

## ALCANCE Y UBICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL TUTELA FINANCIERA SOBRE LOS MUNICIPIOS

JOSÉ M<sup>o</sup> ENDEMAÑO AROSTEGI (\*)

### I. EL CONCEPTO DE TUTELA FINANCIERA

En el Derecho Administrativo, se entiende por tutela la técnica de intervención administrativa, en virtud de la cual, la entidad tutelante somete a una cierta disciplina unitaria a otras entidades administrativas, de rango inferior pero no jerárquicamente dependientes de aquélla, ejerciendo, en los términos legalmente previstos, determinadas potestades administrativas sobre la organización, sobre los actos o sobre la actividad de la entidad tutelada (controles de legalidad o de oportunidad, que se actúan a través de autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, resolución de recursos, etc.; puede extenderse incluso a nombramientos y remociones de cargos). La tutela opera en el ámbito administrativo y habilita a la tutelante para realizar actos de ejecución que se proyectan sobre las tuteladas<sup>1</sup>. Puede presentar una gran cantidad de variantes, pero básicamente se ha venido aplicando a tres tipos de relaciones: entre Administraciones territoriales superiores e inferiores; entre Administraciones territoriales y entidades institucionales de la misma; y entre aquellas Administraciones y las corporacio-

(\*) Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Admón. Gral. de la CAPV

<sup>1</sup> El concepto de tutela administrativa, como instrumento ordenador de las relaciones de derecho público, es suficientemente conocido y no tiene más interés incidir en él, por lo que nos remitimos a Manuales clásicos de Derecho Administrativo, como José A. GARCÍA-TREVIJANO FUS, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, vol. I, 2<sup>a</sup> edición, ERDP, Madrid, 1971, pp. 426 y ss.; Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 39 y ss. En la jurisprudencia contencioso-administrativa, vid. STS de 20 de octubre de 1975 (RJA 4642/1975); STS de 3 de abril de 1990 (RJA 2883/1990), según la cual, "la esencia de la tutela es que un órgano de la Administración, no superior jerárquico de otro, pueda o bien autorizar, o bien anular, o bien sustituirlo, y esto y no otra cosa ocurre cuando los acuerdos de una Corporación Local aprobando un presupuesto, o aprobando una Ordenanza, puedan ser no ya sólo suspendidos, sino anulados en todo o en parte por otro órgano de la Administración...".

nes de derecho público. En este trabajo vamos a estudiar la tutela sobre las entidades locales, más concretamente sobre los municipios<sup>2</sup>; es decir, las del primer tipo. Aplicando este concepto de tutela administrativa a la actividad financiera de los municipios (o de las entidades locales, en general) tenemos, sin mayor dificultad, el concepto de tutela financiera, caracterizado por que el objeto de la tutela se limita a dicha actividad y por la naturaleza de las entidades tuteladas. Ahora bien, el reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de 1978 (artículos 137 y 140) plantea la cuestión de la procedencia o no de seguir caracterizando como de tutela administrativa las relaciones entre los municipios y las entidades territoriales de ámbito superior<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo con el art. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985), son entidades locales: a) el municipio; b) la provincia; c) la isla, en los archipiélagos balear y canario; d) las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas; e) las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas; f) las áreas metropolitanas; y g) las mancomunidades de municipios. En nuestro caso, la provincia o territorio histórico tiene una componente foral añadida que la distingue de la provincia de régimen común; evidentemente, no hay islas. Los textos legales utilizan, en ocasiones, las expresiones "entidades locales" (vid. art. 48, principio quinto, del Concerto Económico, aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo; BOE 24 mayo 2002), "municipios" (n.º 1 de la disposición adicional segunda de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la comunidad Autónoma del País Vasco y los Órganos Forales de los Territorios Históricos –en adelante LTH–, BOPV 10 diciembre 1983), "corporaciones locales" y otras (a veces con mayúscula inicial y otras con minúscula) sin demasiada precisión, para referirse sustancialmente a la misma realidad jurídica. La protección constitucional de la autonomía del municipio (y provincia) no es la misma que la del resto de las entidades locales. Para no extendernos en farragosas explicaciones que no nos aclararían nada a los efectos del estudio del contenido de la tutela financiera y de las relaciones que derivan de la misma, procuraremos ser respetuosos con la expresión legal que corresponda, introduciendo, en su caso, las aclaraciones que se estimen pertinentes.

<sup>3</sup> JJ. LAVILLA RUBIRA, voz "tutela", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. IV, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pp. 6729-6731, considera inadecuado emplear el término tutela

## II. EL CONTENIDO DE LA TUTELA FINANCIERA

En primer lugar, es importante distinguir entre las facultades de tutela financiera y la competencia legislativa (o normativa, en general) para regular el ejercicio de las mismas, que pueden corresponder a entes territoriales distintos<sup>4</sup>. El alcance de las facultades que comprende el título competencial tutela financiera sobre las entidades locales se halla suficientemente delimitado en la jurisprudencia del TC, especialmente al hilo de los artículos 48.1 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, de 1979<sup>5</sup>, y 49.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia<sup>6</sup>. La tutela financiera sólo ampara actos de ejecución (autorizaciones, ins-

en este ámbito de relaciones. Pero ello no obsta para reconocer a los entes territoriales más amplios una posición de superioridad, de las que resultan diversas potestades de control (cita las previstas en los arts. 55 y ss. de la Ley 7/1985, respecto de las corporaciones locales), pero entiende que tales potestades no alcanzan la intensidad característica de las que son propias de una verdadera relación de tutela (la Ley 7/1985 no las califica así, mientras que el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 –en adelante TRLRL, 1955; ARANZADI, Nuevo Diccionario de Legislación, núms. 2817 y otros– dedicaba el capítulo IV –arts. 422 a 428– del título V del libro tercero, al “régimen de intervención y tutela”).

<sup>4</sup> Vid. STC 179/1985, de 19 de diciembre; que, precisamente en la materia que aquí nos ocupa, señala que la inspección financiera sobre las entidades locales forma parte del sistema de tutela financiera sobre ellas, por lo que la realización misma de la inspección, como acto de ejecución (de tutela), debe ser llevada a cabo por la Administración de tutela (en este caso, la Generalidad de Cataluña, a la que el art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre –BOE 22 de diciembre de 1979– le atribuía la tutela financiera sobre los entes locales; en el Estatuto de Autonomía de Cataluña actualmente vigente, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio –BOE 20 de julio de 2006–, vid. su art. 218.5); pero la determinación legal, por el titular de la competencia legislativa en la materia (en este caso, el Estado) de los extremos a los que ha de extenderse la inspección financiera de las entidades locales no es contraria a la competencia catalana de tutela financiera sobre las mismas. Este criterio lo mantiene constante el TC, como puede verse en las SS. TC 96/1990, de 24 de mayo; 331/1993, de 12 de noviembre; entre otras.

<sup>5</sup> Este precepto atribuía a la Generalidad de Cataluña la tutela financiera sobre los entes locales, mientras que el art. 9.8 del mismo Estatuto le atribuía competencia en materia de régimen local.

<sup>6</sup> Aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (BOE 28 de abril de 1981). Este precepto atribuye, a la Junta de Galicia, la tutela financiera sobre los entes locales

pecciones, fiscalización de la actuación, etc.), pero no atribuye, a la entidad titular de aquélla, competencia normativa alguna para regular el régimen jurídico de la actividad de los tutelados (en este caso, entidades locales), sobre la que se proyecta la tutela, ni el ejercicio de ésta<sup>7</sup>.

En la materia financiera a la que nos referimos, la relativa a las “haciendas locales” se integra en el

---

*gallegos, mientras que el art. 27.2 del mismo Estatuto le atribuye la competencia en materia de régimen local.*

<sup>7</sup> Además de la STC 179/1985, antes reseñada, es esca-recedora la STC 56/1983, de 28 de junio, que distingue el acto autorizativo de un aval del Ayuntamiento de Sabadell a un concesionario de un servicio público, como acto de tutela financiera sobre la entidad local (competencia de la Generalidad ex art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía de 1979); de la regulación del régimen jurídico aplicable a la concesión de avales por las entidades locales (competencia del Estado). Del mismo modo, distingue entre la autorización para una operación de aval o de crédito (amparado en el título competencial tutela financiera) y la fijación de un límite de endeudamiento de las entidades locales (potestad normativa no amparada en aquel título). Esta sentencia permite apreciar la distinción entre las bases del régimen jurídico de las entidades locales (competencia del Estado, ex art. 149.1.18ª de la Constitución); las potestades legislativa y reglamentaria de la Generalidad (art. 9.8 del Estatuto de Autonomía de 1979); y las de ejecución o tutela (ex art. 48.1 del mismo Estatuto). La STC 57/1983, de 28 de junio, distingue también entre la fijación del límite máximo de endeudamiento de las entidades locales (establecido mediante disposiciones reglamentarias) y “los actos singulares de autorización”; estos últimos comprendidos dentro de una competencia de ejecución, atribuidos a la Generalidad, dentro de la competencia definida en el artículo 48.1 de su Estatuto (tutela financiera). No obstante, en el caso enjuiciado, se reconoce al Estado la competencia para autorizar una operación de crédito que supera el techo normal de endeudamiento, como acto de ejecución indispensable para preservar lo básico (en el supuesto controvertido, el equilibrio económico, que es responsabilidad del Estado, por lo que apela a las bases de la ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; es decir, a las reglas 11ª y 13ª del art. 149.1 de la Constitución). Por otra parte, de acuerdo con la STC 18/1991, de 31 de enero, “la fiscalización sobre las Corporaciones Locales... forma parte de la tutela financiera...”. En la jurisprudencia más reciente, vid. STC 134/2011 (califica los actos de tutela financiera como “intervenciones... de orden aplicativo o ejecutivo”); y en la legislación también reciente, el art. 199 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (BOE 23 de julio de 2010), enumera las funciones (todas ellas de carácter ejecutivo) que corresponden a la Generalidad Valenciana en el ejercicio de la tutela financiera sobre las entidades locales.

título competencial más amplio "régimen local", no entre las facultades de tutela financiera<sup>8</sup>. Estas facultades tampoco comprenden la fijación de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado o en fondos de cooperación local<sup>9</sup>. Así pues, de acuerdo con la jurisprudencia

<sup>8</sup> Lo cual, partiendo de la exposición que precede, parece una obviedad. Vid., en este sentido la STC 96/1990: "... sin desconocer las competencias autonómicas en materia de haciendas locales que se desprende de los arts. 2.2 y 6.3 L.O.F.C.A., y 9.8 E.A.C. (régimen local) y 27.2 E.A.G. (régimen local)...". No cita ni el art. 48.1 del Estatuto catalán ni al 49.1 del gallego, que se refieren a las facultades de tutela financiera de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia respectivamente, como preceptos en los que basar la competencia autonómica en "haciendas locales". En la STC 233/1999, de 16 de diciembre, se señala, como algo indiscutido, que la Generalidad "de una parte, tiene competencia exclusiva en materia de régimen local ex art. 9.8 E.A.C. -la cual comprende también las Haciendas locales- y, de otra, potestades de tutela financiera sobre los Entes Locales, en virtud del... art. 48.1 E.A.C."

<sup>9</sup> Con toda claridad en la STC 331/1993: "... resulta indiscutible su competencia para crear un Fondo de Cooperación Local, integrado por la participación de los Entes locales en los ingresos del Estado y de la Generalidad, que repartirá atendiendo a las peculiaridades específicas de los Entes locales de su territorio, en el ejercicio de la tutela financiera que sobre los mismos le corresponde en virtud de lo establecido en el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que la distribución haya de hacerse respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y aplicando los criterios que la propia Comunidad Autónoma establezca cuando se trate de la participación en los ingresos propios". Según esta sentencia, el establecimiento de los criterios de reparto de los ingresos que los Presupuestos de la Generalidad destinen a las entidades locales, se integra bajo el título competencial "régimen local"; mientras que la ejecución del reparto integra una de las facultades de tutela financiera. En el mismo sentido la STC 96/1990. De acuerdo con la STC 171/1996, de 30 de octubre: "... el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia (que se refiere a la competencia autonómica en materia de tutela financiera) no atribuye a esta Comunidad Autónoma más competencia sobre la materia que la de realizar la distribución de estos ingresos entre los entes locales de su territorio, debiendo en esta tarea respetar los criterios de reparto establecidos por el Estado de los que no puede apartarse". Esta sentencia sigue el criterio de situar la competencia estatal para fijar los criterios de distribución de la participación de las entidades locales en los tributos estatales, bajo el título "Hacienda general" (art. 149.1.14ª de la Constitución), y restringe las facultades de tutela financiera a competencias de ejecución (realizar la distribución de los ingresos por tributos; y determinar las cantidades a distribuir, aplicando los criterios de distribución establecidos, en este caso por el Estado).

del TC, la ordenación o regulación del régimen jurídico de las entidades locales, incluidas las haciendas locales y, dentro de éstas, la participación de aquéllas en fondos de financiación de las mismas o en tributos estatales o autonómicos, se integra en títulos competenciales ("régimen local" y "hacienda general") distintos de la tutela financiera, ya que ésta sólo ampara competencias de ejecución (cuyo régimen jurídico también se integra en aquellos títulos), como pueden ser la ponderación y aplicación de los criterios de distribución y la realización o ejecución de la distribución de dichos fondos, aplicando los criterios de distribución preestablecidos, sin alterarlos ni desarrollarlos<sup>10</sup>. Así pues, las facultades de tutela financiera se limitan, siguiendo la jurisprudencia del TC, a una competencia de ejecución<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Expresamente, en este sentido, la STC 171/1996.

<sup>11</sup> Contrasta con el criterio jurisprudencial unánime descrito, el mantenido, hasta fecha reciente, por la Comisión Arbitral del País Vasco, que en su Resolución de 10 de abril de 2003 (o Decisión 2/2003, recaída en la cuestión de competencia 2/2002, planteada por el Gobierno Vasco en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia). Considera la Comisión Arbitral que la tutela financiera se proyecta tanto a la regulación de los presupuestos como a la de los ingresos de las haciendas locales; añade que el principio de suficiencia de estos ingresos "en ningún caso implica desgajar de la tutela financiera el aspecto regulador de los presupuestos". Y, en base al título competencial "tutela financiera", atribuye a los territorios históricos la competencia para regular el régimen presupuestario de las entidades locales. Siguiendo el mismo criterio, en la Decisión 1/2008, de 20 de octubre (al resolver diversas cuestiones de competencia planteadas contra el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi), atribuye a los territorios históricos la competencia para regular la distribución de la participación de los municipios en la recaudación por tributos concertados, basándose, para ello, en el título "tutela financiera". Sin embargo, en la Decisión 3/2012, de 19 de abril, revisa, de plano, su criterio sobre el contenido de la tutela financiera y acoge el carácter ejecutivo -no normativo- de las facultades que engloba, en términos sustancialmente idénticos a los que acabamos de exponer (la misma Comisión Arbitral reconoce que corrige su interpretación anterior, que -afirma- "plantea serios problemas de adecuación a nuestro ordenamiento jurídico"; y concluye que las facultades de tutela financiera sobre los entes locales ocupan un lugar marginal en nuestro ordenamiento local).

### III. LA TUTELA FINANCIERA SOBRE LOS MUNICIPIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco no hace mención específica a la tutela financiera sobre los municipios, como título competencial de la Comunidad Autónoma<sup>12</sup>, contrariamente al criterio seguido en algunos otros Estatutos de Autonomía, como hemos visto. En consecuencia, dicha facultad tutelar debe considerarse incluida en el título genérico "régimen local" al que se refiere el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía; ya que, de acuerdo con la STC 233/1999, la materia "régimen local" tiene un carácter globalizador, comprensivo de la totalidad de los aspectos relativos a la Administración Local.

Han sido los Concierdos Económicos postconstitucionales los que han incorporado las facultades de tutela financiera sobre las entidades locales del País Vasco como título competencial específico, separado del más genérico "régimen local". El artículo 48 del actualmente vigente establece los principios por los que se regirán las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Entre ellos, con el ordinal quinto, incluye el siguiente<sup>13</sup>:

<sup>12</sup> A veces –como en este caso– utilizamos la expresión Comunidad Autónoma del País Vasco con un sentido amplio o globalizador, que incluye a todas las entidades territoriales e instituciones que la integran, cuyo ámbito territorial no exceda el autonómico (sentido en el que incluye también a los órganos forales de los territorios históricos); en otras ocasiones, la utilizamos en un sentido más estricto o restringido, para referirnos a las instituciones comunes de la misma (en contraposición a los órganos forales de los territorios históricos u otras entidades de distinto ámbito territorial). Normalmente, el lector podrá distinguir, con facilidad, el sentido, por el contexto en que esté ubicada la expresión, por lo que nos limitaremos a hacer la precisión oportuna sólo en aquellos supuestos en que podría plantearse alguna duda.

<sup>13</sup> Los otros cuatro son: "Primero. Autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Segundo. Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Tercero. Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria. Cuarto. Contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma, en la forma que se determina en el presente Concierto Económico". Como puede comprobarse, el contenido de estos cuatro principios y su redacción revelan una naturaleza distinta de la del quinto (con contenido normativo propio, que le viene dado por una redacción dotada de autonomía respecto de los otros).

"Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común".

El texto transcrito no precisa si las facultades de tutela financiera que menciona son de la competencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma o de los órganos forales de los territorios históricos (no prejuzga la titularidad de la competencia); ni identifica "las facultades de tutela financiera" a que se refiere, aunque las acota con la expresión "las... que, en cada momento, desempeñe el Estado". Una primera lectura del enunciado del principio parece indicar que el Concierto Económico –aprobado mediante Ley de fuente estatal– remite a la legislación autonómica la identificación de la Administración (autonómica o foral) titular de las facultades de tutela financiera; y que el interés principal del legislador radica en proteger el nivel de autonomía de las entidades locales vascas. Estando comprendidas aquellas facultades en la materia "régimen local" –competencia autonómica, ex artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía–, carece de sentido una nueva atribución de las mismas a las instituciones autonómicas, salvo que se separen del citado título genérico para hacerlas objeto de una atribución específica a las instituciones forales (lo que ya se hizo en el Concierto Económico de 1981<sup>14</sup>, como veremos más adelante).

Para una mejor comprensión de la tutela financiera, como potestad o título competencial, concepto clave para la resolución de más de un conflicto entre las instituciones comunes y las forales, pasamos a analizar, en paralelo, la evolución de las facultades de tutela financiera desempeñadas por el Estado, en materia de entidades locales, y la regulación de esta tutela en los Concierdos Económicos postconstitucionales,

<sup>14</sup> Aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo (BOE 28 de mayo de 1981).

comenzando por el de 1981 (el primero posterior a la Constitución y al Estatuto de Autonomía; referencias de partida del proceso de actualización de los derechos históricos), precedente inmediato de la regulación actual.

#### IV. LA TUTELA FINANCIERA EN EL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981

De acuerdo con el artículo 45.2 del Concierto Económico de 1981, "las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los referidos tributos<sup>15</sup>, corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común"<sup>16</sup>. La atribución a las diputaciones forales<sup>17</sup> (el mismo

Concierto Económico de 1981 excluye al otro órgano foral –juntas generales–; precisamente al titular de la potestad normativa) evidencia que se trata de facultades de carácter administrativo que se engloban bajo la denominación de tutela. La calificación de ésta como financiera se debe a que las facultades se limitan a la "imposición y ordenación" de tributos locales (innominados). La "imposición" hace mención a la potestad de la entidad local, para determinar, dentro de los límites señalados por la ley, la aplicación de dichos tributos; y "ordenación" al ejercicio de la potestad reglamentaria de la entidad, en materia tributaria, dentro de los mismos límites<sup>18</sup>. En la fecha de la aprobación del Concierto Económico de 1981 la imposición y ordenación de los tributos locales estaba regulada en los artículos 717 a 730 del TRLRL, 1955<sup>19</sup>, que contenían las facultades de tutela financiera atribuidas al Estado en esta materia. Entre dichas facultades destacaban, especialmente, las relativas a la autorización o aprobación de las ordenanzas fiscales (y acuerdos de imposición de las mismas, adoptados por los plenos de las corporaciones

<sup>15</sup> El art. 45.2 del Concierto Económico (1981) está ubicado en el capítulo I ("Tributos"), sección 10ª ("Haciendas Locales"), y lleva por título o encabezamiento "Otros tributos locales". La sección 10ª citada está formada por los arts. 41 a 46; los cuatro primeros de éstos se refieren, respectivamente, a los siguientes tributos, ya extinguidos: contribución territorial rústica y pecuaria (art. 41); contribución territorial urbana (art. 42); licencia fiscal del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal (art. 43); y licencia fiscal del impuesto industrial (art. 44). El núm. 1 del art. 45 se refiere a la facultad, de las instituciones competentes de los territorios históricos, de mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, "los demás tributos propios de las Corporaciones Locales"; en consecuencia, la mención "los referidos tributos" del núm. 2 del art. 45, por el contexto en el que está, parece remitir a los que se refiere el núm. 1 del mismo art. 45; es decir, a todos los tributos locales excepto los que son objeto de los arts. 41 a 44 ya señalados. En cualquier caso, aunque incluyera también a éstos, el razonamiento que sigue sería igualmente válido.

<sup>16</sup> Las SS.TS de 3 y 11 de abril y 5 de octubre de 1990 (RR.JA 2883, 4921 y 8282/1990, respectivamente) señalan que, con este precepto, "lo que ha hecho el legislador ha sido sustituir al Estado por las Diputaciones Forales, en cuanto a la competencia que aquél tenía en materia de imposición y ordenación de tributos, pero sin conceder a las Diputaciones más derechos que los que tenía el Estado a quien sustituyen".

<sup>17</sup> Obsérvese que las facultades normativas, en relación con los distintos tributos, se atribuyen a las "Instituciones competentes de los Territorios Históricos" (art. 45.1 del Concierto Económico de 1981), en la inteligencia de que la regulación de los elementos esenciales de los tributos, materia reservada a ley (ex arts. 31 y 133 de la Constitución), corresponderá a las juntas generales me

diante norma foral (vid. art. 8º.1.a de la LTH), sin perjuicio de que éstas puedan ser desarrolladas reglamentariamente por las diputaciones forales.

<sup>18</sup> En la regulación actualmente vigente, vid. arts. 15 y ss. del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –TRLHL–, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE 9 de marzo de 2004).

<sup>19</sup> Derogado por el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL, 1986; BOEs 22 y 23 de abril de 1986). Los artículos señalados (pueden verse en ARANZADI, Nuevo Diccionario de Legislación, nº. 15281) integraban el capítulo VII ("Imposición y ordenación de exacciones") del título III ("Disposiciones comunes a las Haciendas municipal y provincial") del libro cuarto ("Haciendas Locales"). El primero de los artículos citados establecía que "las Corporaciones Locales acordarán la imposición de exacciones y aprobarán simultáneamente las correspondientes Ordenanzas para su aplicación". La expresión "exacciones" era más amplia que "tributos", e incluía a éstos (vid. art. 434 del TRLRL, 1955). La base 36, núm. 4, de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (BOE 21 de noviembre de 1975), establecía que "compete también a las Entidades locales, la adopción de acuerdos sobre imposición y la aprobación de las Ordenanzas de exacciones", aunque, como trámite previo, se preveía informe del Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales.

locales) y, en su caso, el señalamiento de las modificaciones que debían introducirse, atribuidas a los delegados de hacienda<sup>20</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con la disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el primer Concierto Económico postestatutario debía inspirarse "en el contenido material del vigente Concierto Económico con la provincia de Álava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia...". Este Concierto Económico no hacía referencia a las potestades de la Diputación de Álava en materia de imposición y ordenación de tributos locales. La Diputación alavesa ya tenía atribuido, por Decreto-ley de 10 de agosto de 1954, por el que se aprueban las Normas para la Hacienda Foral de Álava<sup>21</sup>, en relación con los municipios de su territorio, el ejercicio de las funciones que la legislación de régimen local atribuía al Ministerio de Hacienda, en materia de "imposición y ordenación de exacciones".

El Concierto Económico de 1981 somete el ejercicio de las facultades de tutela financiera, por las diputaciones forales, a la limitación de que no podrá significar "un nivel de autonomía de las Corporaciones Locales vascas inferior al que tengan las de régimen común". La autonomía a la que se refiere el precepto es la protegida por la garantía constitucional de los artículos 137 y 140 de la Carta Magna; su nivel o amplitud no dependerá tanto del ejercicio material de las facul-

tades de tutela (por las diputaciones forales) como del régimen jurídico de ésta (extremos o actuaciones de las corporaciones locales a los que ha de extenderse)<sup>22</sup>, que, en lo concerniente a los tributos locales, formará parte de la propia normativa reguladora de éstos, también de la competencia de los órganos forales de los territorios históricos, por lo que la limitación relativa al nivel de autonomía debe entenderse referida a éstos en general.

Como conclusión de lo expuesto, podemos decir que el artículo 45 del Concierto Económico de 1981 distingue y separa, con nitidez, por una parte, la potestad normativa de las instituciones competentes de los territorios históricos (para "mantener, establecer y regular" tributos locales, a los que se refiere su número 1), que la anuda al proceso de actualización de los derechos históricos (disposición adicional primera de la Constitución); y, por otra, las facultades de tutela financiera de las diputaciones forales (en su número 2). El Concierto Económico de 1981 refiere las facultades de tutela, de acuerdo con el concepto jurídico de éste, como título de intervención administrativa distinto de la potestad normativa. Ambos títulos, referidos a tributos locales, forman parte de los derechos históricos.

#### **V. LA SUPRESIÓN DE LAS FACULTADES DE TUTELA FINANCIERA DEL ESTADO, EN MATERIA DE IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN DE TRIBUTOS LOCALES**

Las facultades de tutela financiera que se atribuían al Estado, en la materia específica de imposición y ordenación de los tributos locales, quedaron sin efecto, en lo sustancial<sup>23</sup>, en virtud del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero<sup>24</sup>, que, tramitado como proyecto de ley, su contenido se incorporó a la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas

<sup>20</sup> Vid. art. 723. No viene al caso extenderse en el detalle de las facultades de tutela financiera en materia de imposición y ordenación de tributos locales que atribuían a la Administración del Estado los preceptos citados del TRLRL, 1955; baste señalar su carácter administrativo y los indicados como los más significativos. Aunque la Ley 41/1975 apuntaba una tutela menos intensa sobre las entidades locales, de acuerdo con el núm. 5 de su base 36 (que no fue llevada a decreto legislativo, por falta de ejercicio de la delegación legislativa), los recursos en vía administrativa, contra los acuerdos sobre imposición y ordenanzas, deberían ser resueltos por los órganos del Ministerio de Hacienda, previo informe de los órganos competentes del Ministerio de Gobernación.

<sup>21</sup> BOE 8 de octubre de 1954. Este Decreto-ley trata fundamentalmente de ordenar, sistematizar, clarificar y actualizar las facultades o competencias que venía ejerciendo la Diputación de Álava en virtud de su régimen económico-administrativo en materia municipal.

<sup>22</sup> Vid. STS de 19 de diciembre de 2003 (RJA 612/2004).

<sup>23</sup> Las que quedaron subsistentes, si es que se pueden calificar de tutela financiera, apenas tienen relevancia para la materia que nos ocupa (como la necesidad de declaración del Gobierno para que la corporación local deje de aplicar exenciones a título de reciprocidad internacional).

<sup>24</sup> BOE 31 de enero de 1981.

medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales<sup>25</sup>. Con el citado Real Decreto-ley 3/1981 desaparece la práctica totalidad de los controles a que estaba sometida la Administración Local por parte del Estado<sup>26</sup>. Ya la STC 4/1981, de 2 de febrero, había establecido que el régimen de tutela, de la Administración del Estado sobre las entidades locales, por razones económicas<sup>27</sup>, era incompatible con el gobierno y administración autónoma de estas entidades. Con carácter general, la misma STC proscibía, como contrarios al principio constitucional de autonomía local, "los controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otros entes territoriales"<sup>28</sup>. Según el TC, la auto-

<sup>25</sup> BOE 12 de noviembre de 1981; si bien la tabla de preceptos vigentes y derogados por la Ley 40/1981 fue aprobada por RD. 3183/1981, de 29 de diciembre (BOE 31 de diciembre de 1981). Como dice Jesús GUIJARRO ARRIZABALAGA, "La tutela financiera de las Corporaciones Locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, n.º. 38, pp. 281-308, esp. p. 297, "la imposición y ordenación de exacciones locales ya no son aprobadas por los órganos del Ministerio de Hacienda".

<sup>26</sup> Además de los relativos a la imposición y ordenación de tributos, desaparecen también los controles de los órganos de la Administración del Estado en materia de aprobación de presupuestos (que queda remitida plenamente a la competencia de los propios órganos corporativos), su liquidación, rendición de cuentas, etc. (vid. GUIJARRO ARRIZABALAGA, "La tutela...", cit., pp. 291 y ss.).

<sup>27</sup> La sentencia se refiere a la regulada en los arts. 425 y 426 del TRLRL, 1955, que preveían la administración de la entidad local en régimen de tutela en determinados supuestos de déficit presupuestario.

<sup>28</sup> El TC admite el control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias municipales y también "controles de carácter puntual (que) habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad" (que ejerce el control o tutela). En materia económico-financiera admite la constitucionalidad de "controles que valoren incluso aspectos de oportunidad, siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad" (p.e., en materia presupuestaria y de ordenanzas). La STC 109/1998, de 21 de mayo, precisa que la autorresponsabilidad de las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias propias, es incompatible con controles genéricos, instrucciones vinculantes y determinaciones agotadoras de otras instancias de poder.

nomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la "gestión de los intereses respectivos" (de las entidades locales) fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse con otra Administración. La STC 4/1981 ya deja ver con claridad la difícil convivencia del principio de autonomía municipal con el régimen de tutela administrativa sobre los municipios. La Ley 40/1981 trata de acomodar la legislación preconstitucional de régimen local al reconocimiento de la autonomía local en la Constitución<sup>29</sup> (con criterios que no podían diferir de los sentados por la STC 4/1981). A tal efecto, regula un procedimiento para la adopción y eficacia (con su publicación oficial) de los acuerdos municipales de imposición y ordenación de tributos locales, sin la intervención de los delegados de hacienda, cuya sanción era anteriormente un trámite obligado<sup>30</sup>. De este modo, se produce la práctica extinción de las facultades de tutela financiera del Estado sobre los municipios, en materia, entre otras, de imposición y ordenación de tributos locales, presupuestos y cuentas municipales.

<sup>29</sup> Vid. Antonio FANLO LORAS, "Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales. Estudio de los artículos 8 y 9 de la Ley 41/1981 de 28 de octubre", *RVAP*, n.º. 11, pp. 25-82, esp. p. 27.

<sup>30</sup> Vid. esp. arts. 18 a 20 de la Ley 40/1981. También es de resaltar su disposición transitoria 4ª, según la cual, los acuerdos de imposición y ordenación de tributos adoptados por las corporaciones locales, con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley y que no hubieran sido sancionados por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda (actuación que en la Comunidad Autónoma del País Vasco correspondería, de acuerdo con lo expuesto, a las diputaciones forales) en la referida fecha, continuarán su tramitación ajustándose al procedimiento previsto en la misma Ley 40/1981 (es decir, sin dicha sanción estatal). La voluntad del legislador de liberar inmediatamente, a las corporaciones locales, de controles propios de la tutela administrativa, se refleja, asimismo, en la disposición transitoria 5ª, que establece que "los expedientes afectados por la supresión de los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela a que se refiere la presente Ley, que en el momento de entrada en vigor de la misma se encuentren sometidos a resolución de los órganos competentes del Ministerio de Administración Territorial serán devueltos a las respectivas Corporaciones Locales".

## VI. LAS FACULTADES DE TUTELA FINANCIERA DE LAS DIPUTACIONES FORALES Y LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

Si la adecuación de la legislación de régimen local a la Constitución deja al Estado prácticamente sin facultades de tutela financiera en materia de imposición y ordenación de tributos municipales, el razonamiento lógico nos debe llevar a la conclusión de que también quedan extinguidas las equivalentes de las diputaciones forales<sup>31</sup>. Efectivamente, las facultades de tutela financiera a que se refería el artículo 45.2 del Concierto Económico de 1981 quedan sin efecto, pues no cabe mantener situaciones jurídicas, aun con probada tradición, incompatibles con los mandatos y principios constitucionales<sup>32</sup>, y el de la autonomía municipal es uno de éstos. Para mayor claridad, el mismo artículo 45.2 del Concierto Económico de 1981 protege, para las corporaciones locales vascas, un nivel de autonomía (como mínimo, el que tengan las de régimen común) infranqueable en el ejercicio de la tutela financiera<sup>33</sup>. La Ley 40/1981 establece que lo dispuesto en la misma se entenderá sin perjuicio de las particularidades de los regímenes forales (disposición final 6ª); pero, a la prohibición de particularidades contrarias a los principios constitucionales antes aludida, se añade que el mismo precepto –el último citado del texto concertado– que actualiza dichas particularidades, en materia de tutela financiera, pone como límite de ésta el principio constitucional de la autonomía local, de aplicación en todo el Estado<sup>34</sup>. Por otra parte, la disposición adicional tercera del Concierto Económico<sup>35</sup> reconoce a las diputacio-

nes forales las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906<sup>36</sup>, que las considera subsistentes (en virtud del proceso de actualización general del régimen foral, previsto en la disposición adicional primera de la Constitución), sin perjuicio de las bases a que hace referencia el art. 149.1.18ª de la Constitución. En esta disposición adicional del Concierto Económico aparecen, con toda nitidez, los términos de la confrontación entre las particularidades históricas de los actuales territorios forales y la legislación básica estatal. De entre aquéllas, se tratan de rescatar las facultades que, en el orden económico y administrativo, les reconoció, a las diputaciones vascas, el art. 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906; se someten al proceso de actualización, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía (disposición adicional primera de la Constitución) y se depuran y aplican las que se consideren subsistentes, ("sin perjuicio de las bases..."). Del texto de la disposición adicional tercera del Concierto Económico se deduce la prevalencia de la legislación básica estatal sobre las facultades que reconoce a las diputaciones forales el añejo Real Decreto que cita; y, como la concreción del alcance de la garantía constitucional de la autonomía municipal forma parte de la legislación básica<sup>37</sup>, la conclusión inmediata es que aquellas facultades ceden frente a las bases reguladoras del régimen jurídico de la autonomía municipal (que traen causa directamente de la propia Constitución)<sup>38</sup>. Evidentemente, si el requi-

<sup>31</sup> Así lo entiende Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Los derechos histórico de los territorios forales*, Cívitas-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 217.

<sup>32</sup> Con claridad en la STC 76/1988, de 26 de abril.

<sup>33</sup> Parece lógica esta cautela, si tenemos en cuenta que en la fecha de aprobación de este Concierto Económico se estaba tramitando la Ley 40/1981 a la que nos hemos referido anteriormente (que traía causa del RD-ley 3/1981) y pocos meses antes se había dictado la STC 4/1981.

<sup>34</sup> Límite que se reitera en la posterior legislación básica estatal de desarrollo del art. 149.1.18ª de la Constitución (núm. 6 de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985 y disposición adicional decimoctava de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales; BOE 30 de diciembre de 1988).

<sup>35</sup> Su contenido es idéntico en el de 1981 y en el actual.

<sup>36</sup> Este Real Decreto renueva el Concierto Económico – el cuarto– con las provincias vascongadas, puede verse en José María de ESTECHA Y MARTÍNEZ, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, tomo I, pp. 251-255.

<sup>37</sup> Extensamente, en este sentido, la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

<sup>38</sup> En este sentido la STS de 11 de abril de 1990 señala que "cuando la Ley de Concierto (1981) dice que las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeña el Estado en materia de imposición y ordenación de los respectivos tributos, corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, no significa que si el Estado dejara de desempeñarlas en el régimen común, pueda seguir con ellas la Diputación foral porque entonces entraría en juego el límite insalvable de la cuota de autonomía lograda por el resto de las corporaciones locales".

sito de aprobación previa, por el órgano competente del Ministerio de Hacienda, de las ordenanzas fiscales de las corporaciones locales (o cualquier otro acto genérico de tutela) es contrario a este principio constitucional, no hay razón alguna para mantener la constitucionalidad de la misma actuación tutelar ejercida por una diputación foral<sup>39</sup>. Así pues, entre los derechos históricos derivados del artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, susceptibles de actualización, no podrían incluirse "las facultades de tutela financiera... en materia de imposición y ordenación" de tributos locales a que se refiere el artículo 45.2 del Concierto Económico de 1981, que no encuentran amparo en la disposición adicional primera de la Constitución, por ser contrarias a la autonomía municipal que consagran sus artículos 137 y 140. Limitándonos a la materia a que se refiere el artículo 45 del Concierto Económico de 1981, debemos concluir que las diputaciones forales carecen de título de intervención de carácter tutelar en materia de imposición y ordenación de tributos locales; carencia que se extiende a todo control genérico que sitúe a los ayuntamientos en una posición de subordinación o dependencia quasi jerárquica respecto de aquéllas instituciones forales<sup>40</sup>. Esta carencia de título ejecutivo de intervención tutelar no afecta, lógicamente, a la potestad normativa de los territorios históricos en materia de tributos locales.

## VII. LA TUTELA FINANCIERA EN LA LTH

La LTH, más de dos años después<sup>41</sup> de la aprobación del Concierto Económico de 1981, establece lo siguiente, respecto de la tutela financiera, en el número 1 de su disposición adicional segunda:

<sup>39</sup> Con toda claridad, en estos términos, la STS de 3 de abril de 1990.

<sup>40</sup> FERNÁNDEZ, *Los derechos...*, cit., pp. 102 y ss., considera que la doctrina constitucional (se refiere a las SS.TC 4/1981 y 14/1981, de 29 de abril) está en abierta contradicción con la intensa tutela a la que los municipios de los territorios forales han estado sometidos, desde 1853, por las diputaciones forales (que, en general, tampoco fue de mayor intensidad que el ejercido por el Estado respecto de los de régimen común).

<sup>41</sup> Recordemos que la LTH lleva la fecha de 25 de noviembre de 1983 y fue publicada en el BOPV de 10 de diciembre siguiente.

"Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus Municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico".

La mención a "las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden" indica que el precepto no pretende alterar las que tienen atribuidas las diputaciones forales, respecto de los municipios de su respectivo territorio histórico; lo que nos lleva, como precedente legal inmediato, al Concierto Económico de 1981, entonces vigente. Recordemos que el artículo 45.2 de éste se refiere "a las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación" de determinados tributos locales. Pero, como hemos razonado, estas facultades carecen de efectividad tras la Constitución de 1978, por ser incompatibles con el principio de autonomía municipal. Hemos visto también que las facultades de tutela financiera comprenden la ejecución de la distribución de la participación de los municipios en los ingresos por tributos concertados<sup>42</sup>; y ésta es una facultad que se hallaba atribuida a las diputaciones forales en el artículo 46 del Concierto Económico de 1981. En consecuencia, entre las facultades de tutela financiera que cita la disposición adicional segunda de la LTH habría que entender incluida la distribución, entre los municipios, de la participación en los ingresos por tributos concertados. La misma disposición adicional se remite al artículo 46 del Concierto Eco-

<sup>42</sup> Las SS.TC 96/1990, 331/1993 y 171/1996, antes citadas, se refieren a la ejecución de la participación de los municipios en los ingresos por tributos estatales o que los presupuestos de la Comunidad Autónoma destinen a dichas entidades. Es evidente que el criterio es igualmente válido para los ingresos por tributos concertados.

nómico de 1981, por lo que es clara la vinculación de las citadas facultades de las diputaciones forales con la posición de éstas en la financiación de los municipios, en un doble sentido: a) quedan obligadas a garantizar, al conjunto de los municipios de su respectivo territorio, un nivel de recursos no inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común; y b) se les reconoce la facultad de distribuir dichos recursos –entre los municipios– con los criterios que estimen convenientes, “conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico”. Así pues, el número 1 de la disposición adicional segunda de la LTH utiliza la expresión “facultades de tutela financiera” no para acoger el concepto contenido, bajo la misma expresión, en el artículo 45.2 del Concierto Económico de 1981 –limitadas a la materia de imposición y ordenación de tributos locales–, sino para referirse a las facultades que el artículo 46.1 del mismo Concierto Económico atribuye a las diputaciones forales en la financiación de los municipios.

### VIII. LA MODIFICACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO EN 1990

El Concierto Económico de 1981 fue modificado por la Ley 2/1990, de 8 de junio<sup>43</sup>, para su adaptación a las leyes reguladoras de las haciendas locales y de tasas y precios públicos<sup>44</sup>. En lo relativo a las facultades de tutela financiera, esta Ley da una nueva redacción al artículo 45 del Concierto Económico, que queda con el siguiente texto:

“Las facultades de tutela financiera que en cada momento desempeñe el Estado en materia de imposición y ordenación de los tributos y precios públicos de las Entidades Locales corresponderán a las respectivas Diputaciones Forales, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades Locales Vascas inferior al que tengan las de régimen común”.

<sup>43</sup> BOE 12 de junio de 1990.

<sup>44</sup> Se refiere a la Ley 39/1988 y a la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE 15 abril 1989).

Como puede observarse, las “facultades de tutela financiera” son conceptualmente las mismas que las que cita el artículo 45.2 del Concierto Económico, en su redacción inicial de 1981. La ampliación del objeto de la tutela (ahora las facultades se refieren a la imposición y ordenación de todos los tributos<sup>45</sup> y precios públicos<sup>46</sup> de las entidades locales) no tiene mayor trascendencia, ya que las facultades de tutela financiera que ejercía el Estado, en esta materia, en 1991, eran prácticamente inexistentes<sup>47</sup>.

Por otra parte, el Concierto Económico, en redacción dada por la Ley 2/1990, no contiene ya

<sup>45</sup> Es decir, los impuestos locales (que la Ley 39/1988 reordena en cinco la diversidad hasta entonces existente), tasas y contribuciones especiales de las entidades locales.

<sup>46</sup> Concepto de ingreso que, aunque no se le atribuía el carácter de tributo, se había incorporado a la normativa tributaria estatal y se quiso incorporar también al Concierto Económico, como se explica en la exposición de motivos de la Ley 2/1990 en los siguientes términos: “Asimismo, también ha sido objeto de reforma el actual sistema de tasas estatales, habiéndose creado, en el ámbito de éste, una nueva categoría financiera constituida por los precios públicos, reforma ésta que también afecta a la concertación actualmente vigente en esta materia”. La delimitación conceptual de tasa y precio público, que hicieron la Ley 39/1988 y la Ley 8/1989, tuvo que ser sustancialmente modificada con motivo de la STC 185/1995, de 14 de diciembre; cuestión en la que no nos extendemos, ya que queda al margen de nuestro trabajo.

<sup>47</sup> Si exceptuamos las facultades –difícilmente calificables como de tutela– atribuidas, con carácter general, al Estado, en relación con los acuerdos de las entidades locales (y, en consecuencia, también sobre los relativos a los de imposición y ordenación de tributos locales), al amparo de los arts. 63 a 67 de la Ley 7/1985. Los arts. 15 a 19 de la Ley 39/1988, que regulan la imposición y ordenación de tributos locales, no prevén ninguna facultad específica de tutela en esta materia (y tampoco en los arts. 41 a 48, en relación con los precios públicos, que no tienen el carácter de tributos y a los que la Ley no refiere los términos “imposición” y “ordenación”). Parece que la mención a las limitadas facultades de tutela financiera que contiene el precepto transcrito no toma en debida consideración la modificación de la legislación reguladora de las haciendas locales para adecuarla al principio de autonomía municipal ya consagrado en la Constitución. En cualquier caso, obsérvese que las facultades de tutela financiera que refiere el art. 45 del Concierto Económico se siguen atribuyendo al órgano foral que asume el Gobierno y la Administración del territorio histórico (diputaciones forales) y no al que ejerce la máxima potestad normativa (juntas generales).

referencia alguna a la ejecución de la distribución de la participación en la recaudación por tributos concertados, entre las entidades locales (facultad, también, de tutela financiera). Sin embargo, atribuye a las diputaciones forales la ejecución de la distribución, entre dichas entidades, de su participación en tributos no concertados.

### IX. LA TUTELA FINANCIERA Y EL CONCIERTO ECONÓMICO ACTUALMENTE VIGENTE

Tras el examen y la delimitación de las facultades de tutela financiera y los antecedentes legislativos postconstitucionales relativos a las mismas, pasamos a analizar el alcance de las "facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeña el Estado en materia de Entidades Locales", a las que se refiere el artículo 48 del Concierto Económico actualmente vigente.

Lo primero que resalta es la ubicación sistemática de la mención a dichas facultades. Se extrae de la sección relativa a las haciendas locales e incluso del capítulo de los tributos, para situarla en el capítulo II, relativo a las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco; y, dentro de éste, en la sección titulada "Normas generales". Las facultades de tutela financiera se llevan a la categoría de principios generales (el quinto de los contenidos en el artículo 48) que rigen las citadas relaciones financieras, cuyo texto lo transcribimos en el apartado III. Parece, pues, evidente que alguna relación deben tener con dichos principios y el ámbito de relaciones en que se insertan.

El objeto de las facultades de tutela financiera se extiende ahora a todas las que desempeña el Estado en materia de entidades locales; no se limita a la imposición y ordenación de tributos. Por otra parte, el Concierto Económico ya no fija el titular de dichas facultades. Se limita a señalar que "corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco". Sea quien fuere su titular, tienen el mismo límite que en las redacciones anteriores que hemos visto: no pueden significar un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

Las facultades de tutela financiera compatibles con el principio constitucional de la autonomía municipal se reducen sustancialmente a las autorizaciones para el acceso al crédito y enajenaciones de bienes municipales y a la ejecución material de la distribución de la participación municipal en la recaudación de tributos estatales y autonómicos (en nuestro caso, aplicable también a la distribución de la participación en la recaudación por tributos concertados). La competencia para la concesión, a los municipios vascos, de las autorizaciones referidas ha correspondido históricamente al Estado<sup>48</sup>. La distribución de la participación de los municipios en la recaudación por tributos concertados, desde que se abrió esta vía de financiación municipal, ha correspondido a las diputaciones vascas concertadas; inicialmente –antes de la creación de la Comunidad Autónoma- a la de Álava<sup>49</sup> y, después de la Constitución de 1978 –creada ya la Comunidad Autónoma-, a las tres. El artículo 48 del Concierto Económico se refiere a las faculta-

<sup>48</sup> Ya la Real Orden de 8 de agosto de 1891, sobre la vigencia de la Real Orden de 8 de junio de 1878 (ESTECHA Y MARTÍNEZ, Régimen Político..., cit., tomo I, pp. 82-83), dictada a solicitud de las tres diputaciones vascas a la Presidencia del Consejo de Ministros (vid. Nicolás VICARIO Y PEÑA, Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas, tomo I, pp. 196-197), que da publicidad y carácter oficial, para las tres provincias, a la Real Orden de 13 de diciembre de 1882, sobre atribuciones de las diputaciones provinciales vascongadas en materia de examen y aprobación de los presupuestos y cuentas municipales (ESTECHA Y MARTÍNEZ, Régimen Político..., cit., tomo I, pp. 79-82), dispone, en su apartado 3º, que, de acuerdo con las Leyes Municipales (de 2 de octubre de 1877, puede verse en Boletín Jurídico-administrativo ALCUBILLA, 1882, pp. 381 y ss.; vid. su art. 85) y Provincial (de 29 de agosto de 1882 –Boletín Jurídico-administrativo ALCUBILLA, 1882, pp. 680 y ss., vid. su art. 77) entonces vigentes, "los Ayuntamientos y Corporaciones provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya necesitan obtener la aprobación del Gobierno para la enajenación de bienes, derechos reales y títulos de Deuda pública, ó la contratación de empréstitos que pudieran comprometer los recursos de los presupuestos municipales y provinciales relacionados necesariamente con el cumplimiento de los intereses permanentes y las obligaciones generales del Estado". Este criterio se mantuvo constante en la legislación posterior, vid. arts. 539 a 545 del Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924 (Diccionario de la Administración Española ALCUBILLA, Anuario 1911, pp. 671 y ss.); arts. 8 y 10 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 (aplicable sólo en Álava).

<sup>49</sup> Vid. Decreto-ley de 10 de agosto de 1954.

des de tutela financiera en general, por lo que deben entenderse comprendidas en el mismo todas las manifestaciones legales de ésta.

Vamos a referirnos, en primer lugar a la ejecución de la distribución de la participación de las entidades locales<sup>50</sup> vascas en la recaudación por tributos concertados. Aunque, como decimos, ni el Estatuto de Autonomía ni el Concierto Económico actualmente vigente contienen una referencia explícita en este sentido, el número 1 de la disposición adicional segunda de la LTH establece que corresponde a las diputaciones forales distribuir, entre los municipios de su respectivo ámbito territorial, su participación en la recaudación por tributos concertados. El legislador autonómico, al aprobar la LTH, no tenía margen de disponibilidad para atribuir esta facultad a otra institución, ya que el artículo 46.1 del Concierto Económico de 1981, entonces vigente, la atribuía a las diputaciones forales (formaba parte del núcleo esencial o intangible de la foralidad). Ahora, se plantea la cuestión del margen de disponibilidad del Parlamento Vasco para alterar la titularidad actual, modificando, en este sentido, la disposición adicional segunda de la LTH. Se trata

<sup>50</sup> El principio quinto del art. 48 del Concierto Económico se refiere a las facultades de tutela financiera en materia de entidades locales, en general; mientras que la disposición adicional segunda de la LTH se refiere a los municipios. A los efectos de seguir nuestra exposición, nos es suficiente con recordar que el principio constitucional de autonomía sólo protege a los municipios (y provincias –los territorios históricos también reúnen esta condición-). En consecuencia, las limitaciones constitucionales para la atribución legal de facultades de tutela sólo operan frente a éstos. Ahora bien, teniendo en cuenta que los municipios son las entidades básicas de la Administración Local y que el ordenamiento tampoco establece un régimen de autorizaciones (facultades de tutela) más intenso para el resto de las entidades locales –podría hacerlo-, nos referiremos a las facultades de tutela establecidas para los municipios (también aplicable al resto de las entidades locales). Por otra parte, son esencialmente los municipios el objeto de la financiación mediante la recaudación por tributos concertados, aunque también otras entidades locales pueden participar de esta financiación –de hecho, lo hacen-, pero no necesariamente. Entendemos que con esta aclaración podrá seguirse el texto, en el que en unas ocasiones nos referiremos a “entidades locales” y, en otras, a “municipios”, procurando ser fiel con el texto legal de referencia, sin que ello tenga más trascendencia a los efectos de nuestro razonamiento.

de determinar si el legislador autonómico puede desposeer, a las diputaciones forales, de su competencia para distribuir, entre las entidades locales de su territorio histórico, la participación de las mismas en la recaudación por tributos concertados, para atribuírsela –total o parcialmente- a las instituciones comunes (Administración autonómica) o si, por el contrario, dicha competencia permanece en el núcleo intangible de la foralidad. El análisis de esta cuestión debe partir de los siguientes referentes legales:

- a) El precepto legal que atribuye expresamente esta competencia a las diputaciones forales está contenido en una ley autonómica y ésta, en base a una regla general de ordenación de las fuentes del derecho, puede ser modificada por otra ley autonómica posterior en el tiempo<sup>51</sup>.
- b) La limitación de que el nivel de autonomía de las entidades locales vascas no sea inferior al que tengan las de régimen común no constituye ningún obstáculo especial para un posible cambio de la titularidad de la competencia a la que nos referimos<sup>52</sup>.
- c) El artículo 46.1 del Concierto Económico de 1981, que atribuía la competencia a las

<sup>51</sup> Vid. art. 2.2 del Código Civil. La LTH es una ley ordinaria del Parlamento Vasco; no está sometida a ningún procedimiento especial de elaboración, por lo que no está protegida por ninguna resistencia pasiva excepcional respecto de las leyes posteriores del mismo órgano legislativo; así pues, su modificación entra enteramente en el ámbito de la disponibilidad de éste (aunque la Comisión Arbitral, en consideración a la “función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco” que desempeña la LTH, ha establecido la “exigencia” de que su modificación se articule “de forma directa, expresa y fundada”; vid. sus Decisiones 5/2003, de 3 de noviembre, 1/2008 y 3/2012, entre otras).

<sup>52</sup> La garantía constitucional de la autonomía local tiene un carácter general, configura un modelo de Estado y corresponde a éste la fijación de los principios o criterios básicos, en materia de organización y competencia, de las entidades locales constitucionalmente necesarias (SS.TC 32/1981, de 28 de julio, y 214/1989, entre otras). La limitación es la misma sea quien sea el titular de la competencia y es indisponible para las fuentes normativas autonómicas.

diputaciones forales, la vinculaba a las facultades derivadas de los derechos históricos de éstos.

- d) Aunque el artículo 46.1 del Concierto Económico de 1981 fue suprimido por la Ley 2/1990, se mantuvo la competencia que el artículo 46.2 atribuía a las diputaciones forales para distribuir, entre las corporaciones locales de su territorio histórico, su participación en tributos no concertados. El artículo 51 del Concierto Económico actualmente vigente<sup>53</sup> mantiene también a las diputaciones forales como titulares de esta competencia o facultad de tutela financiera.

El ejercicio histórico de una competencia por las diputaciones forales no supone un límite infranqueable para el legislador autonómico, puesto que tal ejercicio histórico no puede sustituir o desplazar los mandatos estatutarios o legales que actualizan el régimen foral, ni cabe sostener que este régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que la actualicen (STC 76/1988). La nueva ubicación de la mención a las facultades de tutela financiera en el capítulo II, relativo a las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco podría indicar que las Administraciones del País Vasco y del Estado, negociadoras del Concierto Económico (que se incorpora a la Ley que lo aprueba), consideran que se trata de una cuestión que debe resolverse en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, lo que supondría remitirla a la disponibilidad del titular de la potestad legislativa dentro de la misma<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Que reproduce prácticamente el art. 46 del anterior Concierto Económico modificado por la Ley 2/1990.

<sup>54</sup> El Concierto Económico es entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; por otra parte, el único órgano legislativo de ésta (cuyo ámbito territorial se extiende, además, a toda la Comunidad Autónoma) es el Parlamento Vasco (arts. 25 del Estatuto de Autonomía y 6.2 de la LTH). Es evidente que, remitida la cuestión al ámbito interno de la Comunidad Autónoma, no se le puede negar la potestad primera para identificar la institución competente para el ejercicio de las facultades de tutela financiera a las que nos referimos. Así lo entiende también la reciente Decisión 3/2012, de la Comisión Arbitral, según la cual, corresponde al Parla-

El artículo 46.1 del Concierto Económico de 1981 anudaba a sus derechos históricos la facultad, de las diputaciones forales, de efectuar la distribución de la participación de las corporaciones locales de sus respectivos territorios, en la recaudación por tributos concertados. Es evidente que este precepto actualizaba el derecho histórico al que se refería (nunca antes legalmente reconocido, de modo explícito, a las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa). Al amparo de tal actualización, el Parlamento Vasco incorpora dicha facultad a la legislación autonómica y los territorios históricos a la normativa foral; y los órganos forales de éstos la ejercen pacíficamente. En esta situación, el precepto estatal que operó la actualización primera del derecho histórico desaparece del ordenamiento jurídico y quedan las normas autonómicas y forales que la completaron y desarrollaron. La actualización de un derecho histórico, con la correspondiente atribución competencial, para su ejercicio actual, no fija definitivamente y para siempre al titular de dicha competencia ni la regulación de su ejercicio (de la disposición adicional primera de la Constitución no se deduce –ni mucho menos– una única actualización posteriormente inmodificable). Tal titularidad y ejercicio, una vez incorporados al derecho positivo, pueden ser modificados de conformidad con las normas reguladoras de la ordenación de fuentes y de producción de normas jurídicas. Ahora bien, la primera actualización la hizo el legislador estatal. Si la hizo, aunque fuera partiendo de un texto acordado entre representantes del Estado y del País Vasco<sup>55</sup>, es que se consideró competente para atribuir la titularidad de la competencia a las diputaciones forales. De este modo, implícitamente, negaba la competencia autonómica para fijar dicha titularidad. Sin embargo, en la modificación del Concierto Económico de 1981, producida por la Ley 2/1990, el legislador estatal omite toda referencia

mento Vasco decidir sobre la titularidad de las facultades de tutela financiera a que se refiere el art. 48.5 del Concierto Económico.

<sup>55</sup> Recordemos que el Concierto Económico, tanto el de 1981 como el actual, es acordado entre el Estado y el País Vasco (art. 41.1 del Estatuto de Autonomía); y en la representación de éste se incluyen las instituciones comunes y las forales.

a la titularidad de la competencia para distribuir la participación municipal en la recaudación por tributos concertados. Ello es debido, sin duda, a que, pocos meses antes, por Ley 39/1988, se modificó el sistema de financiación de los municipios, sustituyendo la participación de éstos en un fondo nacional de cooperación (al que se refería el artículo 46.1 del Concierto Económico de 1981) por su participación en la recaudación del Estado, vía tributos estatales, de acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio<sup>56</sup>. Del mismo modo, en el Concierto Económico actualmente vigente, los representantes del Estado y del País Vasco, en primera instancia, y el legislador estatal, dando rango de ley a lo acordado por aquéllos, han considerado como un principio de las relaciones financieras entre ambas instancias territoriales, que las facultades de tutela financiera que desempeña el Estado, en territorio común, en materia de entidades locales, han de corresponder, en el País Vasco, a las instituciones competentes de éste. Es patente que el legislador estatal no aprecia un interés supraautonómico que deba ser protegido mediante su incorporación a una ley estatal, en la determinación del titular de la competencia –en el ámbito interno del País Vasco– para el ejercicio de las facultades de tutela financiera en materia de entidades locales.

Queda, pues, por determinar el alcance, en esta materia, de la limitación que supone, para el legislador autonómico, la garantía institucional de la foralidad, reforzada por la disposición adicional tercera del actual Concierto Económico, que mantiene a las diputaciones forales en la titularidad de las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906. Este precepto, en relación con el Concierto Eco-

<sup>56</sup> Arts. 112 y ss. de la Ley 39/1988. De este modo, el Estado no entra a regular la participación municipal en la recaudación por tributos cedidos a las Comunidades Autónomas (dejando su regulación a éstas); por la misma razón, en Estado tampoco entra a regular la financiación de los municipios vascos por su participación en la recaudación por tributos concertados. Por el contrario, mantiene la regulación de la distribución de la participación de las corporaciones locales en la recaudación por tributos no concertados, que son ingresos presupuestarios del propio Estado.

nómico que aprobaba la misma disposición que la contenía y otras disposiciones anteriores<sup>57</sup>, atribuía a las diputaciones vascas unas facultades de tutela financiera –relativas a la autorización de arbitrios y a la aprobación de presupuestos y cuentas– que no son aplicables a los municipios en el actual marco constitucional; y las potestades normativas en materia de tributos locales, comprendidas también en el citado precepto, ya están actualizadas en el Concierto Económico vigente. Las facultades, de difícil precisión, que les atribuye la Real Orden de 8 de junio de 1878 con la expresión “acuerdos de la Diputación Provincial... relativos á... los medios de cubrir los Ayuntamientos y las Corporaciones provinciales sus atenciones” no parece que comprendan la distribución, entre los municipios de su respectivo territorio, de la participación de éstos en la recaudación por tributos concertados, ya que: a) se trata de una fuente de financiación municipal que no estaba legalmente prevista en la etapa histórica remitida (ni en 1878 ni en 1906); b) el fundamento teleológico de la atribución de las citadas facultades a las diputaciones vascas se vinculaba al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Concierto Económico en vigor, especialmente el pago del cupo<sup>58</sup>; y c) no cabe vincular la distribución de parte de la recaudación por tributos concertados a un mejor aseguramiento del pago del cupo. En consecuencia, no parece que se trate de una facultad especialmente protegida por la disposición adicional tercera del Concierto Económico. Las facultades (derechos históricos) a las que nos remite ésta disposición estaban sustancialmente ordenadas a asegurar la obtención de ingresos –municipales y provinciales– con las que las diputaciones pudieran hacer frente al pago del cupo; no un flujo financiero inverso (de diputaciones a ayuntamientos). Además, los términos imprecisos en que está formulado el dere-

<sup>57</sup> Especialmente la Real Orden de 8 de junio de 1878 y otras que ya hemos citado.

<sup>58</sup> Como se deduce, con toda claridad, de la Real Orden de 8 de junio de 1878, en relación con su antecedente inmediato, como fue la Real Orden de 12 de diciembre de 1877; la disposición transitoria cuarta de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 y Real Orden de 8 de agosto de 1891.

cho histórico al que nos referimos<sup>59</sup>, que nos remite a redacciones previstas para un momento histórico muy alejado del actual, con regímenes de haciendas municipal y provincial muy distin-

<sup>59</sup> Criterio común en la doctrina y en las resoluciones de la jurisdicción contencioso-administrativa ESTECHA Y MARTÍNEZ, Régimen Político..., cit., tomo I, p. 7, se refiere a las dificultades que el peculiar sistema tributario de las provincias vascongadas presentaba para la implantación del vigente en el resto del Reino. Esto hizo que se entablaran negociaciones entre el Gobierno y las diputaciones de estas provincias para adoptar la fórmula de celebrar conciertos, en virtud de los cuales la Hacienda Real percibiría periódicamente, de las diputaciones vascas, las cantidades calculadas por cada uno de los conceptos contributivos, subrogándose éstas, en el lugar de aquélla, en la recaudación. Si las diputaciones vascas habían de responder al Estado del cumplimiento de las bases convenidas, era preciso reconocerles unas atribuciones y otorgarles unas facultades especiales, extraordinarias y más amplias de las que disponían las diputaciones sujetas a la ley general. Afirma que el sistema seguido para ello fue "declarar que las Diputaciones Vascongadas tienen facultades especiales en materias económico-administrativas ó... que continuarán investidas de las que han venido ejerciendo, fórmula que sólo sería lógica y racional, si previamente se hubiesen señalado"; lo cual -dice- no se hizo. Considera, en este sentido, que "no podemos á priori enumerar las facultades económico-administrativas atribuidas á las Diputaciones Vascongadas, ni menos señalar su alcance y extensión, sino que tenemos necesidad de acudir al medio casuístico, á la jurisprudencia establecida, para de hechos particulares venir á sentar la regla general... para poder justificar... ante el poder central que en tal o cual materia han venido entendiendo como de su competencia". VICARIO Y PEÑA, Los Concierdos..., cit., tomo I, p. 526, estima que "la legislación que fija y determina las relaciones económicas de las Diputaciones vascongadas con el Poder central, y las atribuciones que á aquéllas competen, forman un caos, en el que existen soberanas disposiciones distintas en espíritu y tendencia, que, sin embargo de su heterogeneidad, se ha pretendido y pretende sumarlas, haciendo de esa anarquía legislativa un cuerpo legal de doctrina"; lo que considera "absurdo e irrealizable"; el mismo autor, ya en Las costumbres administrativas de la autonomía vascongada, Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, Madrid, 1903, pp. 27-28, señala que "ninguna de las leyes ni disposiciones emanadas del Poder Central define ni determina cuáles y cuántas son las atribuciones del orden administrativo ó del económico que ejercen las Diputaciones vascas" y que "tampoco dichas Diputaciones tienen ningún cuerpo de doctrina en que se enumeren o detallen dichas facultades", lo que no le sorprende "tratándose de la sociedad vascongada, cuya legislación ha sido eminentemente consuetudinaria"; añade que "en España no hay, pues, una ley que expresamente haya señalado todas y cada una de las atribuciones de las Corporaciones de Vasconia" (p. 293); y se refiere también a la necesidad de subsanar esta carencia, citando -p. 295- un dictamen de los le-

tos, impiden su aplicación directa con el suficiente grado de certeza y de seguridad jurídica. Parece evidente que la situación requiere de una concreción -actualización- legal, como la

trados LAMBARRI, LECANDA Y ANGULO (puede verse en Sesiones de la Diputación de Vizcaya, segundo semestre de 1896-97, Archivo de la diputación foral de Bizkaia, p. 167) en el que se apela a la "necesidad de determinar con toda exactitud y precisión el estado de derecho en lo concerniente al régimen económico-administrativo de estas Provincias (las vascongadas), definiendo en términos que presten solución á todos los casos de la práctica y que fijen un criterio que imposibilite la divergencia é incoherencia que actualmente se advierte en las resoluciones dictadas". En un informe del Excmo. Ayuntamiento de Bilbao, de 17 de octubre de 1913, Información sobre la Hacienda provincial, Imprenta provincial, Bilbao, 1913, p. 13, se refiere "la tan discutida como poco aclarada cuestión acerca de los efectos del Concierto Económico en el sistema tributario de los Ayuntamientos vascongados y en las relaciones de éstos con sus respectivas Diputaciones"; añade que con motivo de la presentación en las Cortes del proyecto de ley, de 31 de mayo de 1907, de modificación del régimen de la Administración Local (que no culminó su tramitación en el Senado, por la caída del Gobierno conservador de MAURA), se perpetuó "la ambigüedad en problema tan importante, con la enmienda del Sr. Llorente por la que las Diputaciones Vascongadas y Navarra seguirán investidas de sus atribuciones en sus propias facultades y en sus relaciones con los Ayuntamientos en cuanto difieran de lo establecido en aquel proyecto de Ley". FRANCISCO GÁSCUE, Asamblea de la Administración Municipal Vasca (recopilación de trabajos), AA.VV., Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 1920, pp. 53-104, se pregunta en relación con las atribuciones que refiere el art. 15 del RD. de 13 de diciembre de 1906: "¿Cuáles son esas atribuciones que las Diputaciones vienen de hecho, ejerciendo? ¿Dónde están condensadas, o reunidas, o codificadas?" Y contesta: "En ningún lado". FEDERICO ZABALA Y ALLENDE, El Concierto Económico, ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?, Bilbao, 1927 (reproducción en facsímil por la diputación foral de Bizkaia, 1998), pp. 114-115, se refiere al "estado de vaguedad y de generalidad, necesitado de precisión circunstancial", en que queda la fórmula relativa a las atribuciones que "vienen ejerciendo"; y añade que "en cada caso será necesario probar que tal atribución concreta y determinada se ha venido ejerciendo por las Diputaciones; y el juicio que formemos de las pruebas aportadas será más o menos benévolo o favorable a las Diputaciones según la mayor o menor igualdad, parecido o analogía entre los actos que ahora se pretenden realizar y otros ejercidos antes, y según el mayor o menor afecto hacia el país vasco del que ha de emitir su juicio u opinión" (entendiéndolo así, difícilmente cabe mayor inseguridad). SANTIAGO LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, Contribución a la teoría de los Derechos Históricos Vascos, IVAP-HAEE, Bilbao, 1997, p. 153, señala que "no es fácil responder a la pregunta de en qué consisten esas competencias que, al amparo del sistema de Concierdos Económicos, fueron asumiendo las Diputaciones vascas hasta constituir un

contenida en el número 1 de la disposición adicional segunda de la LTH, que atribuye a las diputaciones forales la distribución de la participación municipal en la recaudación por tributos concertados. Históricamente, desde que existe este recurso de los municipios, la distribución de la participación de éstos en los tributos concertados la han venido realizando las diputaciones vascas concertadas. Pero no hay una disposición legal de fuente estatal que impida, al legislador autonómico, alterar la titularidad de esta competencia ejecutiva de distribución. Ahora bien, el ejercicio histórico incide en la imagen de las instituciones forales protegida por la garantía institucional. En principio, la fidelidad a la práctica histórica de atribuir a las diputaciones vascas las facultades de tutela financiera (incluida la distribución de los recursos a los que nos referimos) parece exigir la atribución, de las que son compatibles con la Constitución, a los territorios históricos. No obstante, esta primera apreciación debe ponderarse debidamente con el hecho de que la razón que justificó la atribución histórica de tales facultades a las diputaciones vascas no rige actualmente en los mismos términos. Las actuales diputaciones forales ya no necesitan de facultades de tutela financiera para obtener unos ingresos, procedentes de los municipios, y asegurarse los medios necesarios para hacer frente al pago del cupo (además, esta obligación, en el Concierto Económico actual, es de la Comunidad Autónoma –no de cada uno de los territorios históricos, por separado frente al Estado, por lo que el fundamento teleológico a quien daría entrada en la escena jurí-

---

*peculiar régimen económico-administrativo, porque siempre se mantenían en una especie de nebulosa que impedía su concreción”; lo que sí afirma es que el sistema “les permitiría ir ejerciendo competencias de carácter económico y administrativo que se irían ampliando sucesivamente en los distintos Conciertos Económicos”. Vid. también FERNÁNDEZ, Los derechos... , cit., p. 155; y Eduardo J. ALONSO OLEA, El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico, HAEE/IVAP, Oñate, 1995, p. 18. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo), que, en su sentencia 528/1994, de 15 de julio, se refiere a “un ejercicio de atribuciones realizado de forma genérica por medio de un encadenamiento de preceptos que se reclaman recíprocamente pero sin que se desvele el contenido concreto de su enunciado”.*

dica es a aquélla). No es fácil delimitar los contornos de la imagen reconocible de la foralidad. Es evidente que esta protección institucional proscribía el vaciamiento competencial de las instituciones forales<sup>60</sup>, pero también parece claro que no puede impedir al legislador autonómico entrar a regular aquellos aspectos del “régimen local” –título competencial habilitante, protegido, asimismo, por el bloque de la constitucionalidad- en los que se aprecie un interés supraterritorial digno de protección.

La facultad de tutela financiera consistente en la ejecución de la distribución, entre las entidades locales de su respectivo territorio histórico, de las participaciones de éstas en la recaudación por tributos no concertados, es una competencia atribuida a las diputaciones forales en virtud del artículo 51 del Concierto Económico actualmente vigente, por lo que no es disponible para el legislador autonómico. Se trata también de una competencia de ejecución, cuyo contenido se limita a la práctica de la distribución de la participación municipal en la recaudación por tributos no concertados, siguiendo las normas de reparto de carácter general<sup>61</sup>, ya que se refiere a la participación en ingresos del Estado (tributos no concertados, no vinculados, por tanto, a la gestión recaudatoria foral) y el establecimiento de los criterios de distribución de éstos corresponde al Estado<sup>62</sup>.

Las entidades locales necesitan de autorización para la enajenación y gravamen de bienes inmuebles cuyo valor exceda del 25% de los recursos ordinarios de la entidad<sup>63</sup>. Teniendo en cuenta que de la enajenación se obtienen recursos para las haciendas locales, la autorización re-

---

<sup>60</sup> Protección, por otra parte, incorporada al derecho positivo en el mismo bloque de la constitucionalidad, vid. arts. 41.2 y 37.3 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

<sup>61</sup> Arts. 118 y ss. del TRLHL, aplicados de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del correspondiente ejercicio.

<sup>62</sup> Vid. SS.TC 96/1990, 331/1993 y 233/1999.

<sup>63</sup> Vid. art. 79 del TRRL y art. 109 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD. 1372/1986, de 13 de junio (BOE 17 de julio de 1986).

ferida puede considerarse también como un supuesto de tutela financiera. La competencia para su concesión corresponde, por prescripción estatutaria<sup>64</sup>, a los órganos forales de los territorios históricos<sup>65</sup>, por lo que forma parte del núcleo intangible de la foralidad, no modificable por el legislador autonómico.

En materia de acceso al crédito, el artículo 53 del TRLHL somete a autorización las siguientes actuaciones de las entidades locales:

- a) La concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo<sup>66</sup> y concesión de avales, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro negativo; o cuando el capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior. Las entidades locales de más de 200.000 habitantes podrán sustituir estas autorizaciones por la presentación de un escenario de consolidación presupuesta-

ria<sup>67</sup>, para su aprobación por el órgano competente (el mismo que para autorizar las operaciones de endeudamiento)<sup>68</sup>.

- b) Las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, siempre que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España<sup>69</sup>; o se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público<sup>70</sup>.

De acuerdo con el artículo 53.7 del TRLHL, para el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere el párrafo anterior, el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, la situación económica de la entidad peticionaria, plazo de amortización de la operación, la futura rentabilidad económica de la in-

<sup>64</sup> El art. 37.3.d) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco atribuye a los órganos forales de los territorios históricos competencia exclusiva, dentro de sus respectivos territorios, en materia de régimen de bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

<sup>65</sup> Aunque los preceptos de la legislación estatal antes citados se la atribuyen, con carácter general, a las Comunidades Autónomas.

<sup>66</sup> La exigencia de autorización se extiende a las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, así como a la sustitución de las operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Se trata de detalles –al igual que las modificaciones puntuales del régimen de acceso al crédito, de carácter temporal, que se introducen en las leyes de presupuestos anuales– en los que no nos extendemos, ya que no afectan al hilo argumental de este trabajo; en lo sucesivo los omitiremos, siempre que no tengan una relevancia significativa.

<sup>67</sup> Este escenario de consolidación presupuestaria contendrá el compromiso, de la entidad local, del límite máximo del déficit no financiero e importe máximo del endeudamiento para cada uno de los tres ejercicios siguientes.

<sup>68</sup> Con carácter general, el Ministerio de Economía y Hacienda (o el que, de acuerdo con la distribución de competencias entre las distintas áreas del Gobierno, tenga atribuida ésta), salvo que la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad local tenga atribuida, en su Estatuto de Autonomía, la tutela financiera sobre las entidades locales. En nuestro caso, es el ordinal quinto del art. 48 del Concierto Económico el que atribuye dicha tutela financiera, como sabemos, a las "instituciones competentes del País Vasco". El art. 55 de la Norma Foral vizcaína 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales (BOB 31 diciembre 2005), somete estas operaciones a la autorización de la Diputación Foral de Bizkaia, con la particularidad de que permite presentar el escenario de consolidación presupuestaria sustitutivo de las autorizaciones individuales a entidades locales de más de 75.000 habitantes.

<sup>69</sup> No se consideran financiación exterior las operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea y con entidades financieras residentes en alguno de dichos países.

<sup>70</sup> El art. 53.5 del TRLHL somete, en todo caso, a la autorización de la Administración del Estado las operaciones a que se refiere esta letra. El art. 55.6 de la Norma Foral vizcaína 9/2005 las somete a la autorización de la Diputación Foral de Bizkaia.

versión a realizar y demás condiciones que conlleve el crédito a concertar o a modificar<sup>71</sup>.

Finalmente, el último apartado del artículo 53 del TRLHL establece que las leyes de presupuestos generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general<sup>72</sup>.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, somete también a autorización los planes económico-financieros elaborados por corporaciones locales en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> De acuerdo con el art. 13.5 de la reciente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE 30 de abril de 2012), la autorización que conceda el Estado o la Comunidad Autónoma "tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como el cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley". El art. 20.2 de la misma Ley Orgánica añade que en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del TRLHL (municipios que sean capital de provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes y provincias), todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora precisarán autorización del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

<sup>72</sup> La Norma Foral vizcaína 9/2005 reproduce este párrafo sustituyendo la mención a las leyes de presupuestos generales del Estado por la remisión a las normas forales de presupuestos de la Diputación Foral de Bizkaia. Sin embargo, ni el precepto citado del TRLHL ha sido cuestionado, ni la STC 57/1983 cuestiona la competencia estatal para establecer, por medio de disposiciones legales o reglamentarias, límites al endeudamiento de las entidades locales; facultad que excede la de tutela financiera. Tampoco tenemos noticia de que la Norma Foral referida haya sido impugnada.

<sup>73</sup> Vid. art. 23.4 de la citada Ley Orgánica. Los planes los aprueba en pleno de la corporación; pero las correspondientes a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del TRLHL están sometidas a la aprobación definitiva de la Administración estatal o autonómica que tenga atribuida la tutela financiera sobre las mismas. El art. 19 del anterior Texto

En unos supuestos<sup>74</sup> la competencia para autorizar se otorga al titular de la tutela (órgano estatal o autonómico competente), mientras que en otros se atribuye, en todo caso, al Estado (operaciones de financiación exterior y emisiones de deuda pública). Esta atribución competencial al Estado supone la ubicación del acto autorizativo fuera del título competencial "tutela financiera". El acto, en sí, tiene carácter tutelar, pero tiene también un alcance añadido que incide en principios o valores constitucionales cuya protección se atribuye al Estado en la Carta Magna. La STC 57/1983 ya advierte que el recurso de las entidades locales al endeudamiento presenta, en algunos casos, "unas implicaciones competenciales que van más allá del limitado aspecto de la tutela financiera sobre los entes locales, para incidir en el área de la política crediticia y el del equilibrio económico"; y considera la posibilidad de que, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito, por parte de la entidad local, haya de quedar sujeta al control estatal<sup>75</sup>. Las SS.TC 56 y 57/1983 otorgan, en estos casos, carácter prevalente al título competencial del Estado y atribuyen a éste la competencia para el acto autorizativo<sup>76</sup>. El tí-

*Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por RD Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (BOE 31 de diciembre de 2007, derogado por la Ley Orgánica 2/2012), sometía también a autorización los programas de inversiones, destinados a atender actuaciones productivas, cuya financiación diera lugar a una situación excepcional de déficit presupuestario de la entidad local (vid. también art. 14 del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, para su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por RD. 1463/2007, de 2 de noviembre -BOE 3 de noviembre de 2007-); esta autorización se atribuía siempre a la Administración del Estado, que posteriormente debía comunicar, en su caso, al órgano autonómico que ejercía la tutela financiera.*

<sup>74</sup> Arts. 53.1 y 2 del TRLHL y 23.4 Ley Orgánica 2/2012.

<sup>75</sup> Señala que las mismas Comunidades Autónomas están sujetas a la autorización del Estado para concertar las operaciones de crédito que refiere el art. 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades Autónomas (BOE 1 de octubre de 1980). Entre los títulos estatales prevalentes cita expresamente las materias crédito y actividad económica.

<sup>76</sup> La primera de ellas resuelve un conflicto entre el Estado y la Generalidad de Cataluña y señala que "la intervención en el crédito local (se refiere al acto autorizativo) podrá tener su justificación y finalidad en

tulo autonómico "tutela financiera" será el habilitante del acto autorizativo si no están implicados los objetivos a que responde la competencia que está reservada al Estado<sup>77</sup>; es decir, cuando el objeto de la autorización no trasciende el interés local<sup>78</sup>. Las SS.TC 56 y 57/1983 sitúan aquél título competencial autonómico "dentro del marco establecido por el artículo 149.1.18ª (de la Constitución), que comprende las bases del régimen local" (así pues, la tutela financiera de las entidades locales se inserta dentro del título competencial más amplio "régimen local"). Si la preservación de lo básico (sea en materia de ordenación del crédito, equilibrio económico u otra) precisa del complemento del acto autorizativo, éste es de la competencia del Estado<sup>79</sup>, siguiendo el mismo criterio de distribución que rige en las materias en las que las bases están atribuidas al Estado, y el desarrollo de éstas y los actos de ejecución a la Comunidad Autónoma. Como la tutela financiera se constriñe a actos de ejecución<sup>80</sup> será menos probable la necesidad de su complemento, para preservar lo básico, que el recurso al complemento reglamentario. Ahora bien, como dice la STC 57/1983, hay casos en los que el legislador no somete el control del recurso

*una acción de conjunto en la apelación al crédito y en la evitación de alteraciones en el equilibrio económico –caso en que es obligada una competencia estatal... o limitarse sin incidencia notable en estas áreas a la tutela de otros intereses –caso en que prevalecerá el título competencial de la tutela financiera–" (este último es el que se da en el supuesto que resuelve).*

<sup>77</sup> La STC 56/1983 se refiere a las competencias estatales contenidas en las reglas 11ª ("sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros") y 13ª ("bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") del art. 149.1 de la Constitución.

<sup>78</sup> Vid. STC 134/2011.

<sup>79</sup> La STC 57/1983 señala que "cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11ª, 13ª y 18ª) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas; pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable".

<sup>80</sup> Expresamente la STC 56/1983.

al crédito, por parte de las entidades locales, a unas reglas definidas de las que la autorización sea un acto de mera constatación reglada; es decir, la autorización comprende tanto el control del endeudamiento como el de la oportunidad de la operación de crédito. Según el TC, en estos casos, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico, la competencia del acto autorizativo (da prevalencia a aspectos que afectan al conjunto de la economía)<sup>81</sup>. La competencia estatal para autorizar las operaciones de crédito de financiación exterior de las entidades locales y de las que éstas instrumenten mediante emisiones de deuda o de cualquier otra forma de apelación al crédito público, deriva del artículo 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, al igual que la competencia para autorizar similares operaciones de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Esta doctrina justificaba, en la normativa anterior reguladora de la estabilidad presupuestaria, la atribución al Estado de la competencia para autorizar programas de inversiones destinados a atender actuaciones productivas cuya financiación diera lugar a una situación excepcional de déficit presupuestario de la entidad local (vid. arts. 10 a 14 del Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, aprobado por RD. 1463/2007); situación no prevista en la Ley Orgánica 2/2012, actualmente vigente. Las SS.TC 134/2011 y 195 y 198/2011, de 13 de diciembre, apoyan la competencia estatal para dictar normas sobre estabilidad presupuestaria en las reglas 11ª, 13ª, 14ª y 18ª del art. 149.1 de la Constitución. Sin embargo, la citada Ley Orgánica 2/2012 se dicta en desarrollo del art. 135 de la Constitución (vid. Reforma de 27 de septiembre de 2011, en el BOE de la misma fecha), que establece el mandato de desarrollar su contenido por ley orgánica (no abundamos más en el tema, ya que, aun siendo jurídicamente muy interesante, se aleja del objeto de este trabajo).

<sup>82</sup> En este sentido la STC 11/1984, de 2 de febrero. Más recientemente, diversas sentencias (vid. SS.TC 189/2011, de 23 de noviembre, y 198/2011) apoyan la competencia estatal para autorizar operaciones de crédito a las entidades que no cumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria en el art. 149.1.11ª y 13ª de la Constitución. La STC 133/1997, de 16 de julio, califica las competencias estatales del art. 149.1.11ª de la Constitución como "instrumentos al servicio de una política monetaria y crediticia única y, por tanto, de una política económica común. Esa política monetaria y crediticia general no es solamente susceptible de ser establecida por la vía normativa, sino que la consecución de intereses generales perseguidos por la ordenación estatal del crédito exigirá en ocasiones, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, que el Gobierno de la Nación proceda a

De acuerdo con el artículo 48 del Concierto Económico, las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de entidades locales, corresponden a las "instituciones competentes del País Vasco". Actualmente, no existe ninguna norma legal, de fuente estatal ni autonómica, que atribuya expresamente las citadas facultades a las instituciones comunes o a las forales, salvo que se consideren comprendidas entre "las facultades de tutela financiera, que legalmente les corresponden sobre sus municipios" a las diputaciones forales, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la LTH. Pero parece dudoso que este precepto deba interpretarse, según su dicción literal, como atributiva de nuevas competencias de tutela financiera a los órganos forales, sino como una remisión a las que "legalmente les corresponden"; es decir, mediante una atribución legal previa. Por otra parte, la mención genérica a la "Comunidad Autónoma", en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 2/2012 no debe entenderse como atributiva de la competencia específica de tutela, para autorizar operaciones de crédito y planes económico-financieros municipales, a las instituciones comunes<sup>83</sup> Si volvemos, de nuevo,

---

*la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación corresponde la dirección de la política monetaria y financiera general, como parte de la política del Estado"; y reitera la doctrina de que las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias y también la potestad de realizar actos de ejecución; potestades ejecutivas que se traducen en efectivas decisiones de política económica que trascienden del ámbito estricto de la ordenación del crédito, para incidir en el más amplio de la política monetaria y financiera. La STS de 24 de noviembre de 1999 (RJA 8808/1999) basa la competencia estatal para autorizar emisiones de deuda pública en las reglas 11ª y 13ª de la Constitución. Las emisiones de títulos de deuda incide en la política monetaria, que es competencia exclusiva del Estado (vid. STC 96/1984, de 16 de octubre). La STC 134/2011 apela también a las competencias estatales de las reglas 11ª y 13ª del art. 149.1 de la Constitución, en cuanto que tanto las operaciones de financiación exterior como las emisiones de deuda pueden incidir en la política crediticia y en el equilibrio económico.*

<sup>83</sup> La atribución de la competencia para aprobar los planes económico-financieros municipales a "la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local (que) tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales" (art. 23.4 Ley Orgánica 2/2012),

a la remisión contenida en la disposición adicional tercera del Concierto Económico, vemos que la competencia controvertida puede considerarse incluida en "los acuerdos de la Diputación Provincial... relativos á los medios... de cubrir los Ayuntamientos sus atenciones"<sup>84</sup> u otras facultades tutelares, con proyección en el presupuesto municipal, que la Real Orden de 8 de junio de 1878 atribuía a las diputaciones<sup>85</sup>. Pero, como hemos señalado anteriormente, la Real Orden de 8 de agosto de 1891 excluía de la competencia de las diputaciones vascas la autorización, a las entidades locales, para la contratación de empréstitos, aunque se produjeron resoluciones contradictorias que reflejaban las dudas sobre la titularidad de la competencia. En el derecho positivo posterior, hasta la actual etapa constitucional, la competencia para autorizar a las entidades locales, el acceso al crédito, ha estado atribuida a la Administración del Estado. Teniendo en cuenta este elemento histórico y la escasa certeza de las disposiciones a las que remite la adicional tercera del Concierto Económico, en cuanto a la identificación y actualización de los derechos históricos a que se refiere, debemos llegar a la conclusión de que no ubica la tutela financiera, en materia de acceso al crédito de las entidades locales, en el ámbito competencial de las diputaciones forales. De acuerdo con lo expuesto, las facultades de tutela financiera sobre las entidades locales, a las que nos hemos referido, son de la competencia de las instituciones del País Vasco porque así lo establece el artículo 48 del Concierto Económico. Corresponde al Parlamento Vasco determinar su atribución a las instituciones forales o a las comunes, como en su día lo hizo en virtud de la dispo-

---

*debe entenderse referida al titular de las facultades de la tutela financiera sobre las entidades locales, en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma; que es precisamente la titularidad que se discute.*

<sup>84</sup> El recurso al crédito puede considerarse como un medio que tiene el Ayuntamiento para cubrir sus atenciones.

<sup>85</sup> La aprobación definitiva y el seguimiento del plan económico-financiero está ordenada a controlar la política presupuestaria del ayuntamiento, para que cumpla sus objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto (arts. 21 y 23 y ss. de la Ley Orgánica 2/2012).

sición adicional segunda de la LTH. Convendría que el legislador autonómico procediera a precisar la titularidad de las potestades de tutela que refiere el artículo 48 del Concierto Económico, para, de este modo, facilitar la labor hermenéutica y evitar incómodos conflictos competenciales<sup>86</sup>.

La atribución al Estado –en todo caso–, de la competencia para otorgar el acto autoritativo, ha de apoyarse en un título que trascienda el de “tutela financiera”<sup>87</sup>. Su fundamento debe hallarse en competencias exclusivas atribuidas al Estado en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, especialmente en sus reglas 11ª (política monetaria en general, incluidas las divisas y las bases de ordenación del crédito) y 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que el TC denomina también equilibrio económico). Mediante dichas autorizaciones, el Estado no actúa el título competencial “tutela financiera” de las entidades locales (no la podría actuar en relación con las ubicadas en las Comunidades Autónomas que tienen atribuida esta competencia), por lo que aquellos actos ejecutivos no pueden considerarse incluidos entre las facultades de tutela financiera a que se refiere el artículo 48 del Concierto Económico<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Tradicionalmente se ha venido entendiendo que las facultades de tutela financiera a las que nos referimos corresponden a los territorios históricos; así, el Acuerdo de las Juntas Generales de Gipuzkoa, de 7 de febrero de 1984, sobre asunción y regulación de la tutela financiera sobre las operaciones de crédito que pretendan concertar las corporaciones locales de Gipuzkoa (BOG 17 febrero 1984), deduce de la disposición adicional tercera del Concierto Económico de 1981 (la misma que la actual) y del art. 15 del RD. de 13 de diciembre de 1906, la competencia foral para la autorización de las operaciones de crédito de las entidades locales (y sin apelar a otro título, el Acuerdo excede de las facultades de tutela financiera, para entrar a regular el régimen de autorización de las operaciones de crédito; lo mismo hacen las normas forales reguladoras de las haciendas locales actualmente vigentes en los tres territorios históricos).

<sup>87</sup> Es la única razón que permite excluir, la facultad de otorgar estas autorizaciones, de la competencia de las Comunidades Autónomas que tienen atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

<sup>88</sup> Con carácter general, no parece que se pueda atribuir un mayor alcance o contenido a las facultades de

tutela financiera que el art. 48 del Concierto Económico atribuye a las instituciones competentes del País Vasco, que a la competencia de tutela financiera estatutariamente atribuida a las Comunidades Autónomas que la tengan. En consecuencia, la autorización a que se refiere el art. 55.6 de la Norma Foral vizcaína 9/2005 no puede excluir o sustituir a la autorización estatal del art. 55.3 del TRLHL.

