
SENTENCIA 192/2000, de 13 de julio (BOE núm. 192, de 11 de agosto de 2000)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. 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, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5447/98 planteado por el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación 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. Ha comparecido la Junta de Extremadura y ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado 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, de fecha 2 de noviembre de 1998 (notificada el día 3), dirigida al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional (en adelante TEAR) de Extremadura sobre órganos competentes en materia económico-administrativa.

2. Los términos del conflicto, según resultan del escrito de interposición y de la documentación adjunta, son los que se exponen seguidamente:

a) La referida Comunicación señala 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 de la Asamblea de Extremadura 7/1998, de 18 de junio, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos (es decir, el 16 de agosto de 1998).

b) El Abogado del Estado, en su escrito de formalización del conflicto, manifiesta que la Comunicación impugnada constituye aplicación directa de la Disposición adicional quinta de la citada Ley extremeña 7/1998, que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad. En lo que aquí interesa, la referida Disposición adicional 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". Acompaña copia de tres escritos en los que los órganos de gestión correspondientes de la Junta de Extremadura se negaban a remitir al TEAR los expedientes administrativos solicitados para resolver las reclamaciones planteadas por diversos contribuyentes en aplicación de la Disposición adicional quinta de la Ley de Extremadura 7/1988 y una Instrucción de 11 de noviembre de 1998.

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 según los arts. 20.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), 17.3 b) de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas, 1 de la Ley 41/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Extremadura, 1.1 b) del Texto Articulado de las Reclamaciones Económico-administrativas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, y 2 b) de su Reglamento de Procedimiento, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo.

La regulación que de los tributos cedidos previstos en el art. 157.1 CE hace la LOFCA es, a juicio del Abogado del Estado, de entera aplicación a la Comunidad Autónoma frente a la que se interpone el conflicto, puesto que no aceptó el sistema de financiación acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 y contenido en la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de

diciembre, y en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. También le son de aplicación las recién citadas Leyes 30/1983 y 41/1983, que no delegan en la Comunidad Autónoma el conocimiento de las reclamaciones económico–administrativas que se interpongan frente a los actos tributarios emanados de sus propios órganos en relación con los tributos cedidos y los recargos autonómicos establecidos sobre tributos del Estado. De modo que es claro que, con apoyo en varias Sentencias constitucionales (las SSTC 181/1988, de 4 de abril, ó 91/1998, de 23 de abril), la vía administrativa correspondiente para las reclamaciones en materia tributaria frente a actos dictados por la Comunidad Autónoma de Extremadura referidos a tributos cedidos y a recargos autonómicos es la de los órganos económico–administrativos del Estado, y así lo declara expresamente el art. 20.1 b) y c) LOFCA. Y ello máxime si se tiene en cuenta que los tributos cedidos son tributos propios del Estado establecidos en virtud de la potestad tributaria originaria que la Constitución le atribuye (art. 133.1) y afectos a su Hacienda general (art. 149.1.14).

Además, el art. 156.1 CE establece que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse "con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal", de modo que no se configura en términos absolutos. Por ello, a juicio de la representación del Gobierno, la LOFCA, como norma estatal que establece el marco de esa autonomía financiera, según lo dispuesto en el art. 28.1 LOTC "ha de ser tomada en cuenta por el Tribunal Constitucional para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas" (SSTC 179/1987, FJ 2, y 183/1988, FJ 3). A ello se ha de añadir que la citada autonomía financiera, según la STC 181/1988, de 4 de abril, está sujeta a limitaciones derivadas de la competencia estatal sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE).

Del mismo modo, la representación del Estado sostiene que la Disposición adicional controvertida vulnera el Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE) y, en concreto, su Disposición adicional primera, que remite a la LOFCA y a la Ley de Cesión de Tributos para determinar el alcance y las condiciones de la cesión de tributos, así como su art. 62.2, que se refiere a la creación de un órgano económico–administrativo autonómico para conocer de las reclamaciones suscitadas en relación sólo con los tributos propios y no con los tributos cedidos.

Con base en todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicitó la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia frente a la referida Comunicación y, al amparo de lo dispuesto en el art. 67 LOTC, su tramitación en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, suplicando de este Tribunal el dictado de sentencia por la que se

declare que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde al Estado y se decreta la anulación por inconstitucional tanto de la Comunicación, como del inciso "como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado" del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley extremeña 7/1998, así como la suspensión de la vigencia de ambas, todo ello en virtud de lo previsto en los arts. 161.2 CE y 67 y 30 LOTC.

3. Mediante providencia de 9 de febrero de 1999 la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia formalizado por el Abogado del Estado, así como su tramitación en la forma prevenida para los recursos de inconstitucionalidad, según dispone el art. 67 LOTC. También 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 pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 CE, lo que produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la comunicación impugnada; 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; finalmente, comunicar la incoación del conflicto 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. Con fecha 18 de febrero de 1999 se registró el recurso de súplica interpuesto por el Abogado del Estado, al amparo del art. 93.2 LOTC, frente a la referida providencia de 9 de febrero por haber rechazado suspender 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, acompañando una relación de resoluciones denegatorias de remisión de expediente administrativo al TEAR. Impugnado el recurso por la Junta de Extremadura, con formulación de alegaciones en escrito de 16 de marzo de 1999, el Pleno de este Tribunal desestimó la súplica, por medio de Auto de 13 de abril de 1999, manteniéndose la suspensión en los términos acordados en la providencia de 9 de febrero de 1999.

5. Mediante escrito registrado de entrada el 8 de marzo de 1999 la Presidenta del Senado manifestó que la Cámara se personaba en el conflicto y que ofrecía su

colaboración, y mediante escrito de 9 de marzo de 1999 la Asamblea de Extremadura declinó personarse.

6. Personada en las actuaciones y tras solicitar y obtener prórroga del plazo para formular alegaciones, la Junta de Extremadura comienza su escrito de alegaciones, registrado el 22 de marzo de 1999, manifestando que, a su juicio, se incumplen los requisitos de admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad. Pese a la inexistencia de un trámite de admisión propiamente dicho en estos procesos constitucionales, la Junta considera (con cita de nuestra STC [42/1985](#)) que el Tribunal Constitucional puede y debe verificar la concurrencia de los requisitos procesales de admisión. En este caso, el Gobierno habría omitido el dictamen del Consejo de Estado exigido con carácter preceptivo, aunque en momento previo o posterior a la interposición del recurso, por el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado (en adelante, LOCE), omisión que, no siendo subsanable, debería determinar la inadmisibilidad del conflicto planteado.

En cuanto al fondo, el Letrado de la Junta de Extremadura afirma, por un lado, que la interpretación que sustenta el Gobierno al plantear el conflicto atenta contra la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma (arts. 137 y 156.1 CE) y que ello obliga a buscar otras claves hermeneúicas que sean respetuosas con estos principios constitucionales, y, por otro, que la Comunicación objeto del conflicto y el inciso del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley extremeña 7/1998 no infringen competencia estatal alguna. El eje de su argumentación recae en el análisis del art. 20.1 LOFCA, cuya interpretación literal y restrictiva, como la que realiza el Gobierno, es, a juicio de la Junta de Extremadura, inconstitucional por conculcar su autonomía política y financiera reconocida constitucionalmente. En efecto, dicho precepto, en la medida en que establece un control administrativo e incluso político del Estado sobre un área importante de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de ingresos, debe, según la Junta de Extremadura, ser considerado inconstitucional por afectar al núcleo indisponible de su autonomía política y financiera, salvo que pueda interpretarse de manera acorde con la Constitución. Tras examinar el régimen jurídico de los tributos cedidos en la legislación de régimen local y en la llamada experiencia catalana de 1932, concluye que el concepto de tributo cedido contenido en la LOFCA no se ajusta a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, a los que aquélla está subordinada, y que debe interpretarse en sentido de que el tributo, una vez cedido por el Estado, es irrevocable y deja de pertenecer al ente cedente para entrar en el patrimonio o en las competencias propias, y no "delegadas", del ente cesionario, pues éste se apropia del resultado de la recaudación y es el que tiene un interés preponderante en la materia. No se puede ser

autónomo financieramente por delegación, por el carácter revocable que toda delegación supone. Sólo así, se afirma, se adecúa a la CE el art. 20.1 b) y c) LOFCA.

Por otro lado, la Junta de Extremadura considera que el sistema de controles que establece el art. 20.1 b) y c) LOFCA coloca a las Comunidades Autónomas en una posición subordinada, que no coordinada, con respecto a la Administración del Estado, lo que entraña el fondo del problema jurídico-constitucional que nos ocupa. El hecho de que las impugnaciones de tributos cedidos sean conocidas por los TEAR implica un sistema jerárquico de revisión administrativa de resoluciones autonómicas por parte de órganos estatales, frontalmente incompatible con la autonomía garantizada por el art. 137 CE, es decir, un sistema de tutela que ya fue declarado inconstitucional respecto de los entes locales por la STC 4/1981, de 2 de febrero, con más razones todavía para los entes superiores que son las Comunidades Autónomas, y posteriormente perfilado por la STC 76/1983, de 5 de agosto. Por lo demás, este sistema de control carece de todo sentido al pretender ser extendido a los recargos, verdaderos tributos propios en la configuración del art. 12 LOFCA, pues aquí ni siquiera la defensa de la legalidad ni la unificación de la ley aparece como interés del Estado, toda vez que su normación es externa al propio ente estatal, y su gestión también. En realidad, el fundamento unificador de doctrina del Tribunal Económico-Administrativo Central se ha perdido, pues sus resoluciones son fiscalizables por los Tribunales Superiores de Justicia cuando versen sobre tributos cedidos conforme a la nueva ley jurisdiccional.

La inconstitucionalidad que denuncia la Junta de Extremadura se pone abiertamente de manifiesto al comprobar que la normativa reguladora de las reclamaciones económico-administrativas prevé la posibilidad de suspensión de los actos impugnados, con lo que órganos estatales podrían suspender directamente –es decir, sin intervención jurisdiccional previa– actos administrativos emanados por las Comunidades Autónomas. Respecto de dicha normativa, la Junta de Extremadura argumenta que es inconstitucional por motivos sustantivos (por vulnerar el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y el principio de responsabilidad por actos propios, por prever dos y hasta tres recursos administrativos, etc.).

La Junta de Extremadura considera asimismo que la aplicación a este caso de la doctrina que se denomina de la sustitución orgánica (STC 204/1992, de 26 de noviembre) debería conducir inequívocamente a declarar la competencia autonómica para conocer de las reclamaciones en litigio. Existiendo en la Comunidad Autónoma extremeña un órgano específico y similar al TEAR (la Junta Económico-Administrativa, en adelante JEA), privarle de la posibilidad de revisar sus propios actos en materia tributaria y residenciar las reclamaciones ante órganos estatales es un control exorbitante que vulnera la autonomía política y financiera que la Constitución le

garantiza. Por el contrario, la atribución a un órgano interno de la Comunidad Autónoma del control jurídico de sus propios actos se inscribe dentro de la facultad de organización de sus instituciones de autogobierno que le reconoce el art. 7.1.1 EAE, pudiendo la Comunidad extremeña crear otros órganos –como la Junta recién mencionada– para el ejercicio de competencias que tiene asumidas, como, por ejemplo, la potestad de revisión de sus propios actos [art. 50 a) EAE].

Por todo ello, la Junta de Extremadura finaliza su alegaciones solicitando la inadmisión del conflicto y, subsidiariamente, la declaración de que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma, así como la declaración de constitucionalidad tanto de la Comunicación impugnada como del inciso del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley de Extremadura 7/1998.

7. Por oficio de 10 de mayo de 1999 se puso en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura la pendencia del conflicto, por si la Comunicación objeto del mismo, sobre órganos competentes en materia económico–administrativa, estuviese recurrida ante él. Por providencia de 15 de junio de 1999 se tuvo por recibida la contestación de dicho órgano en el sentido de que no existían recursos pendientes contra la referida Comunicación, disponiendo el atenuamiento de la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura a lo acordado en la providencia de 9 de febrero de 1999 sobre suspensión de los recursos contencioso–administrativos en los que, en su caso, se impugnare la Comunicación, hasta tanto se resolviese el conflicto.

8. Mediante Auto de 1 de junio de 1999 el Pleno del Tribunal Constitucional, tras oír al Gobierno de la Nación y a la Junta de Extremadura, acordó levantar 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 objeto del conflicto.

9. A través de escrito de fecha 24 de diciembre de 1999 la Junta de Extremadura, habida cuenta de que el TEAR seguía solicitándole el envío de expedientes de reclamaciones económico– administrativas, pidió a este Tribunal que requiriese al TEAR para que cesase en su actitud, recordándole que debe estar a lo dispuesto en el Auto de 1 de junio de 1999 de levantamiento de la suspensión de la Comunicación sobre la que se había trabado el conflicto. Dado traslado de dicho escrito al Abogado del Estado por medio de providencia de 1 de febrero de 2000, éste afirmó, en escrito de 14 de febrero de 2000, que efectivamente el TEAR seguía reclamando de la Administración autonómica el envío de los expedientes al considerarse competente para conocer de las reclamaciones, tal y como previene el art. 20.1 b) LOFCA. Añadiendo que la Disposición adicional séptima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales,

Administrativas y del Orden Social, reiteraba expresamente lo establecido en el citado precepto de la LOFCA, es decir, la competencia de los TEAR para resolver tales reclamaciones. Por ello, la representación del Estado solicitó la desestimación de las pretensiones de la Junta de Extremadura y la declaración de que el TEAR de Extremadura no incumplía el Auto de 1 de junio de 1999.

10. Por providencia de 11 de julio de 2000, se señaló el siguiente día 13 de julio para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Nación formalizó el presente conflicto de competencia por entender que la Comunicación de 2 de noviembre de 1998 dirigida por el Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) de Extremadura sobre órganos competentes en materia económico-administrativa vulnera su ámbito competencial en materia tributaria (arts. 133.1 y 149.1.14 CE), desarrollado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y por varias normas referidas tanto a la financiación autonómica como al procedimiento económico-administrativo: concretamente, el art. 20.1 de la citada LOFCA, que establece que las reclamaciones económico-administrativas en relación con tributos cedidos se residencien ante la llamada jurisdicción económico-administrativa estatal [TEAR], así como normas de contenido similar contenidas en el art. 17.3 b) de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas; en el art. 1 de la Ley 41/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Extremadura; en el art. 1.1 b) del Texto Articulado de las Reclamaciones Económico-administrativas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre; en el art. 2 b) de su Reglamento de Procedimiento, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo; y, más recientemente, en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que reprodujo en su integridad la previsión de la LOFCA.

La Comunicación que el citado Director General de la Junta de Extremadura dirigió al Presidente del TEAR dice así:

"La Ley 7/1998, de 18 de junio, de la Asamblea de Extremadura, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos, en su disposición adicional quinta dispone textualmente:

'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.

Las reclamaciones económico-administrativas contra actos dictados por la Administración de la Comunidad Autónoma cuando se trate de Ingresos de Derecho Público de la Hacienda Regional, tanto si se sustancian cuestiones de hecho como de derecho, se atribuirán al conocimiento del Consejero de Economía, Industria y Hacienda y a la Junta Económico-Administrativa de Extremadura.'

Tal disposición no ha sido recurrida por quien conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional puede hacerlo, señaladamente el Gobierno de la Nación.

Por virtud de tal disposición se estima 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 reconocerán 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)."

Al fundamentarse la Comunicación de manera clara e inequívoca en el transcrito párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, de 18 de junio, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos, el Gobierno de la Nación solicitó, al amparo de lo dispuesto en el art. 67 LOTC, la tramitación del conflicto en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad por considerar previo a la resolución del conflicto el análisis de la constitucionalidad de la mencionada disposición legal.

Por su parte, la Junta de Extremadura sostuvo en su escrito de alegaciones la plena constitucionalidad, tanto de la Comunicación objeto del conflicto competencial, como del precepto legal del que traía causa, calificando de inconstitucional, por conculcar la autonomía política y financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas en sus arts. 137 y 156.1, a la normativa estatal [art. 20.1 b) LOFCA y normas de él derivadas]) que atribuye el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas contra resoluciones dictadas por la Junta de Extremadura en materia de tributos cedidos a órganos estatales, como son los TEAR.

2. Por providencia de 9 de febrero de 1999 la Sección Segunda del Tribunal acogió la solicitud del Abogado del Estado de tramitar el conflicto competencial planteado según el procedimiento previsto para los recursos de inconstitucionalidad al cumplirse en este caso los requisitos exigidos por el art. 67 LOTC, cuales son la atribución por Ley de la competencia en discusión y la alegación en tal sentido por alguna de las partes. Hemos, por tanto, de dar respuesta al problema de constitucionalidad del inciso "como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado" del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley extremeña 7/1998 con carácter previo al enjuiciamiento de la Comunicación que dio lugar al conflicto.

Tal es la singularidad del presente conflicto de competencia, entablado inicialmente por el Gobierno de la Nación contra una simple carta o Comunicación de un alto cargo de la Administración autonómica al Presidente de un órgano estatal de fiscalización económico-administrativa, para, tras la recién citada providencia de 9 de febrero de 1999, pasar a tramitarse en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad (art. 67 LOTC) frente al reproducido inciso del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley extremeña 7/1998 que otorga competencia a la Junta Económico-Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura para conocer de las reclamaciones económico-administrativas que se deduzcan contra actos tributarios dictados en expedientes de tributos cedidos y de recargos sobre tributos del Estado, además de tributos propios.

En efecto, al igual que dijimos en la STC [5/1987](#), de 27 de enero, FJ 1, cuando "la competencia controvertida ... es atribuida directamente por una ley ... y dicha ley es expresamente invocada en el conflicto", "la cuestión de a quién corresponde la competencia debatida viene a ser inseparable de la apreciación de la adecuación o inadecuación de la citada Ley al orden competencial derivado de la Constitución y del Estatuto". Sin embargo, la alteración procesal prevista en el art. 67 LOTC "no es incondicionada" (STC [13/1998](#), de 22 de enero, FJ 3): sólo es posible cuando la cuestión de a quién corresponde la competencia sea absolutamente inescindible 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 (SSTC [5/1987](#), de 27 de enero, FJ 1 y [13/1998](#), de 22 de enero, FJ 3). Quiere esto decir que sólo tendrán cabida como pretensiones de declaración de inconstitucionalidad frente a la ley ex art. 67 LOTC aquellas pretensiones "vinculadas con el objeto del conflicto" (STC [45/1991](#), de 28 de febrero, FJ 1).

Hemos, pues, de comenzar por delimitar con precisión el objeto de la controversia competencial, para lo que es preciso recordar que, pese a que el Gobierno de la Nación

solicita, con invocación del art. 67 LOTC, la declaración de inconstitucionalidad del inciso del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley extremeña 7/1998 relativo tanto a los tributos cedidos como a los recargos autonómicos sobre tributos del Estado, nuestro enjuiciamiento sólo puede referirse a aquellos primeros. En efecto, el escrito de planteamiento del conflicto se centra únicamente en los tributos cedidos, dado que la Comunicación impugnada alude únicamente a los "tributos cedidos gestionados por la Junta de Extremadura" para afirmar su propia competencia y negar la de la jurisdicción económico-administrativa del Estado en orden al conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas. Bien es cierto que, como ha quedado expuesto, en dicha Comunicación se reproducen literalmente y en su integridad los dos párrafos de que consta dicha Disposición adicional quinta de la Ley 7/1998, que alude tanto a los tributos cedidos como a los recargos autonómicos sobre tributos del Estado. Pero, con independencia además de las diferencias de naturaleza y régimen jurídico de ambas figuras tributarias, que no son del caso, el objeto de la presente controversia competencial, en los términos de la demanda y de la propia Comunicación sobre la que se traba, se contrae a los tributos cedidos.

En consecuencia, en la medida en que la hipotética estimación de las pretensiones del Gobierno de la Nación, con la consiguiente y eventual declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, tiene como referencia obligada el contenido de la Comunicación objeto del conflicto, tal declaración sólo podrá afectar al inciso de la citada Disposición adicional quinta de la Ley extremeña referido a los tributos cedidos y no, como se pretende, a los recargos sobre los tributos estatales, que de este modo quedan por completo al margen del presente proceso constitucional. Como dijimos en nuestra STC [13/1998](#), de 22 de enero, esta cuestión, en este caso la competencia referida a los recargos, no está vinculada a la controversia competencial trabada sobre la Comunicación, "por lo que no debe integrar su ámbito de cognición y, por ende, debe quedar fuera de examen en el presente conflicto positivo de competencia" (FJ 4). Lo contrario supondría permitir al Estado "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 competencias y del recurso de inconstitucionalidad" (STC [45/1991](#), de 28 de febrero, FJ 1).

3. Con carácter previo hemos de pronunciarnos sobre la causa de inadmisibilidad alegada por la Junta de Extremadura consistente en no haber consultado el Gobierno de la Nación a la Comisión Permanente del Consejo de Estado con carácter previo o posterior a la interposición del conflicto.

Efectivamente, el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dispone que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada para la "impugnación de las decisiones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición del recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta". Como, a juicio de la Junta de Extremadura, no existe constancia de que se haya solicitado tal consulta, que no constituye un requisito subsanable, pues es el propio precepto que la regula el que rechaza tal posibilidad, en la medida en que exige un acuerdo simultáneo del Gobierno, el recurso carecería de uno de los requisitos procesales necesarios para su admisión.

Es importante señalar que el propio art. 22.6 LOCE, al prever que la consulta sea previa o por el contrario posterior a la interposición del recurso, permite que la impugnación se realice antes de haber el Gobierno de la Nación recibido la consulta, de modo que ésta puede ser evacuada durante la tramitación del recurso interpuesto. Ello es ya una muestra evidente de que no se trata de un requisito previo o sine qua non para la interposición de recursos constitucionales. Por lo demás, este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los conflictos positivos de competencia, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica (arts. 60 y ss.), que sólo prevé como requisito de admisibilidad stricto sensu el requerimiento previo que han de efectuar los órganos superiores de las Comunidades Autónomas que promuevan un conflicto (art. 63.1 LOTC). En efecto, el art. 63.5 LOTC obliga a quien promueve el conflicto a "certificar el cumplimiento infructuoso del trámite del requerimiento", cuando le sea exigible, y, en todo caso, a "alegar los fundamentos jurídicos en que éste [el conflicto] se apoya", de suerte que "el mencionado precepto configura un trámite –el previo requerimiento de incompetencia– que es presupuesto necesario, ineluctable y obligatorio, cuando sea una Comunidad Autónoma la promotora del conflicto, para poder formalizar válidamente la demanda" (STC 101/1995, de 20 de junio, FJ 2, con cita de las SSTC 96/1986, de 10 de julio, 104/1989, de 8 de junio, y del ATC 55/1981, de 3 de junio).

De manera que, contrariamente a otras circunstancias o trámites previos, la consulta al Consejo de Estado contemplada en la LOCE no afecta a la interposición misma del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad desde el punto de vista de su admisibilidad procesal. Por ello, la existencia o no de la consulta o su recepción por el Gobierno de la Nación no vician, en lo que hace a la citada fase procesal, la decisión del Gobierno de la Nación de interponer el conflicto y solicitar su tramitación en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

4. Una vez acotado el objeto del conflicto y despejado el obstáculo procesal expuesto, podemos entrar ya a examinar la controversia de fondo, que se concreta en determinar si la competencia sobre las reclamaciones económico-administrativas relativas a los tributos cedidos por el Estado debe corresponder al Tribunal Económico-Administrativo Regional, según dispone el artículo 20.1 b) LOFCA, o, por el contrario, a los órganos autonómicos correspondientes, de acuerdo con lo que se prevé en la Disposición adicional quinta de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, en cuya aplicación se dictó la Comunicación de 2 de noviembre de 1998.

Para el Abogado del Estado, la competencia atribuida al TEAR es plenamente constitucional, habida cuenta de su inclusión en la LOFCA y de la naturaleza de esta Ley Orgánica, que, de acuerdo con el art. 28.1 LOTC, se ha dictado "para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas" y se integra en el bloque de la constitucionalidad. Por el contrario, para la representación procesal del Gobierno de la Junta de Extremadura dicha atribución competencial vulnera la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma por implicar un control jerárquico no previsto en la Constitución.

Como punto de partida para el análisis de esta controversia, debemos comenzar señalando que el artículo 157 CE contiene el marco general de los recursos financieros de que han de disponer las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias. Así, en su núm. 1 enumera las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas; en su núm. 2 establece los límites al ejercicio por éstas de sus competencias sobre tributos; y en su núm. 3 encomienda al Estado la regulación, mediante Ley Orgánica, de las competencias del núm. 1, así como de la resolución de los conflictos y de los mecanismos de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. De este modo, el propio art. 157.3 CE reenvía a una Ley Orgánica a fin de que sea ésta quien establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas "el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles" (art. 156.1 CE), esto es, habrán de posibilitar la autonomía financiera constitucionalmente garantizada. Es decir, la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE.

5. Planteada así la cuestión, de entrada debemos de manifestar que los controles que se controvierten no pueden reputarse como constitucionales por el mero hecho de figurar recogidos en el artículo 20.1 b) LOFCA, pues que la misma esté habilitada

constitucionalmente para delimitar las competencias financieras del Estado y de las Comunidades Autónomas es insuficiente para alcanzar la conclusión de que dichas competencias resultan, en todo caso, efectivamente garantizadas, lo que determina que este Tribunal pueda entrar a valorar su constitucionalidad.

Esta posibilidad de control ya la hemos afirmado en relación con este tipo de leyes delimitadoras de competencias estatales y autonómicas y así viene siendo efectuado por este Tribunal en supuestos similares. En este sentido, en la STC [26/1982](#), de 24 de mayo, FJ 2, dijimos que "es indudable que el Estatuto de la Radio y la Televisión, si bien contribuye a delimitar el ámbito competencial de la Comunidad, no podrá operar como una mera 'norma habilitante de competencia' en sentido estricto, dado que la competencia en cuestión ha sido ya asumida por el Estatuto de Autonomía en su art. 16.1 sobre la base del art. 149.1.27 de la Constitución y, por tanto, la limitación en él impuesta ('en los términos y casos') no puede interpretarse de modo que vacíe de contenido dicha asunción, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal en Sentencia de 23 de marzo de 1982". El canon de control se repitió y precisó en el FJ 2 de la STC [49/1993](#), de 11 febrero: "El alcance de la potestad normativa estatal para delimitar la competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.22 CE no se ve restringido por los campos que integran la reserva de ley orgánica del art. 104.2 CE, como parece sostener la representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sino solamente por el concepto de 'coordinación y demás facultades' enunciado en el precepto constitucional mencionado, concepto que la regulación del Estado no cabría que dejase vacío de contenido, pues la remisión del art. 148.1.22 CE a 'los términos que establezca una ley orgánica' no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre Policías locales".

Complementariamente, también debemos señalar, en sentido opuesto, que la regulación por la LOFCA de un sistema de control de la gestión autonómica de los impuestos cedidos a través de la atribución al TEAR de las reclamaciones económica-administrativas no ha de ser necesariamente inconstitucional por el sólo hecho de que dicho control no figure recogido en la Constitución, pues hemos afirmado que "el sistema de controles, en la relación Estado- Comunidad no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquéllos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas" (STC [6/1982](#), de 22 de febrero, FJ 7).

En definitiva, el sistema de control regulado en artículo 20.1 b) LOFCA podrá ser considerado conforme con la Constitución siempre que, siendo respetuoso con el artículo 157.1 CE y con las competencias del Estado sobre "Hacienda general" (artículo

149.1.14 CE), no vulnere los principios de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, ni tampoco las competencias que el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE) prevé acerca de los tributos cedidos por el Estado a dicha Comunidad Autónoma.

6. En nuestra STC [181/1988](#), de 13 de octubre, FJ 3, declaramos que "el art. 157.1 CE incluye, entre otros recursos de las Comunidades Autónomas, los 'impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado' y el art. 157.3 remite a una Ley orgánica la 'regulación de las competencias financieras enumeradas en el presente apartado 1'. Este último precepto debe ponerse en relación con el art. 133.1 del propio Texto constitucional, según el cual 'la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado', así como con el art. 149.1.14, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre hacienda general. En principio, por tanto, debe afirmarse que aquella potestad originaria del Estado no puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango, referida a la materia tributaria, y, en coherencia con ello, la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica". En definitiva, la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado.

Tampoco puede dejar de considerarse que, como también hemos dicho, la expresada competencia del Estado, ex art. 149.1.14 CE, no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las Comunidades Autónomas "es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 CE, que les atribuye autonomía financiera, el 157.3, referente al ejercicio de competencias financieras ..., o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 CE., por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado ..., pudiéndose resumir tales criterios prácticamente unánimes en el sentido de que, aun sin manifestación expresa en el art. 148 CE., del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma"(STC [14/1986](#), de 31 de enero, FJ 2).

Partiendo de lo expuesto, nada cabe oponer, y ciertamente no lo hace la Comunidad Autónoma, a que la LOFCA establezca en su art. 10 que "son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma", pues esta regulación normativa se incardina en el ámbito del art. 149.1.14

CE. El mismo encuadramiento merece, como consecuencia de lo anterior, la previsión del art. 19.2 LOFCA de que "en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión", máxime cuando ello concuerda con lo regulado en el art. 60 f) EAE.

La discrepancia de la Junta de Extremadura respecto del marco competencial delimitado en la LOFCA acerca de los tributos cedidos se concreta, exclusivamente, en la atribución al TEAR de las reclamaciones económico-administrativas que se sustancien sobre los mismos [art. 20.1 b)], pues considera que dichas reclamaciones son de su competencia como corolario del ejercicio de la gestión de dichos tributos que, por delegación del Estado, realiza. En su opinión, dicho precepto atenta contra su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE, respectivamente) porque establece un control administrativo que la sitúa en una relación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, en cualquier caso incompatible con la Constitución

7. Para dar respuesta a la reclamación planteada es preciso recordar la caracterización que de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas ha ido efectuando la jurisprudencia constitucional. Ya hemos afirmado en otras ocasiones que la autonomía política que consagra art. 137 CE es un "principio que preside la organización territorial del Estado" (STC [135/1992](#) de 5 de octubre, FJ 8) y, por consiguiente, "uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional" (SSTC [32/1981](#), de 28 de julio, FJ 3, y últimamente [104/2000](#), de 13 de abril, FJ 4), que no en vano "figura significativamente a la cabeza de los 'principios generales' que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración local y de las Comunidades Autónomas" (STC [25/1981](#), de 14 de julio, FJ 3) y que, por todo ello, "la autonomía se reconoce a los entes territoriales enumerados en aquel artículo para la 'gestión de sus propios intereses', lo cual exige que se dote a cada ente de 'todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo'" (de nuevo, STC [25/1981](#), de 14 de julio, FJ 3, con cita de la STC [4/1981](#), de 2 de febrero). Pues bien, para lo que aquí interesa, importa recordar lo dicho en la STC [13/1992](#), de 6 de febrero, FJ 7. Tras reafirmar la "vertiente económica importantísima" de este principio general de autonomía, señalamos entonces que "la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia".

En cuanto a la autonomía financiera (art. 156.1 CE), hemos dicho que "las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos" (STC [13/1992](#), de 6 de febrero, FJ 7). En consonancia con ello, en las SSTC [63/1986](#), de 21 de mayo, [201/1988](#), de 27 de octubre, [14/1989](#), de 26 de enero, [96/1990](#), de 24 de mayo, [13/1992](#), de 6 de febrero, [135/1992](#), de 5 de octubre, [237/1992](#), de 15 de diciembre ó [128/1999](#), de 1 de julio, establecimos la siguiente doctrina: "Este Tribunal ha explicado que ... [la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas] implica 'la plena disponibilidad' de sus ingresos 'sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas' (SSTC [63/1986](#), [201/1988](#), y [96/1990](#))" (STC [135/1992](#), de 5 de octubre, FJ 8). De ello se desprenden, entre otras posibles, dos consecuencias. La primera, que la autonomía financiera exige que los recursos o ingresos de las Comunidades Autónomas puedan ser destinados a los "objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos" a que alude la STC [13/1992](#), de 6 de febrero, sin condicionamientos indebidos. A este respecto, la STC [68/1996](#), de 4 de abril, decía, en su FJ 10, que "resulta evidente que la garantía de la autonomía financiera en su vertiente de gasto –auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia–, salvando las fuentes de la financiación condicionada que regula la LOFCA, exige en línea de principio la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias (STC [13/1992](#) de 6 de febrero, FJ 7)". Y la segunda consecuencia sería que la autonomía financiera se conecta con el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, tal y como señala expresamente el art. 156.1 CE (SSTC [202/1992](#), de 23 de noviembre, FJ 3, y la recién citada STC [13/1992](#)).

Desde una perspectiva más concreta, la autonomía financiera implica la competencia de las Comunidades Autónomas para "elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos" (STC [63/1986](#), de 21 de mayo, FJ 9). En definitiva "la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones" (STC [179/1987](#), de 13 de noviembre, FJ 2).

De manera que cabría afirmar, pese a que en ocasiones como la representada por la propia STC [13/1992](#), las autonomías política y financiera aparezcan utilizadas conjuntamente, que aquélla es, obviamente, más general y se manifiesta en "la pluralidad y en la capacidad de autogobierno" (STC [100/1984](#), de 8 de noviembre, FJ 1) y no tiene que ver sólo con los ingresos y los gastos (sería equivalente al autogobierno

y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas) y, asimismo, que la autonomía financiera del art. 156.1 CE tiene un componente más económico y, en cualquier caso, más específico, al estar más relacionada con el montante y con los mecanismos de la financiación o del presupuesto y con la vertiente del gasto.

8. La representación autonómica sostiene que el control del TEAR sobre las decisiones adoptadas por la Junta de Extremadura en relación con la gestión de los tributos cedidos por el Estado vulnera su autonomía financiera, ya que el tributo, una vez cedido, es irrevocable y deja de pertenecer al ente cedente para entrar en el ámbito de las competencias propias y no delegadas, pues el cesionario se apropia del resultado de la recaudación, no siendo posible una autonomía financiera por delegación, dado su carácter revocable, pues, en caso contrario podrían verse mermados sus recursos.

Bien es verdad que en alguna ocasión este Tribunal ha dicho que "en el caso de la cesión de tributos, la cuestión afecta muy directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 de la Constitución)" (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). Sin duda, cualquier medida que el Estado adopte en relación con la financiación o los ingresos autonómicos "afecta", desde un punto de vista general y en sentido lato, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, o repercute o incide sobre ella, y así lo dijimos en el FJ 8 de la STC 128/1999, de 1 de julio, en relación con la impugnación por la Comunidad Autónoma de Cantabria de la reducción de los fondos estatales destinados a la mejora de las estructuras agrarias: "La disminución de la aportación financiera estatal, de un lado, y la incidencia de tal reducción en la contribución autonómica con sus propios fondos en los programas estructurales, de otro, son cuestiones que pueden ser debatidas en este procedimiento constitucional [se trataba de un conflicto de competencia], valorando su repercusión sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que con ello se podrían estar vulnerando sus competencias en materia de agricultura y ganadería".

En conclusión, reconociendo que existe indudable relación entre las decisiones que el Estado adopte en materia de ingresos autonómicos y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, debemos examinar las objeciones planteadas para ponderar si se ha producido la alegada vulneración del art. 156.1 CE.

En cuanto al planteamiento autonómico sobre la irrevocabilidad de la cesión del tributo, no puede ser admitido por varias razones. En primer lugar, porque no se compadece con el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.14, en su conexión con el art. 133.1, ambos de la Constitución, pues ello pondría en cuestión el principio

de la potestad tributaria originaria del Estado. Además, tampoco se aviene ni con lo regulado en la Disposición adicional primera, 1 EAE, ni con la doctrina de este Tribunal. En efecto, la citada Disposición adicional, tras relacionar los tributos que se ceden a la Comunidad Autónoma de Extremadura, precisa en su último párrafo que "la eventual supresión y modificación de alguno de estos impuestos implicará la extinción de la cesión". Ello pone de manifiesto, como ya dijéramos sobre un precepto similar del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que la previsión de la Disposición adicional primera EAE sobre los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene un alcance "limitado, como se deduce de su propio texto y de su contexto" y no puede constituir "un obstáculo a la señalada potestad originaria del Estado para establecer tributos" (STC [181/1988](#), FJ 4).

Por último, por lo que se refiere al argumento de la Comunidad Autónoma de que la revisión en vía económico-administrativa de las actuaciones de la Junta de Extremadura por el TEAR puede mermar sus recursos económicos, tampoco puede admitirse, toda vez que las resoluciones de los órganos económico-administrativos del Estado son, según el art. 20.2 de la propia LOFCA, susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

Como consecuencia de lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que el art. 20.1 b) LOFCA no vulnera la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

9. La segunda tacha de inconstitucionalidad planteada por la Junta de Extremadura contra el art. 20.1 b) LOFCA es que las reclamaciones económico-administrativas en materia de tributos cedidos de que conocen los TEAR atentan contra su autonomía política (art. 137 CE) por implicar un control administrativo que situaría a la Administración tributaria autonómica en una relación de dependencia jerárquica respecto de la Administración estatal. Concretamente, la Junta de Extremadura, manejando el canon establecido en relación con la tutela estatal sobre los entes locales en la STC [4/1981](#), de 2 de febrero, afirma que se trata de un control genérico e indeterminado en virtud del cual la Comunidad Autónoma queda subordinada al Estado, situación incompatible con la autonomía que la Constitución le garantiza. Complementariamente, la representación autonómica aduce que en supuestos similares el Tribunal Constitucional ha declarado (SSTC [76/1983](#), [213/1988](#), [259/1988](#) y [96/1990](#)) que los controles en aquellos casos controvertidos vulneraban la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

En relación con el primero de los argumentos alegados por la representación autonómica, consistente en señalar que la intervención del TEAR implica el establecimiento de una relación de dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma

respecto del Estado, hemos de comenzar recordando la doctrina sentada en nuestra STC 4/1981, de 2 de febrero. En el FJ 3, de dicha resolución, en relación con los entes locales, dijimos que "la posición de superioridad [del Estado] permite afirmar –como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado– que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado". Posteriormente, la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7, extendió el canon expuesto a las Comunidades Autónomas, razón por la que la Junta de Extremadura lo menciona en sus alegaciones, completándolo con otra jurisprudencia constitucional.

Expuesto lo anterior, debemos manifestar que el planteamiento realizado por la Junta de Extremadura no puede ser compartido, ya que, partiendo de que la intervención del TEAR se efectúa a instancia de los ciudadanos y no de oficio por el propio TEAR, se constata que dicha intervención sobre las liquidaciones practicadas en materia de tributos cedidos se ajusta al canon establecido desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, pues se trata de un control de legalidad y no de oportunidad, ya que tiene por objeto la aplicación de normativa estatal, esto es, la normativa reguladora de los tributos cuyo rendimiento se ha cedido a la Comunidad Autónoma. De otro lado, se trata de un control puntual o "sobre materia concreta" (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7) y no genérico o indeterminado, en la medida en que se ejerce sobre resoluciones tributarias específicas y no sobre el poder tributario autonómico en general. En conclusión, hemos de rechazar la alegación desplegada por la Comunidad Autónoma en este extremo.

En cuanto a la doctrina constitucional aducida por la representación autonómica en apoyo de su posición, debemos manifestar que constituyen supuestos distintos al que ahora consideramos.

Así, la STC 96/1990, de 24 de mayo, declaró, en su FJ 16, que determinados preceptos estatales que obligaban a las Comunidades Autónomas a justificar los gastos realizados utilizando subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado no podían ser interpretados "como la imposición a las Comunidades Autónomas de una suerte de control administrativo interno de justificación del gasto por razón del origen estatal de los fondos públicos, lo que ciertamente sería, por exorbitante, incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art.

156.1 CE), colocando a éstas en una situación de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado (SSTC [4/1981](#) y [6/1982](#)). Pues como ya afirmamos en la STC [201/1988](#), de 27 de octubre, 'no es aceptable –salvo la expedición de los documentos contables necesarios para la disposición de los fondos por las Comunidades Autónomas– que el control de su gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los Presupuestos Generales del mismo, pueda llevar a que una mera comunicación administrativa establezca un control incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de que gozan las Comunidades Autónomas". Se trataba entonces de un mero deber de colaboración (y en concreto de información mutua), "sin que tal previsión pueda considerarse atentatoria de la autonomía financiera ni que invada el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, por el contrario, resulta conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional que inspiran la ordenación de la Hacienda en el Estado autonómico (art. 156.1 CE)". En suma, el supuesto controvertido en este caso era un caso completamente distinto al presente, pues se refería a un mero deber de información que, interpretado según la propia STC [96/1990](#), no se consideró inconstitucional.

La STC [76/1983](#), de 5 de agosto, tampoco ofrece una pauta idónea y útil para su aplicación a la presente controversia, porque tenía por objeto el deber general de vigilancia del Estado sobre la ejecución por las Comunidades Autónomas de la legislación estatal y no una modalidad concreta de control. Por su parte, las SSTC [213/1988](#), de 11 de noviembre, y [259/1988](#), de 22 de diciembre, al referirse al carácter básico de una determinada regulación en materia urbanística y no a si una previsión de control de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales vulneraba o no la autonomía de éstos, tampoco contienen doctrina constitucional directamente aplicable a este concreto conflicto de competencia.

Descartado que la doctrina alegada pueda proyectarse sobre el supuesto que ahora examinamos, debe insistirse en otro rasgo distintivo entre éste y aquellos casos, consistente en que no se trata aquí del establecimiento por la legislación estatal de controles sobre competencias de gestión explícitamente atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía, sino de funciones ejecutivas ejercidas por las Comunidades Autónomas por delegación del Estado en el seno, como ya hemos advertido, de una materia atribuida a este último con carácter exclusivo por el art. 149.1.14 CE. El propio art. 60 f) EAE constata que las actuaciones autonómicas en él previstas no se inscriben en el seno de una competencia propia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, de carácter indisponible e irrenunciable, sino que se ejercen "por delegación del Estado" y cuya efectiva puesta en práctica depende, precisamente,

de los términos en que tal delegación se realice, pues no otra cosa indica el propio precepto estatutario con la expresión "en su caso".

En igual sentido, ya declaramos en la STC [91/1998](#), de 23 de abril, FJ 4, que las reclamaciones económico–administrativas sobre los tributos cedidos, en la medida en que "siguen regidos por la normativa estatal", corresponden "a los órganos económico–administrativos del Estado, tal como establece el art. 20.1 LOFCA", lo que, según el FJ 5 de la misma resolución, permite "el establecimiento de una doctrina común en las cuestiones tributarias de cuantía relevante", finalidad a la que sirven la existencia de los Tribunales Económico–Administrativos Regionales y del Tribunal Económico–Administrativo Central (TEAC)

En definitiva, el art. 20.1 b) LOFCA tampoco vulnera la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

10. Por lo demás, la atribución al TEAR del mecanismo de revisión económico–administrativa prevista en el art. 20.1 b) LOFCA es un aspecto concreto que se enmarca dentro de las diversas posibilidades de que dispone el Estado a fin de establecer, por medio de la Ley Orgánica a que alude el art. 157.3 CE, el marco general en que se ha desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (naturalmente dentro del respeto a los principios constitucionales contenidos en los propios arts. 156 y 157 CE), "correspondiendo a la libertad de configuración del legislador la opción de definir, según estimaciones de oportunidad aquí irrevisables, la cuantía, concepto y límites concretos de tales inversiones" (STC [68/1996](#), de 4 de abril, FJ 3, ya citada, dictada en relación con determinadas inversiones del Fondo de Compensación Interterritorial, que es una de las fuentes de recursos mencionadas en el art. 157.1 CE). Esta libertad de configuración se ha predicado igualmente en relación con el sistema de financiación no ya autonómico sino también local (STC [19/1987](#), de 17 de febrero, FJ 4, doctrina reiterada en la STC [233/1999](#), de 16 de diciembre, FJ 22, y en la STC [104/2000](#), de 13 de abril, FJ 5).

A este respecto hemos de insistir en que la función de este Tribunal no consiste en "pronunciarnos sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí (STC [179/1985](#), FJ 3), ni nos incumbe determinar 'cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas'; decisión ésta que, 'dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas' (STC [145/1989](#), FJ 6). La función de este Tribunal es la de decidir si las

concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible" (STC [68/1996](#), de 4 de abril, FJ 2).

Todo ello conduce, una vez más, a que ahora reafirmemos que el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE), está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica, y así se ha puesto de manifiesto en las sucesivas reformas de la LOFCA operadas por la Ley Orgánica 1/1989 o la Ley Orgánica 3/1996, o en las modificaciones de la Ley 30/1983 operadas por las Leyes 32/1987 ó 66/1997. Se trata pues de un modelo normativo cuyo vértice (la LOFCA) se integra en el bloque de la constitucionalidad y que puede variar en función de decisiones políticas del legislador (orgánico y ordinario) estatal, con la participación que en él corresponda a las Comunidades Autónomas, modelo sobre cuya bondad o funcionalidad, como ya señalamos en la STC [68/1996](#), de 4 de abril, no corresponde a este Tribunal pronunciarse. Sin duda, el art. 20.1 b) LOFCA establece un mecanismo de control que, dentro del posible abanico de modalidades de regulación de los tributos cedidos, permite una supervisión estatal de la actividad administrativa autonómica que podrá acaso ser discutida desde el punto de vista de su operatividad concreta, pero a la que nada cabe oponer desde el punto de vista de su constitucionalidad.

11. No existiendo ningún reproche de constitucionalidad respecto a la regulación de las reclamaciones económico-administrativas contenida en el art. 20.1 b) LOFCA, este precepto ha de reputarse válido desde la perspectiva del orden constitucional de competencias. Partiendo de este planteamiento, siendo el Estado y no la Comunidad Autónoma de Extremadura el titular de la competencia controvertida (la revisión en vía económico-administrativa de las liquidaciones que las Comunidades Autónomas practiquen sobre tributos cedidos por el Estado), es claro, por el contrario, que el inciso "como de tributos cedidos" del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, de 18 de junio, de Tasas y Precios Públicos vulnera el expresado orden de competencias y determina que ocurra lo mismo con la Comunicación que se controvierte en el presente conflicto positivo de competencia. Por ello, de acuerdo con la doctrina de que "una eventual apreciación de la exlimitación competencial de las normas reglamentarias impugnadas no podrá dejar incólume las que constituyen su soporte normativo", de modo que estas últimas "habrán de verse así, en su caso, afectadas por la eventual declaración de incompetencia" (STC [13/1998](#), de 22 de enero, FJ 2), debemos concluir que el citado inciso ha de ser considerado inconstitucional y nulo.

Tras ello, y por consecuencia, hay que constatar también que la Comunicación de 2 de noviembre de 1998, objeto del conflicto positivo de competencia, vulnera asimismo las competencias del Estado.

Fallo

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

Ha decidido

1º Inadmitir el conflicto positivo de competencia núm. 5447/1998 (tramitado como recurso de inconstitucionalidad), promovido por el Gobierno de la Nación frente a 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, en lo referente a los recargos autonómicos sobre tributos del Estado.

2º Estimar en lo restante dicho conflicto positivo de competencia y, en consecuencia:

- a) Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.
- b) Declarar inconstitucional y nulo el inciso "como de tributos cedidos" del párrafo primero de la Disposición adicional quinta de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, de 18 de junio, de Tasas y Precios Públicos.
- c) Declarar que 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 vulnera las competencias del Estado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid a trece de julio de dos mil.