|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 144/1999 |
| Fecha | de 1 de junio 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 lo expuesto, el Pleno acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de 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. |

**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.

2. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de febrero de 1999, acordó tramitar el conflicto en la forma prevista en el art. 67 LOTC, y. en consecuencia, admitirlo y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno de la Nación, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado el art. 161.2 C.E., lo que, a su tenor y de acuerdo con lo que dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Comunicación impugnada, así como, finalmente, publicar la incoación y la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial de Extremadura". Se acordó, asimismo, no haber lugar a la suspensión, también solicitada en otrosí del escrito de interposición, 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, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos.

3. El Abogado del Estado, con fecha 18 de febrero de 1999, interpuso recurso de súplica contra la providencia de 9 de febrero del mismo año, en su extremo relativo a no haber 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. Por Auto de 13 de abril de 1999 se desestimó dicho recurso.

4. Por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura se formularon alegaciones y se solicitó se dictare Sentencia por la que se acuerde la inadmisibilidad del presente conflicto positivo de competencia o, subsidiariamente, se declare que la competencia controvertida corresponde a la Junta de Extremadura. Por su parte, la Asamblea de Extremadura acusó recibo del traslado y comunicó que no se personaba en el procedimiento.

5. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 27 de abril de 1999, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 C.E. desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Comunicación impugnada, acordó oír a las partes personadas ÄAbogado del Estado y representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de ExtremaduraÄ para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

6. El Letrado de la Junta de Extremadura, en escrito de 5 de mayo siguiente, solicita el levantamiento de la suspensión, a cuyo fin realiza las siguientes alegaciones.

La Comunicación de la Dirección General de Ingresos de la Junta de Extremadura. dirigida al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura, se ampara claramente en 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, de tal suerte que es esta disposición la que otorga a un órgano de la Comunidad Autónoma la competencia para conocer de las reclamaciones económico-administrativas que se deduzcan respecto a tributos propios, cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado. Sin embargo, dicha norma legal no ha sido impugnada a través de la interposición de un recurso de inconstituionalidad, por lo que no cabe alegar posibles perjuicios por la vigencia de la disposición autonómica.

Añade que, por motivos de seguridad jurídica, se impone el levantamiento de la suspensión de la Comunicación, pues de otro modo, reconocida la vigencia de la Ley 7/1998, se podría llegar a resoluciones contradictorias, con los consiguientes perjuicios para el administrado. En la actualidad, las Oficinas Liquidadoras, al notificar sus resoluciones, incluyen la indicación de los recursos y reclamaciones procedentes ante los órganos económico-administrativos autonómicos, reclamaciones que se sustanciarán por los trámites del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, tal como se dispone en el apartado 6 de la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1992, de 9 de septiembre, y en su resolución habrá que aplicar también las normas sustantivas tributarias del Estado. Con ello, puede apreciarse claramente que de estas situaciones no se derivará merma de la seguridad jurídica.

Si bien en los primeros días de vigencia de la Ley 7/1998 las Oficinas Liquidadoras siguieron utilizando el modelo antiguo de notificación, lo que posibilitó que se interpusieran reclamaciones ante el Tribunal Económico Administrativo Regional (T.E.A.R.), esa errónea notificación ha sido subsanada con posterioridad, dándole al interesado un nuevo plazo para la presentación de la reclamación ante los órganos autonómicos. Por tanto, en estos casos, originados en esa situación transitoria, si la Administración autonómica remitiera los expedientes al T.E.A.R., podrían producirse resoluciones contradictorias entre sí, con los consiguientes retrasos y perjuicios, tanto para el reclamante como para los intereses de la Comunidad Autónoma.

7. El Abogado del Estado, en su escrito de 7 de mayo de 1999, solicita el mantenimiento de la suspensión al amparo de las siguientes alegaciones.

Considera que la Comunicación objeto del conflicto atribuye a la Junta de Extremadura el ejercicio de la competencia sobre las reclamaciones que se presenten por los contribuyentes respecto de los tributos estatales cedidos, declarando que no se ejecutarán en el futuro los fallos que pueda dictar el T.E.A.R., ni tampoco se le remitirán a éste los expedientes de las reclamaciones, y así está sucediendo de hecho, como acredita la documentación que acompaña sobre las reclamaciones planteadas por los contribuyentes ante el T.E.A.R., en las que no se han remitido los expedientes.

A la vista de la doctrina constitucional consolidada en esta clase de incidentes, argumenta el representante del Estado, procede mantener la suspensión de la Comunicación impugnada, puesto que su eficacia ocasionaría graves perjuicios al interés general, concretados en el sistema revisor de las reclamaciones económico-administrativas de tributos estatales cedidos. Por otra parte, la estimación del conflicto puede dar lugar a perjuicios de muy difícil reparación a terceras personas. Sin embargo, el mantenimiento de la suspensión hasta que se resuelva el proceso no suscita perjuicio alguno.

Por el contrario, el levantamiento de la suspensión ocasionarla unos perjuicios conectados con la quiebra de la seguridad jurídica al obstaculizarse la correcta tramitación de estas reclamaciones por los órganos estatales. Aunque, conforme al art. 89.5 del Reglamento de Procedimiento Económico Administrativo, el T.E.A.R., ante la negativa a remitir los expedientes por parte de las oficinas gestoras, puede resolver sin ellos, no puede ocultarse la dificultad existente para ello. A tales perjuicios cabe añadir los derivados de las limitaciones de la defensa del contribuyente cuando deban aportarse al procedimiento documentos o se practiquen pruebas necesarias para acreditar algún extremo debatido (art. 94 del Reglamento antedicho). En cualquier caso, la negativa que expresa la Comunicación impugnada a ejecutar los resoluciones que el T.E.A.R. pueda dictar, impide el correcto ejercicio de su competencia. Mientras tanto, la Junta de Extremadura asumirá el conocimiento de las reclamaciones que los contribuyentes formulen ante ella, adoptando resoluciones que, si prospera el conflicto, serán nulas al ser dictadas por órgano manifiestamente incompetente.

Afirma el Abogado del Estado que son evidentes también los perjuicios para los terceros, esto es, los contribuyentes que formulen sus reclamaciones económico-administrativas ante el T.E.A.R. Así, cita los siguientes: la falta de remisión del expediente dificulta e incluso puede impedir la formulación de sus alegaciones; si, estimada su pretensión, la Administración autonómica gestora se niega a cumplir la resolución del T.E.A.R., los contribuyentes quedan en una evidente situación de indefensión; si solicitan la suspensión del acto impugnado durante la tramitación del procedimiento y el T.E.A.R. así lo acuerda, la Junta no reconocerá tal suspensión, con las consecuencias correspondientes en orden al apremio de la deuda tributarla. De otro lado, acudir a la vía estatal impide, por el transcurso del plazo, hacer lo propio ante la Comunidad Autónoma.

Por último, señala que tanto desde la perspectiva objetiva del correcto funcionamiento del sistema de revisión de las reclamaciones económico-administrativas, como desde la subjetiva de los contribuyentes, el levantamiento de la suspensión acordada produciría perjuicios de imposible o difícil reparación. En el aspecto objetivo, la actuación autonómica altera el sistema de revisión de las reclamaciones económico-administrativas sobre tributos estatales cedidos, perturbando la competencia estatal y provocando una gran inseguridad jurídica hasta que el Tribunal Constitucional dicte Sentencia. Desde la perspectiva de los contribuyentes, son evidentes los perjuicios, pues no sabrán a qué vía económico-administrativa han de acudir para defender sus legítimos intereses, con riesgo, en ambos casos, de ver frustradas sus expectativas y derechos. El resarcimiento económico no es una medida suficiente para subvenir a los perjuicios que la actuación autonómica conlleva.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Habiéndose impugnado por el Gobierno de la Nación 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, sobre órganos competentes en materia económico-administrativa, procede, estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 C.E. desde que se produjo la suspensión de la misma, resolver acerca de su ratificación o levantamiento. Dicha Comunicación expresa que, tras la entrada en vigor 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, "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".

Según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión, es necesario ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular o privado de terceras personal afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta ponderación debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulen. A tal fin, debe recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998, entre otros muchos).

2. Para el Abogado del Estado, procede mantener la suspensión de la Comunicación sobre la que se traba el conflicto, puesto que su eficacia ocasionaría graves perjuicios al interés general y, a la vez, a los intereses de terceras personas, siendo éstos de difícil reparación en el caso de que se estimara en su día el conflicto. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión hasta que se resuelva el proceso no generaría perjuicio alguno.

En cuanto a los perjuicios que se ocasionarían al interés general en caso de levantamiento de la suspensión, cita como principal el que se causaría al principio de seguridad jurídica. La Junta de Extremadura se niega a remitir al T.E.A.R. los expedientes de las reclamaciones que los contribuyentes formulen ante el mismo en relación con los tributos estatales cedidos, por entender que es competente para resolver dichas reclamaciones. El Abogado del Estado acompaña una relación de casos en tal sentido. Con ello, se obstaculiza la correcta tramitación de los mismos por los órganos estatales, impidiendo a éstos el ejercicio de su competencia, lo que afecta a cualquier incidente que pueda producirse en el procedimiento, desde la práctica de pruebas, a las suspensiones cautelares de actos tributarios o a las resoluciones mismas, sobre las cuales la Comunicación objeto de conflicto manifiesta que quedarán inejecutadas.

Por el contrario, para la representación procesal de la Junta de Extremadura, el principio de seguridad jurídica reclama que se levante la suspensión. La Comunicación se ampara claramente en 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 atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia para conocer de las reclamaciones económico-administrativas que se deduzcan respecto a los tributos propios, cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado. Dicha disposición está plenamente vigente, tras la decisión contenida en el Auto del Tribunal de 13 de abril de 1999. La seguridad jurídica está plenamente garantizada, puesto que en la actualidad las Oficinas Liquidadoras incluyen en las notificaciones de sus resoluciones la indicación de los recursos y reclamaciones procedentes ante los órganos autonómicos, una vez superados los primeros días de aplicación de la Ley 7/1998 en que se usaron antiguos modelos de notificación, lo que conllevó que las reclamaciones se plantearan ante el T.E.A.R., siendo ello corregido, otorgando a los contribuyentes un nuevo plazo para recurrir ante la Comunidad Autónoma.

3. Desde la perspectiva del interés general que resulta afectado, la posición del Abogado del Estado no puede ser compartida. La alegada quiebra del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la obstaculización que sufrirían los órganos estatales para tramitar las reclamaciones relativas a los actos de gestión en materia de impuestos cedido es una consecuencia de la discrepancia de fondo acerca de la titularidad de la competencia para entender sobre dichas reclamaciones. Al respecto, existe una doctrina consolidada de este Tribunal, para este tipo de incidentes, que también resulta aquí aplicable, según la cual "la diferente regulación ofrecida por la legislación estatal y la autonómica no puede ser argumentación estimada para el mantenimiento de la suspensión, ya que, si la misma se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica" (ATC 417/1990). Por tanto, en la medida en que, de un lado, el enervamiento de la competencia estatal es una consecuencia, no de la Comunicación controvertida, sino de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, y en la medida en que, de otro, el interés general conectado a la aplicación de la normativa estatal no puede prevalecer sobre el interés general correlativo a la eficacia de la normativa autonómica, no cabe que prospere en este punto el alegato del Abogado del Estado en defensa del mantenimiento de la suspensión de la Comunicación, sin que ello suponga valoración alguna sobre el fondo del asunto, aspecto que necesariamente queda fuera de la decisión sobre este incidente. En definitiva, "de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que puedan valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían" en el caso concreto (ATC 103/1994).

El Abogado del Estado plantea también que el levantamiento de la suspensión supondría un perjuicio para el interés general en la medida en que, si en su día se estimara que la Comunicación vulnera las competencias estatales, la resoluciones autonómicas recaídas en relación con estas reclamaciones podrían estar viciadas de nulidad.

Esta argumentación tampoco puede prosperar en procedimientos como el presente donde se discute una atribución competencial, pues, aparte de que resultaría igualmente sostenible el razonamiento inverso si la Sentencia reconociera a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia, de admitirse el criterio del Abogado de Estado, estos incidentes terminarían siempre, como dijimos antes, con el mantenimiento de la suspensión de la norma o acto autonómicos. A este planteamiento, que resultaría suficiente en sí mismo para descartar la posición del Abogado del Estado, se une, en este caso, otro. Teniendo en cuenta que la atribución de la competencia que discuten las partes se contiene, en todo caso, en la disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, la cual permanece en su pleno vigor, resulta aplicable aquí la doctrina del ATC 568/1985, fundamento jurídico 2.º, donde consideramos que ningún perjuicio podía derivarse para los intereses públicos del levantamiento de la suspensión de los artículos de un Decreto que constituían reproducción casi literal del artículo de una Ley, recurrido de inconstitucionalidad pero no suspendido en su vigencia, ya que aquéllos "no influyen en nada en la configuración de las potestades administrativas a que se refieren, pues tales potestades están perfectamente definidas en ... la Ley..., que puede, por tanto, seguir aplicándose".

4. Por lo que se refiere a la afectación de los intereses de los terceros implicados, el Abogado del Estado considera claros los perjuicios que habrán de producirse a quienes planteen sus reclamaciones ante el T.E.A.R. Se dificulta la formulación de alegaciones al no remitir el expediente; no se accedería por la Comunidad Autónoma a la suspensión del acto impugnado, ni se ejecutarían las resoluciones recaídas; incluso no podrían reclamar ante la Comunidad Autónoma quienes iniciaran la reclamación ante los órganos estatales, por el transcurso del plazo preceptivo para ello. La representación autonómica, por el contrario, mantiene que, una vez corregidos los primeros errores de notificación sobre los órganos competentes para entender de las reclamaciones procedentes, las resoluciones administrativas dictadas por la Comunidad Autónoma indican los órganos autonómicos ante los que deben plantearse las reclamaciones y recursos que correspondan en cada caso.

Los perjuicios alegados por el Abogado del Estado se refieren todos ellos a casos en que los ciudadanos afectados decidan dirigir sus reclamaciones al supuesto este que, razonablemente, no deberá producirse, una vez que han sido sustituidos los anteriores impresos normalizados, que determinaban la competencia revisora del Estado, por otros que hacen lo propio respecto a los órganos autonómicos, según manifiesta la representación de la Junta de Extremadura. Por tanto, estos perjuicios no se manifiestan de modo patente y relevante. El listado de casos que acompaña el Abogado del Estado se justifica por la deficiencia administrativa antes apuntada y por la propia suspensión de la Comunicación, pero parece difícil que se proyecte con intensidad en el futuro. Además, debe tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma deberá resolver las reclamaciones mediante la aplicación de la regulación sustantiva y procedimental (disposición adicional primera, 6 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1992, de 9 de septiembre) del propio Estado, con lo cual tampoco se aprecia que desde este punto de vista se deriven perjuicios para los terceros afectados.

5. Por último, en cuanto a la imposible o difícil reparación de los daños que, efectivamente, puedan producirse, el Abogado del Estado manifiesta que, en este caso, se produce esa situación de irreparabilidad. En cuanto a los intereses públicos, porque no puede repararse el enervamiento de la competencia estatal. En cuanto a los de los terceros, porque no sabrán a que vía acudir, pudiéndose producir las situaciones antes apuntadas.

Respecto a la lesión del interés público conectada al ejercicio efectivo de la competencia estatal, ya antes hemos manifestado que no resulta determinante en procesos de alcance competencial, pues lo que está en juego es el ejercicio de una competencia por parte de la Comunidad Autónoma, que debe suponerse legítima hasta que se produzca el fallo sobre el fondo. Respecto a los daños de terceros, su carácter irreversible no se constata. Al contrario de lo señalado por el Abogado del Estado, los contribuyentes conocerán, por la notificación que se les efectúa, cuál es el órgano autonómico ante el que deben formular sus reclamaciones y, al resultar de aplicación la normativa sustantiva y procedimental del Estado, las resoluciones autonómicas no tienen por qué conllevar perjuicios, como ya hemos dicho y, de conllevarlos en algún supuesto, al ser de naturaleza económica, son resarcibles.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de 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.

Madrid, a uno de junio de mil novecientos noventa y nueve.