

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4225-2017 interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de septiembre de 2017, el Viceconsejero de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en la representación y defensa que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencias contra el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local (en adelante, Real Decreto 424/2017).

El Gobierno de Canarias pone de manifiesto que su requerimiento de incompetencia, formulado tras acuerdo de 3 de julio de 2017, fue desestimado por acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017 –recibido en la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Canarias con fecha 1 de septiembre de 2017–, y fundamenta el conflicto en las consideraciones que a continuación se resumen:

a) Comienza el escrito del Gobierno de Canarias delimitando el ámbito del conflicto de competencia, señalando, a tales efectos, que este tiene por objeto el art. 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, dictado en desarrollo del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

A continuación se precisa que el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 no respeta las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local que ostenta la Comunidad Autónoma, en virtud del artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía, y que han sido desarrolladas por la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

Entiende el Gobierno de Canarias que el título competencial invocado por la disposición final primera del Real Decreto 424/2017–se dicta al amparo del artículo 149.1.14^a CE–, se separa del invocado por el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de cuyo artículo 213 es desarrollo –precepto que tiene la consideración de base del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictada al amparo del artículo 149.1.18^a CE–.

b) En primer lugar, examina el Gobierno canario el alcance del título competencial «Hacienda general» (art. 149.1.14^a CE), sobre la base de la doctrina emanada de este Tribunal

Constitucional (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las sentencias que allí se citan). En este sentido, recuerda que el artículo 149.1.14ª CE amparará aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas, las medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales, y también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE. Además, 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. De este modo, 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. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1).

c) En segundo lugar, se refiere el Gobierno canario al artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local, que incluye las Haciendas locales (STC 233/1999, FJ 4). Sobre la base de estas competencias, considera el Gobierno canario que el artículo 149.1.18ª CE es el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre la Hacienda local, 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. Dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local incide sobre el régimen jurídico local, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia con base en el artículo 149.1.14ª CE. En conclusión, si bien el control interno puede tener repercusión en la suficiencia financiera de las Entidades Locales, también es cierto que la cuestión incide de pleno en el régimen local, materia sobre la cual no se puede evitar una legítima intervención de la Comunidad Autónoma de Canarias al amparo de sus competencias estatutarias.

Y a mayor abundamiento, se señala que fueron las competencias autonómicas en materia de régimen local, las que justificaron la aprobación de la Ley 7/12015, de 1 de abril, de municipios

de Canarias. Este texto legal contiene preceptos dedicados a la regulación de aspectos procedimentales que inciden en el control interno de los Entes locales (por ejemplo, los arts. 111.3, párrafo 2 y 134), respecto de los que la aplicación del reglamento controvertido podría conllevar su desplazamiento o inaplicación, y ello pese a que su constitucionalidad no ha sido discutida en ningún momento por el Estado.

d) Dedicó el Gobierno de Canarias la última parte de su escrito a rebatir los argumentos esgrimidos por el Gobierno del Estado en su escrito de contestación al previo requerimiento autonómico: en concreto, la declaración de constitucionalidad del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, realizada por la STC 111/2016, de 9 de junio.

Afirma el Gobierno canario que el hecho de que exista un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no constituye un impedimento u obstáculo –legal y/o procesal– para que, con motivo del desarrollo reglamentario del citado precepto legal, la Comunidad Autónoma pueda impugnar la correspondiente norma reglamentaria, si lo estima oportuno, por entender que dicha regulación vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Y concluye, reiterando una vez más la doctrina constitucional ya citada (además, de invocar el voto particular a la STC 54/2017, de 11 de mayo), que la regulación del sistema de fuentes establecida en el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 no respeta el orden constitucional de competencias, al obviar las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local que ostenta la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto por el artículo 32.4 de su Estatuto de Autonomía. Por todo ello, se solicita que, previos los trámites pertinentes, se declare la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del presente conflicto positivo de competencias y, en consecuencia, se anule el citado art. 1.2 del Real Decreto 424/2017.

2. Por providencia de 31 de octubre de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Canarias, y en su representación y defensa, por el Viceconsejero de los Servicios Jurídicos del mismo, frente al Gobierno de la Nación contra el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector

Público Local. Se acordó también dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de 20 días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Así mismo, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 21 de noviembre de 2017, el abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por diez días más; prórroga que fue concedida mediante providencia de 22 de noviembre de 2017. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el registro general del Tribunal el día 21 de diciembre de 2017, oponiéndose a la demanda con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

a) El abogado del Estado inicia su escrito de alegaciones delimitando el objeto del conflicto positivo de competencias: esto es, el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, por no reconocer, al relacionar las fuentes normativas por las que se rigen con carácter general las actuaciones de control interno que se llevan a cabo en las entidades que conforman el sector público local, las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local.

Además, recuerda que el Real Decreto 424/2017 constituye una norma reglamentaria de ejecución del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Precepto de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales cuya constitucionalidad fue declarada por STC 111/2016, de 9 de junio, al entender que el título competencial del Estado establecido en el artículo 149.1.14ª 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: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.1 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, por lo tanto, a aquellas regulaciones cuyo objeto sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas.

En opinión del abogado del Estado, el art. 1.2 del Real Decreto 424/2017 no es una norma estrictamente delimitadora de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito material respectivo, ni le corresponde fijar estricta y nítidamente cuáles son las competencias autonómicas. Se trata, según sus palabras, de una norma que dispone, configura y ordena la normativa estatal aplicable a la materia del control financiero interno de las Entidades locales, de acuerdo con lo previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Se sobreentiende que dicha potestad de ordenación coexiste con la competencia autonómica, hasta donde esta llegue y en lo que a esta le corresponda legislativamente, dentro del marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía respectivo.

b) Tomando como base los argumentos esgrimidos en la citada STC 111/2016 a favor de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.14^a CE –trasladables *mutatis mutandis*–, considera el abogado del Estado que cabría una interpretación del precepto controvertido conforme a la Constitución.

La cuestión objeto de conflicto afecta al control financiero de la actividad local; dicho de otro modo, el ámbito material es el de la actividad económico financiera de las Entidades locales, no cualquier actividad administrativa que, como Administraciones públicas que son, lleguen a realizar. Nos hallamos, a juicio del abogado del Estado, en un ámbito más específico y concreto dentro del genérico del régimen de las Corporaciones locales o de las bases del régimen de las Administraciones Públicas, y es el de la tutela o control financiero. La tutela financiera de los Entes locales opera en el ámbito de las relaciones normación-ejecución, atribuyéndose al Estado la competencia de normación o regulación, y a la Comunidad Autónoma la de ejecución, conforme al título competencial más específico del artículo 149.1.14^a CE.

Es, por ello, que el control financiero de los Entes locales no se mueve u opera en el plano de relación legislación básica-legislación de desarrollo, con apoyo en el artículo 149.1.18^a CE, que sería, por otra parte, el propio de la adopción de medidas legislativas de ámbito organizativo o estructural y funcional general de las Administraciones públicas. Ámbito más genérico de competencias en el que opera la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias, sin que,

en ningún caso, pueda entenderse, sin contravenir la STC 111/2016, que sus preceptos atribuyan la asunción de una competencia auténticamente legislativa autonómica propia u originaria en el ámbito de la tutela financiera de los Entes locales.

c) Concluye su escrito de alegaciones el abogado del Estado, afirmando que el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 lo que hace es relacionar, desde la perspectiva de la competencia del Estado de regulación en la materia, la normativa que resulta de aplicación. Que la Comunidad Autónoma pueda en su caso, al amparo de sus propias competencias asumidas de ejecución, establecer una normativa de organización, o, de acuerdo con lo dispuesto en la misma normativa estatal, establecer sus propias disposiciones, no es algo que se halle impedido por el tenor literal del citado artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017. Es, por ello, que solicita se desestime el conflicto positivo de competencias planteado.

4. Por Providencia de 3 de julio de 2018 se señaló par la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. *Objeto del recurso.* El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

El Gobierno de Canarias considera, como ha quedado expuesto en los antecedentes, que el precepto controvertido no respeta el reparto competencial que resulta del bloque de la constitucionalidad, al obviar las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local que ostenta la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía (art. 149.1.18.^a CE). Estas competencias han sido objeto de desarrollo por la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias. Alega, asimismo, que el Estado, al ejercer sus competencias en materia de «Hacienda general» (art. 149.1.14.^a CE), no puede impedir que las comunidades autónomas con competencia en materia de régimen local ejerzan sus competencias respecto de las haciendas de los entes locales ubicados en su territorio. A este planteamiento se opone el abogado del Estado señalando que el precepto objeto de conflicto responde a un

adecuado ejercicio, por su carácter específico y concreto –la tutela o control financiero de los entes locales–, de la competencia estatal que se deriva del artículo 149.1.14.^a CE.

2. *Objeto del Real Decreto 424/2017.* El Real Decreto 424/2017 tiene como objeto el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (art. 1.1). Este artículo regula el control interno de los entes locales en los siguientes términos:

«Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de 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, y función de control de la eficacia.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 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 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»

El artículo 213 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales forma parte de las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, pues está dictado al amparo del artículo 149.1.18.^a CE, sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.^a CE (así lo dispone el art. 1.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales).

Por su parte, el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, objeto del presente conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias, establece:

«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»

De acuerdo con la disposición final primera del Real Decreto 424/2017, el precepto controvertido se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.^a CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de «Hacienda general».

3. *Encuadramiento competencial.* Las partes coinciden en señalar los títulos competenciales aplicables al presente caso, pero discrepan sobre la cuestión de en qué grado o medida interviene cada uno de ellos. El Gobierno de Canarias considera que la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda general (art. 149.1.14.^a CE) no puede impedir que la Comunidad Autónoma ejerza sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local (art. 149.1.18.^a CE). El abogado del Estado entiende que es el título competencial en materia de Hacienda general el que habilita la intervención estatal, dada la especialidad de la materia objeto de controversia.

La controversia así planteada guarda paralelismo con las resueltas en las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre (relativa a los recursos de inconstitucionalidad núms. 175-1984 y 187-1984 interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales), 233/1999, de 16 de diciembre (sobre los recursos de inconstitucionalidad núms. 572-1989, 587-1989 y 591-1989, y las cuestiones de inconstitucionalidad, acumuladas a los anteriores, núms. 2679-1996, 4626-1996, 2820-1996, 4646-1996 y 745-1997, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales) y 111/2016, de 9 de junio (relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014 interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), citadas todas ellas en numerosas ocasiones por las partes.

A) *Títulos que habilitan al Estado.* Dos son, pues, según las alegaciones de las partes en conflicto, los títulos competenciales que pueden entrar en juego para amparar la regulación del Estado contenida en el Real Decreto 424/2017 y, especialmente, en su controvertido artículo 1.2:

a saber, los derivados del artículo 149.1.14.^a CE («Hacienda general») y del artículo 149.1.18.^a CE («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»).

El Tribunal aprecia que, si nos atenemos a la materia que constituye el objeto de la controversia –el control interno económico-presupuestario de las entidades del sector público local–, el título competencial que habilita la intervención estatal es el contenido en el artículo 149.1.14.^a CE. Como declara la STC 179/1985, FJ 1 [y se reitera en STC 233/1999, FJ 4.b)], «no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad el saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la competencia estatal), impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal».

No obstante, el ejercicio del título competencial en materia de «Hacienda general» por parte del Estado está sujeto a ciertos condicionantes en aquellos casos en los que se pretenda regular mediante él cuestiones relativas a la Administración local, ya que el Estado «no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle» (STC 179/1985, FJ 1). Dicho de otro modo, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de su competencia en Hacienda general, el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 139).

Por tanto, como afirma el Tribunal en la STC 233/1999, FJ 4.b), la competencia en materia de haciendas locales es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, en virtud de sus estatutos de autonomía, hayan asumido «facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones Públicas ex art. 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».

B) *Títulos que habilitan a la Comunidad Autónoma.* Determinados los títulos competenciales susceptibles de ser ejercitados por el Estado en la regulación de las haciendas locales, hay que concretar a continuación los que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias, y que son, a juicio del Gobierno canario, el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía que le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «Régimen local». Esta expresión «tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “Haciendas locales”» [STC 233/1999, FJ 4.c)]. Así pues, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía canario, la Comunidad Autónoma, en materia de Haciendas locales, ostenta competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia.

Esta competencia autonómica abarca, también, la tutela financiera sobre los entes locales. Como se afirmó en la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 6 b), “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”, por esta razón los Estatutos de Autonomía pueden atribuir esas competencias a sus respectivas Comunidades Autónomas. No es obstáculo a esta conclusión que el Estatuto de Autonomía canario, a diferencia de otras normas estatutarias, como las de Cataluña (art. 48.1) o Andalucía (art. 60.3), no contemple de forma específica esta previsión, sino que se refiera a la misma de un modo más genérico –régimen local–, como pone de manifiesto el abogado del Estado en su escrito de alegaciones. La tutela financiera, en todo caso, «ampara, no la regulación de la actividad económico-financiera de los entes locales, sino la ejecución o aplicación de esa regulación mediante, por ejemplo, autorizaciones, inspecciones o actos de fiscalización» [STC 111/2016, FJ 5.b)].

4. *Análisis del artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 desde el punto de vista de las normas de reparto competencial.* El Real Decreto 424/2017 ha sido dictado, al igual que el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales –a cuyo desarrollo responde–, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.^a CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Hacienda general. En relación con dicho título competencial, el Tribunal ha declarado que da cobertura al Estado 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. 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 seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior” (art. 213 del Real Decreto

Legislativo 2/2004, segundo párrafo)» [STC 111/2016, FJ 5.b)]. Por esta razón la citada STC 111/2016, FJ 5, desestimó la impugnación relativa a este precepto legal.

Reconociendo, por ello, la idoneidad del título competencial fundado en el artículo 149.1.14.^a CE e invocado por la disposición final primera del Real Decreto 424/2017, el Tribunal debe examinar si, en este caso, ha sido ejercitado o no de forma ajustada al orden constitucional de distribución de competencias.

Al incidir la regulación estatal en una materia, la de las haciendas locales, en la que también están presentes las competencias asumidas por las comunidades autónomas en virtud del artículo 149.1.18.^a CE, «sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 L.H.L., esto es, el de la “Hacienda general” del art. 149.1.14 C.E.» [STC 233/1999, FJ 4.b)]. A estos efectos, y conforme a una doctrina ya consolidada, la normativa estatal encuentra su fundamento en el artículo 149.1.14.^a CE, aunque incida en el ámbito de las administraciones locales, cuando su objeto o finalidad principal sea la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o dictar medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas de las corporaciones locales; salvaguardar la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida (SSTC 233/1999, FJ 4.b); 150/2012, de 5 de julio, FJ 4, a *sensu contrario*; y STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3.b)]; regular los derechos y obligaciones de contenido económico de las administraciones públicas; proteger o preservar los recursos públicos que integran las haciendas (SSTC 41/2016, FJ 3.b), 130/2013, FJ 5, y 135/2013, FJ 3.c)]; o adoptar las medidas orientadas a la contención o control del gasto local (STC 41/2016, FJ 12).

El Tribunal debe examinar si la norma controvertida se ajusta a la doctrina expuesta, para lo que debe atenderse al carácter, sentido y finalidad del precepto impugnado, es decir, al contenido que le es propio (entre otras, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Con carácter general, según se expresa en su preámbulo, el Real Decreto 424/2017 tiene como fin, entre otros objetivos, «lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales»; de esta suerte, «se trata de un planteamiento basado en el interés general, que afecta a la totalidad del sector público local, y que pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales». A tales efectos, la norma reglamentaria

diseña un modelo de control que «respeta el principio de la 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 adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles»; pretende también «cubrir un vacío legal y hacer posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público». Desde esta perspectiva, pues, no parece ofrecer dudas que el Real Decreto 424/2017 tiene su fundamento en el artículo 149.1.14.^a CE.

Al mismo tiempo, sin embargo, el Real Decreto 424/2017 es, como resulta obvio, una norma reglamentaria que desarrolla los sistemas de control interno de las entidades del sector público local previstos en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. No estamos, por tanto, ante una norma cuya función sea delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de haciendas locales, ni más específicamente, en el ámbito del control financiero interno ni, más en general, establecer el sistema de fuentes o regular el orden jerárquico de las fuentes aplicables en la materia. En este marco, el controvertido artículo 1.2 se limita a establecer una referencia a determinadas normas que considera oportuno invocar, dentro del subsistema en que se dicta la norma reglamentaria, en la medida en que a ellas han de ajustarse las actuaciones de control interno llevadas a cabo por las entidades que integran el sector público local: a saber, el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, el propio Real Decreto 424/2017, y las normas que en desarrollo de ambas disposiciones aprueben las entidades locales. De su tenor no se infiere que (i) esta referencia tenga carácter exhaustivo, pues no se trata de una exposición con el carácter de lista o enumeración cerrada o subdividida en apartados, sino de una simple remisión a determinadas normas; (ii) ni que establezca un orden de prelación entre sus miembros, pues no se hace referencia alguna a ello; (iii) ni que pretenda diferenciar por materias o sectores la normativa aplicable, pues no se hace mención alguna en este sentido.

La ausencia de estos factores determina que el supuesto ahora enjuiciado tenga diferente carácter del en su día examinado por este Tribunal en relación con el artículo 5 de la LBRL en la STC 214/1989 (FJ 5) y permite entender que el precepto controvertido no tiene otra finalidad que encuadrar la aplicación de una norma reglamentaria de desarrollo de una disposición legal de carácter estatal de forma análoga a lo que ocurre con frecuencia en normas de carácter

reglamentario dictadas con fines de encuadramiento, integración o aclaración del conjunto de la disposición.

5. *Apreciación del Tribunal.* El artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, al establecer una referencia a determinadas fuentes aplicables al control interno de las entidades del sector público local, no pretende agotar el sistema de fuentes ni establecer una relación jerárquica entre ellas; sino que no hace otra cosa que cumplir con su función de desarrollo reglamentario de la normativa estatal precisando que este carácter no es obstáculo a la aplicación de las normas pertinentes cualquiera que sea su rango y el ámbito de su competencia. No impide que el Gobierno de Canarias pueda ejercer, en su caso, la función de tutela financiera de las entidades locales, limitada a la ejecución o aplicación de la regulación, cuya delimitación o concreción realiza el precepto objeto de controversia. Igualmente, tampoco impide a la Comunidad Autónoma ejercitar sus más genéricas competencias de desarrollo y ejecución en materia de régimen local.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de Canarias contra el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil dieciocho.

Fdo. Juan José González Rivas

Fdo. Andrés Ollero Tassara

Fdo. Fernando Valdés Dal- Ré

Fdo. Santiago Martínez-Vares García

Fdo. Juan Antonio Xiol Ríos

Fdo. Pedro González-Trevijano Sánchez

Fdo. Antonio Narváez Rodríguez

Fdo. Alfredo Montoya Melgar

Fdo. Ricardo Enríquez Sancho

Fdo. Cándido Conde-Pumpido Tourón

Fdo. María Luisa Balaguer Callejón