



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 6 / 2 0 1 7

(Pleno)

La Laguna, a 12 de septiembre de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la procedencia del planteamiento de un conflicto de competencia en relación con el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de las entidades del Sector Público Local (EXP. 256/2017 CC)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias se solicita dictamen en relación con la procedencia del planteamiento de un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional relativo al artículo 1.2 del Real Decreto (RD) 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.C.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

La solicitud viene acompañada del preceptivo acuerdo del Gobierno (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), adoptado en sesión de 3 julio de 2017, y que tiene un doble contenido, a saber: en primer lugar, «requerir de incompetencia al Gobierno del Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo referido a la omisión de la

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

competencia autonómica en el orden de fuentes previsto en el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de las entidades del Sector Público Local»; y, de forma simultánea, se solicita de este Organismo con arreglo a lo previsto en el art. 21 de su Ley reguladora, la emisión de dictamen preceptivo sobre la procedencia del planteamiento del conflicto de competencia sobre la citada norma reglamentaria.

Acerca de la naturaleza y finalidad del requerimiento de incompetencia.

2. El Gobierno de Canarias solicita con carácter preceptivo dictamen sobre la procedencia o no del planteamiento de un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional en relación con el artículo 1.2 del RD 424/2017. Para ello y por razones de índole procedimental del proceso constitucional que se pretende entablar, este Consejo ha de analizar la denominada Propuesta de Acuerdo de requerimiento de incompetencia que dirige el Gobierno de Canarias al Gobierno del Estado (presupuesto necesario para formular válidamente la demanda), en relación con el citado RD 424/2017, por el Gobierno de Canarias, en aplicación de lo previsto en el art. 63.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), fundamentado en las consideraciones a las que más adelante se aludirá.

El requerimiento, además de la finalidad conciliadora extraprocesal, tiene también una consecuencia procesal directa ya que, si el conflicto llega a formalizarse, su objeto viene predeterminado por el requerimiento previo (obligatorio para las Comunidades Autónomas, como es sabido). Dicho de otra forma, no cabe plantear ante el Tribunal Constitucional cuestiones sobre la que previamente no se haya requerido al Ente supuestamente causante del conflicto para permitir, en su caso, la reparación de la lesión competencial (STC 116/1984, FJ 3, entre otras).

Por otro lado, el no dar satisfacción a tal requerimiento sin atender a los planteamientos sostenidos por el Gobierno de Canarias, determinaría la necesidad de plantear conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional dentro del plazo que al efecto prevé el art. 63.5 LOTC.

Ahora bien, prevé el art. 63.2 LOTC que tal requerimiento podrá formularse dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entiendan viciados de incompetencia, por lo que, habiéndose publicado el RD 424/2017 en el Boletín Oficial del Estado, nº 113, de 12 de mayo de 2017 -si bien aún la norma no ha entrado en vigor-, el plazo de formulación de requerimiento habría expirado el 12 de julio de 2017, siempre en el caso de que no se hubiera planteado.

Sobre el objeto del conflicto positivo de competencia.

3. Como este Consejo Consultivo puso de relieve en el Dictamen núm. 149/2013, de 22 de abril:

«El conflicto de competencia supone la existencia de una controversia, en este caso, entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Estado, que afecta al orden de competencias establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Canarias o en las leyes o normas correspondientes.

Dos aspectos generales conlleva, por lo tanto, el conflicto de competencia: 1) la determinación de la legitimidad o no constitucional de la disposición o resolución concreta y 2) la interpretación y fijación del orden competencial determinando, en cada caso, el titular de la competencia.

Como expresa la STC 166/1987, de 28 de octubre, “es necesario que la disposición presuntamente invasora o lesiva de las competencias autonómicas transgreda el orden constitucional de competencias y afecte al ámbito de autonomía de la Comunidad promotora del conflicto. El conflicto es un cauce reparador (“vindicatio potestatis”) sin que se pueda utilizar con funciones meramente preventivas, cautelares o para conflictos hipotéticos”.

La no impugnación de una disposición general, por otra parte, no supone la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con la aplicación de aquéllas (STC 26/1982), dado el carácter indisponible de las competencias constitucionales.

El ámbito objetivo del conflicto debe recaer de forma precisa frente a una disposición, resolución o acto de los que el vicio de incompetencia resulte».

Por lo tanto, el presupuesto objetivo del conflicto competencial radica en la existencia de una norma o un acto que no respetan el orden de competencias constitucional, estatutaria y/o legalmente establecido, bien porque usurpan las competencias de un Ente distinto del que proceden, bien porque las menoscaban (esto es, porque impiden, dificultan o, sencillamente, condicionan indebidamente de algún modo su ejercicio), lo que supone que esa norma o ese acto se encuentran viciados de incompetencia. Esto implica, de otra parte, que la simple ilegalidad de una norma o de un acto no bastan para que los mismos resultan denunciados en vía de conflicto si no se traducen en una vulneración del orden competencial. Como declara la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), número 122/1989, de 6 de julio, «en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnados que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias». Tal vulneración,

además, ha de ser actual, real y efectiva, no potencial, de manera que deben excluirse la admisibilidad de los conflictos meramente preventivos o virtuales (véase, por ejemplo, la STC 101/1995).

En el presente supuesto se trata de una disposición reglamentaria estatal de desarrollo del art. 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2014, de 5 de marzo (TRLHL), en la redacción dada por el art. 2.2 de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

II

Motivos que justifican el conflicto de competencia.

A) Vulneración del marco competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias en la Propuesta de Acuerdo de requerimiento.

1. Según la fundamentación del requerimiento formulado, el Gobierno de Canarias considera lesionadas las competencias autonómicas en materia de régimen local, materia sobre la que nuestro Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad Autónoma de Canarias las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 32.4 del Estatuto), al extralimitar el ámbito de la normativa básica.

De acuerdo con su introducción, el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, «trae causa de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica los artículos 213 a 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y encomienda al Gobierno regular sobre los procedimientos de control y su metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales». Esta regulación, de acuerdo con su Disposición final primera, se promueve en virtud del título competencial asumido por el Estado al amparo del apartado 14 -«Hacienda general»-, del art. 149.1 CE.

El art. 213 («Control interno»), dentro del Capítulo IV («Control y fiscalización»), del Título VI («Presupuesto y Gasto Público»), preceptúa lo siguiente:

«Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto a su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus

modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control y metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.

Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior».

Por su parte, el artículo 1.2 del RD 424/2017 dictado, como ya se indicó, en desarrollo de lo establecido en el segundo párrafo del art. 213 TRLHL (en la redacción dada por la Ley 27/2013), dispone:

«2. Las actuaciones de control interno que se lleven a cabo en las entidades que conforman el sector público local se ajustarán a los preceptos contenidos en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el presente Reglamento y en las normas reguladoras aprobadas por las Entidades Locales en desarrollo de las anteriores disposiciones».

El Gobierno de Canarias considera que esta previsión normativa del Estado perjudica los intereses de la Comunidad Autónoma, toda vez que la regulación del control interno efectuada por el legislador estatal «no respeta las competencias de desarrollo legislativo asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en la Ley 7/2015, de 1 de octubre, de los municipios de Canarias, con la consiguiente quiebra del principio de lealtad institucional». En particular, la Propuesta de Acuerdo de requerimiento hace expresa alusión a los arts. 111.3 y 134 de la mencionada Ley 7/2015, que quedarán vacíos de contenido con la aplicación del art. 1.2 del RD 424/2017. El art. 111.3 recoge el sentido favorable del silencio por el transcurso del plazo para la emisión de informes, fijado en el art. 111.1 en diez días, salvo en el caso de los informes que deba emitir al Pleno la persona titular de la secretaría general o de la intervención general. Sin embargo, como advierte la Propuesta de Acuerdo de requerimiento, la norma autonómica canaria, en su párrafo segundo, «mantiene el sentido favorable del silencio transcurrido el plazo de emisión, en el caso de que los informes tengan por objeto la fiscalización de actos de otros órganos y unidades gestoras de gasto». Norma que, además, se vincula necesariamente con el

art. 10 RD 424/2017 («Momento y plazo para el ejercicio de la función interventora»).

Otro tanto ocurre con el art. 134 de la Ley 7/2015 (ubicado en el Título IX, «Haciendas locales»), que desarrolla para el ámbito municipal canario la materia concerniente a los reparos de fiscalización. Su apartado 2 es del siguiente tenor:

«Los reparos formulados por la intervención general o las intervenciones delegadas en el ejercicio de la función fiscalizadora sólo tendrán carácter suspensivo cuando expresamente se funden en alguna de las causas que prevea la legislación básica de haciendas locales o de nulidad de pleno derecho.

En los restantes casos, se entenderá que los reparos no tienen efectos suspensivos y los actos fiscalizados puedan ser convalidados o subsanados por el mismo órgano que los haya producido».

En este caso, se argumenta, resulta indiscutible que el RD 424/2017 forma parte de la normativa básica estatal en materia de haciendas locales, pero su art. 1.2 omite cualquier intervención autonómica en este ámbito, desconociendo que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 32.4), nuestra Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local (título atributivo directamente afectado por el excesivo alcance de la regulación contenida en la norma reglamentaria del Estado; art. 1.2 en relación con el 12 del citado RD).

B) Delimitación de la normativa básica estatal en la materia, con especial atención a la jurisprudencia constitucional.

2. A tenor del art. 1 del RD 424/2017, en relación con su Disposición final primera, éste tiene por objeto, como se ha expresado, el desarrollo reglamentario previsto en el art. 213 TRLHL, y se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de «Hacienda general» (art. 149.1.14 de la Constitución). Acerca de la adecuación del mencionado art. 213, que regula las funciones de control interno de la Intervención, a las exigencias derivadas de la garantía institucional de la autonomía local, este Consejo Consultivo, en su Dictamen núm. 172/2014, de 8 de mayo (emitido precisamente con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la referida Ley 27/2013), tuvo la ocasión de señalar lo siguiente:

«Por último en cuanto al art. 213 TRLHL, segundo párrafo, se achaca al mismo la vinculación que conlleva de la Intervención municipal con la Administración estatal. De la redacción del precepto no puede, sin embargo, extraerse tal conclusión. La norma, a los

efectos de control interno de la gestión económica de las entidades locales, función propia de la Intervención, habilita al Gobierno estatal para establecer las normas reguladoras de procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, lo que entra dentro de la legislación básica sobre régimen local, en tanto que ordena el control de la gestión económica. Por lo demás, la referencia a los destinatarios de los informes no supone que se trate de los órganos estatales, ni la remisión con carácter anual a la Intervención General del Estado implica que la función interventora municipal esté sometida a la del Estado».

Este criterio coincide asimismo con el expresado por el Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014 (en relación con la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 27/2013) y, más recientemente, en el Dictamen de 17 de diciembre de 2015 (referencia 795/2015), sobre el entonces proyecto de Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de las entidades del Sector Público Local. En dicho dictamen se señala lo que a continuación se expone:

«2. En este marco la norma se dicta al amparo del artículo 149.1.14º de la Constitución, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de Hacienda general. Nada hay que objetar a la invocación de este título, pues el dictado de la normas es respetuoso con el principio de autonomía local. La parte expositiva afirma que “el diseño del modelo respeta el principio de autonomía local, en la medida en que se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas corporaciones locales adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles”. En su dictamen número 338/2014, de 27 de marzo, este Consejo tuvo ocasión de afirmar que, de conformidad con el artículo 149.1.14º de la Constitución sobre la Hacienda General, la competencia del Estado en esta materia incluiría aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales, o también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizadas por el artículo 142 de la Constitución” (con cita de la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4). En fin, en su respuesta a una de las observaciones formuladas durante el expediente, el órgano proponente se ha apoyado en esta jurisprudencia y doctrina, para señalar por lo que respecta al proyecto sometido a consulta que “el desarrollo reglamentario del art. 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (...) constituye una manifestación de la competencia estatal y tiene por objeto regular las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal

controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control. Se entiende que el contenido del texto que se presenta a informe es consistente con el citado artículo y con el artículo 218, siendo el régimen de control un requisito básico que contribuye a salvaguardar el objetivo constitucional de la suficiencia financiera, además de respetar la autonomía local para adaptar dicho modelo a sus necesidades».

Por último, se hace necesario acudir a la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta controvertida cuestión. En particular, ha de traerse a colación la Sentencia 111/2016, de 9 de junio (recaída con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Ley 27/2013), que examina singularmente la constitucionalidad del art. 213 TRLHL. Debe observarse que, con arreglo a la línea argumental mantenida en el recurso directo planteado, «la nueva redacción del art. 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004 habría vaciado de contenido la tutela financiera que tiene estatutariamente atribuida la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 60.3 del Estatuto de Autonomía), al remitir a una futura norma reglamentaria estatal los procedimientos de control en todos sus aspectos (metodología, criterios de aplicación, fases, estatuto de personal) y establecer que los órganos interventores de las entidades locales elevarán a la Intervención General de la Administración del Estado un informe-resumen de los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio en el plazo y con el contenido establecido en aquella norma. Vulneraría igualmente la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE)».

Ciñéndonos a lo que aquí importa, es decir, al examen de la constitucionalidad del párrafo segundo del citado art. 213 TRLHL, el Tribunal se pronuncia del siguiente modo:

«La impugnación del nuevo art. 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004 obliga a valorar si resulta compatible con aquella competencia autonómica que el Estado atribuya tareas ejecutivas relacionadas con la actividad local económico-financiera, no a las Comunidades Autónomas, sino a los propios entes locales -que son llamados a aplicar el régimen de controles “internos” establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004 y en el reglamento a que se remite la previsión controvertida [el Real Decreto 424/2017] y a sí mismo, esto es, a su Intervención General, que es la que recibe el “informe-resumen” de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio.

Respecto a lo primero, este Tribunal ha declarado que el art. 149.1.14 CE da cobertura a regulaciones sobre “la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los

recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE)". En particular aquellas cuyo objeto "sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas" [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5, y 135/2013, de 5 de junio, FJ 3b)].

Por tanto, el Estado está habilitado para configurar un régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos así como la eficacia y eficiencia en su gestión. De modo que el art. 149.1.14 CE da cobertura a la previsión de que el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control que se deberán en el desarrollo de las funciones indicadas en el apartado anterior" (art. 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, segundo párrafo)» (FJ 5; Sentencia citada, al igual que la STC 44/2017, FJ 3, y 93/2017, FJ 5, por la muy reciente Sentencia 101/2017, de 20 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013).

3. El RD 424/2017 no se dicta en ejecución de las mismas competencias que sirvieron al Estado para la aprobación del TRLHL, cuyo art. 1.1 dispone que todos los preceptos contenidos en la misma tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE de la Constitución; sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 CE.

Sobre esta particular cuestión, en el citado Dictamen núm. 172/2014 recordaba este Consejo:

«3. La Ley [27/2013] se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 de la Constitución.

La invocación conjunta de ambos títulos competenciales se justifica en el Preámbulo de la Ley en los siguientes términos:

"Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.

Precisamente esta estrecha vinculación determina que resulte justificada, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99, la cita conjunta de los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.14.^a, sobre Hacienda general y Deuda del

Estado, y en el artículo 149.1.18.^a, sobre Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha justificado no solo la cita conjunta de ambos títulos, sino con carácter limitado la prevalencia del referido a la Hacienda general en supuestos determinados. Así, ha precisado que dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia en la actualidad, el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esto es, el de la Hacienda general del artículo 149.1.14^a de la Constitución. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución”.

Así, la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución».

Para una adecuada interpretación del título competencial recogido en el art. 149.1.14 CE («Hacienda general»), reservado de forma exclusiva al Estado, resulta pertinente hacer referencia al pronunciamiento contenido en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que, superando la identificación automática de la Hacienda general con la Hacienda estatal que había realizado en otras ocasiones el Tribunal Constitucional (SSTC 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo), ha interpretado este título competencial desde la perspectiva de la coordinación. De esta manera, la reserva en exclusiva al Estado de la «Hacienda general» cubre específicamente, en cuanto título competencial prevalente, la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas Haciendas, la coordinación entre las Haciendas estatal y locales y la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales garantizada por el art. 142 CE, «en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan).

Así, como señala la Propuesta de Acuerdo de requerimiento del Gobierno autonómico, que en este punto acoge el informe del Servicio de Estudios y Documentación del Gobierno, de 9 de junio de 2017:

«Recuerda la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que, como ya se afirmó en la STC 14/1985, la noción de Hacienda general no puede identificarse con la Hacienda del Estado, ciñéndose solamente a ella, pues ésta no es algo aislado de la Hacienda de los otros Entes públicos que también reconoce nuestro ordenamiento, sino algo que se relaciona con estas otras Haciendas como piezas de un conjunto con una acusada interdependencia. Con todo, el Estado, al ejercitar su competencia sobre su propia Hacienda y la general, no puede impedir el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas con competencias de régimen local respecto de las Haciendas de los entes locales ubicados en su territorio. En esta línea, vino a afirmarse en la STC 179/1985 que "cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas": razón por la cual si ha de "introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle". Así pues, el concepto Hacienda general comprende sólo lo fundamental o básico de la Hacienda local, su núcleo esencial y primario, aquello que garantiza su suficiencia y autonomía, su propia existencia y funcionamiento dentro del conjunto de la Hacienda Pública, lo que afecta al interés general, cuya defensa sirve de base y fundamento último en nuestra Constitución para la atribución de competencias al Estado (SSTC 28 enero 1992, 28 abril, 30 mayo y 28 junio 1983).

En este sentido, como ha recordado el TC con respecto a las competencias en materia de régimen local que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ cuarto, c) "el sentido de la expresión "Régimen local" del artículo 9.8 E.A.C. tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las Haciendas locales." Este razonamiento es completamente extrapolable a nuestra Comunidad Autónoma, ya que el artículo 32.4 de nuestro Estatuto de Autonomía atribuye a Canarias competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Régimen local. Así, a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la canaria, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artículo 149.1.18 C.E., precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que

frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el artículo 1.1 L.H.L., esto es, el de la "Hacienda general" del artículo 149.1.14 C.E.».

III

La conculcación por el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, del marco competencial previsto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

1. A la vista de lo ya señalado, este Consejo Consultivo considera que art. 1.2 del RD 424/2017, al señalar que «las actuaciones de control interno que se lleven a cabo en las entidades que conforman el sector público local se ajustarán a los preceptos contenidos en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el presente Reglamento y en las normas reguladoras aprobadas por las Entidades Locales en desarrollo de las anteriores disposiciones», produce un completo desplazamiento de la Ley 7/2015, de 1 de octubre, de municipios de Canarias, no respetándose de este modo en la regulación del control interno efectuada por el legislador estatal las competencias de desarrollo legislativo y ejecución asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en la citada ley.

En este sentido, y a mayor abundamiento, la Propuesta de Acuerdo de requerimiento del Gobierno de Canarias esgrime una argumentación que no puede soslayarse y que refuerza la defensa de las competencias en esta materia de la Comunidad Autónoma. Sostiene la Propuesta:

«Precisamente con base en el argumento de la competencia autonómica para el desarrollo de la normativa básica en materia de régimen local se alcanzó el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, en la reunión celebrada el 3 de noviembre de 2015, donde ambas partes consideraron que las funciones atribuidas en los artículos 55 [“Funciones de la secretaría general», 56 [“Funciones de la intervención general”] y 57 [“Funciones de la tesorería”] de la Ley 7/2015, de 1 de abril a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional conformaban aspectos adicionales, atribuidos por el legislador autonómico en ejercicio de su competencia de desarrollo, a la definición de las funciones reservadas a tal Escala de Funcionarios, cuya concreción es competencia del legislador estatal».

Y continúa:

«Solo con esta interpretación norma básica-desarrollo autonómico realizada en el seno de la citada Comisión Bilateral de Cooperación es posible la convivencia del Real Decreto

424/2017, de 28 de abril, con los artículos 111.3 y 134 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, preceptos cuyo acomodo constitucional no ha sido discutido por la Administración General del Estado, y ello, incluso, con independencia de que el título competencial esgrimido sea el del artículo 149.1.18ª o el del artículo 149.1.14ª, atendiendo a la interpretación constitucional de este último expuesta más arriba».

Debemos concluir, pues, que las consideraciones expuestas avalan la razonabilidad del requerimiento, por cuanto se ha producido un exceso normativo que resulta contrario al régimen de distribución competencial, tal y como se ha venido interpretando por el Tribunal Constitucional, de manera que la existencia de la competencia exclusiva del Estado sobre la «Hacienda general» no puede evitar que se produzca una legítima intervención de la Comunidad Autónoma de Canarias en este ámbito. Es verdad que el control interno puede tener repercusión en la suficiencia financiera de las Entidades Locales; pero no es menos cierto -y sobre esto volveremos más adelante-, que la cuestión analizada incide sin duda alguna en el régimen local, materia sobre la que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y de ejecución.

Por otra parte, conviene precisar que la interpretación que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo del art. 213 TRLHL, en la nueva redacción dada por el art. 2.2 de la Ley 27/2013, a la que se hizo referencia con anterioridad, si bien salva la constitucionalidad del precepto cuestionado, en modo alguno impide la intervención autonómica en diversos sectores de la actividad económico-financiera de los entes locales, en ejercicio de sus competencias estatutariamente asumidas. Como se vio, el Tribunal concluye con la plena compatibilidad de la competencia autonómica (en el caso de Andalucía, la denominada «tutela financiera» prevista en el art. 60 de su Estatuto), aun cuando en el referido precepto no se atribuyan a las Comunidades Autónomas tareas ejecutivas relacionadas con la actividad económico-financiera (y sí al propio Estado central y a los entes locales). Cuando la STC 111/2016, entre otras, señala que «el Estado está habilitado para configurar un régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión», no está vaciando la competencia autonómica en la materia. O lo que es lo mismo: el art. 213 TRLHL, párrafo segundo, y su remisión al desarrollo normativo posterior, no agotan la regulación sobre este ámbito material y, por ende, no pueden provocar un vaciamiento de la competencia autonómica.

Existe una consolidada doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional acerca de la relación bases-desarrollo como técnica de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (competencias compartidas). En esta doctrina, el Tribunal ha puesto reiteradamente el acento en los límites de las bases, de modo que la regulación contenida en las normas básicas no puede descender a detalles que de hecho agoten por completo la materia, ya que, en tal caso, se vaciaría de contenido y dejaría sin campo posible de actuación a las competencias que, en su caso, hayan asumido las Comunidades Autónomas (SSTC 1/1982, 125/1984 y 126/2002, entre otras muchas). Es cierto que esta regla general puede admitir excepciones, dado que, como el propio Tribunal Constitucional ha indicado, el criterio del no vaciamiento se proyecta sobre el conjunto de la materia sobre la que la Comunidad Autónoma dispone de la competencia legislativa compartida, no sobre cada submateria o subsector específico incardinado en ella. En consecuencia, en ciertos subsectores la competencia básica puede agotar la regulación de la materia. En otras palabras, es el legislador básico estatal el que decide en qué aspectos concretos de la materia puede haber espacio para «opciones diversas» y pueden por ello abrirse a la competencia legislativa autonómica (véase la STC 207/2012). Sin embargo, hemos de insistir en que en la específica materia que tratamos el propio Tribunal Constitucional no prohíbe, en virtud de lo establecido en el art. 213 TRLHL, que las Comunidades Autónomas hagan uso de las competencias que le han sido atribuidas por sus respectivos Estatutos, dada la concurrencia de títulos competenciales que pudieran converger -y aquí convergen- en la materia regulada por la norma estatal discutida (controles internos de las Entidades del Sector Público Local). Y este planteamiento debe extenderse necesariamente a todas aquellas normas que desarrollen lo establecido en la disposición básica estatal (aunque se trate de una regulación dictada al amparo de una competencia exclusiva del Estado).

2. Por lo tanto, sería inconstitucional, como lo es el art. 1.2 del RD 424/2017, un desarrollo normativo de la legislación básica del Estado (en este caso, el art. 213, párrafo segundo, TRLHL) que supusiera el vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo legislativo (aquí, la Ley canaria 7/2015 dictada al amparo del título habilitante previsto en el art. 32.4 del Estatuto de Autonomía). Nótese, a este respecto, que nada se dice en la Propuesta de Acuerdo de requerimiento ni en el planteamiento de conflicto positivo de competencia, sobre cuya procedencia se solicita dictamen de este Consejo, acerca de lo dispuesto en el art. 10 y la Disposición final primera del RD 424/2017 desde la perspectiva del respeto del marco competencial autonómico de nuestra Comunidad Autónoma. Este modo de proceder

es correcto en términos jurídico-constitucionales si se tiene en cuenta que, de una parte, el referido art. 10 de la norma reglamentaria (que regula el «Momento y plazo para el ejercicio de la función interventora»), en sí mismo considerado, no impide la intervención autonómica canaria en los términos en los que se ha realizado (arts. 111.3 y 134 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias). De ello es plenamente consciente el Gobierno autonómico al argumentar su Propuesta de Acuerdo de requerimiento. Como bien puede leerse en la referida Propuesta:

«En efecto, el artículo 111.3 de la citada Ley 7/2015, dispone el sentido favorable del silencio por el transcurso del plazo para la emisión de informes, fijado por el artículo 111.1 en diez días, salvo en el caso de los informes que deba emitir al Pleno la persona titular de la Secretaría General o de la Intervención General. No obstante, se mantiene en la norma territorial canaria el sentido favorable del silencio transcurrido el plazo de emisión, en el caso de que los informes tengan por objeto la fiscalización de actos de otros órganos y unidades gestoras de gasto, precepto de constitucionalidad no discutida que ha de ponerse en relación necesaria con el artículo 10 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril» (Apartado II, párrafo 3, de la Propuesta de Acuerdo; el subrayado es original).

De otra parte, por lo que respecta al título competencial utilizado por el Gobierno central para dictar el RD 424/2017, de acuerdo con lo previsto en su Disposición final primera (art. 149.1.14 CE, «Hacienda general»), nada se dice en el requerimiento acerca de una supuesta insuficiencia de dicha Disposición final primera, en la medida en que no se hace uso también del título competencial contenido en el apartado 18 del citado precepto constitucional. Sin embargo, no hay cuestionamiento formal del título atributivo esgrimido por el Estado en la disposición reglamentaria que desarrolla el art. 213 TRLHL por los motivos que ya fueron expuestos con anterioridad y que conviene traer a colación, resumidamente, en este momento. Según se señaló antes y se contiene en la Propuesta de Acuerdo de requerimiento formulado por el Gobierno de Canarias, la competencia estatal exclusiva en materia de «Hacienda general» (art. 149.1.14 CE) no puede desconocer, como señala la propia jurisprudencia constitucional, el ámbito competencial autonómico estatutariamente asumido, en especial el que atañe al régimen local. En efecto, ya no es únicamente el que, como recuerda el Tribunal Constitucional en la STC 41/2016, de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra la Ley 27/2013), «el título “Hacienda general” (art. 149.1.14 CE) ampara solo la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas, así como las medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las

locales o las que tengan por fin salvaguardar la suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE), como presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente garantizada» (FJ 3), sino que, y esto es lo más relevante en este caso, en lo que se refiere concretamente a la competencia en materia de régimen local el propio Tribunal no duda en afirmar lo siguiente:

«La segunda precisión se refiere a que el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales. Tal autonomía debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a las exigencias de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Estos mandatos constitucionales se proyectan directamente también sobre las Comunidades Autónomas y entes locales. El Estado no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos» (FJ 3).

Ello es así, en fin, porque, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la legislación básica en materia de régimen local, el legislador básico puede establecer, en particular, la serie de «elementos comunes o uniformes» que requiera la satisfacción de los «intereses generales a los que sirve el Estado» [STC 103/2013, FJ 5 e)]. Tales bases incluyen solo los «aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder el legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos» [STC 103/2013, FJ 5 e)] (véase, de nuevo, la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3).

En definitiva, teniendo en cuenta la línea jurisprudencial citada, no parece cuestionable que, en este caso, el silencio de la norma estatal objeto del conflicto, sin necesidad de ninguna otra concreción, lamina con carácter general las competencias autonómicas de desarrollo en una materia en la que, sin perjuicio de que en ciertos aspectos pueda tener condición básica, en modo alguno puede extenderse ésta a todos los eventuales perfiles o matices de la materia de que se trata; en particular, por citar algunos, los relativos a la materia de organización y funcionamiento interno sobre los que, esta Comunidad Autónoma, ya ha legislado pacíficamente.

C O N C L U S I Ó N

De acuerdo con la fundamentación del presente dictamen, este Consejo considera que concurren razones suficientes, de carácter constitucional y estatutario, para que el Gobierno de Canarias formule requerimiento de incompetencia al Estado, y, en su caso, formalice conflicto positivo de competencia en relación con el art. 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de las entidades del Sector Público Local.