



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 20, Octubre de 2023

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 03-07-2023

Modificado: 24-07-2023

Aceptado: 24-07-2023

Prepublicado: 27-07-2023

Publicado: 16-10-2023

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11242>

Páginas: 47-66

Referencia: Medina Alcoz, L. (2023). La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 47-66. <https://doi.org/10.24965/reala.11242>

La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales

The evident incompetence of central government to exert powers of financial control on local government

Medina Alcoz, Luis

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Derecho Administrativo (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7135-8323>

lmedinaa@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Titular de Derecho administrativo, exletrado del Tribunal Constitucional, codirector del Grupo complutense de investigación sobre autonomía local y primer premio de estudios sobre Administración local del INAP (2009).

RESUMEN

La Administración General del Estado se considera responsable de la tutela financiera de los entes locales integrados en determinadas comunidades autónomas, las que, careciendo del régimen especial vinculado a la foralidad, cuentan con Estatutos que no mencionan específicamente la tarea. De modo que, cuando el legislador encomienda un acto de fiscalización al nivel de gobierno que tenga atribuida la tutela financiera, el Ministerio de Hacienda se da por aludido. Ello le lleva a asumir respecto de los entes locales de aquellas comunidades una función ejecutiva tan importante para la configuración del poder local como es el informe preceptivo y vinculante de sostenibilidad financiera previsto en el artículo 7.4 de la Ley de bases del régimen local. Esta situación de hecho choca abiertamente con el sistema de distribución competencial, tal como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional respecto de la tutela financiera, en general, y del indicado informe de sostenibilidad, en particular. Contrariamente a lo que ocurre en la práctica, resulta inconcuso que el Estado no tiene atribuida la tutela financiera de ente local alguno y, correlativamente, que la tienen todas las comunidades autónomas, en cuanto titulares de las competencias de ejecución en materia de régimen local.

PALABRAS CLAVE

Distribución de competencias; descentralización asimétrica; ejecución del régimen local; tutela financiera de los entes locales; Ministerio de Hacienda; planes económico-financieros; informe de sostenibilidad financiera; competencias locales.

ABSTRACT

Central Government is in fact exercising the power of «financial protection» of local governments belonging to selfgoverning regions (comunidades autónomas) whose founding Statutes do not specifically mention such a task. Therefore, when national legislator generally entrusts an inspection act to the level of government that has been assigned financial protection of local councils, the Ministry of Finance assumes that it has been alluded to. This leads him to assume an execution competence which is crucial for the delimitation of local competences such as the mandatory and binding financial sustainability report provided for in article

7.4 of the Act regulating the bases of the local government. This situation in fact contrasts openly with the constitutional system of distribution of powers, as it has been interpreted by the Constitutional Court with respect to financial protection, in general, and the aforementioned mandatory and binding sustainability report, in particular. Contrary to what happens in practice, it is undisputed within that jurisprudence that Central Government has not been attributed financial protection to any local entity and, correlatively, that all the selfgoverning regions have it, as holders of the powers of execution in matters of local government.

KEYWORDS

Distribution of powers; asymmetric decentralization; execution of statutes on local government; financial protection of local government; Ministry of Finance; economic-financial plans; financial sustainability report; powers of local government.

SUMARIO

1. LA TUTELA FINANCIERA EN LA PRÁCTICA. 1.1. CENTRALIZACIÓN DE HECHO DE LA TUTELA FINANCIERA DE ALGUNOS ENTES LOCALES. 1.2. DOS EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS. 1.2.1. Informe de seguimiento de planes económico-financieros de los entes locales. 1.2.2. Informe de sostenibilidad financiera para el ejercicio de competencias propias generales de los entes locales. 1.3. PROBLEMAS DE LA LÓGICA COMPETENCIAL QUE APLICA EL MINISTERIO DE HACIENDA. 1.4. NECESIDAD DE CONTRASTAR LA PRÁCTICA MINISTERIAL CON LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL. 2. LO QUE HA DICHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA TUTELA FINANCIERA, EN GENERAL. 2.1. APROXIMACIÓN. 2.2. LA TUTELA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES COMO COMPETENCIA DE EJECUCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL. 2.3. LA DISTRIBUCIÓN ASIMÉTRICA INICIAL. 2.4. LA DISTRIBUCIÓN SIMÉTRICA ACTUAL. 2.5. EL ESTADO PUEDE ATRIBUIRSE ALGÚN CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO, PERO NO COMO TITULAR DE LA TUTELA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES, QUE ES SIEMPRE AUTONÓMICA. 3. LO QUE HA DICHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL INFORME VINCULANTE DE SOSTENIBILIDAD DEL ARTÍCULO 7.4 LBRL, EN PARTICULAR. 3.1. LA STC 101/2017, DE 20 DE JULIO. 3.2. LA STC 107/2017, DE 20 DE JULIO. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. LA TUTELA FINANCIERA EN LA PRÁCTICA¹

1.1. Centralización de hecho de la tutela financiera de algunos entes locales

La llamada «tutela financiera» o «tutela financiera de los entes locales» es la facultad ejecutiva de intervención o control sobre la actividad económica o financiera de las corporaciones locales ejercida por un nivel superior de gobierno. Se trata de una competencia de gestión o administración, esto es, una atribución que no se refiere a la regulación de la actividad económico-financiera de los entes locales, sino a su aplicación mediante, por ejemplo, autorizaciones, inspecciones, informes, recepción de datos e informaciones de envío obligado y otros actos de fiscalización².

La tutela financiera es una competencia repartida de hecho de modo *asimétrico*. Y ello porque la Administración General del Estado todavía hoy se considera responsable de llevarla a efecto respecto de algunos entes locales: los integrados en las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Región de Murcia³. No he logrado hallar un documento oficial que

¹ Trabajo elaborado en ejecución de los objetivos del Grupo complutense de investigación que dirijo junto con el profesor Tomás Cano Campos sobre "Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa" (ref. 931089). Los profesores José María Baño León, Eloísa Carbonell Porras, Marcos Almeida Cerrada y Tomás de la Quadra Salcedo Janini, así como el letrado del Tribunal Constitucional Pedro Ibáñez Buil han leído una versión anterior. Agradezco públicamente sus valiosas observaciones.

² En este sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1, 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 5 b).

³ Así lo expresa un informe de la Abogacía del Estado (<http://femp.femp.es/files/3580-994-fichero/Informe%20Abogac%C3%ADa%20del%20Estado.pdf>) y un documento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre las competencias de las diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL):

<http://femp.femp.es/files/3580-829-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20Y%20FUNCIONES%20DE%20COORDINACION%20DE%20LAS%20DIPUTACIONES%20PROVINCIALES%20%202.pdf>. El dato puede confirmarse a partir de los ofrecidos en el portal

explique detenidamente por qué el Estado se atribuye la tutela financiera en unos casos y no en otros. No obstante, el Ministerio de Hacienda da a entender que es competente porque las comunidades citadas: (i) no se benefician de la protección constitucional de la foralidad (disposición adicional 1.ª CE) ni de regímenes especiales vinculados a ella⁴; y (ii) sus Estatutos no hacen referencia expresa a la «tutela financiera» como atribución autonómica⁵.

De modo que, cuando, como es cada vez más frecuente desde la crisis financiera de 2007-2008, el legislador encomienda un acto de fiscalización al nivel de gobierno «que tenga atribuida [o « ejerza »] la tutela financiera»⁶, el Ministerio de Hacienda se da por aludido. Lo mismo cuando la ley emplea fórmulas análogas, asignando el control al Estado con la salvedad siguiente: «o, en su caso, a la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera»⁷; o «salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales»⁸.

Web de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, creada por Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, por ejemplo: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/WEB/EJECUCION-PRESUPUESTARIA/Informe-complementario-evaluacion-individual-CCLL-Cierre-2022.pdf>. También lo confirman los informes publicados por el propio Ministerio de Hacienda y Función Pública, a los que haré referencia en breve.

⁴ La LRSAL establece específicamente que estos controles económico-financieros corresponden a la Comunidad foral (Disposición adicional 2.ª.3) y a las «Instituciones competentes» [disposición adicional 2.ª.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en la redacción dada por el artículo 1.34 LRSAL] o «Diputaciones forales» del País Vasco [disposición adicional 8.ª del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el artículo 2.4 LRSAL]. Por lo demás, las Leyes 12/1981, de 13 de mayo (sobre el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco) y 28/1990, de 26 de diciembre (sobre el convenio económico con la Comunidad foral) especificaron que «las facultades de tutela financiera» respecto de la actividad local «que, en cada momento, desempeñe el Estado» «corresponderán» a «las diputaciones forales vascas» o «a la Comunidad foral, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales» «inferior al que tengan las de régimen común» (refiriéndose a determinados sectores, respectivamente, artículos 45.2 y disposición adicional 7.ª, en la redacción dada por la Ley 25/2003, de 15 de julio; respecto de la «materia de Entidades locales» en su conjunto, el actualmente en vigor artículo 48.5 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco).

⁵ Manifiesta a las claras este criterio de reparto, por ejemplo, el Acuerdo de 27 de julio de 2022 de la Comisión bilateral de cooperación Canarias-Estado en relación con el ejercicio por parte de esta Comunidad Autónoma de las competencias previstas en el artículo 105.3 de su Estatuto de Autonomía (BOC núm. 105, de 1 de junio de 2023). Véanse también los convenios de colaboración para el intercambio recíproco de información sobre riesgos asumidos por las entidades locales celebrados en 2007 y 2008 entre el Ministerio de Hacienda y varias comunidades autónomas reputadas competentes para ejercer la tutela financiera (Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja), accesibles en el BOE.

⁶ El legislador utiliza esta fórmula para señalar la Administración responsable de las tareas siguientes: medidas cuantificadas de gestión de cobros y pagos, de reducción de gastos o de incremento de ingresos, cuando el periodo medio de pago de la corporación supere en más de treinta días el plazo máximo de pago de la normativa de morosidad [artículo 18.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), en la redacción dada por el artículo 1.5 de la Ley orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público]; informe favorable de sostenibilidad financiera como condición de ejercicio de competencias locales [artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.3 LRSAL]; informe preceptivo para la creación y supresión de municipios o la alteración de sus lindes (artículo 13.1 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.5 LRSAL); colaboración con las diputaciones en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros de las corporaciones locales [artículo 116 bis.3 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.30 de la LRSAL]; autorización de la decisión municipal favorable a emplear patrimonio público del suelo para reducir deuda comercial y financiera [artículo 52.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que trae causa del artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo (aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio), en la redacción dada por la disposición final 4.ª LRSAL]; resolución de las discrepancias entre el órgano interventor y el pleno de la corporación en relación con los reparos efectuados por el primero (artículo 218.2 TRLHL, en la reacción dada por el artículo 2.3 LRSAL; disposición adicional 16.ª TRLHL, introducida por Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica); autorización de operaciones tales como la concesión de avales, reavales y otras garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario (artículo 48 bis.5 TRLHL, introducido por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico).

⁷ Artículos 20.2, 24.4 y 26.2 LOEPSF, refiriéndose, respectivamente, a la autorización de todas las operaciones endeudamiento de la corporación local que haya incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública; el informe de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio; y las facultades de cumplimiento forzoso en el caso de que la corporación local no haya presentado o aprobado (o haya incumplido) el plan de económico-financiero o de reequilibrio y no haya adoptado una serie de medidas.

⁸ Artículo 23.4 LOEPSF, refiriéndose a la aprobación definitiva y seguimiento de los planes económico-financieros elaborados por los entes locales. Cabe citar también las obligaciones de envío de información a la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local, dependiente del Ministerio de Hacienda), que unas veces se imponen a las entidades locales (bajo la consideración de que respecto de ellos el Estado ejerce la tutela financiera); y otras a las comunidades autónomas (por ser ellas, según se entiende, las titulares de aquella competencia): Real Decreto 1438/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la Central de

La práctica del Ministerio de Hacienda puede ilustrarse a través de dos actos de fiscalización muy significativos, que el legislador ha atribuido mediante esta genérica fórmula y, por tanto, sin especificar si corresponden al nivel central o al autonómico. Los abordo a continuación.

1.2. Dos ejemplos significativos

1.2.1. Informe de seguimiento de planes económico-financieros de los entes locales

El primer ejemplo es el informe de seguimiento de los planes económico-financieros que han de elaborar las corporaciones locales en caso de incumplimiento de la regla de gasto o de los objetivos de estabilidad presupuestaria o deuda pública, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF).

A partir de la información disponible en el portal Web del Ministerio de Hacienda, puede comprobarse que, en efecto, este Departamento está vigilando los planes económico-financieros de entes locales pertenecientes a comunidades autónomas no forales cuyos Estatutos vigentes no incluyen una referencia expresa a la «tutela financiera»⁹. Correlativamente, no está aprobando tales informes respecto de entes locales navarros y vascos o pertenecientes a cualquiera de las comunidades cuyos Estatutos sí aluden expresamente a aquella tarea (Andalucía¹⁰, Aragón¹¹, Asturias¹², Canarias¹³, Castilla y León¹⁴, Cataluña¹⁵, Galicia¹⁶, La Rioja¹⁷). Es sintomático que el portal del Ministerio incluya un apartado denominado «Informes de seguimiento de EE.LL de CC.AA con tutela financiera», que se remite a las Webs de la Diputación foral de Vizcaya y a los de Asturias, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia y La Rioja.

Para el Ministerio de Hacienda lo decisivo es que el Estatuto omita la expresión «tutela financiera». Por eso se entiende competente para aprobar informes de seguimiento del plan económico-financiero del Ayuntamiento de Santander¹⁸, pese a que el Estatuto cántabro atribuye a la Comunidad la tarea de «velar por los intereses financieros de los entes locales» (artículo 52.1). Por lo mismo, informa los planes del Ayuntamiento de Palma¹⁹ y del Consejo insular de Mallorca²⁰ porque, aunque hasta 2007 el Estatuto balear incluía aquella expresión, ha desaparecido en la nueva redacción. El caso canario es particularmente revelador. Durante el primer semestre de 2018, antes, por tanto, de la entrada en vigor del nuevo Estatuto (que hará referencia expresa por vez primera en esta comunidad a la tutela financiera), el Ministerio de Hacienda aprobó los informes de seguimiento de los planes económico-financieros del Ayuntamiento de Arona (Santa Cruz de

Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local); en la actualidad, Título V del Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

⁹ Véase: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCLLs/InformeSeguimientoPEF.aspx>

¹⁰ Artículo 60.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ya en el Estatuto de 1981 (artículo 62.1).

¹¹ Artículo 114.1 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El Estatuto de 1982 se refería solo a la tarea autonómica de «velar por los intereses financieros de los Entes locales» (artículo 53). Tras su reforma de 1996 (Ley Orgánica 5/1996), incluyó ya la mención a la tutela financiera (artículo 53.1).

¹² Artículo 51 bis de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, añadido por el artículo único.46 de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

¹³ Artículo 105.3 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Ausente en el Estatuto de 1982.

¹⁴ Artículo 54 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ausente en el Estatuto de 1983, que, no obstante, sí preveía que «[c]orresponde a la Comunidad velar por los intereses financieros de los entes locales de su territorio, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 a 142 de la Constitución» (artículo 41.1, que pasó a ser el 52.1 tras la reforma de la Ley Orgánica 4/1999, 8 enero).

¹⁵ Artículo 218.5 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ya en el Estatuto de 1979 (artículo 48.1).

¹⁶ Artículo 49.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

¹⁷ Artículo 53.1 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 enero.

¹⁸ https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/InformacionCCLLs/20200526_Informe%20Seguimiento%20PEF_Santander_2%20SEM%202019%20MINHAC.pdf

¹⁹ https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/informacioncclls/20171025_informe%20seguimiento%20pef_palma_1%20sem%202017%20minhafp.pdf

²⁰ https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/InformacionCCLLs/20200527_Informe%20Seguimiento%20PEF_Consejo%20Insular%20de%20Mallorca_2%20SEM%202019%20MINHAC.pdf

Tenerife²¹) y de los Cabildos de Gran Canaria²² y Lanzarote²³. Tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto, producida el mismo día de su publicación en el BOE el 6 de noviembre de 2018, el ministerio dejó de aprobar informes de seguimiento respecto de los municipios y cabildos insulares. De hecho, el propio Ministerio, en respuesta a una recomendación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (sobre la necesidad de vigilar la presentación y remisión para su aprobación del plan económico-financiero del Cabildo de Tenerife), afirmó que ya «no es el órgano de tutela porque tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de diciembre, de reforma del Estatuto de Canarias, la comunidad asume esta función»²⁴. Por entonces el Gobierno de Canarias inició negociaciones con el de España para el traspaso de medios materiales y personales que permita el ejercicio de las facultades de tutela financiera²⁵; negociaciones que culminaron en el Acuerdo de 27 de julio de 2022 de la Comisión bilateral de cooperación Canarias-Estado en relación con «el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias de las competencias previstas en el artículo 105.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias»²⁶.

No obstante, esta pauta no se aplica en todos los casos. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no emplea la expresión «tutela financiera» y, sin embargo, el Ministerio de Hacienda no se entiende competente para llevarla a efecto ni, por tanto, para aprobar el indicado informe de seguimiento. Una posible explicación puede ser que, tras su última reforma (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), el Estatuto sí atribuye específicamente «la autorización de endeudamiento a los entes locales de la Comunitat Valenciana de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado» (51.1.7.^a). La doctrina viene interpretando por ello que el conjunto de la tutela financiera ha sido asumido por la *Generalitat*, máxime en el contexto de una reforma que ha incluido la llamada «cláusula Camps», que pretende dotar a esta comunidad del mismo nivel de autogobierno que la más autónoma de las comunidades autónomas (disposición adicional 2.^a)²⁷. Pero es posible que el Ministerio de Hacienda se haya retirado por la sencilla razón de que en este caso la *Generalitat* ha afirmado su competencia y está ejerciéndola efectivamente a través de un «Servicio de tutela financiera de entidades locales», responsable, entre otras tareas, de la «tramitación y seguimiento de los expedientes administrativos que se deriven del ejercicio de las funciones que la normativa de carácter básico en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera atribuye a las administraciones autonómicas»²⁸. Volveré sobre ello.

1.2.2. Informe de sostenibilidad financiera para el ejercicio de competencias propias generales de los entes locales

El segundo ejemplo útil para ilustrar la práctica ministerial en punto a la tutela financiera de los entes locales es un control, configurado como central dentro del sistema de competencias locales establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), tras su reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

²¹ https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/informacioncclls/20181031_informe_seguimiento_pef_arona_1_sem_2018_minhac.pdf

²² https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/informacioncclls/20181031_informe_seguimiento_pef_ci_gran_canaria_1_sem_2018_minhac.pdf

²³ https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/informacioncclls/20181031_informe_seguimiento_pef_ci_lanzarote_1_sem_2018_minhac.pdf

²⁴ Así lo explica este organismo en el documento «Recomendaciones nuevas 1T 2019»: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/01/recomendaciones2019/Recomendaciones-nuevas-2019_1Q.-xlsx-1.pdf

²⁵ Los diarios locales dieron cuenta de ello: https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/politica/canarias-asumira-financiera-entidades-locales_1_1168938.html. Según información de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Informe complementario de evaluación individual sobre la ejecución presupuestaria y regla de gasto de 2022 de las corporaciones locales, p. 10: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/WEB/EJECUCION-PRESUPUESTARIA/Informe-complementario-evaluacion-individual-CCLL-Cierre-2022.pdf>), tras la aprobación del nuevo Estatuto, el Gobierno canario se resistió a ejercer la tutela financiera de los municipios y cabildos insulares mientras no existieran los acuerdos correspondientes en el seno de la Comisión de transferencias Estado-Comunidad. Frente a ello, el Ministerio de Hacienda respondió que «el ejercicio efectivo de la competencia debe ser efectivo para la Comunidad desde la reforma del Estado autonómico, sin que sea preciso un acuerdo sobre transferencia de los medios necesarios a tal fin, según doctrina constitucional y criterio seguido para el resto de CCAA que han asumido esta competencia».

²⁶ BOC núm. 105, de 1 de junio de 2023, y BOE núm. 131, de 2 de junio de 2023.

²⁷ Véase: Vela Bargues et al. (2009, pp. 13-43).

²⁸ Véanse los Decretos del *Consell* 105/2019, de 5 de julio, de estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerías* de la *Generalitat*, y 169/2020, de 30 de octubre, de Reglamento orgánico y funcional de la Presidencia de la *Generalitat*, además del Portal Web de la *Generalitat*: https://www.gva.es/es/inicio/atencion_ciudadano/buscadores/departamentos/detalle_departamentos?id_dept=23872

Me refiero al informe preceptivo y vinculante sobre sostenibilidad financiera del que depende que los entes locales puedan ejercer competencias distintas de las delegadas o atribuidas mediante regulación legal específica (artículo 7.4 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.3 LRSAL), esto es, las que el Ministerio de Hacienda sigue denominando impropiedades «competencias impropias»²⁹ y que el Tribunal Constitucional, alineado con la doctrina académica³⁰, denominada con propiedad «competencias propias generales»³¹. Se trata de un mecanismo de control o tutela, pese a que el alto Tribunal haya preferido presentarlo eufemísticamente como «técnica para la delimitación de las competencias locales» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b)]³².

El Ministerio de Hacienda no ha publicado los informes vinculantes de sostenibilidad efectivamente emitidos. No obstante, aquellos de los que he tenido noticia se refieren siempre a entes locales de comunidades autónomas cuyos Estatutos carecen de aquella mención expresa a la «tutela financiera»: uno trata de la creación de un museo por parte de un ente local castellanomanchego; otros de la prestación del servicio de conservatorio de música por parte de ayuntamientos de la Región de Murcia³³; otro de una aportación económica anual a un centro asociado a la UNED por parte del Consejo Insular de Mallorca³⁴.

Hay otros datos reveladores de que el Estado está arrogándose la competencia para emitir informes de sostenibilidad respecto de entes locales de algunas comunidades autónomas. Me refiero al hecho de que el Ministerio de Hacienda ha puesto a disposición de los entes locales: (i) un documento de “Requisitos para la emisión del informe de sostenibilidad financiera del artículo 7.4 de la Ley de bases del régimen local (LBRL)” (enero de 2016)³⁵, que indica los elementos que el ente local debe aportar al Ministerio de Hacienda; (ii) una actualización del documento anterior (29 de enero de 2021), que hace constar que hay «comunidades autónomas en las que la tutela financiera es ejercida por este Ministerio de Hacienda» y que «ante la situación generada por la pandemia de la COVID-19, se han incrementado la petición de solicitudes vinculadas a gastos relacionados con los efectos derivados de la referida pandemia»³⁶; (iii) una “Guía para la emisión del informe de sostenibilidad financiera del artículo 7.4 de la Ley reguladora de las bases del régimen local” (19 de enero de 2023)³⁷; (iv) un documento de “Preguntas frecuentes sobre la emisión del informe de sostenibilidad del artículo 7.4 de la LBRL” (enero de 2023)³⁸; y (v) una aplicación para la presentación de solicitudes para la emisión del señalado informe, que incluye un tutorial de ayuda³⁹.

Las propias comunidades autónomas afectadas se presentan a veces como incompetentes, no sé si por convencimiento, resignación o simple comodidad. Lo hacen a las claras la Ley murciana 6/2014, de 13 de octubre (exposición de motivos⁴⁰) y el Decreto extremeño 15/2021, de 24 de marzo, relativos a las com-

²⁹ Por ejemplo, en el documento de enero de 2023 que después cito, de “Preguntas frecuentes sobre la emisión del informe de sostenibilidad del artículo 7.4 de la LBRL”.

³⁰ Velasco Caballero (2013, pp. 40-42).

³¹ Por todas, la STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3: «Se trata de las competencias que el artículo 7.4 LBRL califica como “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” y que este Tribunal ha adjetivado más precisamente como “propias generales” (SSTC 41/2016, FJ 10, y 54/2017, FJ 3. Se distinguen de las competencias “propias” del artículo 25 LBRL o “propias específicas” [SSTC 54/2017, FJ 3 d), 93/2017, FJ 4, y 101/2017, FJ 4 b)], no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas; si las reguladas en el artículo 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el artículo 7.4 LBRL están directamente habilitadas mediante una cláusula general básica, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones (STC 41/2016, FJ 10)».

³² Rebollo Puig (2019, p. 68): «El papel lo resiste todo, incluso esta afirmación. Pero lo que con toda evidencia hay en el precepto es la necesidad de que una Administración superior exprese previamente que se dan las condiciones exigidas por la ley para que un ente local pueda ejercer determinadas competencias y eso, aunque se quiera camuflar de no sé qué cosa, es un control previo de legalidad que funciona en esencia como una clásica autorización de tutela».

³³ Véase: https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Consejo_Gobierno/2021-07-01/punto_08_conservatorios.pdf

³⁴ Este último puede consultarse en: https://uned-illesbalears.net/wp-content/uploads/2018/05/07002-DD_Consejo-Insular-de-Mallorca_20170512_20171128_Art-7-4_FAVORABLE....pdf

³⁵ https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/RequisitosCompetenciasImpropiasArticulo_7-4_WEB_20160120.pdf

³⁶ https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/000_Requisitos%20Competencias%20articulo%207-4%20LBRL_WEB_20210107_v03.pdf

³⁷ <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/InstruccionesAplicaciones/Guia-requisitos-competencias-art-7-4-LBRL.pdf>

³⁸ <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/InstruccionesAplicaciones/PREGUNTAS-FRECIENTES-SOBRE-LA-EMISION-DEL-INFORME-DE-SOSTENIBILIDAD-FINANCIERA-DEL-ARTICULO-7-DEF.pdf>

³⁹ Se trata de la aplicación Athenea, disponible en AUTORIZA:

<https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/Autoriza.aspx/LoginAuto.aspx?a=140>

⁴⁰ «[E]l informe sobre el riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal no es emitido por esta Comunidad Autónoma por carecer de competencia sobre la tutela financiera de las entidades locales de la Región de Murcia».

petencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (exposición de motivos⁴¹ y disposición adicional primera⁴²). Las Leyes madrileña 1/2014, de 25 de julio, y castellanomanchega 8/2015, de 2 de diciembre, no son tan explícitas, pero es significativo que regulen el informe de inexistencia duplicidades del artículo 7.4 LBRL, pero no el de sostenibilidad. Lo mismo ocurre en el Decreto-ley de Baleares 2/2014, de 21 de noviembre, si bien su Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local sigue proclamando que «[c]orresponde a la comunidad autónoma el ejercicio de la tutela financiera sobre las entidades locales» (artículo 203.1).

Muy distinta ha sido la actitud de Canarias y la Comunidad Valenciana. Sus Estatutos tampoco aludían a la tutela financiera, pero una y otra han venido mostrando un interés en ejercerla plenamente congruente con su vocación autonomista histórica⁴³. La primera denunció ante el Tribunal Constitucional la invasión de su competencia de ejecución del régimen local por la atribución del informe del artículo 7.4 LBRL a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de los entes locales, si se interpreta que tal es la General del Estado⁴⁴. Después promovió y consiguió la reforma de su Estatuto para, entre otras cosas, atribuir expresamente a la Comunidad la tutela financiera de los municipios y cabildos insulares. Al poco, celebró un Acuerdo con la Administración General del Estado para facilitar su ejercicio. Y hace unos meses reguló las condiciones de otorgamiento del señalado informe⁴⁵. En cuanto a la Comunidad Valenciana, el Estatuto de 2007 sigue sin aludir a la «tutela financiera», pero la *Generalitat* se entiende competente para ejercerla, también a los efectos del informe de sostenibilidad financiera del artículo 7.4 LBRL. En 2014, una circular precisó el órgano autonómico competente para emitir este informe⁴⁶ y al año siguiente una orden reguló el procedimiento para su obtención, al parecer sin oposición del poder central; lo da entender la exposición de motivos⁴⁷. En 2018, tras varios años de experiencia, se aprobó una nueva regulación destinada a «delimitar y acotar determinados aspectos de los correspondientes informes, así como modificar y perfeccionar algún aspecto del procedimiento a fin de dotarlo de mayor celeridad»⁴⁸.

1.3. Problemas de la lógica competencial que aplica el Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda da a entender que la «tutela financiera» es una competencia específica que: (i) se distingue de las demás relacionadas con los entes locales, en particular, de la competencia de «ejecución del régimen local», esta sí enteramente descentralizada en todas las comunidades autónomas; (ii) la tienen atribuida los territorios forales y las comunidades autónomas cuyos Estatutos la mencionan expresamente; y (iii) corresponde por defecto al Estado, razón por la cual puede ejercitarla en las comunidades restantes.

El reparto competencial, así entendido, plantea dificultades y produce resultados muy llamativos, unas y otros indicativos por sí de que algo falla, es decir, de que tal no es ni puede ser la distribución verdaderamente establecida por la Constitución y los Estatutos.

⁴¹ «[D]ada la ausencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura de competencia autonómica en materia de tutela financiera de las entidades locales extremeñas, la solicitud de informe de sostenibilidad financiera deberá ser presentada ante el departamento ministerial competente de la Administración General del Estado, y así se contempla en la disposición adicional primera».

⁴² «Las entidades locales de Extremadura deberán presentar la solicitud de informe de sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal para el ejercicio de competencias distintas propias, transferidas y de las atribuidas por delegación ante el Ministerio de la Administración General del Estado en razón de la materia objeto del ejercicio competencial. Si el contenido de ese informe determina que se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto, no se podrán ejercer tales competencias».

⁴³ Estoy pensando en el proceso político que dio lugar a las célebres y polémicas Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, ambas de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias y a la Comunidad Valenciana, respectivamente.

⁴⁴ Se trata del recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 101/2017, de 20 de julio, que analizo después.

⁴⁵ Decreto 91/2023, de 25 de mayo, por el que se regula la emisión de los informes vinculantes para el ejercicio de competencias distintas de las propias y las delegadas por las entidades locales insulares y municipales de Canarias.

⁴⁶ Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de la Administración Local sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

⁴⁷ Orden 1/2015 de 26 de mayo, conjunta de la *Conselleria* de Presidencia, y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, y de la *Conselleria* de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para la obtención de los informes preceptivos previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, para el ejercicio de las competencias de los entes locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: «En estos momentos, y a la vista del criterio manifestado por la Administración del Estado en distintas actuaciones destinadas a aclarar la aplicación del régimen competencial derivado de la citada norma, se considera adecuado la aprobación de un texto normativo que regule pormenorizadamente el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985».

⁴⁸ Decreto 67/2018, del *Consell*, por el que se regula el procedimiento de los informes para el ejercicio por las entidades locales de competencias diferentes de las propias o delegadas. La cita entrecomillada es de la exposición de motivos.

En primer lugar, no se sabe cuál es el título que, de acuerdo con el planteamiento expuesto, daría cobertura a la competencia estatal por defecto. Los informes emitidos a su amparo por el Ministerio de Hacienda no invocan título alguno, citando todo lo más el reglamento organizativo interno que la atribuye a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local⁴⁹. La tutela financiera no está en el listado de competencias estatales del apartado 1 del artículo 149 CE. Tratándose de una competencia de ejecución, no puede entenderse implícita en el título «haciendas locales» ni en las bases del régimen local, del crédito o de la economía (artículo 149.1, números 11, 13, 14 y 18 CE), «competencias de diversa índole», pero «en todo caso competencias legislativas» [STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3 d)]. Tratándose de una competencia que puede simultáneamente ejercerse por el Estado y las comunidades autónomas, faltan el fuerte interés supraautonómico y la necesidad imperiosa de uniformidad que pudieran eventualmente justificar la extensión de las bases a tareas de gestión o administración (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C). De modo que lo único que resta para justificar la «tutela financiera» como competencia estatal sería la cláusula residual del artículo 149.3 CE («la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado»); una cláusula prácticamente inoperante habida cuenta de que cobra juego solo cuando «el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios» (por todas: STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 2).

En segundo lugar, de acuerdo con la interpretación ministerial, si falta en un Estatuto la alusión a la tutela financiera, no cabe indagar si puede entenderse implícita en un título más general, lo que contrasta con la pauta ordinariamente utilizada por el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, la omisión en un Estatuto de toda referencia a las «cámaras agrarias», la «ordenación del litoral» o los «vertidos industriales y contaminantes» no ha dado pie a la afirmación de la competencia estatal, pues tales materias han sido reconducidas a títulos autonómicos más amplios como «agricultura», «ordenación del territorio» o «protección del medio ambiente» (SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 21, y 149/1991, de 4 de julio, FJ 1).

En tercer lugar, si, como ocurre en Cantabria, el Estatuto habla de «velar por los intereses financieros de los entes locales», no habrá logrado con ello desapoderar al Ministerio de Hacienda, pues, de acuerdo con la lógica competencial expuesta, lo decisivo es que esté presente la expresión «tutela financiera»⁵⁰. No parece que el sistema constitucional de distribución de poder público propugne la aplicación de un criterio tan rígido y formalista como el subyacente a la práctica ministerial.

En cuarto lugar, si falta en un Estatuto la referencia a la tutela financiera que sí incluía una versión precedente, la interpretación ministerial obliga a entender que esa tarea fue inicialmente asumida por la comunidad autónoma, pero finalmente devuelta al Estado. Es el caso de Baleares: la mención introducida en el Estatuto de 1983⁵¹ desapareció tras la reforma de 2007, lo que ha llevado al Ministerio de Hacienda a hacer suya la tutela financiera de los municipios y consejos insulares de esta comunidad, pasando por alto que, de acuerdo con su exposición de motivos, la intención del Estatuto era «dar un paso más» en el autogobierno y que su Ley municipal sigue considerando la tarea como autonómica (artículo 203.1 de la Ley 20/2006). De ser correcta en términos constitucionales la interpretación ministerial, estaríamos, creo, ante el primer y único ejemplo de recentralización competencial impulsada desde abajo: la propia comunidad autónoma es la que, al promover la reforma de su Estatuto, habría propiciado la pérdida competencial. Si esto es así, choca que algo tan llamativo haya pasado inadvertido.

En quinto lugar, llama la atención la importancia asignada a la utilización de una expresión —«tutela financiera»— que poco después de su inclusión en los Estatutos catalán (1979), gallego (1981) y andaluz (1981), entró en desuso, convertida en una «palabra maldita» por evocar el régimen franquista de controles, que trataba a los entes locales como incapaces, como sujetos situados en una «posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otros entes territoriales» [STC 4/1981, de 2 de febrero, FFJJ 3 y 10 f)]. Incluso en el ámbito del Derecho privado la palabra «tutela» se ha sustituido por otras («curatela representativa» y «apoyos voluntarios») en el contexto de una reforma legal que pre-

⁴⁹ Artículo 3 del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Hoy, Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁵⁰ El artículo 52.1 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria se refiere a la función autonómica de «velar por los intereses financieros de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 CE».

⁵¹ Artículo 66 d), luego 72 d), tras la reforma de la Ley Orgánica 3/1999, de 7 de enero.

tende, justamente, dar mayor protagonismo a las personas con discapacidad, evitando su estigmatización y el paternalismo⁵². Lo cierto es que, dentro de ciertos límites, la llamada tutela financiera es perfectamente constitucional y no presupone ni la incapacidad ni la ausencia de autonomía de los entes locales, pero lo que quiero subrayar aquí es que para hablar de ella las leyes y los autores han preferido utilizar otras expresiones o referirse a sus concretas manifestaciones, al menos hasta la crisis financiera de 2007-2008⁵³. Si esto es así, resulta cuando menos extraño que se interprete que el Estatuto que evita la expresión «tutela financiera» ha querido dejar de incorporar el haz de facultades que encierra.

En sexto lugar, la alusión estatutaria a la tutela financiera, aunque se presente como decisiva, no lo es verdaderamente en varios casos. El Estatuto de la Comunidad Valenciana atribuye expresamente a «la Generalitat la autorización de endeudamiento de los entes locales» (artículo 51.1.7.^a), pero no la tutela financiera como tal. Tampoco hacen referencia a ella el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LO-RAFNA). En el caso valenciano, si la razón de que el Ministerio de Hacienda reconozca la tutela financiera autonómica fuese la llamada «cláusula Camps» (disposición adicional 2.^a), no se entendería fácilmente por qué igual criterio hermenéutico deja de operar en Extremadura; su Estatuto, tras la reforma de 2011, incluye también una cláusula de «homogeneidad competencial» (artículo 14). En cuanto a los territorios forales, ciertamente, la tutela financiera pudiera estar vinculada a sus «derechos históricos» (disposición adicional 1.^a CE). Ahora bien, no hay que olvidar que el plus competencial garantizado a estas comunidades mediante la cláusula de la foralidad solo opera a través del Estatuto o Ley Orgánica de mejoramiento, que es el instrumento que puede materializarlo [STC 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3 b)], sin perjuicio de la «función cuasiestatutaria» que en materia tributaria pueden llegar a desempeñar las leyes de concierto o convenio económico⁵⁴. De manera que, o se entiende que Cantabria, Baleares y Extremadura tienen estatutariamente atribuida la tutela financiera de la misma manera que las instituciones valencianas, vascas y navarras o han de ser otros los criterios que justifiquen la descentralización de la tarea solo en el segundo caso.

1.4. Necesidad de contrastar la práctica ministerial con la doctrina constitucional

Ya sabemos que la Administración General del Estado ejerce de hecho la tutela financiera respecto de los entes locales de *algunas* comunidades autónomas. He apuntado también varios de los problemas que suscitan los criterios de reparto competencial que aplica el Ministerio de Hacienda. La pregunta que ahora planteo es la siguiente: Partiendo de la Constitución, los Estatutos y la doctrina constitucional: ¿Cuál debería ser la instancia política encargada de la tutela financiera de los entes locales? Formulada de otros modos: ¿Cuál ha de ser la Administración responsable de ejecutar un acto de fiscalización cuando el legislador lo asigna a la instancia política que tenga atribuida la tutela financiera? ¿Cuál debe ser el nivel de gobierno responsable de la ejecución de aquellos controles económico-financieros y, muy en particular, del informe de sostenibilidad financiera previsto en el artículo 7.4 LBRL? Se trata, en suma, de contrastar la práctica ministerial con el sistema constitucional de reparto competencial.

La literatura especializada que conozco no se ha planteado esta cuestión. La tutela financiera parece envuelta en un halo de misterio que la protege frente a los criterios normales de reparto competencial. Los estudios dan por supuesta la competencia estatal respecto de los entes locales de algunas comunidades, como si fuera de suyo, como si la práctica del Ministerio de Hacienda se ajustara evidentemente al régimen constitucional de distribución de tareas. Sobrevuela la idea de que la reforma constitucional de 2011 y la consecuente consagración al más alto nivel del principio de estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE) justifican la estatalización de controles económico-financieros de la actividad local. Las insinuaciones críticas que a veces pueden leerse no llegan al punto de plantear si la Administración General del Estado tiene verdaderamente atribuida la tutela financiera de algunos entes locales⁵⁵. Ha contribuido a ello con toda seguridad que las propias comunidades autónomas afectadas no hayan suscitado controversias competen-

⁵² Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

⁵³ Rebollo Puig (2019, pp. 45-46).

⁵⁴ Jiménez Asensio (1997, pp. 127-172).

⁵⁵ Por todos, Lazo Vitoria (2013, pp. 71-92), Medina Guerrero (2014, pp. 147-161), Ramos Carvajal (2018, pp. 85-107), Carbonell Porras (2023, pp. 8-28).

ciales, con solo alguna (importante) excepción⁵⁶; e, incluso, que varias de ellas hayan llegado a proclamar su incompetencia; es el caso de Murcia y Extremadura, según he señalado ya.

A fin de indagar la respuesta a la pregunta formulada, analizaré la tutela financiera en el marco de la Constitución y los Estatutos, tal como los ha interpretado el Tribunal Constitucional, en general, y respecto del informe vinculante de sostenibilidad del artículo 7.4 LBRL, en particular. La conclusión es, a mi juicio, muy sorprendente, pues se evidencia una discrepancia radical entre lo que ocurre en la práctica y lo que resulta inequívocamente del ordenamiento constitucional.

2. LO QUE HA DICHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA TUTELA FINANCIERA, EN GENERAL

2.1. Aproximación

Si partimos de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la doctrina del Tribunal Constitucional, la respuesta a la pregunta objeto de la presente investigación se aleja manifiestamente de la ofrecida por la práctica ministerial. La tutela financiera es una competencia ejecutiva que: (i) forma parte de la materia «régimen local»; (ii) estuvo, en efecto, distribuida asimétricamente, pero solo hasta que todas las comunidades autónomas asumieron la regulación y la ejecución del régimen local en el marco de la legislación básica; (iii) tienen hoy atribuida todas las comunidades autónomas, en cuanto competentes en materia de régimen local; y, correlativamente, (iv) no le corresponde en caso alguno al Estado.

Ciertamente, ya antes de la reforma constitucional de 2011, el Estado podía ejercer algún concreto control económico-financiero al amparo de los números 11 (bases de la ordenación del crédito) y 13 (bases de la ordenación general de la economía) del artículo 149.1 CE. Ahora bien, antes y después de aquella reforma, esta competencia de gestión le ha sido reconocida, no como titular de la «tutela financiera» (tarea que se presenta como especificación de la función autonómica de ejecución del régimen local), sino a partir de aquellos títulos competenciales, para casos concretos y respecto de todos los entes locales, no solo los de algunas comunidades autónomas.

De manera que las instancias políticas que, en cuanto titulares sin excepción de la tutela financiera de los entes locales, deben emitir el informe vinculante de sostenibilidad del artículo 7.4 LBRL son siempre las comunidades autónomas o los entes locales intermedios a los que estas (o los Estatutos de Autonomía) hayan transferido la tarea.

No se trata de una interpretación personal del sistema de distribución competencial, sino de la establecida por el Tribunal Constitucional. Hay pues un desajuste clamoroso entre lo que ocurre en la práctica y lo que impone de modo inconcuso el sistema constitucional. Conviene por ello explicar la doctrina del alto Tribunal con cierto detenimiento. Este epígrafe se referirá a la fijada, en general, respecto de la tutela financiera. El siguiente abordará ya las Sentencias constitucionales que se han pronunciado específicamente sobre el informe vinculante de sostenibilidad del artículo 7.4 LBRL.

2.2. La tutela financiera de los entes locales como competencia de ejecución del régimen local

La «tutela financiera» apareció por vez primera en varios Estatutos de Autonomía como una concreta expresión de la competencia de ejecución del régimen local. El de Cataluña de 1979 (artículo 48.1) y, con él, los aprobados en 1981 para Galicia (artículo 49.1) y Andalucía (artículo 62.1) atribuían a la comunidad autónoma la tutela financiera sobre los entes locales de acuerdo con su «competencia exclusiva» en materia de «régimen local»⁵⁷. Lo mismo cabe decir del Estatuto de Guernica y de la Ley Orgánica de mejoramiento del

⁵⁶ Me refiero sobre todo al recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL interpuesto por el Gobierno de Canarias antes de la reforma del Estatuto canario en 2018 (que introdujo la mención específica a la tutela financiera como competencia autonómica) y resuelto por la STC 101/2017, de 20 de julio, que abordo más adelante. Hay que tener en cuenta también que la Comunidad Valenciana ha afirmado y ejerce efectivamente la competencia por más que la tutela financiera no esté mencionada como tal en su Estatuto, según se ha señalado ya.

⁵⁷ El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 disponía en su artículo 48.1: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera respecto de los Entes Locales [...] de acuerdo con el artículo 9.º.8 de este Estatuto». Este último recogía la «competencia exclusiva» de la Generalidad en materia de «[r]égimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Los Estatutos gallego y andaluz reproducirán esta regla.

régimen foral, pese a que no hacían referencia entonces –y siguen sin hacerlo hoy– a la «tutela financiera». La ausencia de una alusión estatutaria a la tarea no imposibilitó su ejercicio por parte de las diputaciones forales y la Comunidad foral, no ya por la garantía constitucional de la foralidad (que solo a través del Estatuto opera como fundamento de atribuciones autonómicas), sino porque la competencia estaba –y está– efectivamente reconocida como ejecución del régimen local⁵⁸. En cualquier caso, la tutela financiera aparece mencionada en las Leyes de concierto o convenio económico, que son normas de naturaleza próxima al Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional hizo suya esta concepción de la tutela financiera. Precisó que la materia «régimen local» tiene, «sin duda, un carácter globalizador, comprensivo de la totalidad de los aspectos relativos a la Administración local», absorbiendo, en particular, «la tutela financiera de los Entes Locales» o «la función ejecutiva incluida la inspección» [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c)]. Lo declararon ya así las SSTC 56/1983, de 28 de junio, FJ 3, y 187/1988, de 17 de noviembre, FJ 8. La primera lo hizo al abordar la competencia de tutela financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña en un conflicto con el Gobierno del Estado sobre la autorización de los avales que las entidades locales pueden conceder a contratistas y concesionarios de obras y servicios: «El título competencial es el previsto en el artículo 48.1 del Estatuto, dentro del marco establecido por el artículo 149.1.18.^a, que comprende las bases del Régimen Local», esto es, la tutela financiera se incluye dentro del título competencial más amplio «régimen local». La segunda, refiriéndose al mismo precepto estatutario, concibió la competencia de la *Generalitat* relativa a la tutela financiera como parte de su competencia «en materia de régimen local y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales».

2.3. La distribución asimétrica inicial

Las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía general, lenta o desprivilegiada no asumieron competencias en materia de régimen local ni, por tanto, la tutela financiera. De acuerdo con el artículo 148.1.2.^a CE, pudieron obtener solo «las funciones que corresponden a la Administración General del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local». Así lo reflejaron los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 35.2), Cantabria (artículo 24.2), Castilla-La Mancha (artículo 32.1), Castilla y León (artículo 27.8), Comunidad de Madrid (artículo 27.1), Extremadura [artículo 11 a)], Islas Baleares (artículo 10.2) y La Rioja (artículo 9.1). Otros Estatutos recogieron este límite a las competencias autonómicas sobre régimen local mediante la remisión al artículo 148.1.2.^a CE [artículos 11 a) y 8.1 de los Estatutos de Asturias y Extremadura, respectivamente].

Consecuentemente, la legislación estatal pudo seguir atribuyendo a la Administración General del Estado tareas o funciones de ejecución del régimen local, en general, y de tutela financiera, en particular, en lo que atañe a los entes locales de la mayor parte de las comunidades autónomas. De manera que la competencia relativa a la tutela financiera correspondía al Estado o a la comunidad autónoma, según el caso, y ello como consecuencia de una diversidad de atribuciones estatutarias derivada, en última instancia, de que el artículo 148 CE impuso inicialmente unos límites competenciales que no afectaron a Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco.

Lo declaró así, refiriéndose a la tutela financiera de los entes locales de la generalidad de las Comunidades Autónomas, la STC 57/1983, de 28 de junio, FJ 6:

«[L]a definición estatutaria de la competencia necesita, en este caso, –no en el caso del artículo 149– del complemento de la legislación de régimen local»; por tanto, «el control puede ejercerse en el caso de municipios y provincias por la administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2.^a de la C.E».

De ahí que, al resolver la controversia suscitada por el Gobierno de Cataluña con relación a tareas de inspección financiera desplegadas en el nivel central de acuerdo con la Ley 24/1983, la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1, tras afirmar que su artículo 7.2⁵⁹ era incompatible con las competencias de tutela

⁵⁸ En este sentido, Endemaño Arostegui (2013, p. 168).

⁵⁹ «Una vez liquidados los Presupuestos de los ejercicios a que se refiere el número 4 del artículo 4.º, los servicios competentes del Ministerio de Economía y Hacienda practicarán anualmente una inspección financiera de dichas Entidades Locales y rendirán informe sobre los extremos a que se refiere el número 3 del artículo 17 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre y sobre el cumplimiento

financiera de Cataluña, declarase el precepto, no inconstitucional y nulo, sino inaplicable en esa Comunidad Autónoma:

«Una inspección de este género sólo resulta admisible como parte del sistema de tutela financiera sobre los entes locales que, para los radicados en Cataluña, corresponde, como ya hemos visto, a la competencia de la Generalidad, según el artículo 48.1 del Estatuto. Los extremos a los que la inspección financiera de las Entidades Locales deberá extenderse serán allí los que en este precepto se determinan, pero la realización misma de la inspección como acto de ejecución puede ser llevada a cabo por los correspondientes órganos de la Generalidad. Como conclusión de lo expuesto, cabe afirmar, en consecuencia, que no son contrarios a la Constitución ninguno de los apartados impugnados del artículo 4 de la Ley 24/1983, pero que, en cuanto norma atributiva de competencia, no es aplicable en Cataluña el apartado 2.º del artículo 7 de la misma».

De modo que la tutela financiera era unas veces autonómica y otras estatal no porque la referencia expresa a ella apareciera únicamente en algún Estatuto de Autonomía (por lo demás, ausente en la norma de cabecera de Navarra y País Vasco), sino, insisto, porque la ejecución del régimen local pudo descentralizarse solo en algunas comunidades autónomas. En las sometidas a los límites del artículo 148.1.2.ª CE el Estado conservó las competencias en materia de régimen local, incluida la tutela financiera.

Fue en este contexto de distribución competencial asimétrica, precisamente, cuando el legislador inventó las fórmulas que permiten asignar simultáneamente los actos de fiscalización a las comunidades autónomas y al Estado, según que la ejecución del régimen local hubiera sido o no descentralizada. Ya el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, tras atribuir varias «facultades de suspensión y tutela» a la «Administración General del Estado», precisó que «corresponderán a las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía» (disposición adicional 5.ª). El Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril), atribuyó la autorización de determinadas operaciones locales de crédito «al Ministerio de Economía y Hacienda, salvo que la Comunidad Autónoma respectiva tenga atribuida en su Estatuto la tutela financiera de las Entidades locales, en cuyo caso corresponderá a la misma» (artículo 424.4). Lo mismo hará la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales en relación con la concertación de créditos y la concesión de avales (artículo 54.2⁶⁰).

Estas fórmulas y otras análogas (asignación a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera) se mantienen en la actualidad, pero al cambiar el contexto competencial, producen otro resultado. Lo explico a continuación.

2.4. La distribución simétrica actual

Antes de que transcurriera el plazo de cinco años previsto en el apartado 2 del artículo 148 CE, dos Leyes Orgánicas del artículo 150.2 CE (11/1982 y 12/1982, ambas de 10 de agosto) transfirieron a las Comunidades canaria y valenciana las funciones ejecutivas que venía ejerciendo el Estado al amparo del apartado 1 y, por tanto, las competencias administrativas en materia de régimen local. Después, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local —es decir, la norma a la que se refiere el artículo 148.1.2.ª CE— dispuso que las «funciones administrativas» atribuidas a las comunidades autónomas en este texto —y en la «legislación estatal» que se dicte «para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes»— «se entienden transferidas» a «Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura y Madrid» (disposiciones adicional 1.ª.2 y final 1.ª). A su vez, trascurrido aquel plazo quinquenal, se han producido varios procesos de reforma estatutaria en cuya virtud el límite del artículo 148.1.2.ª CE ha dejado de operar.

El resultado es que, en la actualidad, todos los Estatutos atribuyen a sus respectivas comunidades autónomas las competencias de ejecución en materia de régimen local y, por tanto, la tutela financiera. Va-

por aquéllas de las condiciones previstas en esta Ley. Dichos informes, conocidos por el Gobierno, originarán comunicaciones de éste a las Cortes Generales».

⁶⁰ Artículo 54.2: «La concertación de créditos y concesión de avales, en general, exigirá autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, salvo que la Comunidad Autónoma a que aquella pertenezca tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, en cuyo caso corresponderá a la misma».

rios de ellos se refieren expresamente a esta última, precisando en muchos casos, en línea con los citados Estatutos catalán (1979), gallego (1981) y andaluz (1981), que es una submateria perteneciente al «régimen local»⁶¹. Siguen sin mencionarla, además de la LORAFNA y los Estatutos del País Vasco y la Comunidad Valenciana, los de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Región de Murcia, pero ello no significa que tales autonomías carecen de ella. Al contrario, la tienen atribuida desde el momento en que disponen de las competencias de ejecución del régimen local sin el límite previsto en el artículo 148.1.2.ª CE. Por lo mismo, la circunstancia de que el Estatuto vigente en Baleares no recoja la mención expresa que lucía en la versión anterior en modo alguno implica que la tutela financiera inicialmente asumida por la comunidad autónoma haya sido devuelta al Estado.

Por eso la STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 d), no se ha limitado a declarar inaplicables en la comunidad autónoma entonces recurrente (Andalucía) los incisos del artículo 26.2 LBRL que atribuían una facultad de esta especie al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (aprobación del plan provincial para «reducir los costes efectivos» de determinados servicios municipales). Los ha declarado inconstitucionales y nulos precisamente porque todas las comunidades autónomas –no solo las que accedieron a la autonomía en el marco del artículo 151 y de las disposiciones adicional 1.ª y transitoria 2.ª CE– han asumido las competencias de gestión o administración en materia de régimen local. Por lo mismo, el precepto que obliga a los entes locales a justificar en términos de eficiencia ante aquel Ministerio la decisión contraria a adherirse a plataformas electrónicas estatales (disposición adicional segunda de la Ley 39/2015), si se interpreta como un control administrativo, invadiría «las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas [de todas y cada una, se entiende] por atribuir a la Administración General del Estado una tarea de gestión o administración respecto de los entes locales» [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 11 a)]⁶².

Nótese que muchas comunidades autónomas vienen ejerciendo pacíficamente funciones de fiscalización respecto de la actividad económico-financiera de los entes locales a través de órganos de control externo similares al Tribunal de Cuentas. Cabe mencionar, entre las dotadas de Estatutos que no hacen referencia a la «tutela financiera»: Castilla-La Mancha⁶³, Comunidad de Madrid⁶⁴ e Islas Baleares⁶⁵. También puede citarse el caso de Canarias: antes de la aprobación en 2018 de su nuevo Estatuto, carecía de una mención estatutaria específica a la tutela financiera como competencia de la comunidad sin que ello impidiera el ejercicio de las funciones señaladas de control externo⁶⁶. Esta actividad fiscalizadora es una manifestación, quizá la más evidente, de «tutela financiera» de la actividad local, entendida como competencia de ejecución que forma parte del título «régimen local». Así lo ha declarado la STC 187/1988, FJ 8, refiriéndose a la Sindicatura de Cuentas de Cataluña:

«Hemos de partir, por lo tanto, de la *competencia constitucional y estatutaria* de la Comunidad Autónoma de Cataluña *en materia de régimen local y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales*. El artículo 48.1 del E.A.C. establece que corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre dichos entes, respetando la autonomía que es reconocida a los mismos en los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.8 del E.A.C. Pues bien, la fiscalización sobre las Corporaciones locales prevista en la mencionada Ley autonómica 6/1984 –que, según veremos, se concreta en un control a posteriori de su

⁶¹ El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, tras su reforma de 1996, incluyó la mención a la tutela financiera como competencia de ejecución del régimen local: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera respecto de los Entes Locales, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.uno.2, del presente Estatuto [competencia exclusiva autonómica en materia de "régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"]» (artículo 53.1). El Estatuto del Principado de Asturias de 1981, tras su reforma de 1999, se refiere a la tutela financiera como competencia autonómica ejercida «en el marco del artículo 149.1.18.ª CE» (artículo 51 bis). Los Estatutos vigentes en Andalucía (2007) y Canarias (2018) mencionan la tutela financiera dentro del precepto que atribuye a la Comunidad Autónoma las competencias legislativas y ejecutivas en materia de «régimen local» o «régimen territorial» (artículos 60 y 105, respectivamente).

⁶² La Sentencia no llegó a anular el precepto bajo la consideración de que el principio *favor legis* obligaba a descartar tal interpretación en beneficio de otra según la cual «la previsión impugnada no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada».

⁶³ Artículo 8.1 c) de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, derogada por Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas.

⁶⁴ Artículo 2.1 b) de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas.

⁶⁵ Artículo 2.1 b) de la Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Sindicatura de Cuentas.

⁶⁶ Artículo 2 b) de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas.

actividad financiera— forma parte del contenido de la tutela financiera y, por consiguiente, de la competencia derivada del citado precepto estatutario⁶⁷».

Todo apunta pues a que el Ministerio de Hacienda, al atribuirse hoy la tutela financiera de los entes locales de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Región de Murcia, actúa por inercia, reiterando la pauta aplicada en el pasado, como si todavía el Estado conservara la ejecución del régimen local y como si las competencias en la materia de aquellas comunidades estuvieran aún sometidas al límite del artículo 148.1.2.ª CE. Frente a ello, hay que insistir en que la tutela financiera corresponde ya, en todos los casos, por virtud de las prescripciones estatutarias, a las comunidades autónomas, las cuales pueden transferirla a otras instancias territoriales; p. ej., a los consejos y cabildos insulares, respecto de los municipios de su ámbito territorial, de acuerdo con las Leyes 8/2000, de 27 de octubre, de Baleares y 8/2015, de 1 de abril, de Canarias.

De manera que aquella fórmula abierta de asignación de actos de fiscalización, pergeñada dentro de un contexto competencial asimétrico, en la actualidad remite siempre a las comunidades autónomas. No por casualidad las leyes suelen abstenerse hoy de decir que la tarea corresponde al «Ministerio de Hacienda o, en su caso, a la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera». Lo habitual es que simplifiquen la fórmula, señalando que el acto de fiscalización corresponde a la «Administración que tenga atribuida [o “ejerza”] la tutela financiera» —lo hemos visto en el primer epígrafe de este estudio. Con ello es posible que el redactor de las normas haya pretendido centralizar el cometido respecto de los entes locales de las comunidades citadas, sin decirlo de modo directo, disimuladamente. Ahora bien, la tendencia a no aludir ya a la Administración General del Estado es posiblemente indicativa de que aquella duda de que esta pueda hoy ejercer la competencia.

Sea como fuere, es claro que, dentro del régimen constitucional de reparto de poder público vigente en la actualidad, la asignación del acto de fiscalización a la «Administración que tenga atribuida [o “ejerza”] la tutela financiera» logra remitir a las comunidades autónomas sin impedir que esta (o los Estatutos) descentralicen la tarea en alguna instancia territorial inferior. Aquella vieja fórmula, si antes servía para asignar tareas dentro de un régimen competencial que atribuía aún competencias ejecutivas por encima del nivel autonómico (Estado), ahora sirve para asignar actos de fiscalización dentro de un sistema que permite la descentralización por debajo del nivel autonómico (p. ej., diputaciones, cabildos y consejos insulares).

2.5. El Estado puede atribuirse algún control económico-financiero, pero no como titular de la tutela financiera de los entes locales, que es siempre autonómica

El Tribunal Constitucional ha dado por buena la extensión de las bases del régimen local (artículo 149.1.18.ª CE) a «competencias ejecutivas de relación interadministrativa» reguladas por la LBRL, entre ellas, la exigencia judicial de suspensión y anulación del acto local que vulnere el ordenamiento jurídico (artículo 65 LBRL), menoscabe las competencias estatales, interfiera en su ejercicio o exceda de sus atribuciones (artículo 66 LBRL), así como una serie de controles propiamente administrativos⁶⁸ [SSTC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 b), y 45/2017, de 27 de abril, FJ 3 d)]. Se trata, no obstante, de mecanismos que protegen intereses surpaaunonómicos y funcionan como marco general o última referencia, sin perjuicio de los actos ejecutivos que la legislación sectorial atribuya a las comunidades autónomas⁶⁹. De modo que la indicada jurisprudencia en absoluto desmiente que la ejecución del régimen local y, con ella, la tutela financiera está hoy descentralizada en todas y cada una de las comunidades autónomas:

«Respecto del régimen local, el artículo 149.1.18 CE autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina. La competencia alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases y no a la función ejecutiva» [STC 111/2016, FJ 12 d)].

⁶⁷ Cursiva añadida por el autor.

⁶⁸ La suspensión acordada por el Delegado del Gobierno, previo requerimiento infructuoso al ente local, de actos que atenten gravemente contra el interés general de España, seguida de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 67 LBRL); la sustitución del ente local por parte de la Administración estatal o autonómica por incumplimiento que afecte gravemente a las competencias estatales o autonómicas de las obligaciones legalmente impuestas que cuenten con cobertura económica garantizada (artículo 60 LBRL); y la disolución de los órganos de la corporación local, acordada por el Consejo de Ministros a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos sea gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (artículo 61 LBRL).

⁶⁹ Sánchez Morón (2011, p. 380).

El Tribunal Constitucional ha declarado igualmente compatible con el régimen de distribución de competencias la aplicación por parte de la Administración General del Estado de algún concreto mecanismo de fiscalización económico-financiera. Ahora bien, esta función administrativa le ha sido reconocida, no en cuanto titular de la «tutela financiera» (tarea que se presenta como especificación de la ejecución del régimen local que corresponde hoy a las comunidades autónomas), sino a partir de otros títulos (bases de ordenación del crédito y bases de ordenación general de la economía, artículo 149.1.11.^a y 13.^a CE) y para casos concretos⁷⁰.

La STC 57/1983, de 28 de junio, desarrolló esta doctrina por vez primera, al referirse a la exigencia de autorización estatal para la aprobación de operaciones de crédito de las corporaciones locales. Tras señalar que la comunidad autónoma recurrente «ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales», razonó que el Estado no puede hacer valer las bases del artículo 149.1.18.^a CE para aprobar por sí actos de fiscalización, si bien precisó que «otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta —a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento— al control estatal». Es lo que, según se entendía, ocurría en el caso:

«Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, *ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento*. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, *destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del artículo 149.1.11.^a y 13.^a»* (FJ 7)⁷¹.

Hay que notar, a su vez, que «las competencias estatales de carácter normativo pueden llegar a dar cobertura a tareas de simple ejecución», pero únicamente en «supuestos limitados y excepcionales⁷²». De ahí que ya la STC 57/1983 partiese de que aquellos otros títulos (artículos 149.1, números 11 y 13, CE) autorizan de ordinario nada más que la aprobación de regulaciones (por lo demás, no completas) a fin de argumentar que el Estado solo «en la medida indispensable» puede llevar a cabo aquellos actos de fiscalización:

«[C]uando la Constitución utiliza el término bases (así, en el artículo 149.1.11.^a, 13.^a y 18.^a) 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*. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que *el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las*

⁷⁰ Lo ha destacado Endemaño Arostegui (2013, p. 185).

⁷¹ Cursiva añadida por el autor.

⁷² STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3 d), con cita de la importante STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C: «la doctrina constitucional ofrece diversos ejemplos de supuestos, ciertamente muy excepcionales, en los que ha admitido la categoría conceptual de actos de ejecución de naturaleza básica, si bien requiere la presencia de alguna especial razón que, de manera manifiesta, así lo justifique, como ocurre cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales —SSTC 1/1982 y 44/1982—; se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión —STC 75/1983—, pronunciándose en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que “excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases”, diciéndose en la segunda de dichas Sentencias, “que las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución” “cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas”».

entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del artículo 149.1.11.^a y 13.^a» (FJ 7)⁷³.

De manera que, de acuerdo con esta doctrina, reiterada después en otras controversias (también suscitadas por instituciones catalanas)⁷⁴, los controles económico-financieros que, en su caso, desarrolle la Administración General del Estado no expresan el ejercicio de una competencia central de tutela financiera, sino actos singulares de ejecución que, por excepción, a la vista de las circunstancias del caso, pueden reconducirse a las competencias normativas de bases de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11 CE) y ordenación general de la economía (artículo 149.1.13 CE).

Más aún: si lo que justifica la extensión de las bases económicas o crediticias a la ejecución es la «preservación de un tratamiento uniforme» y la protección de un interés supraautonómico intenso o cualificado, difícilmente podría admitirse que el acto de fiscalización así centralizado estuviera simultáneamente descentralizado en algunas comunidades autónomas. Se distingue así la tutela financiera autonómica (y centralizada solo en parte mientras el Estado fue titular de la ejecución del régimen local al amparo del artículo 148.1.2.^a CE); de los actos de fiscalización singulares que, por su repercusión en el conjunto, asume el Estado respecto de los entes locales de todas las comunidades autónomas al amparo del artículo 149.1, números 11 y 13, CE. En términos de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 14, reproducidos en la STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 7:

«Igual criterio mantuvimos al examinar el artículo 54 de la Ley reguladora de las haciendas locales (en la actualidad, artículo 53), que en su apartado primero somete las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los artículos 149.1.11 y 13 CE en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983). Por su parte, el apartado segundo atribuye dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el artículo 48.1 EAC, que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local» (STC 56/1983).

La reforma constitucional de 2011 no ha alterado las cosas. Ciertamente, la reserva de ley orgánica establecida en el nuevo artículo 135 CE para el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria «corrobora» la competencia estatal para adoptar «medidas necesarias para cumplir con los mandatos de la Unión Europea, de cara a la reducción del déficit público y a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», incluidos penetrantes actos de ejecución en relación con las propias comunidades autónomas [STC 215/2014, de 18 de diciembre, FFJJ 3 b), 4 b), 5 a) y 6 b) con ocasión del recurso interpuesto por el Gobierno canario contra la LOEPSF]. Ahora bien, los actos de fiscalización cuya centralización puede justificarse han de referirse a actuaciones locales que, por su trascendencia para el conjunto, exigen un tratamiento uniforme, que sean vigilados por el Estado sin excepción en todo el territorio nacional. El poder central no puede extender las bases al ámbito de lo ejecutivo en relación solo con algunas comunidades autónomas o solo con los entes locales de algunas de ellas.

A partir de algunas sentencias constitucionales se ha sostenido que el Estado puede establecer *bases asimétricas*, esto es, normas que entran dentro de lo básico, pero que se aplican en unas comunidades autónomas y no en otras⁷⁵. Ahora bien, esta tesis no pretende dar soporte a una extensión *asimétrica* de las bases a las tareas de gestión o administración. La *base asimétrica*, aunque pueda reputarse constitucionalmente admisible en algún caso, se sitúa siempre en el plano ordinario o normal, esto es, dentro del ámbito para el que ha sido constitucionalmente habilitada, que es lo normativo o legislativo. La asimetría no va más allá de ese espacio. Según se ha visto, la doctrina constitucional acepta la extensión de las bases a las tareas de gestión solo por excepción si cumple una serie de condiciones de suyo incompatible con

⁷³ Cursiva añadida por el autor.

⁷⁴ Véanse las SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 14, y 120/2012, de 4 de junio, FFJJ 5 y 7.

⁷⁵ Velasco Caballero (2009, pp. 180-181, 188-193).

una centralización parcial o asimétrica y, por tanto, con una situación en la que, teniendo estatutariamente atribuidas las funciones ejecutivas todas las comunidades autónomas, algunas de estas las pierdan y otras no. A su vez, si pudiera hallarse una justificación objetiva para una *base ejecutiva asimétrica*, estaríamos ante un caso rarísimo, rigurosamente anómalo, incapaz de desvirtuar el planteamiento expuesto: no cabe invocar una competencia básica para centralizar funciones ejecutivas respecto de los entes locales de unas comunidades, pero no respecto de los de otras.

Consecuentemente, el Estado puede proteger un fuerte interés supraautonómico mediante la centralización de un control de la actividad local, pero, pudiendo hacerlo solo en ejercicio de sus atribuciones básicas en materia de ordenación económica y crediticia, no habrá de asignarlo a la Administración «que tenga atribuida [o “ejerza”] la tutela financiera». Habrá de atribuirlo directa y únicamente a su Administración General, sin olvidar la invocación del artículo 149.1, números 11 y 13, CE en la disposición final correspondiente. Por lo mismo, en la actualidad, la ley que remita un acto de fiscalización al nivel político responsable de la tutela financiera de los entes locales no estará por definición amparada en aquellos títulos competenciales y remitirá siempre a las comunidades autónomas o a las instancias territoriales inferiores que estas (o sus Estatutos) indiquen.

Por tanto, la jurisprudencia constitucional reseñada en modo alguno permite interpretar que el artículo 7.4 LBRL atribuye la aprobación del informe de sostenibilidad a la Administración General del Estado como base «ejecutiva». Lo han dicho específicamente las sentencias que examino a continuación.

3. LO QUE HA DICHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL INFORME VINCULANTE DE SOSTENIBILIDAD DEL ARTÍCULO 7.4 LBRL, EN PARTICULAR

3.1. La STC 101/2017, de 20 de julio

El Gobierno de Canarias impugnó el artículo 7.4 LBRL y otras previsiones que encomiendan determinados informes y autorizaciones a la Administración «que tenga atribuida [o “ejerza”] la tutela financiera» de las entidades locales, sin llegar a concretar si tal Administración es la General del Estado, la de la comunidad autónoma u otra instancia territorial (p. ej., consejos o cabildos insulares respecto de los municipios de su ámbito territorial). La impugnación se hizo cargo de que la LRSAL sí identifica específicamente a la Comunidad foral y a las instituciones vascas como competentes para ejecutar aquellos controles⁷⁶. También de que algunos Estatutos de Autonomía, a diferencia del entonces vigente para Canarias, mencionan expresamente la tutela financiera como atribución autonómica. A la vista de todo ello, el recurrente denunció que «la interpretación sistemática de estos preceptos podría dar a entender que el Estado es quien habrá de emitir aquellos informes y autorizaciones, salvo en los casos en que la propia la LRSAL o los Estatutos de Autonomía hayan atribuido específicamente a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los entes locales de su ámbito territorial». De modo que, según el ejecutivo autonómico impugnante, «la referencia a la Administración “que tenga atribuida [o “ejerza”] la tutela financiera” serviría de este modo para afianzar en el nivel central aquellas tareas de gestión o ejecución, sin perjudicar a las Comunidades Autónomas que tienen expresamente salvaguardada la tutela financiera de los entes locales». Ello «supondría, a la postre, una invasión de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se extienden a todos los actos de ejecución en materia de régimen local (artículo 32.4 EACan)»⁷⁷.

A la vista de lo que ocurre en la práctica, la preocupación manifestada por el Gobierno canario estaba más que fundada. Lo relevante es que la STC 101/2017 ofreció una respuesta a esta queja que no pudo ser más clara y consonante con la doctrina constitucional apenas expuesta. No estimó la impugnación, pero vino a dar la razón al recurrente al señalar que en caso alguno el Estado es el nivel de gobierno al que se refiere el artículo 7.4 LBRL. Lo es el autonómico u otro inferior, si así lo ha previsto el Estatuto correspondiente o la propia comunidad autónoma:

«[N]o cabe interpretar el reconocimiento explícito por parte del Estado de que a él no le corresponde la tutela financiera de los municipios vascos y navarros como una particularidad

⁷⁶ Disposiciones adicionales 2.ª.3 LRSAL, 2.ª.5 LBRL (en la redacción dada por el artículo 1.34 LRSAL) y 8.ª TRLHL (en la redacción dada por el artículo 2.4 LRSAL).

⁷⁷ Las comillas se corresponden con el modo en que el Tribunal Constitucional presenta la queja formulada por el Gobierno canario [STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 6 a)].

exclusivamente foral, no extensible en cuanto a tal a la Comunidad Autónoma de Canarias. A la vista de la doctrina constitucional examinada, resulta indiscutible, en primer lugar, que *el artículo 149.1 CE no ha reservado al Estado la ejecución del régimen local, en general, ni la tutela financiera de los entes locales, en particular*, y, en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, que *todos los Estatutos –no solo los que se benefician del plus competencial derivado de la garantía constitucional de la foralidad– pueden atribuir esas competencias a sus respectivas Comunidades Autónomas*.

Consecuentemente, la referencia a la Administración “que tenga atribuida [o ‘ejerza’] la tutela financiera” de los entes locales no puede interpretarse como una fórmula alambicada mediante la cual la Ley 27/2013 consigue residenciar en el nivel central la facultad de intervenir en decisiones administrativas o ejecutivas que afectan al mapa local canario (artículo 13.1 LBRL), así como autorizar caso a caso la ampliación de las competencias de la corporación que lo solicite (artículo 7.4 LBRL) y la utilización del patrimonio público del suelo para reducir deuda municipal [artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo].

Corresponde, en consecuencia, descartar la interpretación propuesta por el Gobierno canario y, con ello, desestimar este motivo de impugnación de los artículos 7.4 y 13.1 y la disposición adicional segunda LBRL (en la redacción dada por los apartados 3, 5 y 34, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013), así como del artículo 39.5 e) del texto refundido de la Ley de suelo (en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013) y la disposición adicional segunda.3 de la Ley 27/2013» [FJ 6 b)]⁷⁸.

3.2. La STC 107/2017, de 20 de julio

En el marco del conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la LRSAL, los más de 2.000 municipios impugnantes denunciaron que los informes vinculantes del artículo 7.4 LBRL suponen una intervención restrictiva cuyos perfiles han quedado normativamente indefinidos en contra de la exigencia de predeterminación legal inherente a la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE). El primer y fundamental aspecto carente de la necesaria precisión sería la identificación de las Administraciones que han de emitir aquellos informes; en lo que hace al de sostenibilidad, se habría identificado solo indirectamente por referencia a la Administración responsable de la tutela financiera de los entes locales.

La STC 107/2017, de 20 de julio, FJ 3 c), admite que el artículo 7.4 LBRL es una restricción de la autonomía local insuficientemente determinada, aunque razona al propio tiempo que ello no es razón para declararlo contrario a la garantía de los artículos 137, 140 y 141 CE: «en el marco de una materia respecto de la que el Estado tiene solo competencia para adoptar bases, no puede extrañar que el artículo 7.4 LBRL haya dejado de regular agotadoramente la decisión autonómica sobre el ejercicio de las competencias locales». Antes bien, afirma el alto Tribunal, «una regulación de mayor detalle que, por ejemplo, indicase el órgano autonómico competente para emitir los informes vinculantes y estableciese todo el procedimiento, invadiría la potestad de autoorganización y la competencia legislativa en materia de régimen local de las Comunidades Autónomas». De manera tal que han de ser «estas quienes, en cumplimiento de la exigencia de predeterminación normativa que impone la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE), perfilen aquellos aspectos de la intervención autonómica que, pudiéndose considerar relevantes, han quedado indefinidos en el artículo 7.4 LBRL».

Ahora bien, y esto es lo decisivo a nuestros efectos, el Tribunal descarta que haya verdadera indeterminación en cuanto a la Administración competente para emitir el informe vinculante de sostenibilidad. Tras reproducir un pasaje de la STC 101/2017, concluye que tal Administración es siempre, sin excepción, la autonómica o la instancia territorial que, en su caso, señalen los Estatutos o la legislación autonómica:

«Cabe identificar fácilmente a la Administración “que tenga atribuida la tutela financiera”. Tal Administración es la Comunidad Autónoma o, en su caso, la que indique el correspondiente Estatuto de Autonomía o la legislación autonómica» [FJ 3 c)]⁷⁹.

⁷⁸ Cursiva añadida por el autor. Esta doctrina se reitera, también en relación con Canarias, en la STC 79/2018, de 5 de julio, FFJJ 3 b) y 5.

⁷⁹ Cursiva añadida por el autor.

4. CONCLUSIONES

El poder central se considera responsable de la tutela financiera de los entes locales integrados en comunidades autónomas que carecen de un régimen especial vinculado a la protección constitucional de la foralidad y cuyos Estatutos no mencionan específicamente la tarea: Castilla-La Mancha, Cantabria, Islas Baleares, Extremadura, Madrid y Región de Murcia. De modo que, cuando el legislador encomienda un acto de fiscalización al nivel de gobierno que tenga atribuida la tutela financiera, el Ministerio de Hacienda se da por aludido. Ello le lleva a asumir respecto de los entes locales de aquellas comunidades una función ejecutiva tan importante para la configuración del poder local como es el informe preceptivo y vinculante de sostenibilidad financiera previsto en el artículo 7.4 LBRL.

Esta situación de hecho choca abiertamente con el sistema de distribución competencial, tal como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional respecto de la tutela financiera, en general, y del indicado informe de sostenibilidad, en particular. Contrariamente a lo que ocurre en la práctica, resulta inconcuso que el Estado no tiene atribuida en la actualidad la tutela financiera de ente local alguno y, correlativamente, que la tienen todas las comunidades autónomas, en cuanto titulares de las competencias de ejecución en materia de régimen local. Consecuentemente, cuando el artículo 7.4 LBRL encomienda el informe de sostenibilidad a la «Administración que tenga atribuida la tutela financiera», está refiriéndose a las comunidades autónomas o a los entes territoriales a los que aquellas (o los Estatutos de Autonomía) hayan transferido la tarea.

Es verdad que, cuando el sistema autonómico inició su andadura, la tutela financiera era unas veces de las comunidades y otras del Estado, pero no porque la referencia expresa a ella apareciera solo en algunos Estatutos de Autonomía (por lo demás, ausente en la norma de cabecera de Navarra y País Vasco), sino porque entonces la ejecución del régimen local pudo descentralizarse únicamente en algunas comunidades autónomas. En las sometidas a los límites del artículo 148.1.2.^a CE el Estado conservó las competencias en materia de régimen local, incluida la tutela financiera. Fue en este contexto de distribución competencial asimétrica, precisamente, cuando el legislador inventó las fórmulas que permiten asignar simultáneamente los actos de fiscalización a las comunidades autónomas y al Estado, según que la ejecución del régimen local hubiera sido o no descentralizada.

Todos los Estatutos atribuyen hoy a sus respectivas comunidades autónomas las competencias de ejecución en materia de régimen local y, por tanto, la tutela financiera. De manera que aquellas viejas técnicas de asignación de actos de fiscalización pergeñadas dentro de un contexto competencial asimétrico, en la actualidad remiten siempre a las comunidades autónomas o, en su caso, a los entes locales intermedios que estas (o los Estatutos) señalen. Se mantiene la fórmula, pero dentro de un contexto de descentralización simétrica, cambia ostensiblemente la funcionalidad. Si la técnica antes servía para asignar tareas dentro de un régimen competencial que atribuía aún competencias ejecutivas por encima del nivel autonómico (Estado), ahora sirve para asignar actos de fiscalización dentro de un sistema que permite la descentralización por debajo del nivel autonómico (p. ej., diputaciones, cabildos y consejos insulares).

No quiero con ello negar que la Administración General del Estado puede a veces ejecutar actos de fiscalización, incluso muy penetrantes, en relación con los entes locales. Esta competencia de gestión le ha sido, en efecto, reconocida antes incluso de la modificación del artículo 135 CE, pero no en cuanto titular de la «tutela financiera» (tarea que se presenta como especificación de la función autonómica de ejecución del régimen local), sino a partir de una extensión de las bases crediticias y económicas (artículo 149.1, números 11 y 13, CE) a tareas ejecutivas, admisible solo por excepción, para casos concretos y respecto de todos los entes locales, no solo los de algunas comunidades autónomas.

Hay, pues, un llamativo contraste entre lo que el Estado hace y lo que el sistema constitucional le permite. Todo apunta a que el Ministerio de Hacienda, al atribuirse hoy la tutela financiera de los entes locales de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Región de Murcia, actúa por inercia, reiterando la pauta aplicada en el pasado, como si todavía el Estado conservara la ejecución del régimen local y como si las competencias de aquellas comunidades estuvieran aún sometidas al límite del artículo 148.1.2.^a CE. La circunstancia de que, hasta el momento, ello haya generado poca conflictividad, se debe, posiblemente, al escaso atractivo que reviste para las comunidades autónomas el ejercicio de estas funciones fiscalizadoras, así como a la menor pulsión autonomista que, de hecho, es característica de algunos de estos territorios. Cabe sospechar que allí donde una comunidad autónoma afirma y ejerce efectivamente la competencia, el Ministerio de Hacienda no proclama la suya, incluso si el Estatuto de Autonomía correspondiente no recoge la expresión «tutela financiera». El caso de la Comunidad Valenciana es muy significativo:

su Estatuto omite toda referencia expresa a la tarea, pero la *Generalitat* la está ejerciendo a través de un aparato organizativo creado al efecto, sin que lo haya discutido el Ministerio de Hacienda.

La aceptación por parte de algunas comunidades de una tutela financiera estatal de sus entes locales, junto a otros datos (como el menor número de leyes aprobadas y de conflictos competenciales planteados ante el Tribunal Constitucional en comparación con otras autonomías), revela, a mi modo de ver, el sentido práctico que tenía aquella interpretación del sistema autonómico que autorizaba al poder central a hacerlo todo por defecto (competencia supletoria o general ex artículo 149.3 CE), quedando desplazado allí donde las comunidades autónomas contaran con (y hubieran ejercido efectivamente sus) atribuciones estatutarias⁸⁰.

Ahora bien, hace tiempo que tal interpretación fue rotundamente desechada por el Tribunal Constitucional⁸¹. De modo que, si las comunidades autónomas se sienten cómodas con la práctica ministerial descrita, lo procedente sería que promovieran la reforma de sus Estatutos a fin de que estos dispongan que las competencias en materia de régimen local no se asumen ya por completo, precisando específicamente que se devuelve al Estado la tutela financiera. Ciertamente, incluso en estos tiempos, en que cobran cada vez más fuerza partidos políticos que cuestionan el sistema autonómico, no ya solo en más (separatistas contrarios al Estado), sino también en menos (centralistas contrarios a las autonomías), es improbable que semejante reforma llegue a plantearse efectivamente. Sin embargo, desde la perspectiva del Derecho establecido, tan inaceptable resulta que el Estado esté asumiendo controles económico-financieros que no le corresponden, como que las comunidades autónomas estén abandonando la tutela financiera que tienen estatutariamente atribuida.

En cualquier caso, los entes locales de las comunidades citadas habrían de elevar sus solicitudes de ampliación competencial para su examen en términos de sostenibilidad financiera a la Administración autonómica e ignorar con ello la aplicación que el Ministerio de Hacienda ha puesto a su disposición. También ellos están vinculados por el sistema constitucional, sin que, por tanto, deban someterse al control económico-financiero que pretende ejecutar el Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- De Otto y Pardo, I. (1981). La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(2), 57-92. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-2-mayoagosto-1981/la-prevalencia-del-derecho-estatal-sobre-el-derecho-regional-2>
- Endemaño Arostegui, J. M.^a (2013). Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios. *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, (46), 165-185. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/zergak/es_46/adjuntos/Z46%20-%2003%2005%20-%20JM%20Endema%C3%B1o.pdf
- Jiménez Asensio, R. (1997). El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como «ordenamiento asimétrico». *Revista Vasca de Administración Pública*, (47), 127-172. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.47.1997.2.06>
- Lazo Vitoria, X. (2013). El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales. *Anuario de Derecho Municipal*, (7), 71-92. <http://hdl.handle.net/10486/701221>
- Medina Guerrero, M. (2014). La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales. *Cuadernos de Derecho local*, (34), 147-161.
- Ramos Carvajal, E. (2018). Tutela financiera de las entidades locales. Medidas adoptadas para conseguir los resultados deseados. *Revista Española de Control Externo*, 20(59), 85-107.
- Rebollo Puig, M. (2019). Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable. *Documentación administrativa*, (6), 43-80. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10764>
- Sánchez Morón, M. (2011). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local. En S. Muñoz Machado (coord.), *Tratado de Derecho municipal* (vol. I, 3.^a ed., pp. 338-389). Iustel.
- Vela Bargues, J. M., Ventura García, I. y Grau Martínez, R. (2009). El Estatut y la tutela financiera de las entidades locales. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, (52), 13-43.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. (2013). Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho municipal 2012*, (6), 23-60.

⁸⁰ Me refiero a la conocida y brillante teoría de De Otto y Pardo (1981, pp. 57-92) que, no obstante, fue formulada más para las competencias legislativas que para las funciones administrativas.

⁸¹ SSTC 147/1991, de 4 de julio, 149/1991, de 4 de julio, 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo.