

Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi

Iñaki Galdeano Larizgoitia
Sebastián Zurutuza Mujika

Sumario: I. Introducción.—II. Principales principios de actuación de las haciendas locales vascas.—III. Estructura de los ingresos municipales.—IV. Carácter integral de la Ley.—V. La financiación incondicionada como regla general.—VI. Atribución de nuevas competencias y transferencia y delegación de competencias.—VII. Régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad.—VIII. Participación local en los tributos concertados.—IX. Sistema institucional en materia de financiación local.—X. Consejo Vasco de Finanzas Públicas. X.1. Materias reservadas a los tres niveles institucionales. X.2. Materias a acordar por las instituciones forales y municipales.—XI. Órgano de Coordinación Tributaria.—XII. Consejos Territoriales de Finanzas.—XIII. Regímenes transitorios específicos con incidencia en la financiación local.—XIV. Otras disposiciones que afectan a la financiación local.—Resumen.

I. Introducción

La vertebración entre los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) —instituciones comunes, territorios históricos y entidades locales— estaba incompleta sin la aprobación de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). En el ámbito de la financiación local esta carencia estaba más atenuada por la existencia del Concierto Económico que ha permitido a las instituciones competentes de los territorios históricos regular un régimen financiero local propio y singular. Siendo esto así, los aspectos económico-financieros ocupan un lugar central en el régimen local regulado con la LILE, en cuanto que la obtención de una financiación adecuada y suficiente para las entidades locales es un requisito irrenunciable para garantizar la autonomía local y una adecuada prestación de los servicios locales.

El Concierto Económico, principal instrumento por el que se reconocen y actualizan los derechos históricos amparados por la disposición adicional primera de la Constitución, ha permitido la configuración de un régimen económico-financiero local propio, con amplia capacidad financiera, sustentado, a su vez, en un amplio poder foral en el ámbito financiero y tributario, que explica y condiciona el régimen local vasco, caracterizado por su singularidad foral o territorial. Aspecto éste que con la LILE se ha consolidado, aunque tratando, al mismo tiempo, de construir un sistema cohesionado e integrado de gobierno local.

Si nos atenemos a los objetivos que persigue la Ley, según se enumeran en su exposición de motivos, el objetivo primero es articular un modelo integrado de gobiernos locales, con unos estándares mínimos homogéneos de autonomía en sus aspectos tanto competenciales como financieros. Modelo que se caracteriza por incorporar un sistema competencial amplio y preciso, acompañado de un sistema de financiación local que garantiza la suficiencia y autonomía financiera, así como la sostenibilidad financiera de los municipios. Todo ello se completa especialmente con la participación de los municipios vascos, como miembros de pleno derecho, en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y en el Consejo Vasco de Políticas Públicas, lo que dota de visibilidad institucional al municipio en el sistema de poderes públicos vascos.

Una vez apuntadas las ideas fuerza que configuran el marco general en el que se inserta el sistema de financiación local regulado por la Ley, en los siguientes apartados describiremos los aspectos más relevantes de dicho sistema. En primer lugar, nos referiremos a los principios financieros básicos que han de guiar la actuación de las haciendas locales. Para contextualizar el contenido del régimen de financiación local ofreceremos una fotografía simple de la estructura de los ingresos municipales, que nos permitirá adentrarnos en aspectos concretos, como son la preeminencia de la financiación incondicionada, los mecanismos establecidos para garantizar la suficiencia financiera cuando se produzcan alteraciones en el marco competencial o el régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad. Para terminar con el repaso de las principales fuentes de ingresos, analizaremos el modelo por el que se determina la participación local en los tributos concertados y, por último, abordaremos el sistema institucional por el que opta la Ley que pivota, fundamentalmente, sobre la participación de los representantes municipales en la toma de decisiones en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, de manera especial. Además, analizaremos los regímenes transitorios específicos con incidencia en la financiación local, así como otras disposiciones que le afectan. Finalmente, ofreceremos a modo de conclusión un breve resumen.

II. Principales principios de actuación de las haciendas locales vascas

La LILE ha de garantizar la autonomía y suficiencia financiera de las haciendas locales, que son los principios financieros básicos que garantizan la autonomía local de una forma efectiva, criterio básico y guía de esta ley. Asimismo, se deberá garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las haciendas locales.

La garantía derivada del principio de suficiencia financiera implica que los municipios deben disponer de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias atribuidas (1) y el principio de autonomía financiera, por su parte, les otorga potestades de ordenación y gestión en el ámbito económico-financiero y presupuestario.

Por otro lado, en el marco de gobernanza económica que se está configurando en la Unión Europea, ha adquirido especial trascendencia el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Lo que explica la inclusión del mencionado principio entre aquellos que han de guiar las actuaciones de las haciendas locales, todo ello sin menoscabo de las singularidades que se reconocen en este ámbito a la CAE (2). La referencia a este principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera es una constante a lo largo del articulado de la LILE y se configura como un elemento clave configurador del principio de autonomía local (artículo 9.6) y autonomía financiera (artículo 3.2b) que deben orientar la dirección política y la acción de gobierno.

Además, las haciendas locales deben actuar conforme a los principios de legalidad, transparencia, objetividad, economía, eficacia, eficiencia, control, unidad de caja y racionalidad en la gestión de sus recursos.

El sistema de financiación local vasco configurado a lo largo de los años bajo el amparo del Concierto Económico, que se consolida y fortalece con la aprobación de la LILE, ha ofrecido niveles amplios de suficiencia y autonomía financiera. Además de haber permitido un cumplimiento satisfactorio del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En cualquier caso, la LILE ha establecido un mecanismo para revisar la mayor o menor adecuación de la financiación municipal al nivel com-

(1) Así, el artículo 4c) de la LILE dice que «las instituciones vascas garantizarán la suficiencia financiera sin que en ningún modo la financiación por las entidades locales sea considerada presupuesto previo para la atribución de competencias», y el artículo 14. dice que «la atribución de competencias propias se hará de acuerdo con los principios de suficiencia financiera (...)».

(2) El artículo 110. 1b) de la LILE señala, a este respecto, que «conllevará el cumplimiento de los requerimientos que se establezcan en materia de déficit público, deuda pública y regla de gasto (...) de conformidad con la normativa específica que al efecto aprueben los órganos forales de los territorios históricos».

potencial atribuido. Para ello se da un plazo de un año para su revisión en el marco del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en el que las entidades locales están representadas. Asimismo, la LILE establece mecanismos rigurosos que garantizan la suficiencia financiera cuando se produzcan alteraciones en el nivel competencial atribuido a las entidades locales. Cuestiones todas ellas que se abordarán con detalle más adelante.

III. Estructura de los ingresos municipales

Para realizar una valoración del sistema de financiación municipal conviene conocer, aunque sea a un nivel básico, la estructura de los ingresos municipales en la CAE y su comparación con otros ámbitos territoriales. En el cuadro siguiente se ofrece los ingresos municipales de 2013 desglosados a nivel de capítulo presupuestario.

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES DEL PAIS VASCO		
INGRESOS	2013	%
1. Impuestos Directos	645.373.441	21,71%
2. Impuestos Indirectos	42.141.537	1,42%
3. Tasas y otros ingresos	553.190.042	18,61%
4. Transferencias corrientes	1.469.233.385	49,42%
5. Ingresos patrimoniales	61.452.907	2,07%
6. Enajenación de inversiones reales	60.955.889	2,05%
7. Transferencias de capital	86.391.833	2,91%
8. Activos financieros	16.644.446	0,56%
9. Pasivos financieros	37.736.315	1,27%
TOTAL	2.973.121.808	100,00%

Se observa que los tributos locales representan el 41,74% de los ingresos y las subvenciones un 52,33%, destacando dentro de las mismas la participación de las entidades locales en los tributos concertados. Por otro lado, el peso de la financiación vía endeudamiento es relativamente reducido (1,27%).

En los apartados siguientes nos referiremos a la preeminencia que hay que dar a la financiación incondicionada y analizaremos el modelo por el

que se determina la participación local en los recursos del Concierto Económico.

No analizaremos el sistema tributario local porque la propia Ley no lo hace de forma detallada, en cuanto que su regulación es competencia foral, tal y como se establece en la Ley del Concierto Económico. El artículo 109 de la LILE se hace eco de ello y en relación con el sistema de fuentes en materia de haciendas locales señala que «la hacienda local vasca está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de naturaleza económico-financiera de los municipios y del resto de entidades locales de Euskadi» y «se regula por las disposiciones normativas que, referentes a las materias propias de aquella, aprueben los órganos forales de los territorios históricos y, en su caso, por la LILE, además de por las manifestaciones de la potestad normativa local». Sin embargo, es preciso tener presente el peso que tienen los tributos locales en el conjunto de la financiación local, en torno al 42%, lo que otorga un amplio margen de actuación y autonomía financiera, para diseñar y gestionar la hacienda local.

La estructura de los ingresos locales en la Comunidad Autónoma de Euskadi es sensiblemente diferente a la de los ayuntamientos de régimen común(3). Las principales diferencias se resumen en dos puntos: por un lado, el peso de los tributos locales es sensiblemente inferior en la CAE (41,74%) en comparación a territorio de régimen común (54,7%), y por ello el peso de las transferencias es mucho mayor en la CAE (52,33%) frente al 37,6% en el resto del Estado; por otro lado, y en consonancia con los datos mencionados el peso de la participación en los tributos concertados en la CAE duplica a la de los ayuntamientos de régimen común.

Lo que pone de manifiesto que el régimen de Concierto Económico otorga una amplia capacidad financiera a las entidades locales de la CAE y que las mismas disponen de margen de actuación en el ámbito de la tributación local, todo ello tomando como referencia la posición financiera de las entidades locales de régimen común.

En todo caso, debe garantizarse para el conjunto de los municipios, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común. Garantía que se contempla en la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Territorios Históricos (LTH) y que también se incorpora al texto de la LILE (artículo 117.2).

(3) Datos relativos a 2012 obtenidos de la Oficina Virtual de Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

IV. Carácter integral de la Ley

La Exposición de Motivos de la LILE define a ésta como una ley integral que contempla los dos aspectos sustantivos de la autonomía local: competencias y financiación. Ley integral que ha de ser completada con las importantes atribuciones que los órganos forales tienen en materia de financiación de las entidades locales, tal y como se recoge de manera expresa en el artículo 109 de la LILE.

Este carácter integral va a determinar la configuración de un sistema competencial propio y singular que no puede disociarse de su financiación. Dicho en otros términos, no podemos construir y explicar el régimen jurídico competencial local vasco sin ligarlo a su financiación. También el legislador básico es consciente de esta singularidad (4). El artículo 17 de la LILE, que se ocupa de las competencias propias de los municipios ha de ponerse en estrecha relación con su Disposición Transitoria Primera, cuyo apartado 1 señala que las entidades locales siguen conservando las competencias atribuidas por la legislación vigente a la fecha de la entrada en vigor de la LILE, y añade un inciso final, de gran importancia, al disponer que «y se garantizará que cuentan con su financiación correspondiente», a diferencia de lo que señalaba la disposición equivalente del proyecto de ley «y que cuentan con su financiación correspondiente».

Este apartado 1 ha de complementarse con lo que dispone el apartado 3 de la citada Disposición Transitoria que, con el objeto de garantizar que las entidades locales cuenten con financiación adecuada, prevé que, a través del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LILE, se realice un análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales para asegurar una distribución adecuada del gasto público en la administración vasca. Las conclusiones del citado análisis deberán ser tenidas en cuenta en la revisión de la Ley de Aportaciones, cuya redacción deberá iniciarse en el tiempo más breve posible una vez concluido el citado análisis, y en la que deberán introducirse las disposiciones necesarias derivadas del mismo, así como también todas aquellas modificaciones relativas a la participación de los municipios en el establecimiento del modelo de distribución horizontal y de los coeficientes horizontales, así como en el establecimiento de los mecanismos que fueran necesarios para corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los mencionados.

(4) Nótese que es en la Ley de Haciendas Locales donde se introduce la posibilidad de ampliación de competencias de los municipios vascos. Disposición Adicional Octava del TRLHL «las instituciones vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción (...)».

Ha de entenderse que, entre otras cuestiones, el análisis general versará sobre las competencias propias ya atribuidas por la legislación vigente a las que deberá garantizarse la financiación adecuada, tal y como se desprende del apartado 1 de la Disposición Transitoria Primera. A este respecto, el apartado 2 de esta misma Disposición Transitoria arroja claridad para entender mejor el sistema competencial singular anudado a la financiación cuando señala que será la financiación propia municipal o la ajena mediante convenios la que debe hacerse cargo del ejercicio de las facultades o potestades previstas en el artículo 17.1 en aquellas materias en las que el legislador autonómico o foral no hayan determinado aún el alcance de las competencias propias. Asimismo, ese análisis se integra en uno más general o global que analizará «...la financiación de los distintos niveles institucionales de la CAE para asegurar una distribución adecuada del gasto público en la Administración vasca». No hay que olvidar que son los tres niveles administrativos de la CAE los que participan en los tributos concertados, por lo que se deberá de garantizar la suficiencia financiera de todos ellos.

V. La financiación incondicionada como regla general

La autonomía local, dotada de contenido político y no meramente administrativo, implica que los gobiernos puedan definir y ejecutar sus políticas propias más allá de la mera prestación de servicios (artículo 8.4). Por ello, la garantía de la autonomía local entendida en esos términos ha de ser correspondida con el carácter no condicionado de la financiación precisa para desarrollar esas políticas locales. Un mayor porcentaje o peso de recursos de carácter incondicionado implica una mayor autonomía local.

En coherencia con el objetivo de garantizar la autonomía financiera y de gestión, la LILE hace una apuesta clara por la financiación incondicionada, con expresa remisión a la Carta Europea de Autonomía Local donde se señala que «en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos concretos». Así, establece que la financiación de los municipios y demás entidades locales vascas será, por regla general, de carácter incondicionado.

Siendo esto así, cuando de manera excepcional se recurra a la financiación condicionada, la misma deberá ajustarse a una serie de principios:

- Las entidades locales participarán en el diseño de los planes de actuación que elaboren el Gobierno Vasco y las diputaciones forales dirigidos a las entidades locales, que dan soporte a las líneas de

subvención condicionada. Para ello, participarán en la fijación de las prioridades de esos planes y procurarán conciliar el interés local con los intereses autonómico y forales.

- Se deberá facilitar la gestión económica con carácter plurianual de los planes, pudiendo las entidades locales planificar las inversiones más allá de un ejercicio presupuestario, acomodando la ejecución de la inversión a la situación financiera de cada entidad local y, más en concreto, al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- En última instancia esa vía de financiación deberá garantizar la eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos, además de asegurar la sostenibilidad y la continuidad de su provisión.

La financiación condicionada debe redefinirse y avanzar hacia un régimen de concertación, instrumentalizado en convenios, que permita conocer las necesidades de las entidades locales, sus prioridades y les permita una mejor planificación de sus inversiones y actividades.

VI. Atribución de nuevas competencias y transferencia y delegación de competencias

Ya se ha expresado que el principio de suficiencia financiera es uno de los pilares sobre los que se construye el régimen local vasco. Su enunciado es común a cualquier sistema de financiación regional o subregional, aunque su mayor o menor alcance en su aplicación práctica puede variar. En nuestro caso el enunciado de este principio no es retórico, ya que por un lado, ya hemos visto que la posición financiera de las entidades locales de la CAE es en términos relativos más holgada y, además en un plazo de un año se va a proceder a analizar la adecuación de la financiación de los diferentes niveles institucionales a sus atribuciones competenciales.

Sin embargo, la Ley no se limita a garantizar la suficiencia financiera en el punto de partida, sino también en su evolución en el futuro. Para ello, establece una serie de mecanismos muy estrictos que permitirán su cumplimiento a lo largo del tiempo.

- Cuando una ley o norma foral atribuya competencias propias a los municipios en los ámbitos materiales o amplíen las facultades establecidas en el artículo 17.1 de la LILE, deberá determinar los medios de financiación necesarios que garanticen su cumplimiento o la prestación de los citados servicios (artículo 17.3), lo que se recogerá en un anexo específico. Asimismo, la memoria económica que

acompañe a los proyectos de ley o de norma foral deberá contener un análisis del impacto que, en su caso, pueda producir la asunción de tales servicios sobre las haciendas de las entidades locales. Todo ello con objeto de que se garanticen los principios de autonomía, estabilidad, sostenibilidad y suficiencia financiera de las entidades locales. Lo cual se verificará con un informe del departamento competente en materia de hacienda del Gobierno Vasco o de la diputación foral correspondiente, que acompañará a los proyectos de ley o de norma foral.

- Cuando una ley del Parlamento Vasco, o norma foral, transfiera a las entidades locales competencias propias de la Comunidad Autónoma o del territorio histórico respectivo, la transferencia deberá ir acompañada de una financiación suficiente para su correcto ejercicio (artículo 21).
- Asimismo cuando desde el Gobierno Vasco o desde las diputaciones forales se proceda a la delegación de competencias, se deberá salvaguardar la suficiencia financiera de las entidades locales y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sin la dotación que garantice la prestación de los servicios delegados, la delegación será nula (artículo 22).

VII. Régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad

Con carácter previo a la aprobación de la LILE, la regulación del régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de las entidades locales era competencia de los órganos forales de los territorios históricos. Sin embargo, sentencias recientes de los tribunales han puesto en duda en ciertos ámbitos esa potestad, por lo que la Ley de forma expresa lo ha recogido en el artículo 115.3.(5). Así, el recurso al endeudamiento por parte de las entidades locales se regulará por los órganos forales, aunque se establece que la política de endeudamiento de los tres niveles institucionales se coordinará y armonizará en el marco del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Para lo cual, las diputaciones forales remitirán un informe anual con el resumen de las operaciones de crédito

(5) «“La STS de 9 y 14 de julio de 2015 niega competencia foral en la materia presupuestaria”. Si ello es así, es evidente que la eventual atribución a las Juntas Generales de la competencia aquí controvertida (como actualización de la foralidad) solo podría efectuarse a través del Estatuto de Autonomía o de las normas reguladoras de las relaciones entre la propia Comunidad Autónoma y las instituciones forales, siendo así que ni dicho Estatuto, ni estas normas han reconocido a los Territorios Históricos la potestad normativa sobre la Hacienda Local en los términos establecidos en la sentencia recurrida».

concertadas por los municipios y demás entidades locales, en sus respectivos territorios, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En el mismo sentido, y con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco, los órganos forales aplicarán criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.

En consonancia con lo expuesto anteriormente, el ejercicio de la tutela financiera es competencia de los órganos forales, que velarán por el cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento, regularán el contenido de los planes económico-financieros en caso de incumplimiento de esos objetivos y se encargarán de su seguimiento y evaluación (artículo 116.1).

Sin embargo, en el marco del Consejo Vasco de Finanzas Públicas se coordinará la política de endeudamiento, y más en concreto los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto, en virtud de sus competencias en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este ámbito, la Ley da un paso más y deja entrever un margen para flexibilizar la aplicación de los objetivos de déficit y deuda pública en las entidades locales. En concreto, la LILE establece que «El Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá definir, mediante acuerdo, cuáles son los umbrales de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, debido a su limitada cuantía o reducido peso porcentual». Habrá que ver en la práctica el recorrido que esta opción abierta por la Ley tiene en el futuro.

VIII. Participación local en los tributos concertados

El modelo de participación local en los tributos concertados que diseña la LILE mantiene en esencia las características del modelo aplicado hasta la fecha(6), en el que se reconoce la competencia foral en la materia, pero estableciendo criterios generales que configuran un modelo por el que las entidades locales se colocan al mismo nivel que los otros dos niveles institucionales, Gobierno Vasco y diputaciones forales. Para ello, la LILE prevé la participación de la representación municipal en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas con capacidad decisoria en lo relativo a la

(6) Tal y como se desprende del artículo 117.1 de la LILE cuando señala que «las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi vigente en cada momento».

determinación de la participación en los tributos concertados, al régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de las entidades locales y a determinados aspectos de la Ley de Aportaciones.

A continuación, procederemos a comentar los aspectos más importantes del modelo de reparto, que como se ha mencionado mantiene en sus aspectos básicos las características del modelo aplicado desde la aprobación del Concierto Económico.

En primer lugar, conviene confrontar el modelo de Cupo o modelo «externo», con el modelo de Aportaciones y participación municipal o modelo «interno». Por el primero se determina el importe o cupo que la Comunidad Autónoma Vasca abonará al Estado para financiar las competencias no asumidas por la CAE. Es un modelo de riesgo unilateral, lo que significa que su importe no guarda ninguna relación con la gestión que las instituciones vascas realicen del Concierto Económico, bien sea vía regulatoria o vía gestión.

Por otro lado, el modelo «interno», por el que se determina la participación en los recursos del Concierto de los tres niveles institucionales de la CAE, descansa en el criterio de riesgo compartido (7).

En este caso, los resultados de la gestión del Concierto repercuten en todos ellos de la misma manera. Es decir, que una vez fijados los porcentajes de participación del Gobierno Vasco (Ley de Aportaciones) y de los municipios (normas forales en las que se determina la participación de las entidades locales), esos porcentajes se aplican a las cantidades efectivamente recaudadas, por lo que los tres niveles resultarán beneficiados (perjudicados) de desviaciones al alza (a la baja) de la recaudación. Hay que observar, por tanto, que si bien las diputaciones forales son las instituciones competentes para gestionar en sus diferentes fases los tributos concertados, el reparto de la recaudación se hará en virtud de lo que se acuerde en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y Parlamento Vasco en lo relativo al importe de las aportaciones al Gobierno Vasco (Ley de Aportaciones y previsiones de recaudación) y en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y Juntas Generales en lo relativo a la participación municipal (normas forales que regulan los fondos forales de participación municipal o local y previsiones de recaudación). En este sentido, la LILE contiene una referencia expresa a una manifestación concreta de este criterio de riesgo compartido cuando hace referencia a que las entregas a cuenta de la participación serán objeto de liquidación a la finalización del ejercicio, de acuerdo con los datos reales relativos a los ingresos procedentes de la recaudación por tributos concertados (artículo 120).

(7) La vigente Ley 2/2007 de Aportaciones señala, en su Disposición Adicional Cuarta, que los órganos forales utilizarán el criterio de riesgo compartido al establecer anualmente la participación municipal en tributos concertados, y que las entregas a cuenta están sujetas a liquidación.

Por último, como se ha señalado con anterioridad, el modelo debe garantizar, para el conjunto de los municipios, un nivel de recursos que en ningún caso puede ser inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común.

En el modelo de participación en los tributos concertados vigente son los órganos forales de cada uno de los territorios históricos los competentes para determinar tanto la dotación global (8) de los Fondos Forales de Financiación Local como la asignación que corresponde a cada entidad local, de acuerdo con los criterios de reparto aprobados en las correspondientes normas forales. En Alava, la participación local en tributos concertados consta de dos Fondos: el Fondo Foral de Financiación de las entidades locales alavesas (9), de carácter incondicionado, y el Plan Foral de Obras y Servicios, de carácter condicionado (10). En Bizkaia, el Fondo denominado Udalkutxa, es en su totalidad de carácter incondicionado (11), al igual que el Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa (12).

Las características del modelo de distribución de recursos aplicado en las diferentes leyes de aportaciones y el hecho de que la participación municipal en los tributos concertados sea competencia foral ha supuesto: a) que la distribución de recursos a nivel territorial haya sido desigual, generando desequilibrios territoriales que se han tratado de paliar con diferentes medidas. A pesar de ello, dos territorios han sido beneficiarios del Fondo General de Ajuste desde 2005 de forma sistemática y, aun dotándose el mismo con su importe máximo, no ha sido suficiente para corregir los desequilibrios en el nivel previsto; b) que la aplicación de diferentes criterios de distribución en cada territorio histórico origina diferentes sistemas de reparto entre municipios, si efectuamos la comparación de la financiación no condicionada en térmi-

(8) La Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Aportaciones recomienda que la dotación global de la participación local en tributos concertados no sea inferior al 54,7% de la diferencia entre los Recursos Disponibles y las Deducciones Forales. En Álava, ese porcentaje es del 56%, de los cuales el 52,3% corresponde al Fondo Foral de Financiación de las entidades locales alavesas (incluye a municipios, concejos y cuadrillas) que es de carácter incondicionado y el 3,7% al Plan Foral de Obras y Servicio, de carácter condicionado. En Bizkaia, el porcentaje es del 56% y es de carácter incondicionado. Gipuzkoa, por su parte, destina el 58% también con carácter incondicionado.

(9) Se regula en la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava.

(10) Se regula en la Norma Foral 19/2012, de 19 de noviembre, reguladora del Plan Foral de Obras y Servicios de la Diputación Foral de Álava.

(11) Se regula en la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Bizkaia, de Haciendas Locales. (artículos 40 a 42).

(12) Se regula en la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Foral de Financiación Municipal de Gipuzkoa.

nos €/habit. Así los tres territorios financian de manera singular, por encima de la media a las capitales, aunque de forma más marcada en Bizkaia. En Gipuzkoa y Bizkaia también disponen de una financiación especialmente significativa los municipios de menos de 1.000 habitantes. El caso de Araba es bien diferente, en este punto, el modelo es más similar al del Estado y Navarra, que financia mejor a los municipios de más población.

Una vez descrito el modelo de reparto «interno» desde una perspectiva general, que capta la esencia del modelo, enunciaremos los elementos esenciales que nos van permitir conocer con más detalle el modelo por el que opta la LILE.

1. Las haciendas locales participarán en la recaudación de los tributos concertados en proporción al peso de las competencias y servicios atribuidos a las entidades locales por el ordenamiento jurídico. La Ley fija en las disposiciones transitorias primera y segunda que, en el plazo de un año, el CVFP llevará a cabo un análisis sobre la distribución de recursos entre los diferentes niveles institucionales de la CAE, a fin de garantizar que las entidades locales cuenten con la financiación adecuada, y que lo acordado se incorporará en un plazo corto en la Ley de Aportaciones. Esta opción no estaba prevista en el proyecto de ley presentado en el Parlamento Vasco y ha sido en el proceso de debate parlamentario cuando se ha recogido. Su introducción es una garantía adicional para consensuar el grado de suficiencia financiera de los tres niveles institucionales, y por ello también del nivel local.
2. La determinación de la participación que en cada territorio histórico corresponde a cada una de sus entidades locales es competencia de los órganos forales de dicho territorio histórico. Sin embargo, la LILE establece una serie de requisitos o criterios que limitan o condicionan esa competencia foral. En concreto: a) El CVFP podrá establecer criterios, con carácter de recomendación, para el citado reparto que deberán atender a los principios de suficiencia financiera y riesgo compartido, así como a estimular el esfuerzo fiscal y a procurar una política de gasto corriente global equitativa y solidaria; b) El CVFP establecerá los citados criterios atendiendo, al menos, a la población y al esfuerzo fiscal; c) el CVFP establecerá un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados.
3. La representación municipal en el CVFP participará en los trabajos de reforma de las Leyes de Aportaciones, en concreto se expresa que participarán en el establecimiento del modelo de distribución horizontal y de los coeficientes horizontales de contribución de cada territorio histórico, así como en el establecimiento de aquellos meca-

nismos que fueran necesarios para corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los mencionados recursos. Asimismo, participarán cuando se debatan temas relativos al régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad o relativos a los planes económico-financieros de las entidades locales. De igual manera, la representación municipal participará cuando se delibere sobre la conveniencia de financiar la ejecución de determinados planes y proyectos de relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco que precisen de una asignación de recursos muy importante y que afecten al conjunto de todas las instituciones.

IX. Sistema institucional en materia de financiación local

Basta con analizar los dos proyectos de ley de 2008 y 2011 y las consiguientes reclamaciones ante la Comisión Arbitral para constatar que son la financiación local, y en particular, las competencias del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la participación de los representantes municipales como miembros de pleno derecho en la toma de decisiones en esta materia, los dos temas críticos que han suscitado notables divergencias de cara a la aprobación de una ley con el consenso institucional y político más amplio posible.

Es conveniente, por tanto, hacer un breve repaso de las decisiones 2/2008 y 3/2012 de la Comisión Arbitral de Euskadi en orden a determinar los conflictos de competencias plantados y ver como se han resuelto, con el fin de comprender mejor el ámbito de actuación que la LILE reconoce a la representación municipal en la configuración del modelo de distribución de recursos y, singularmente en la financiación local.

La Decisión 2/2008, que dirime las cuestiones competenciales planteadas acerca del proyecto de Ley Municipal de 2008, resuelve que la fijación por el Consejo Vasco de Finanzas, integrado también por tres representantes municipales con derecho a voto, del nivel mínimo de participación local en los tributos concertados, así como de los parámetros para fijar la participación y características de los módulos y criterios que debe emplearse en la distribución, alteran el sistema de competencias entre las instituciones comunes y los órganos forales, fijadas con arreglo al Concierto Económico, y afecta, por tanto, a la tutela financiera de los órganos forales sobre las haciendas locales. Dicho en otros términos, tan solo cabe la posibilidad de hacer una recomendación sobre estas cuestiones, tal y como se hace en las diferentes leyes de aportaciones.

Asimismo, la Comisión Arbitral declaró que suponía una intromisión en la potestad organizativa de los territorios históricos, por formar parte

de su núcleo foral intangible, la encomienda a un Consejo Territorial de Finanzas que debía existir en cada territorio histórico, de composición paritaria órganos forales-municipios, la participación definitiva y la distribución de los tributos concertados entre las entidades locales.

La Decisión 3/2012 de la Comisión Arbitral altera de modo sustancial la doctrina sustentada en la Decisión 2/2008 anterior (con posterioridad a la aprobación de la LILE, la Decisión 1/2016, de 1 de agosto, relativa a las cuestiones de competencia en relación con la Proposición de Ley sobre Organización Institucional Interna de la CAPV, hace suyas las tesis de la Decisión 2/2008, si bien lo hace con el voto particular discrepante del Presidente del TSJPV). El proyecto de ley de 2012 diseñaba un nuevo régimen de participación de los municipios en los tributos concertados, en el que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, integrado por los tres niveles institucionales con derecho a voto, debía aprobar la metodología para la determinación de los recursos, fijar el coeficiente en el que había de participar el nivel municipal, así como establecer los criterios que determinaban el reparto del 50% de los recursos destinados al efecto.

Interesa reproducir, a estos efectos, la argumentación central esgrimida por la Comisión Arbitral, que se puede resumir en que «la competencia sobre haciendas locales y, más en concreto, sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales corresponde a las instituciones comunes de la CAE en virtud del artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), salvo la relativa a los tributos locales, siempre dentro de lo dispuesto en el artículo 41 del EAPV y de la Ley de Concierto Económico y la relativa a las «facultades de tutela financiera» a ellos vinculadas o aquellas otras que específicamente les atribuyan las leyes, en la medida en que la LTH en relación con el Concierto Económico no atribuye a los territorios históricos ninguna otra competencia en la materia».

En definitiva, la Decisión 3/2012 deja un amplísimo espacio normativo al legislador autonómico para que éste delimite las materias relativas a financiación local de las que va a conocer el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y, lo que es más importante, para que se pronuncie sobre la calidad con la que los representantes municipales pueden actuar en el Consejo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador ha optado por configurar un sistema institucional en materia de financiación local, cuyos rasgos fundamentales se describen a continuación.

X. Consejo Vasco de Finanzas Públicas

Tanto la incorporación de los representantes municipales en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas como la calidad en la que asistirán, ya

sea como miembros con voz y voto o solo voz, cuando se trate de la adopción de acuerdos en relación con determinadas materias, exigen la modificación directa, expresa y fundada de la LTH, dado su carácter de ley institucional(13). A estos efectos, la participación de los representantes municipales se ha articulado a través de la Disposición Final Primera de la LILE que modifica el artículo 28 de la LTH. Así, el apartado 10 añadido a este artículo 28 establece que son tres los representantes de los municipios que junto con los tres representantes autonómicos y los tres representantes forales, a razón de uno por cada territorio, formarán parte Consejo Vasco de Finanzas Públicas(14). La representación municipal es designada por el lehendakari, a propuesta de la asociación de municipios de mayor implantación (EUDEL), y deberán ser uno por cada territorio histórico. Habrá de atenderse preferentemente a criterios territoriales y de género y al menos un tercio, es decir uno, ha de ser electo de municipio con población inferior a 5.000 habitantes.

Ha de decirse, con carácter previo, que La LILE configura un modelo de participación de los municipios en el Consejo Vasco de Finanzas singular y diferente con respecto al de los proyectos de ley anteriores. Este modelo responde a un doble régimen de adopción de acuerdos: los que corresponden a materias en las que los tres niveles institucionales (autonómico, foral y municipal) tiene derecho de voto y aquellos otros que corresponden a cuestiones en las que sólo los niveles foral y municipal tienen voz y voto, mientras que el nivel autonómico asiste sólo con voz. En todo caso, se reconoce la participación de los representantes municipales con derecho a voz cuando se trate de aquellas materias en las que expresamente no se les reconozca su participación como miembros de pleno derecho.

En la tramitación parlamentaria se han añadido materias de gran calado que han mejorado cuantitativa y cualitativamente la posición de los municipios en la toma de decisiones pero manteniendo el modelo diseñado en el proyecto de ley.

(13) Carácter otorgado por la Comisión Arbitral (Decisión 5/2003), por su especial posición institucional por cuanto que establece el reparto competencial entre instituciones comunes y forales, y que exige que cualquier modificación de la LTH deba ser directa, expresa y fundada, de tal modo que permita identificar esa alteración normativa y que el Parlamento Vasco se posiciona de manera expresa sobre la misma. Sería deseable que se predicase ese carácter de la propia LILE dado el especial papel que esta Ley tiene de cierre del sistema institucional de la CAE.

(14) Nótese que la modificación no alcanza al apartado 2 que señala que está integrado por los representantes autonómicos y forales y que la incorporación de los municipios se produce «no obstante lo dispuesto en este apartado 2», lo que parece que quiere preservar, de alguna manera el carácter de bilateralidad en las relaciones diputaciones y Gobierno Vasco.

X.1. Materias reservadas a los tres niveles institucionales

Para la adopción de acuerdos se exige la mayoría absoluta (cinco votos) que, en todo caso, ha de incluir siempre un representante de cada nivel institucional en las siguientes materias:

A. RÉGIMEN DE ENDEUDAMIENTO, PRESUPUESTARIO Y DE CONTABILIDAD (ART. 115)(15)

Es competencias de los órganos forales la regulación de las operaciones de crédito a concertar por las entidades locales, si bien corresponde al Consejo Vasco de Finanzas la coordinación y armonización con las de los territorios históricos y la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de aquellas operaciones de crédito superiores a un año que deseen concertar las entidades locales.

Esta competencia de coordinación y armonización, incluida también en el proyecto de ley, se encuentra regulada en similares términos en la Disposición Adicional Segunda de la LTH y de la Ley de Aportaciones, si bien la LILE añade que, a tal efecto, las diputaciones forales deberán remitir un informe anual con el resumen de las operaciones de crédito concertadas por las entidades locales al Consejo Vasco de Finanzas.

B. PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS (ARTÍCULO 116)

Son los órganos forales los que, en virtud de la competencia en materia de tutela financiera de las entidades locales, han de desarrollar y concretar los aspectos más relevantes de la normativa básica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (16). Normativa foral que exige que, en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, los municipios o la diputación foral, en el caso de municipios de población igual o superior a 75.000 habitantes,

(15) El Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con el artículo 115 de la LILE, relativo al régimen de endeudamiento, presupuestario y de contabilidad de los entes locales de Euskadi, dice que debe ser interpretado y aplicado en los límites y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica estatal de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin que, por tanto, pueda contemplarse ninguna vulneración de la normativa básica en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de haciendas locales en relación con los límites de endeudamiento de las entidades locales.

(16) Véase Norma Foral 38/2013, de 13 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Entidades Locales de Álava, Norma Foral 5/2013, de 12 de junio, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia y Norma Foral 1/2013, de 8 de febrero, que desarrolla la competencia de tutela financiera en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales de Gipuzkoa.

deban aprobar un plan económico-financiero que permita en el año en curso o en el siguiente el cumplimiento de los citados objetivos.

El artículo 116 de la LILE, que no difiere sustancialmente del texto equivalente del proyecto de ley, atribuye al Consejo Vasco de Finanzas competencias sobre dos aspectos sustanciales en relación con estos planes económico-financieros (17).

El primero de ellos señala que las medidas que deben incorporar los planes deben ser proporcionadas a la desviación de los objetivos, para lo cual el Consejo Vasco de Finanzas puede establecer criterios o umbrales orientados a permitir un ajuste más preciso entre las medidas y la desviación.

El segundo aspecto de relevancia, que realmente completa al anterior, hace referencia a que el Consejo Vasco de Finanzas puede acordar los umbrales de desviación de los objetivos que, debido a su limitada cuantía o reducido peso porcentual sobre el volumen presupuestario, de deuda o de gasto público, no deban conllevar medidas adicionales que afecten a las cartera de servicios, no obliguen a la gestión compartida de los servicios públicos por otra entidad o requieran la racionalización de estructuras organizativas.

Por otra parte, el artículo 95, referido a entes públicos instrumentales, y más en concreto a su redimensionamiento (18) establece la competencia del Consejo Vasco de Finanzas para la fijación de umbrales máximos de desviación de los objetivos de estabilidad, sostenibilidad o regla de gasto por debajo de los cuales no existe la prohibición de crear o participar en entidades instrumentales, como excepción a la regla general, contemplada en el apartado dos, de prohibición de crear o integrarse en entidades instrumentales en el supuesto de que un municipio tenga aprobado un plan económico-financiero.

Asimismo, añade el apartado 4, que el incumplimiento por parte de la administración matriz de los objetivos, en función de esos umbrales

(17) El acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con el artículo 116 de la LILE, relativo a los «Planes económico-financieros de las entidades locales», dice que se aplicará e interpretará dentro de los límites y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica estatal de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de modo que se garantice en cualquier caso el cumplimiento de los objetivos fijados en el marco del Plan de Estabilidad por el Consejo de Ministros, y en particular, en cuanto al contenido mínimo de los planes económico financieros, el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en la Orden HAP/2105/2012, y la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, en el supuesto de racionalización del Sector Público. Todo ello, sin perjuicio de la competencia de los órganos de tutela financiera para requerir en cada caso el contenido adicional que se determine.

(18) La Disposición Adicional Novena de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la LRSAL, aborda el redimensionamiento del sector público local y, por su parte, la Norma Foral 38/2013 de Álava, en su artículo 9, y la Norma Foral 1/2013 de Gipuzkoa, en su artículo 9., establecen determinadas singularidades en la aplicación de esas medidas de redimensionamiento al sector público local los territorios históricos respectivos, que deben ser completado con lo que señala la LILE.

máximos, no ha de conllevar necesariamente la prohibición de que el ayuntamiento pueda realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital a empresas y entidades públicas empresariales participadas o a entidades instrumentales que desarrollen actividades económicas. Ahora bien, se exige, en todo caso, la autorización de las diputaciones forales y que el ayuntamiento haya cumplido, en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior, con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su periodo medio de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Aun cuando el artículo 95 de la LILE no figura expresamente entre las materias de competencia del Consejo de Finanzas en las que los representantes municipales pueden participar como miembros de pleno derecho (voz y voto), su indudable conexión con el ámbito material del artículo 116, así como una interpretación sistemática e integradora del precepto justifican que su tratamiento sea el mismo que las cuestiones reguladas en el citado artículo 116.

Por último, señalar que la Comisión de Gobiernos Locales (compuesta exclusivamente por doce representantes municipales) puede realizar estudios y propuestas acerca de las reglas necesarias para formular los planes económico-financieros que serán elevados al Consejo Vasco de Finanzas Públicas (artículo 88.1.e) LILE).

C. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PROPIAS (ARTÍCULO 17.3 Y 18)

No contemplada en el proyecto de ley, esta materia se introduce en la tramitación parlamentaria y hace referencia a la financiación de obligaciones, servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias a los municipios.

Comprende los supuestos en los que la atribución competencial se haga por ley autonómica o norma foral, y también cuando se trate del desarrollo reglamentario en el que se concreten las actividades, servicios o prestaciones derivadas de las competencias atribuidas como propias. En ambos supuestos, de acuerdo con el artículo 18, se precisa que las disposiciones normativas contengan un anexo específico con la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

Además, de acuerdo con lo dispone el artículo 112 de la LILE, la ley o norma foral atributiva de competencias propias debe determinar, en todo caso y de forma simultánea, los medios de financiación necesarios. Por

su parte, los proyectos de ley o norma foral deben ir acompañados de una memoria económica que ha de contener un análisis del impacto en las haciendas locales por la asunción de los servicios que se deriven, así como de un informe del departamento competente de hacienda del Gobierno Vasco o Foral de cumplimiento de todo ello.

Asimismo, debe entenderse que se incluye también en este apartado el supuesto contemplado en la Disposición Transitoria Novena, es decir, cuando se trata de la concreción de servicios, actividades o servicios provenientes del desarrollo reglamentario de aquellas leyes o normas forales aprobadas con anterioridad a la vigencia de la LILE.

D. PLANES Y PROYECTOS DE RELEVANCIA CAPITAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (ARTÍCULO 117.3)

Se refiere a la financiación de planes y proyectos de relevancia capital para la promoción y el desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad Autónoma que precisen de una asignación de recursos muy importante y que afecten al conjunto de todas las instituciones.

Este supuesto se introduce en la tramitación parlamentaria y tiene su antecedente más inmediato en la Disposición Adicional Tercera de la vigente ley de Aportaciones(19) aunque con algunas diferencias. Así, por lo que respecta al régimen de adopción de acuerdos, la LILE omite el requisito de que sea por unanimidad la determinación de la forma de su financiación y, en cuanto a su objeto, se suprime la referencia de que sean proyectos que incidan en competencias de la Administración del Estado y se añade a los proyectos de desarrollo económico también los de carácter social.

E. CRITERIOS DE REPARTO DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN TRIBUTOS CONCERTADOS (ARTÍCULO 118)

La determinación de la participación en tributos concertados que corresponde a cada uno de las entidades locales se realiza en cada territorio histórico y es competencia de los órganos forales respectivos(20). La intervención del Consejo Vasco de Finanzas se restringe a establecer con

(19) La Ley 6/1996, de 31 de octubre, de Aportaciones, en su Disposición Adicional Tercera introduce por primera vez la necesidad de adhesión voluntaria de los tres niveles institucionales para la financiación de este tipo de proyectos: «A estos efectos para la aprobación de los futuros proyectos de cooperación se establecerá el criterio de adhesión voluntaria de los tres niveles institucionales.»

(20) Con arreglo a la Decisión 3/2012, las instituciones comunes podrían incidir con plenitud en el régimen de participación, lo que no obsta a que el legislador decida, si lo así lo considera oportuno, conferir a las diputaciones forales una amplia capacidad en la materia vía artículo 37.3.f) EAPV.

carácter de recomendación de política fiscal los criterios del citado reparto que no son, por tanto, vinculantes y de los que se pueden apartar los órganos forales.

Estos criterios han de atender a los principios de suficiencia financiera, riesgo compartido, estímulo del esfuerzo fiscal y a procurar una política de gasto corriente global equitativa y solidaria. En todo caso, el Consejo Vasco de Finanzas establecerá, al menos, los criterios de población y esfuerzo fiscal (21).

X.2. Materias a acordar por las instituciones forales y municipales

El establecimiento del nivel mínimo de participación local en tributos concertados (artículo 118.5) y la determinación del modelo de distribución horizontal en la reforma de las leyes de aportaciones (artículo 117.5) son materias reservadas a los representantes forales y municipales que actúan como miembros de pleno derecho (voz y voto), y sobre las que los representantes autonómicos actúan con derecho a voz, con la excepción derivada del caso en que deba dirimir el empate en votación referida al modelo de distribución horizontal.

Tanto la propia trascendencia de las materias como la reserva de la toma de decisiones a los niveles foral y municipal constituyen elementos esenciales que definen el modelo institucional de participación local en el rendimiento de los tributos concertados y, por tanto, de la financiación local. La importancia de estas materias tiene su reflejo también en el régimen de mayorías exigidas para la adopción de acuerdos.

A. NIVEL MÍNIMO DE PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS CONCERTADOS (ARTÍCULO 118.5)

El Consejo Vasco de Finanzas establecerá, mediante acuerdo, el nivel mínimo (22) de participación municipal en los tributos concertados. La adopción de este acuerdo exige mayoría absoluta (4 votos) reforzada ya que dicha mayoría debe incluir al menos dos representantes, respectivamente, de los ámbitos foral y municipal.

El nivel mínimo de participación en tributos concertados que se acuerde deberá ser incorporado en la normativa foral correspondiente.

(21) Como antecedente de esta recomendación podemos citar la Disposición Adicional Cuarta de Ley 5/1991 y Ley 6/1996 de Aportaciones, según las cuales El CVFP recomendaba a los órganos forales la utilización de criterios de población y esfuerzo fiscal.

(22) El término «nivel mínimo de participación» proviene del texto del proyecto de ley de 2008 que también atribuía al Consejo Vasco de Finanzas su establecimiento pero el acuerdo correspondiente se residenciaba en los tres niveles institucionales.

Nivel mínimo que podrá ser incrementado(23) si así se decide por los órganos forales competentes.

B. MODELO DE DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL EN LAS LEYES DE APORTACIONES
(ARTÍCULO 117.5).

La LILE no solo garantiza la participación de los representantes municipales en los trabajos de reforma de las leyes de aportaciones sino que, además, les atribuye un papel esencial en la toma de decisiones cuando se trate de la determinación de los criterios para el establecimiento del modelo de distribución horizontal y de los coeficientes horizontales de contribución de cada territorio, así como el establecimiento de los mecanismos necesarios de corrección de posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los recursos.

La LILE toma como referencia la Ley de Aportaciones a los efectos de delimitar los aspectos o contenidos relacionados con el modelo de distribución horizontal. Es obligado, por tanto, para una mejor comprensión del alcance de la LILE en esta materia analizar la vigente Ley 2/2007, de Aportaciones, y concretamente su Capítulo II (artículos 14 a 18) que contiene el modelo de distribución de horizontal, para conocer el ámbito que se reconoce a los municipios en la toma de decisiones en esta materia.

Por lo que respecta a los coeficientes horizontales de contribución de cada territorio a las aportaciones a las instituciones comunes, los representantes municipales actuarán como miembros de pleno derecho (voz y voto) cuando se trate de establecer los criterios conforme a los cuales han de obtenerse esos coeficientes que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 2/2007, de Aportaciones, son los siguientes.

- 1) el 70 por ciento del coeficiente se obtendrá en función de la relativa de cada territorio histórico
- 2) el 30 por ciento del coeficiente se obtendrá en función directa de la inversa del esfuerzo fiscal relativo de cada territorio ponderado por la capacidad recaudatoria del mismo

Debe incluirse también en este ámbito de decisión la determinación y definición de las variables a utilizar en el cálculo de los coeficientes horizontales así como las fuentes estadísticas a utilizar (artículo 15 Ley de Aportaciones).

(23) La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2007 recomienda a los órganos forales que destinen en cada territorio, como mínimo el 54,7% de (Recursos Disponibles-Deducciones Forales).

En este ejercicio de aproximación conceptual entre ambos textos legales, es preciso interpretar el alcance de lo que la LILE denomina «establecimiento de los mecanismos necesarios de corrección de posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los recursos».

La consideración del Fondo General de Ajuste(24) como mecanismo de cierre del modelo que permita corregir posibles desequilibrios en la distribución horizontal de los recursos entre las instituciones de los territorios puede suscitar dudas interpretativas en cuanto a su inclusión en el ámbito material del artículo 117.5. Dudas que deben despejarse en el sentido de que el citado Fondo no forma parte de dicho ámbito material por coherencia con el propio modelo diseñado por la LILE y la LTH, al menos en lo que se refiere a la exclusión del Gobierno Vasco en su diseño y aprobación. En efecto, el Gobierno Vasco es contribuyente neto del citado Fondo en la parte que le corresponda por aplicación del coeficiente vertical (en la actualidad el 70,04%) a la dotación total del mismo hasta un máximo del 1% de los recursos a distribuir. No sería coherente con el modelo que quien ha de contribuir en su mayor parte a su financiación sea apartado en la toma de decisiones y sólo pueda participar con voz y no con voto

El régimen singular de adopción de acuerdos en esta materia da muestra de la relevancia que la misma tiene en la configuración del modelo de distribución de recursos que debe ser tenido en cuenta en la próxima Ley de Aportaciones. Para la adopción de los acuerdos se precisa mayoría absoluta (4 miembros) pero no de carácter reforzado (dos votos de cada nivel institucional) como en el caso del artículo 118. Sólo en el caso de que se produzca una situación de empate se prevé la participación de la representación autonómica con derecho a voto, que tendrá carácter dirimente.

XI. Órgano de Coordinación Tributaria

La Disposición Adicional Tercera de la LILE añade un nuevo apartado 4 al artículo 16 de la Ley 3/1989, de 20 mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, con el fin de que los representantes de los municipios puedan incorporarse con voz y voto al Órgano de Coordinación Tributaria pero su ámbito de actuación está limitado únicamente a los asuntos relativos a los tributos locales, de conformidad con lo previsto en los artículos 7 (regula aspectos en los que la normativa de tribu-

(24) Regulado en los artículos 19 y 2.º de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2007-2011.

tos locales han de armonizarse cuando proceda) y 11 (regula procedimiento de emisión de informe sobre los proyectos de disposiciones forales de carácter general relativos a materias que hayan sido objeto de armonización por ley del Parlamento Vasco o por la presente ley).

Los representantes de los municipios son tres, al igual que los representantes autonómicos y forales, y su designación debe hacerse por el lehen-dakari, a propuesta de la asociación de municipios vascos de mayor implantación (EUDEL). Los acuerdos en los casos citados deben adoptarse por mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos un representante de cada nivel institucional (autonómico, foral y municipal).

XII. Consejos Territoriales de Finanzas

La LILE (Disposición Adicional Sexta) establece la garantía de participación de los municipios, mediante los representantes locales (al menos un tercio de municipios de menos de 5.000 habitantes) propuestos por la asociación vasca de municipios de mayor implantación (EUDEL) en los consejos territoriales de finanzas (25) a efectos de la determinación de los criterios de distribución de los tributos concertados y no concertados. De conformidad con el principio de autoorganización, corresponde a los órganos forales organizar libremente sus propias instituciones y regular su funcionamiento (núcleo foral intangible), por lo que serán estos los que han de regular los citados órganos territoriales de participación, determinar su alcance y funciones así como definir el carácter con el que los representantes locales deben participar en la toma de decisiones de los mismos.

XIII. Regímenes transitorios específicos con incidencia en la financiación local

La LILE contiene, además de los supuestos que hemos analizado con anterioridad, determinadas disposiciones de carácter singular que tienen una importante incidencia en la financiación local, y que responden a reclamaciones formuladas desde hace mucho tiempo por los municipios en relación con la financiación de los euskaltegis municipales, centros de enseñanza musical municipales y las ayudas de emergencia social.

(25) Norma Foral 29/1996, de 20 de noviembre, de constitución y regulación del consejo territorial de administración local y finanzas de Álava; Norma Foral 4/1996, por la que se crea el Consejo Territorial de Finanzas de Bizkaia y Norma Foral 16/1994, por la que se crea el Consejo Territorial de Finanzas de Gipuzkoa.

A. EUSKALTEGIS MUNICIPALES Y CENTROS DE ENSEÑANZA MUSICAL MUNICIPALES

La Disposición Transitoria Séptima, se ocupa del régimen específico de los euskaltegis municipales y centros de enseñanza musical municipales y establece, para ambos casos, que deben ser los convenios entre la representación de los municipios y la Administración General de la Comunidad Autónoma competente los instrumentos jurídicos que han de articular las ayudas públicas de las instituciones comunes en esta materia.

Por lo que respecta a los euskaltegis municipales se establece un plazo de tres meses, desde la entrada en vigor de la ley, para constituir y convocar una comisión mixta integrada por representantes municipales designados por la asociación de municipios de mayor implantación (EUDEL) y por representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma. La comisión mixta tendrá por objeto analizar la financiación de los euskaltegis municipales y otras cuestiones anejas a la misma.

En relación con los centros de enseñanza musical municipales, es la Administración General de la Comunidad Autónoma la que debe definir el estandar de los servicios a ofrecer por estos centros de enseñanza musical y en función de lo que resulte de ello deberá financiar el tercio correspondiente. Se establece el plazo de tres años siguientes a la aprobación de la LILE para alcanzar este porcentaje debiéndose incrementar la financiación actual de manera progresiva durante esos tres años.

B. AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

La Disposición Transitoria Octava de la LILE establece el régimen transitorio de las ayudas de emergencia social aplicable en tanto en cuanto no se produzca la modificación del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión social.

Por lo que respecta a la futura modificación del sistema de garantía de ingresos se hace eco del contexto de revisión en que se halla el mismo y del diagnóstico específico sobre la renta de garantía de ingresos que una comisión técnica, integrada por los tres niveles institucionales, está realizando y que debe finalizar el primer semestre de 2016. La citada comisión técnica ha de emitir informe-propuesta consensuado. Las conclusiones del diagnóstico ha de ponerse a disposición de otra comisión interinstitucional, con funciones más amplias que la anterior, con el objeto de que analice el sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión social, que ha de concluir su trabajo durante el año 2016. En el plazo de un año desde la conclusión de estudio global, debe presentarse una propuesta

normativa que contenga las mediadas derivadas de ambos análisis que deberá modificar el sistema vasco de garantía de ingresos.

De manera transitoria, hasta tanto en cuanto no se produzca la modificación señalada del sistema vasco de garantía de ingresos, se contempla un mecanismo de compensación de las ayudas de emergencia social para aquellos municipios que opten por suplementar con más recursos las asignaciones efectuadas por el Gobierno Vasco, distinguiéndose, a estos efectos, entre municipios de población inferior y superior a 20.000 habitantes:

- 1) Municipios de menos de 20.000 habitantes: los municipios responden con sus propios recursos hasta un tercio de la cantidad que excede de la asignación inicial, el resto (dos tercios) es asumido por el Gobierno Vasco pero con el límite máximo del 30% de la asignación inicial.
- 2) Municipios de más de 20.000 habitantes: los municipios responden con sus propios recursos hasta la mitad de la cantidad que excede de la asignación inicial, el resto (la otra mitad) es asumido por el Gobierno Vasco pero con el límite máximo del 30% de asignación inicial.

En ambos casos, si el ayuntamiento opta por suplementar cantidades que excedan del límite máximo del 30% que asume el Gobierno Vasco, ese exceso debe ser asumido también por los municipios con sus recursos propios.

Por último, se habilita al Gobierno Vasco para que reglamentariamente determine el modo en que aquellas cantidades adicionales no consignadas en el Presupuesto General puedan hacerse efectivas a los ayuntamientos

XIV. Otras disposiciones que afectan a la financiación local

La LILE contiene también determinadas disposiciones de interés que afectan, de manera directa o indirecta, a la financiación local y que no han sido abordadas con anterioridad al no incardinarse entre aquellas materias atribuidas de manera expresa al Consejo Vasco de Finanzas sobre las que los municipios actúan como miembros de pleno derecho.

A. LÍMITES RETRIBUTIVOS CARGOS ELECTOS MUNICIPALES (ARTÍCULO 31)

Es competencia de los órganos forales la determinación de los límites máximos totales del conjunto de retribuciones y pagos por asistencias a

los representantes municipales, atendiendo a los principios y estructura (26) establecidos en la legislación básica de régimen local (27).

La LILE (artículo 31.5) establece, a este respecto, que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas puede aprobar escalas, en función de la población, a las que esos límites retributivos hayan de adecuarse en cada ejercicio presupuestario.

Esta materia también se aborda en el artículo 88.1 en el que se incluyen entre las funciones de la Comisión de Gobiernos Locales la de realizar estudios y propuestas sobre límites retributivos y asistencias de representantes y personal eventual y resto de personal, incluido el de habilitación nacional, y elevarlas al Consejo Políticas Públicas Locales para que las dictamine o apruebe y las envíe a órganos territoriales participación y, en su caso, a las diputaciones forales.

B. CÁLCULO COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES (ARTÍCULO 98)

Los criterios de cálculo del coste efectivo serán establecidos por cada diputación foral teniendo en cuenta las recomendaciones de los órganos territoriales de participación y dentro de la noción de coste efectivo podrán tenerse en cuenta tanto la calidad en la prestación de los servicios como las características del municipio o servicio. Por su parte, el cálculo del coste efectivo debe ser realizado por cada entidad local, a partir de los datos de la liquidación del presupuesto local o cuentas anuales de entidades dependientes de la entidad local correspondientes al ejercicio anterior (28).

Por su parte, la Comisión de Gobiernos Locales puede realizar estudios y propuestas sobre criterios de cálculo de coste efectivo servicios y elevarlas al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para su conocimiento, así como remitirlas a órganos territoriales participación o las diputaciones forales (artículo 88.1 d).

(26) Las sentencias del TSJPV de 9 y 16 de marzo de 2016 sobre la normativa foral (Norma Foral 4/2015 de Álava y Decreto Foral 81/2015 de Bizkaia) que regula los límites máximos de retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales determina que el establecimiento de tramos de población diferentes a los establecidos por la legislación básica no respeta la estructura y sin embargo da por buena la fijación de que las cuantías que se consideran como límites sean más amplias que los de la normativa estatal. La STSJ PV, de 6 de julio de 2016, declara ajustada a derecho la regulación en esta materia del Decreto Foral-Norma 1/2005, de 30 de junio de Gipuzkoa.

(27) Véase Disposición Adicional Segunda, apartado 11 (añadido por la LRSAL), de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local.

(28) Ver normativa foral de estabilidad presupuestaria: artículo 7 ter Norma Foral 38/2013 de Álava; artículo 9 Norma Foral 5/2013 de Bizkaia y artículo 5ter Norma Foral 1/2013 de Gipuzkoa.

C. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS Y CONVENIOS DE COLABORACIÓN (ARTÍCULO 24)

En los supuestos en los que el Gobierno Vasco y las diputaciones forales deleguen competencias o suscriban convenios de colaboración con las entidades locales que conlleven obligaciones financieras, deberá incluirse una cláusula de garantía (29) de los compromisos financieros adquiridos que consista en la autorización al Consejo Vasco de Finanzas Públicas para acordar, con aplicación en el ejercicio presupuestario posterior, un sistema de retención de las transferencias no realizadas a las entidades locales en caso de incumplimiento de pago en los términos establecidos. La transferencia deberá ser compensada en los tres primeros meses siguientes del ejercicio presupuestario siguiente al del incumplimiento.

Conclusiones

La Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) culmina el proceso de institucionalización interna de la Comunidad Autónoma de Euskadi articulando un modelo de gobierno local que debe vertebrarse junto con los otros dos niveles institucionales.

La LILE, sin perjuicio de que haya de ser completada con las importantes atribuciones de los órganos forales en esta materia, es una ley que integra los dos aspectos sustantivos de la autonomía local: competencias y financiación. Este carácter integral va a determinar la configuración de un sistema competencial propio y singular que no puede disociarse de su financiación.

La suficiencia y autonomía financiera, junto con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, constituyen los principios de actuación básicos de las haciendas locales que la LILE trata de garantizar. La garantía de financiación adecuada se proyecta tanto sobre las competencias propias que vienen ejerciendo los municipios vascos como sobre las nuevas competencias que les puedan ser atribuidas por ley o norma foral o que les puedan ser transferidas o delegadas. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas ha de realizar un análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales cuyas conclusiones ha de tenerse en cuenta en la revisión de la Ley de Aportaciones.

(29) La STC de 3 marzo de 2016 determina que la garantía que establece el artículo 57 bis de la LBRL es inconstitucional por no ser ley orgánica ya que afecta a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) Este reproche de inconstitucionalidad no es de trasladable a la garantía contemplada en el artículo 26 de la LILE dada la singularidad del sistema de financiación derivado del Concierto Económico.

En coherencia con el objetivo de garantizar la autonomía financiera y de gestión, la LILE hace una apuesta clara por la financiación incondicionada que ha de ser la regla general frente a la financiación condicionada como excepción y sometida a determinados requisitos: fijación de prioridades por entidades locales, gestión económica plurianual, calidad del servicio asegurando su continuidad en el tiempo.

El modelo de participación municipal en los tributos concertados que diseña la LILE mantiene en esencia las características del modelo vigente en el que se reconoce la competencia foral en la materia. No obstante, contiene determinados aspectos singulares y de hondo calado en los que se reconoce la interlocución en situación de igualdad de las entidades locales con el resto de los niveles institucionales de la CAE.

La LILE, con el fin de dotar de visibilidad institucional al municipio vasco, establece una serie de mecanismos institucionales de cooperación en el ámbito de la financiación local, que se concretan, de manera singular, en la participación de los representantes municipales en la toma de decisiones, con mayor o menor alcance, en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y también en la participación en el Órgano de Coordinación Tributaria y en los consejos territoriales de finanzas de cada uno de los territorios.

El sistema institucional en materia de financiación local viene definido fundamentalmente por el modelo de toma de decisiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y de la relevancia que en el mismo se da a los municipios. En este sentido, la LILE distingue entre aquellas materias cuyos acuerdos se reservan a los tres niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones y municipios) y aquellas otras, de mayor trascendencia, cuyos acuerdos competen solamente a los niveles foral y municipal. En las primeras se incluyen el endeudamiento, los planes económico-financieros locales, la atribución de competencias propias y los planes y proyectos de relevancia capital para el desarrollo económico y social; y en las segundas, por su parte, se citan el nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados y el modelo de distribución horizontal de la Ley de Aportaciones, previéndose en este último supuesto que el Gobierno Vasco tenga voto dirimente en las situaciones de empate.

Por último, la LILE se hace eco de reclamaciones formuladas desde hace mucho tiempo por los municipios en relación con la financiación de los euskaltegis municipales, centros de enseñanza musical municipales y las ayudas de emergencia social y para ello contempla los correspondientes regímenes transitorios específicos.

LABURPENA: Euskadiko Toki Erakundeei buruzko 2/2016 Legearekin batera Euskal Autonomia Erkidegoko barne instituzionalizazio-prozesua bukatu da, erakundeen beste bi mailekin (foru maila eta erkidego maila) modu harmonikoan egituratu behar den toki-gobernu eredua artikulatuz.

Legeak toki-autonomiaren funtsezko bi alderdiak uztartzen ditu: eskumenak eta finantzaketa. Nolanahi ere, foru-erakundeek arlo honetan ekarpen garrantzitsuak egin ditzakete. Legeak izaera integrala dauka, eskumen sistema propio eta berezia osatzea eragingo duena; ezin da finantzaketatik banandu.

Finantzaketa nahikoa eta autonomia izatea, finantza-iraunkortasuna eta aurrekontu-egonkortasuna dira Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak bermatu nahi dituen toki-ogasunen oinarritzko jarduketaren printzipioen osagaiak.

Finantzaketa egokiaren bermea eskumen propioetan zein EAeko udalerriek baliatu dituzten beste eskumen batzuetan proiektatu da —legez edo foru-arauz eman ahal zaizkien eskumen berriak barne— baita transferitu edo eskuordetu daitezkeen eskumenetan ere.

Toki-finantzaketaren arloan Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legetik eratorritako sistema instituzionala, oro har, Finantza Publikoen Euskal Kontseiluko erabakiak hartzean udal-ordezkariek daukaten parte hartzeak definitzen du. Horri dagokionez, Lurralde Historikoen Legea aldatzearen ondorioz, toki-finantzaketarako oso garrantzitsuak diren arlo askotako erabakiak hartzean udal-ordezkariek gehituko dira, eskubide osoko kide gisa (ahotsa eta botoa), dualizat har daitezkeen parte-hartze instituzionaleko eredu baten barruan. Eredu horren arabera gaiak banatu egiten dira: batetik, hiru maila instituzionalen parte hartzea behar duten akordioak, eta, bestetik, garrantzitsuak izanik soilik foru eta udal mailakoei dagozkienak (parte-hartze maila edo eredu horizontala ekarpenen legetan).

GAKO-HITZAK: Autonomia. Eskumenak. Finantzaketa. Tokikoa. Iraunkortasuna.

RESUMEN: La Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) culmina el proceso de institucionalización interna de la Comunidad Autónoma de Euskadi articulando un modelo de gobierno local que debe vertebrarse de manera armónica con los otros dos niveles institucionales (foral y autonómico).

Es una ley que, sin perjuicio de las importantes atribuciones que en este ámbito tienen las instituciones forales, integra los dos aspectos sustantivos de la autonomía local: competencias y financiación. Carácter integral que va a determinar la configuración de un sistema competencial propio y singular que no puede dissociarse de su financiación.

La suficiencia y autonomía financiera, junto con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, constituyen los principios de actuación básicos de las haciendas locales que la LILE trata de garantizar.

La garantía de financiación adecuada se proyecta tanto sobre las competencias propias que vienen ejerciendo los municipios vascos como sobre las nuevas competencias que les puedan ser atribuidas por ley o norma foral o que les puedan ser transferidas o delegadas.

El sistema institucional, en materia de financiación local, que se deriva de la LILE, viene definido fundamentalmente por el modelo de participación de los re-

presentantes municipales en la toma de decisiones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. A este respecto, con la consiguiente modificación de la Ley de Territorios Históricos, se incorporan los representantes municipales, como miembros de pleno derecho (voz y voto) en la toma de decisiones acerca de un significativo número de materias de gran trascendencia para la financiación local, dentro de un modelo de participación institucional que podemos calificar de dual. Modelo conforme al cual se diferencia entre aquellas materias cuyos acuerdos precisan de la participación de los tres niveles institucionales y aquellas otras, de especial importancia (nivel de participación o modelo horizontal en leyes de aportaciones), cuyos acuerdos solamente competen a los niveles foral y municipal.

PALABRAS CLAVE: Autonomía. Competencias. Financiación. Local. Sostenibilidad.

ABSTRACT: Act 2/2016 on Local Entities of Euskadi (LILE) brings to an end the process of internal institutionalization of the Autonomous Community of Euskadi by articulating a local government model that has harmoniously to be built upon the other two levels of institutions (foral and autonomous).

It is an act that, with no prejudice to the important attributions foral institutions have in this area, comprehends two substantive features of local autonomy: competences and funding. That comprehensive character is going to determine the configuration of an own and singular system of competences which cannot be dissociated from its funding. The financial sufficiency and autonomy, together with the budgetary stability are the basic principles of action of local government finances that LILE tries to guarantee.

The guarantee for an adequate funding is projected both to own competences that Basque municipalities are already exercising and to new competences that can be attributed either by act or by foral rule or that can be transferred or delegated.

The institutional system, in the field of local funding, that results from LILE is mainly defined by the model of participation by the municipal representatives in the decision-making process of the Basque Committee for Public Finances. In this regard, with the consequential amendment of the Act on Historic Territories, the municipal representatives will be incorporated as full members (with voice and vote) in the decision-making process in a significant amount of very important issues for the local funding within the model of institutional participation which can be qualified as twofold. A model according to whom those issues whose agreement requires the participation of the three institutional levels and those others, with particular relevance (level of participation or horizontal model in act of contributions) whose agreement does only affect the foral and municipal levels.

KEYWORDS: Autonomy. Competences. Funding. Local. Sustainability.