|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 92/1999 |
| Fecha | de 13 de abril de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 5447-1998 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 5.447/1998 |
| Fallo | Por todo lo cual, el Pleno del Tribunal acuerda desestimar el recurso de súplica planteado por el Abogado del Estado contra la providencia de 9 de febrero de 1999 y, en consecuencia, declarar que no ha lugar a la suspensión de la vigencia del inciso  «como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado», del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 23 de diciembre de 1998, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, promovió conflicto positivo de competencia contra la Comunicación del Director general de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura dirigida al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura sobre órganos competentes en materia económico-administrativa.

La Comunicación sobre la que se traba el conflicto dice que «en lo sucesivo la llamada jurisdicción económico-administrativa del Estado no es competente para conocer las reclamaciones de tal índole sobre tributos cedidos gestionados por la Junta de Extremadura, por lo que, desde esta fecha, no se remitirán expedientes administrativos a este Tribunal Económico-Administrativo, ni tampoco al Central, y no se reconocerá ni ejecutará ninguna resolución dictada por los citados órganos por mor de reclamaciones económico-administrativas deducidas después de la entrada en vigor de la Ley (es decir, el 16 de agosto de 1998)».

2. El Abogado del Estado, en su escrito de formalización del conflicto positivo de competencia, manifestó que la Comunicación impugnada constituye aplicación directa de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos, que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

En lo que aquí interesa, la citada disposición adicional quinta de la Ley 7/1998 dispone que «la Junta Económico-Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura conocerá de las reclamaciones económico-administrativas que se deduzcan contra actos impugnables en tal vía dictados en expedientes tributarios, ya sean de tributos propios como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado».

Para la representación estatal, la competencia para conocer de las reclamaciones económico- administrativas contra actos dictados en expedientes relativos a tributos cedidos o a recargos autonómicos sobre tributos estatales corresponde a los Tribunales Económico-Administrativos del Estado (art. 20.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas; art. 17.3.b) de la Ley 30/1983, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas; art. 1 de la Ley 41/1983, reguladora de la cesión de tributos a la C.A. de Extremadura; art. 1. 1 b) del texto articulado de las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por el Real Decreto legislativo 2795/1980; art. 2.b) de su Reglamento de Procedimiento, aprobado por Real Decreto 391/1996).

Partiendo de lo expuesto, el Abogado del Estado solicitó la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia frente a la antedicha Comunicación, su tramitación en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con el art. 67 LOTC, la suspensión de la vigencia de la Comunicación y, asimismo, la suspensión de la vigencia del inciso «corno de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado», de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, todo ello, en virtud de lo previsto en los arts. 161.2 C.E. y 67 y 30 LOTC.

3. Mediante providencia de la Sección 2.a del Pleno, de 9 de febrero de 1999, se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia, así como su tramitación en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, según dispone el art. 67 LOTC. También se acordó dar traslado de la demanda y demás documentos presentados, de acuerdo con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno de la Nación y a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que consideren conveniente; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Comunicación impugnada; y no haber lugar a la suspensión, también solicitada en otrosí, de la vigencia del inciso «como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado», del párrafo primero de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura; comunicar la incoación del asunto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, así como publicar dicha incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

4. El día 18 de febrero de 1999 tuvo entrada en el Registro del Tribunal un escrito del Abogado del Estado mediante el cual se formaliza, al amparo del art. 93.2 LOTC, y entendiendo infringidos los arts. 161.2 C.E. y 62, 67 y 30 LOTC, recurso de súplica contra la negativa del Tribunal, contenida en la providencia antedicha, a tener por invocado el art. 161.2 C.E. y suspender el inciso «como tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado», del párrafo primero de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura. El recurso de súplica se fundamenta en los términos que a continuación se resumen.

A) La apertura de la vía del art. 67 LOTC, que supone la tramitación del conflicto planteado como recurso de inconstitucionalidad, supone la extensión del proceso a la Ley y, por ello, la tramitación del conflicto positivo de competencia como recurso de inconstitucionalidad. Por tanto, el art. 67 LOTC remite al art. 30 de la propia LOTC, haciendo, en consecuencia, posible la invocación del art. 161.2 C.E. respecto de aquélla. Resulta consustancial al art. 67 LOTC la posibilidad de suspensión del precepto o preceptos legales que dan cobertura a la disposición o acto objeto del conflicto positivo de competencia. La suspensión del precepto legal afectado es un aspecto del procedimiento de tramitación de los recursos de inconstitucionalidad, pues se trata de una medida cautelar necesaria para asegurar la eficacia de la Sentencia, por lo que no puede haber inconveniente en su admisión. Del mismo modo que la STC 39/1982 entiende aplicables, una vez acordada la transformación del proceso, diversos preceptos del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad (personacíón de los órganos legislativos, normas sobre el contenido de las sentencias, etc.), otro tanto cabe entender respecto de la suspensión de la Ley atributiva de la competencia controvertida.

B) Complementariamente, se manifiesta que la suspensión del precepto legal es una exigencia del principio de seguridad jurídica, ya que, en caso contrario, existirían dos normativas diferentes que supondrían su vulneración. Así lo han declarado, entre otros, el ATC 508/1986.

C) De otro lado, la vigencia del precepto legal generaría daños de imposible o difícil reparación para los intereses públicos y particulares. Los Tribunales Económico- Administrativos tendrían dificultades insuperables para resolver los asuntos que se les planteen, afectando con ello también a los intereses de los particulares, que no sabrían a que Tribunales Económico-Administrativos deben acudir. Además, las decisiones de los órganos económicos-administrativos de la Comunidad Autónoma pueden ser nulos de pleno derecho, si la sentencia futura diera la razón al Estado.

Por todo lo expuesto, solicita que el Tribunal, conforme a los arts. 161.2 C.E. y 93.2, 62, 67 y 30 LOTC, admita el recurso de súplica y revoque parcialmente la providencia de 9 de febrero de 1999, estimando la pretensión de suspensión del inciso antes reproducido de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998.

5. Mediante providencia de 9 de marzo de 1999, la Sección 2 a del Pleno acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado mediante el que se interpone el recurso de súplica contra la providencia de 9 de febrero de 1999, y dar traslado del mismo al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, personado en los autos, para que, en el plazo de tres días, exponga lo que estime procedente sobre dicho recurso.

6. Mediante escrito, registrado en este Tribunal con fecha 15 de marzo de 1999, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura formula alegaciones en relación con el recurso de suplica planteado por el Abogado del Estado, en las que, en síntesis, expone lo siguiente:

A) Las alegaciones de la representación estatal son mera transcripción de las que se expusieron en la demanda para, mediante otrosí, solicitar la suspensión de la vigencia del inciso legal controvertido. Por tanto, ya han sido valoradas por este Tribunal al dictar la providencia hoy recurrida, que no accedió a la suspensión solicitada.

B) La Ley 7/1998 no ha sido recurrida, debiendo asumir el Estado las consecuencias que se deriven de esa actuación.

El que la providencia recurrida haya decidido, al amparo del art. 67 LOTC, la tramitación del conflicto positivo de competencia a través del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad, no supone que puedan confundirse los ámbitos propios de los procesos constitucionales, el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencia, que considera distintos. Cita en su apoyo las SSTC 49/1984 y 5/1987 y, en extenso, entre otros párrafos, el siguiente de la STC 13/1998:

«Procede recordar que el objeto del conflicto competencial lo constituye única y exclusivamente el Real Decreto 1131/1988, que aprobó el Reglamento ejecutivo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y que, si bien es cierto que el art. 67 LOTC, norma aplicada en el caso atendiendo a la solicitud del Gobierno Vasco, permite en procesos de esta clase atraer al debate procesal leyes o normas con rango de Ley (SSTC 39/1982, fundamentos jurídicos 2.0 y 3.0, y 5/1987..., fundamento jurídico 1.1), tal posibilidad no es incondicionada. Tan sólo resulta procesalmente viable en la medida en que la cuestión sobre la titularidad de la competencia debatida sea "inseparable" de la "apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas de ley invocadas para fundamentar aquella competencia al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (STC 5/1987, fundamento jurídico 1.º), ya que sólo entonces, como se dijo en la Sentencia que se acaba de citar, el examen de la constitucionalidad de la disposición de ley así invocada devendrá 'cuestión previa' para la resolución del conflicto" (STC 80/1988..., fundamento jurídico 2.º), lo que requiere siempre que el supuesto vicio de incompetencia traiga origen de la ley (STC 147/1993..., fundamento jurídico 2.º). El art. 67 LOTC no permite, en modo alguno, convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad indirecto, confundiendo los ámbitos propios de estos dos distintos procesos constitucionales (STC 45/1991.... fundamento jurídico 1.º).»

Concluye la argumentación sustantiva señalando que, si hoy se interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra el inciso legal controvertido, el Tribunal no podría admitirlo a trámite, ni, por ello, acceder a su suspensión.

C) Respecto a los perjuicios alegados por el Abogado del Estado, sostiene que son propios de un trámite distinto, cual es el que tiene lugar a los cinco meses de la iniciación del proceso constitucional, y ello no es el objeto de la discusión actual.

Sin embargo, indica que no se producirá merma en las garantías del contribuyente, ni la conflictividad que augura la representación estatal, pues las notificaciones de los actos dictados por la Administración Tributaria Autonómica contienen la indicación de los recursos y reclamaciones pertinentes, aplicándose la normativa estatal, tanto procedimental como sustantiva, sin perjuicio del posterior acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de súplica, planteado por el Abogado del Estado, la providencia de 9 de febrero de 1999, en cuya virtud se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia contra la Comunicación de 2 de noviembre de 1998, del Director general de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura, dirigida al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura.

Dicha providencia se recurre en la medida en que, habiendo admitido a trámite el conflicto positivo de competencia y decidido tramitarlo como recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con el art. 67 LOTC, en cuanto que la competencia contenida en la Comunicación sobre la que se traba el conflicto ha sido atribuida por la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos, suspendió la aplicación de la Comunicación, pero no la del inciso legal del que deriva la misma y a cuyo tenor «la Junta Económico-Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura conocerá de las reclamaciones económico-administrativas que se deduzcan contra actos impugnables en tal vía, dictados en expedientes tributarios, ya sean de tributos propios como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado».

2. Para el Abogado del Estado, la decisión, contenida en la providencia objeto del recurso de súplica, de suspender la aplicación de la Comunicación sobre la que se traba el conflicto y acordar su tramitación como recurso de inconstitucionalidad debe conllevar la suspensión del inciso legal del cual aquélla constituye aplicación directa.

Para la representación estatal, cuando por la vía del art. 67 LOTC el objeto del conflicto se extiende a la ley, se produce una transformación del proceso en todas sus fases, de modo que la tramitación pertinente es la del recurso de inconstitucionalidad, lo que determina la posibilidad de la invocación del art. 161.2 C.E. también respecto del precepto legal afectado. La suspensión es, en su opinión, consustancial a la previsión contenida en el art. 67 LOTC, máxime cuando se trata de una medida cautelar que asegura la eficacia de la sentencia futura. En conclusión, admitida la vía del art. 67 LOTC, éste determina, a su vez, la aplicación del art. 30 LOTC y, por tanto, la aplicación automática del art. 161.2 C.E. Cita en su apoyo la STC 39/1982.

Por el contrario, para la representación procesal de la Junta de Extremadura, la tramitación del conflicto positivo de competencia en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad no supone la confusión de los ámbitos propios de ambos procesos, de modo que el conflicto positivo de competencia se transforme en recurso de inconstitucionalidad. La tramitación del conflicto como recurso de inconstitucionalidad tiene como único objetivo suscitar, como cuestión previa, la constitucionalidad de la norma legal que ampara la competencia controvertida y, por ello, no procede suspender la aplicación de un precepto legal que no ha sido recurrido en el plazo legalmente previsto. Considera específicamente aplicable al caso, entre otras, las STC 13/1998.

3. Una vez expuestos los términos en que se manifiestan en este recurso de suplica las representaciones estatal y autonómica, podemos entrar a valorar sus respectivas argumentaciones.

De entrada, debemos coincidir con la representación de la Junta de Extremadura en que los perjuicios alegados por el Abogado del Estado carecen de virtualidad para decidir sobre la cuestión que aquí se dirime. La suspensión de la disposición legal que se solicita por la representación estatal operaría, si procediera, según lo previsto en los arts. 161.2 C.E. y 30 LOTC, esto es, de forma automática, pero no en razón a los perjuicios que pudieran seguirse de su aplicación. En cuanto al argumento formulado por el Abogado del Estado de que la suspensión del inciso del precepto legal que se solicita sea también una exigencia derivada del principio de seguridad jurídica, pues la plena vigencia de dos normativas diferentes, la estatal y la autonómica, conllevaría su vulneración, también debe ser descartada. Y ello, porque, al igual que respecto al anterior alegato, la vulneración o no de tal principio es algo que sólo debe valorarse cuando, transcurridos los cinco meses desde la iniciación del procedimiento (art. 161.2 C.E.), este Tribunal deba plantearse, respecto a las normas legales automáticamente suspendidas como consecuencia de la admisión a trámite del correspondiente recurso de inconstitucionalidad con invocación por el Gobierno del antedicho precepto constitucional, el mantenimiento o no de la suspensión de su vigencia. Sin embargo, lo que ahora se discute es, simplemente, si el automatismo de la suspensión de las normas legales autonómicas, subsiguiente a la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad, también opera en los supuestos en los que, no habiéndose promovido por el Gobierno dicho recurso de inconstitucionalidad, sino un conflicto de competencia, éste se tramita en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad por haberse alegado que la competencia que constituye el objeto conflictual ha sido atribuida por una norma legal.

4. Planteada la cuestión central que debemos resolver en los términos expuestos, debemos declarar que la posición del Abogado del Estado no puede ser compartida. La tramitación de un conflicto de competencia como recurso de inconstitucionalidad, por cumplirse lo previsto en el art. 67 LOTC, no permite deducir que deba suspenderse la vigencia del precepto legal que contiene la atribución competencial controvertida. El art. 30 LOTC vincula la suspensión de la vigencia a la admisión del recurso de inconstitucionalidad, lo cual en modo alguno se ha producido en este caso, puesto que ni siquiera ha sido promovido por el Presidente del Gobierno. Esta conexión necesaria que establece el art. 30 LOTC entre admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión de la vigencia de la disposición autonómica recurrida, cuando se invoque por el Gobierno el art. 161.2 C.E., no es sino consecuencia del principio contenido en este precepto constitucional: «la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida». Por tanto, sin impugnación no hay suspensión.

Teniendo en cuenta que el inciso legal cuya suspensión se solicita no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, cabe plantearse si la apertura de la vía del art. 67 LOTC implica la impugnación del precepto legal afectado, lo que sólo puede producirse de dos formas distintas: o bien, porque el único proceso constitucional abierto formalmente esto es, el conflicto positivo de competencia altere su naturaleza y se convierta en un recurso de inconstitucionalidad por el hecho de valorar la constitucionalidad de una ley; o bien, porque la apertura de aquella vía suponga, por excepción, la posibilidad de que se plantee, extemporáneamente, un recurso de inconstitucionalidad en el que puedan deducirse las pretensiones propias de éste. En cualquiera de ambos supuestos, la apertura de la vía del art. 67 LOTC, al conllevar, de hecho, la admisión de un recurso de inconstitucionalidad permitiría la invocación del art. 161.2 C.E. y, por ello, la suspensión automática del precepto legal afectado. Sin embargo, ambas posibilidades deben ser rechazadas.

Este Tribunal ya ha razonado sobre la finalidad del art. 67 LOTC, que ordena tramitar los conflictos de competencias en que la competencia controvertida resulte de una ley o norma con tal rango en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, señalando que obedece a permitir el enjuiciamiento constitucional de una regulación contenida en una ley con carácter previo a toda consideración sobre la competencia cuestionada. Y así hemos dicho que cuando «el Decreto en conflicto complementa, desde la perspectiva subordinada que corresponde a esta modalidad normativa, la regulación contenida en una ley, el enjuiciamiento constitucional de esta regulación es previa a toda consideración sobre el Decreto cuestionado» (STC 39/1982, fundamento jurídico 2.º). Se trata, pues, de valorar, como cuestión previa, si el precepto legal atributivo de la competencia controvertida, resulta conforme con el orden constitucional de competencias a fin de que, cuando esa conformidad no exista, aquel precepto legal no permanezca incólume, con los consiguientes efectos perversos sobre el Ordenamiento jurídico. «Se configura así un control concreto, indirecto para dar respuesta al problema de constitucionalidad de una ley» (STC 39/1982, fundamento jurídico 3.º).

Sin embargo, esa posibilidad de control indirecto no significa, como hemos adelantado, la interposición, por esa vía indirecta, de un nuevo recurso de inconstitucionalidad, pues el art. 67 LOTC no ha producido la transformación de la naturaleza del conflicto positivo de competencia, ya que, simplemente, «impone la tramitación del conflicto (y sin que por ello deje de ser un conflicto de competencia) en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad» (STC 32/1983, fundamento jurídico 1.º), pero «no permite, en modo alguno, convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad indirecto, confundiendo los ámbitos propios de estos dos distintos procesos constitucionales (STC 45/1991, fundamento jurídico 1.º)» (STC 13/1998, fundamento jurídico 2.º).

Partiendo de lo expuesto, no se puede dar al art. 67 LOTC el alcance pretendido por el Abogado del Estado, ya que «lo que a través de la tramitación como recurso se persigue es asegurar la presencia en el debate de las Cámaras legislativas (STC 39/1982), partes necesarias cuando se trata de una ley (STC 40/1984)» (STC 5/1987, fundamento jurídico 1.º).

De otro lado, la vía del art. 67 LOTC tampoco puede implicar que se haya admitido a trámite, por excepción, un recurso de inconstitucionalidad que se tramita, junto con el conflicto positivo de competencia, por la vía procedimental que le es propia, abriéndose, por ello, la posibilidad de invocar el art. 161.2 C.E. Esta posibilidad ya la hemos descartado cuando declaramos que la tramitación del conflicto como recurso de inconstitucionalidad «no permite... deducir, como pretensión autónoma desvinculada del objeto del conflicto, una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de una ley, incumpliendo los requisitos de tiempo y forma prevenidos para el recurso directo -y muy especialmente, el plazo de tres meses ex art. 33 LOTC-, confundiendo, por tanto, los ámbitos propios del conflicto de competencia y del recurso de inconstitucionalidad» (STC 45/199 1, fundamento jurídico 1.º).

Estando vedada, pues, en cuanto petición autónoma y separada del objeto del único proceso admitido a trámite, que es el conflicto de competencia, la petición de declaración de inconstitucionalidad de la Ley, en mayor medida habrá de estarlo la petición de su suspensión, pues, como antes se ha dicho, la suspensión se vincula a la promoción efectiva del recurso y, no habiéndose producido ésta, no puede abrirse, en cualquier tiempo, la posibilidad de que las leyes autonómicas, que gozan de presunción de constitucionalidad por no haber sido recurridas en el plazo legalmente previsto, plazo que es de caducidad, puedan ver suspendida su vigencia por esta vía, enervándose su vigor antes de que pueda producirse la declaración de su ínconstitucionalidad. En conclusión, no conllevando el art. 67 LOTC ni una transformación de la naturaleza del proceso constitucional iniciado mediante la promoción del conflicto positivo de competencia, ni tampoco una vía extemporánea de admisión de recursos de inconstitucionalidad, no puede sostenerse la pretensión de suspensión del precepto legal a través de la invocación del art. 161.2 C.E., ya que la suspensión es una medida cautelar que ejerce sus efectos sobre preceptos impugnados, pero no sobre los que no lo han sido.

ACUERDA

Por todo lo cual, el Pleno del Tribunal acuerda desestimar el recurso de súplica planteado por el Abogado del Estado contra la providencia de 9 de febrero de 1999 y, en consecuencia, declarar que no ha lugar a la suspensión de la vigencia del inciso

«como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado», del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura.

Madrid, a trece de abril de mil novecientos noventa y nueve.