

# LA JUNTA ARBITRAL DEL CONCIERTO ECONÓMICO\*

Isaac Merino Jara

---

SUMARIO: I. Introducción.—II. Composición.—III. Naturaleza.—IV. Funciones.—V. Procedimiento.—VI. Conclusión

## I. Introducción

El reconocimiento de poderes tributarios a diversos titulares ocasiona numerosos conflictos y discrepancias entre ellos. La solución puede llegar por distintos caminos, entre otros, el de la Junta Arbitral<sup>(1)</sup>. Aunque no está operativa puesto que sus componentes no han sido nombrados, ello no quiere decir que no exista, pues, como señala la Resolución 1/2004, de 15 de julio de 2005 de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico de Navarra, «condicionar la vigencia de una ley en este punto a la decisión de los órganos administrativos o de gobierno competentes para efectuar la designación de los miembros de la Junta Arbitral equivale a otorgar a cualquiera de dichos órganos la facultad de decidir sobre la vigencia de una disposición de rango legal. La ley puede condicionar su aplicación a

---

(1) \* Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación SEJ2005-09257-C03-03 «Retos actuales y perspectivas de futuro de la financiación autonómica en España. Régimen especial vasco».

El arreglo de conflictos a través de una Junta Arbitral prevista en el Concierto de 1981 no es una fórmula totalmente novedosa, ya el R.D. de 24 de diciembre de 1926, mediante el que se aprueba el Reglamento del Concierto Económico con las provincias vascongadas (art. 18 y ss.), regulaba en cada una de las tres provincias un Jurado mixto provincial y además un Jurado mixto central. Las funciones de esos Jurados y su composición convierten a esa regulación en un antecedente de la Junta Arbitral prevista en el Concierto de 1981.

una intervención posterior de los órganos gubernativos y también cabe pensar en la posibilidad de que existan leyes imposibles de aplicar sin ser desarrolladas por disposiciones de inferior rango, pero se trata de situaciones excepcionales que no pueden elevarse a la categoría de regla o principio general. La ley tiene, en principio, vocación normativa inmediata y una interpretación limitativa de su eficacia sólo es admisible con carácter restrictivo». En esta misma línea se expresan las SSTSJ del País Vasco 128 y 129/2006, de 22 de febrero y 148/2006, de 28 de febrero, en relación con la Junta Arbitral prevista en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del Concierto Económico de la CAPV.□(2) No hace mucho que se ha publicado el Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral Navarra, ya antes se había aprobado el nombramiento de sus miembros. Bastante más tiempo ha pasado desde la publicación del Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas, y también ya se han realizado los oportunos nombramientos.

La influencia de las técnicas de solución de conflictos previstas en los territorios forales se percibe en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, tras la modificación de los artículos 23 y 24 llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre. Esos dos preceptos fueron nuevamente redactados por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre. Los cambios realizados, según se explica en su Exposición de motivos, consistieron en la inclusión, en primer lugar, de la posibilidad de que la Junta Arbitral conozca no sólo la resolución de los conflictos positivos, sino también de los negativos que se puedan plantear entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, en relación con los tributos cedidos, y, en segundo lugar, de la posibilidad de que la Junta Arbitral

---

(2) Vide J. MUGURUZA ARRESE, «Esperando a la Junta Arbitral del Concierto Económico», *Jurisprudencia Tributaria*, núm.□11, 2004, pags. 19 y ss.

conozca sobre los conflictos planteados en materia de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, no derivadas directamente de los puntos de conexión y, por último, la definición de un procedimiento abreviado para asuntos de pequeña cuantía<sup>(3)</sup>. La influencia también es notoria, por lo demás, en los artículos 21 y 25 de la Ley 41/1981, de 28 de octubre, de cesión de tributos a Cataluña, que fueron derogados por la Ley 30/1983, de 28 de diciembre. La redacción de los dos artículos citados era la siguiente:

«Artículo 21. Los conflictos de atribuciones.

1. Los conflictos de atribuciones en relación con la determinación de la residencia habitual o el domicilio fiscal se resolverán de la siguiente forma:
  - a) Caso de que la controversia se produzca entre las Administraciones del Estado y de la Generalidad, será resuelta por la Junta Arbitral que se regula en el art.º25,1.
  - b) Si tales conflictos se producen entre la Administración de la Generalidad y la de otra u otras Comunidades Autónomas, incluso cuando intervenga también la Administración del Estado, serán resueltos por la Junta Arbitral Especial que se regula en el art.º25,2.
  - c) Si en el conflicto interviniese la Administración de alguno de los territorios forales, será competente para resolverlo la Junta Arbitral regulada en el correspondiente concierto o convenio económico, en cuya composición, únicamente a este efecto, un representante de la Administración del Estado será sustituido por otro designado por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad.

---

(3) La creación de un órgano de naturaleza similar a éste ya había sido reclamada por E. SIMON ACOSTA «La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión regional», Documentación Administrativa, núm.º181, 1979, pág.º249, L. MATEO RODRIGUEZ, «Aproximación al estudio del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas», I Jornadas de Estudios Socio-Económicos de las Comunidades Autónomas, t. I, Hacienda de las Comunidades, Junta de Andalucía y Universidades de Sevilla y Granada, 1981, págs 293-294, J. CALERO GALLEGU, F. ESCRIBANO LOPEZ y S. RAMIREZ GOMEZ, La cesión de tributos a la Comunidad autónoma andaluza, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, 1986, págs. 53 y J.V. PEDRAZA BOCHONS, «Incompetencia de los órganos administrativos tributarios», Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma (Libro-homenaje al Profesor Dr. D. Fernando Sainz de Bujanda), Vol. II, IEF-Madrid, 1991, págs. 1326-1327

2. Cuando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas se abstendrán de cualquier actuación que no sea la interrupción de la prescripción, tramitándose por el procedimiento que reglamentariamente se establezca.

No obstante lo anterior, cuando se hayan practicado liquidaciones definitivas, por cualquiera de las Administraciones afectadas, surtirán plenos efectos ante cualquiera de las Administraciones interesadas, sin perjuicio de la posibilidad de practicar la revisión de oficio del art. 154 de la Ley General Tributaria

3. Los acuerdos de las Juntas Arbitrales tendrán carácter ejecutivo y no son impugnables, salvo en la vía contencioso-administrativa, tanto por parte de las Administraciones en conflicto como por parte de los contribuyentes.  
(...)

#### «Artículo 25. Junta Arbitral.

1. La Junta Arbitral a que se refiere el art. 21,1, a), estará presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo, designado para un plazo de cinco años por el Presidente de dicho Tribunal, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

Serán Vocales de esta Junta:

- a) Un representante de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.
  - b) Un representante de la Inspección Central del Ministerio de Hacienda.
  - c) Un representante de la Dirección General de Tributos, que actuará como Secretario.
  - d) Tres representantes de la Comunidad Autónoma designados por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad.
2. La Junta Arbitral Especial a que se refiere el art. 21.1.b), estará presidida por un representante de la Administración tributaria del Estado, designado por el Ministro de Hacienda, y serán Vocales de esta Junta dos representantes de cada una de las Comunidades Autónomas en conflicto, designados por el correspondiente Gobierno de la Comunidad Autónoma.
  3. En todo lo referente al funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos de las Juntas Arbitrales se estará a lo dispuesto en la Ley de Procedi-

miento Administrativo, capítulo II, título primero, sobre órganos colegiados.»

Por tanto, desde la derogación llevada a cabo por la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, hasta la entrada en vigor de las modificaciones realizadas por la Ley Orgánica 3/1996, no existió ningún órgano específico para resolver los conflictos en el ámbito de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Lo único que estaba regulado, para resolver conflictos en materia de tributos cedidos, eran los mecanismos previstos en el artículo 73.2.b) del Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aprobado por Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre y en el artículo 106.3 del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo(4). Precisamente, con base a ellos se resolvieron diversos problemas, tal como el abordado por la STS de 9 de febrero de 2006 (R.J. 2006/634), relativo a la tributación por el Impuesto sobre Sucesiones en un supuesto en el que se discutía cual era la residencia habitual del causante. Ambos artículos fueron derogados expresamente por el ya citado Real Decreto 2451/1998, de 13 de diciembre.

Las normas relativas a la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico con Navarra, y también, por supuesto, la prevista en la LOFCA, nos van a ser de utilidad para nuestro trabajo, y también lo serán las distintas resoluciones dictadas por ellas, en la medida que aborden problemas similares a los que se pueden suscitar con respecto a la Junta Arbitral de la CAPV, que es única, no una distinta para cada Territorio Histórico(5).

---

(4) Vide M.A. NAVARRO ATIENZA, «La Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas», Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de derecho público, VI Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Coord. C. ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2003, págs. 117 y ss.

(5) Vide J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «La coordinación de la actividad tributaria y financiera de la hacienda vasca y la hacienda del estado en la nueva Ley 12/2002 de Concierto Económico», C.T., núm. 112, 2004, pág. 22.

La Junta Arbitral del Concierto tiene carácter bilateral y está pensada para resolver los conflictos que se plantean entre la Administración estatal y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma. La Junta Arbitral del Concierto, también la del Convenio, tienen competencia preferente sobre los conflictos en los que intervenga cualquiera de las administraciones tributarias forales, de manera que, como señala Simón Acosta, si el conflicto afecta a las Diputaciones Forales o a Navarra la Junta Arbitral de la LOFCA carece de competencias para conocer del asunto (6). No se ha previsto, expresamente, cómo pueden resolverse los problemas entre Navarra y los Territorios Históricos del País Vasco (7). De La Hucha Celador, a la vista del Concierto y del Convenio, señala que «la resolución —administrativa y no judicial— del conflicto entre Navarra y cualquier territorio histórico del País Vasco en materia de puntos de conexión compete a la Junta Arbitral prevista en el Concierto o, dicho en otros términos, que la prevista para el caso de Navarra no tendría competencia alguna, dada la redacción del artículo 51 del Convenio y dado el carácter *de lex speciales* que tiene el Concierto a la hora de determinar el órgano competente para solventar conflictos entre Diputaciones Forales y otras Comunidades Autónomas —incluida la Foral de Navarra». (8)

---

(6) «La Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas: su naturaleza», en Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega, IEF-Lex Nova, Valladolid, 2006, pág. 1946.

(7) J. RUBÍ CASSINELLO asegura que «no existe en la legislación vigente una previsión de cómo deben solucionarse los (conflictos) que se susciten entre las administraciones vascas y la navarra, o entre aquéllas entre sí. Aunque las relaciones entre el País Vasco y Navarra se ventilan entendiendo recíprocamente que a la hora de interpretar el Concierto y el Convenio la otra administración se incluye entre las de “territorio común” subsiste el problema de atribuir la competencia a la Junta Arbitral prevista en el Concierto o la del Convenio; sin embargo, parece que puede resultar necesario el establecimiento de un mecanismo de solución arbitral para la resolución de los problemas que puedan suscitarse entre las propias Diputaciones Forales a la hora de aplicar disposiciones del Concierto Económico» («Los órganos del Concierto Económico», Forum Fiscal de Bizkaia, num. 1 enero, 2003, pág. 50).

(8) «El concierto Económico del País Vasco y el Convenio Económico de Navarra: relaciones horizontales y conflictos potenciales», C.R.E.D.F., núm. 123, 2004, pág. 566, idea que reitera en Manual de Derecho Tributario de Navarra (El sistema tributario de la Comunidad Foral de Navarra), Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005, pág. 56, y de la que participa M. ARANBURU URTASUN, Provincias exentas. Convenio-Concierto: Identidad colec-

## II. Composición

El artículo 65 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, referido a su composición, establece que la Junta Arbitral estará integrada por tres miembros cuyo nombramiento se formalizará por el Ministro de Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración Pública. Esta solución «se acomoda satisfactoriamente a los principios pacticios del sistema concertado, de manera que debemos entender que la designación de los árbitros debe estar precedida de un acuerdo entre las partes en tal sentido. Ello, tanto por el número impar de árbitros, que impediría la idea de cupos de designación, como la imposibilidad de que sean impuestos unilateralmente por cualquiera de las partes»□(9). Es decir, formalmente no existen cuotas, a diferencia de lo que sucede con la Junta Arbitral prevista en la LOFCA, que aunque es un órgano independiente y no sometido a instrucciones jerárquicas, «su alteridad e imparcialidad se encuentran condicionadas por la composición y forma de designación de sus vocales»□(10). La composición de la Junta Arbitral del Concierto (también de la Junta Arbitral prevista en el Convenio) merece, desde el punto de vista de la imparcialidad de sus componentes, un juicio favorable, pues mientras en la Junta de la LOFCA prácticamente el único independiente es el Presidente, dado que no representa específicamente los intereses de ninguna administración, tanto en la de Navarra como en la del País Vasco también son independientes los restantes vocales. Es función de la Comisión Mixta del Concierto Económico acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral y, como quiera que sus acuerdos deberán adoptarse por unanimidad de todos sus miembros integrantes (un

---

tiva en la Vasconia peninsular (1969-2005), FEHHAV, Donostia-San Sebastián, 2005, pag. 67.

(9) J.A. ARRATIBEL ARRONDO, «La coordinación de la actividad tributaria...», ob. cit. pág.□24.

(10) E. SIMON ACOSTA, «La Junta Arbitral ...», ob. cit. pág 1940, idea de la que participa M.<sup>ª</sup> DEL PILAR DE LA PEÑA AMORÓS, Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2005, pág.□279.

representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, un número igual de representantes de la Administración del Estado), todos los nombramientos serán producto del pacto.

Los árbitros serán nombrados para un período de seis años, sin que a su conclusión puedan ser reelegidos en el cargo, salvo que hubieren permanecido en éste por un período inferior a tres años. En el caso del Convenio pueden ser reelegidos por periodos sucesivos, sin limitación alguna. En caso de producirse una vacante, ésta será cubierta siguiendo el mismo procedimiento de nombramiento. El nuevo miembro será nombrado por el período de mandato que restaba al que sustituye. No está prevista la existencia de árbitros suplentes, aunque no es descartable que cuando se aprueben las normas reglamentarias de la Junta Arbitral se contemple esa posibilidad. El Reglamento de la Junta Arbitral del Convenio Económico, sin embargo, establece en su artículo 5.4 que con los mismos requisitos aplicables a los árbitros (titulares) y por el mismo procedimiento se nombrarán árbitros suplentes. Éstos solo podrán actuar en los supuestos de ausencia o enfermedad, así como cuando concorra en algún árbitro una causa de abstención de las legalmente previstas y, en general, cuando concorra alguna causa justificada. Los integrantes de la Junta Arbitral serán designados entre expertos de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional en materia tributaria o hacendística. En el caso de Navarra no se exige un periodo mínimo de ejercicio profesional.□(11) Aunque el nombramiento «se formalizará» por el Ministro de Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración Pública, el nombramiento se lleva a cabo por la Comisión Mixta del Concierto□(12).

---

(11) A la Junta Arbitral le compete «la resolución de conflictos derivados de la aplicación del Concierto de carácter técnico-jurídico y, por tanto, no debería entrar en cuestiones que tuvieran un matiz negociador o político. No se trata de pactar algo, sino precisamente aplicar técnicamente las normas pactadas con relación a cuestiones técnico- jurídicas que se presentan en los supuestos tasados» (J.A. ARRATIBEL ARRONDO, «La coordinación de la actividad tributaria...», ob. cit. pág.□23).

(12) A. HUERGO LORA, con respecto a la Junta Arbitral prevista en la LOFCA, asegura que «dado que el principal interés de la Junta Arbitral radica en la posibilidad de que los representantes



### III. Naturaleza

La Junta Arbitral es un órgano colegiado de deliberación y resolución de conflictos que tiene carácter administrativo y es permanente, es decir, que no se constituye una Junta para cada conflicto que se plantee (13). La composición es siempre la misma, independientemente de quienes sean las administraciones en conflicto (14). Antes

---

de las partes en conflicto alcancen un acuerdo sobre la base de la propuesta de resolución (aceptándola o modificándola) y no en la aprobación en sí de una resolución (puesto que ésta será siempre recurrible, y por tanto no evitará la judicialización del conflicto), sorprende que ni la LOFCA ni el reglamento hayan hecho mención alguna a los acuerdos que se puedan alcanzar en el seno de la Junta. Si los representantes de ambas Administraciones en conflicto votan a favor de una resolución ¿puede después alguna de esas Administraciones impugnarla?. Para que esos acuerdos excluyan el recurso a la vía judicial, ¿es preciso que, además del voto favorable de los representantes de ambas Administraciones, se cumplan las formalidades propias de la transacción?. A mi juicio, la Ley Orgánica habría podido disponer que el voto de los representantes de una Administración a favor de una resolución de la Junta impide a dicha Administración impugnarla en vía contencioso-administrativa, encomendado al reglamento regular los detalles necesarios. También habría podido preverse que, en caso de que se apruebe por unanimidad la resolución de la Junta, ninguna de las Administraciones en conflicto podrá impugnar más adelante. A falta de una norma en ese sentido, y dado que no cabe deducir por vía teleológica en efecto extintivo o de renuncia al derecho de acudir a los Tribunales, hay que entender que las Administraciones en conflicto no quedan vinculadas por el voto de sus representantes en la Junta y pueden impugnar la resolución que ésta dicte a pesar del eventual voto favorable de tales representantes» (A. HUERGO LORA, La resolución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo. La transacción, el arbitraje y la reforma de los recursos administrativos, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 2000, págs. 217-218). Esta cuestión, ni siquiera a efectos dialécticos, se suscita con respecto a las Juntas Arbitrales previstas en el Concierto y el Convenio, puesto que los vocales no representan específicamente a las administraciones en conflicto.

(13) También la Comisión Arbitral prevista en el artículo 39 EAPV tiene carácter permanente, lo cual es coherente con las «coordenadas de un sistema previsto para el mantenimiento permanente del reparto legal de los poderes del entramado institucional del País Vasco (que, en definitiva, es de lo que se trata cuando se instaura un sistema de resolución de conflictos competenciales); lo que requiere, evidentemente, una estabilidad que no parece a priori una de las características de los sucesivos arbitrajes que pudieran producirse» (E. COBREROS MENDAZONA, «La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco», RAP, núm. 167, 2005, pag. 53). Mutatis Mutandis lo mismo puede decirse con respecto a la Junta Arbitral.

(14) En cambio, la composición de la Junta Arbitral prevista en la LOFCA cuando actúa de forma es colegiada es variable en función de quienes sean las administraciones en el conflicto, E. SIMON ACOSTA, «La Junta Arbitral ...», ob. cit. pág.1938. En los conflictos que se susciten entre Comunidades Autónomas de régimen común, aunque no afecten al Estado también interviene éste a través de sus representantes, circunstancia que pone de relieve el protagonismo que la Administración sigue teniendo en todo a lo relativo a los tributos cedidos (M.<sup>a</sup> DEL PILAR DE LA PEÑA AMOROS, «Las competencias normativas...», ob. cit. pág. 278).

La mayoría de los conflictos se plantean exclusivamente entre Comunidades, así, Conflicto 1/1999, entre Castilla-La Mancha y Madrid (resolución 1 de julio de 1999); Conflicto 3/1999, entre Canarias y Cataluña (resolución de 20 de noviembre de 1999); Conflicto 6/2001, entre Madrid y Cataluña

no era así, puesto que el artículo 39 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, establecía que cuando el conflicto afectase a la Administración de otra Comunidad Autónoma, uno de los cuatro representantes de la Administración del Estado en la Junta Arbitral fuera sustituido por otro designado por el Consejo ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Autónoma. La escasa participación autonómica obedecía en último extremo, a que el Estado asumía el protagonismo central en las relaciones tributarias entre el territorio común y los territorios forales<sup>□</sup>(15). Actualmente la composición de la Junta Arbitral no varía, independientemente de cuales sean las administraciones en conflicto, quizás porque actualmente los «árbitros» no representan específicamente a ninguna administración, ni estatal, ni foral, ni autonómica, y, por tanto, los cambios en la composición de la Junta Arbitral no son tan necesarios<sup>□</sup>(16). En consonancia con su carácter administrativo, sus resoluciones son recurribles judicialmente, tanto por cuestiones de forma como de fondo<sup>□</sup>(17). No tiene que causar extrañeza que las resoluciones se recurran por la Administración a la que no se le dé la razón<sup>□</sup>(18). No obstante, si ello

---

(resolución 4 de abril de 2002), Conflictos 7 y 8 acumulados, entre Andalucía y Madrid (resolución de 20 de febrero de 2004); Conflicto 9/2003, entre Castilla-León y Madrid (resolución de 10 de junio de 2004), Conflicto 11/2004, Castilla-León y Madrid (resolución 27 de marzo de 2005).

(15) J. RAMOS PRIETO, *La cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas. Concepto, régimen jurídico y articulación constitucional*, Comares, Granada, pag. 749.

(16) No obstante, F. DE LA HUCHA CELADOR, postula que la Junta Arbitral de los cuatro territorios forales cuente con representantes de la Administración del Estado que podrán ceder un número de representantes a las Comunidades de régimen común afectadas, en su caso, por el conflicto de competencias (El régimen jurídico del Concierto Económico, Ad Concordian, Bilbao, 2006, pag.□186).

(17) E. SIMON ACOSTA, *La Junta Arbitral...*, ob. cit. pág.□1941-1942.

(18) Según nuestras noticias, han sido recurridas ante la Audiencia Nacional tres Resoluciones de la Junta Arbitral prevista en la LOFCA, siendo desestimatorio el fallo en los tres casos (SAN de 15 de abril de 2003, referida a la Resolución 4/1999, de 31 de mayo, SAN de 13 de abril de 2005, referida a la Resolución 5/2000, de 2 de febrero de 2001 y SAN de 20 de septiembre de 2005, referida a la Resolución 6/2001, de 4 de abril de 2002) y, asimismo, ha sido recurrida la única Resolución dictada por la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico de Navarra no habiendo recaído todavía sentencia del Tribunal Supremo.

es así, no se acaban de ver las ventajas de esta técnica de solución de conflictos frente a otras más clásicas como pueden ser los recursos administrativos. Habida cuenta que la posibilidad de recurrir está abierta, en ocasiones acudir a la Junta Arbitral puede considerarse una pérdida de tiempo. Quizás por ello, por ejemplo, habitualmente las controversias que se suscitan sobre la residencia habitual de los particulares de cara a la determinación de cual es la administración exactora del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se resuelven por los Tribunales sin pasar antes por la Junta Arbitral competente, dado que a ninguna de las administraciones afectadas le interesa plantear el conflicto. No obstante, Arratibel Arrondo alberga la esperanza de que «en caso de que se constituya formalmente la Junta Arbitral, sus resoluciones serán, normalmente, aceptadas por las Haciendas inmersas en el conflicto con carácter definitivo, pues el propio diseño de los órganos concertados y la práctica de las negociaciones están mostrando que la vía es el acuerdo»<sup>(19)</sup>. Ello, de producirse, evidentemente, sería muy positivo.

En su actual configuración el procedimiento ante la Junta Arbitral es sustancialmente diferente del arbitraje<sup>(20)</sup>. Ese procedimiento también

---

(19) Bases y principios jurídicos del tránsito de una hacienda vasca territorial a una hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes, IVAP, Oñati, 1999, pág. 167. «Mientras que la esencia del arbitraje consiste en que, una vez otorgado el consentimiento al mismo, se va a alcanzar una solución vinculante para las partes, la Junta Arbitral sólo logrará evitar el recurso a los Tribunales en la medida en la que se logre convencer a ambas partes de la conveniencia de someterse a su resolución, puesto que en caso contrario la que haya perdido la votación podrá ir a la vía judicial. Si la Junta Arbitral (la prevista en la LOFCA, pero también las dos restantes) tiene sentido es sólo porque su composición y procedimiento pueden facilitar la consecución de soluciones de consenso (...). La eficacia práctica de la Junta Arbitral depende, en consecuencia, de que se ajuste en sus resoluciones a la jurisprudencia recaída, si la hay, o de que las justifique convincentemente en los casos en que no haya jurisprudencia, al objeto de que ésta siga sus criterios en lugar de rectificarlos» (A. HUERGO LORA, «La resolución extrajudicial...», ob. cit. pags. 217 y 218).

(20) Vide A. AGULLÓ AGÜERO «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario», en la obra colectiva, Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Quaderns de treball, núm. 50, Barcelona, 1999, pag. 38, P. VICENTE-ARCHE COLOMA, El arbitraje en el ordenamiento tributario español: una propuesta, Marcial Pons, Madrid, 2005, pag. 149-150 y J.A. ARRATIBEL ARRONDO, «La coordinación de la actividad tributaria...», ob. cit. págs. 26-27.

se diferencia de los recursos y reclamaciones administrativas porque éstos tienen naturaleza revisora y se dirigen contra un acto administrativo con el fin de obtener su revocación o la declaración de su nulidad, sin embargo, como advierte Simón Acosta, «en nuestro caso no se postula la nulidad de un acto administrativo, sino la declaración de la competencia de una de las partes, respetándose en todo caso la validez de los actos que, en su caso, hayan sido dictados por la Administración que definitivamente sea considerada incompetente»□(21).

#### **IV. Funciones**

Las funciones que, actualmente, tiene atribuidas la Junta Arbitral son las siguientes:

a)□ Resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Esta función tiene una gran importancia, sobre todo en relación con el primero de los dos impuestos citados «no sólo por tratarse de un tributo concertado de normativa autónoma sino porque el volumen de operaciones realizado en cada territorio puede ser determinante no sólo para fijar la proporción de cuota correspondiente a cada Administración sino para establecer la normativa aplicable, ya que en determinados supuestos no tiene sólo importancia recaudatoria sino que puede tener relevancia para

---

(21) E. SIMON ACOSTA, «La Junta Arbitral...», ob. cit. pag. 1943. Sobre los mecanismos alternativos a los recursos de reposición y alzada previstos en el artículo 107 de la LRJyPAC, Vide R.O. BUSTILLO BOLADO, Convenios y contratos administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento, Aranzadi, Pamplona, 2001, pags. 289 y ss.

determinar el ente con competencia normativa»□(22).

b)□Conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Concierto Económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales. Por tanto, como asegura la STSJ del País Vasco de 15 de noviembre de 2004 (JUR 2005/40464), no cabe un planteamiento en abstracto.

c)□Resolver las discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de los contribuyentes.

El cambio de domicilio del contribuyente se podrá promover por cualquiera de las Administraciones implicadas. La Administración promotora dará traslado de su propuesta, con los antecedentes necesarios, a la otra para que se pronuncie en el plazo de dos meses sobre el cambio de domicilio y la fecha a que se retrotraen los efectos. Si ésta responde confirmando la propuesta, la Administración que resulte competente lo comunicará al contribuyente. Si no hubiera conformidad será la Junta Arbitral la que tendrá que resolver, previa audiencia al contribuyente.

d) Resolver, en último término, las controversias que se susciten en el seno de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, si no existe acuerdo acerca de las consultas que se le planteen relativas a los puntos de conexión contenidos en el Concierto Económico.

El artículo 64.b) del Concierto Económico de 2002 dice que es competencia de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa «resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el presente Concierto Económico. Estas consultas se trasladarán para su análisis junto con su propuesta de resolución en el plazo de dos meses desde su recepción, al resto de las Administraciones concernidas. En el caso de que en el plazo de dos meses no se hubieran

---

(22) F. DE LA HUCHA CELADOR, «El régimen jurídico del Concierto Económico», ob. cit. pag. 162, nota 270.

formulando observaciones sobre la propuesta de resolución, ésta se entenderá aprobada. De existir observaciones, se procederá a la convocatoria de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa quien, de no llegar a un acuerdo, la trasladará a la Junta Arbitral».

La resolución de consultas por parte de la Comisión Coordinadora aunque no se encontraba expresamente prevista en el Concierto de 1981, venía siendo ejercida tradicionalmente por ella (23). La normativa estatal no desarrolla ningún aspecto de esta cuestión, pues el Real Decreto 404/1997, de 21 de marzo, que establece el régimen aplicable a las consultas cuya contestación debe tener carácter vinculante para la Administración tributaria, se limita a señalar en su Disposición Adicional Cuarta que lo dispuesto en el propio Real Decreto se entiende sin perjuicio de los regímenes de Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y de Convenio Económico con la Comunidad Foral de Navarra. Más explícitas son las disposiciones forales. En efecto, el Decreto Foral (Álava) 80/2005, de 28 de diciembre, que aprueba las normas de procedimiento aplicables a las consultas tributarias escritas, propuestas previstas de tributación y cláusula anti-elusión establece en su artículo 4.2 que «en los supuestos en los que, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico o en la normativa autonómica sobre armonización, coordinación y colaboración fiscal, deba remitirse consulta a otros órganos de la Administración tributaria procederá a la realización de los trámites correspondientes, comunicando al consultante dicha remisión, que producirá la suspensión del procedimiento durante la tramitación de aquellos» y que «el periodo de suspensión a que se refiere el párrafo anterior no se computará a efectos del plazo máximo de resolución de tres meses establecido en el apartado 5 del artículo 83 de la Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria de Álava». Por su parte, el artículo 4.3 del Decreto Foral (Bizkaia) 101/2005, de 21 de mayo, que desarrolla los proce-

---

(23) J. RUBÍ CASSINELLO, «Los órganos del Concierto Económico», ob. cit., pág. 48)

dimientos relativos a consultas tributarias escritas, propuestas previstas de tributación y cláusula anti-elusión establece que «en los supuestos en los que, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico o en la normativa autonómica sobre armonización, coordinación y colaboración fiscal, deba remitirse consulta a otros órganos, la Secretaría de Coordinación y Asistencia Técnica dará traslado de la misma y de la propuesta de contestación a la Secretaría General Técnica para la realización de los trámites correspondientes, comunicando al consultante dicha remisión, que producirá la suspensión del procedimiento durante la tramitación de aquéllos» y que «el periodo de suspensión a que se -refiere el párrafo anterior no se computará a efectos del plazo máximo de resolución de seis meses establecido en el apartado 5 del artículo 85 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia». A la fecha actual Gipuzkoa todavía no ha aprobado el Decreto Foral correspondiente, pero, sin duda, su contenido será similar al de los otros dos Territorios Históricos.

Es importante señalar que ambos Decretos Forales establecen en su artículo 11.1 que lo previsto para las consultas, es igualmente aplicable para las propuestas previstas de tributación. No se refiere el Concierto Económico a ellas puesto que al tiempo en que tuvo lugar su aprobación no existían; ahora si, de suerte que los obligados tributarios podrán solicitar a la Administración tributaria, cuando las Normas Forales o los reglamentos propios de cada tributo así lo prevean, que determine con carácter previo y vinculante la valoración a efectos fiscales de rentas, productos, bienes, gastos y demás elementos determinantes de la deuda tributaria. En los momentos actuales las propuestas previas de tributación están previstas únicamente en los Territorios Históricos pero no en territorio común. Nos parece lógico y razonable que lo previsto en la materia que nos ocupa para las consultas sea extensivo a las propuestas previas de tributación.

Como indica la STSJ del País Vasco de 31 de enero de 2006 (JUR 2006/155528), el procedimiento previsto en el artículo 64.b) del Concierto Económico de 2002 «quiebra en lo más esencial si una de dichas Admi-

nistraciones, al recibir la consulta prescinde de formular tal propuesta y de trasladarla a los demás, y asume para sí la resolución definitiva y unilateral de la consulta. El carácter vicario de dicho actuar no solo afecta al procedimiento —que se trunca desde su origen y cierra el paso a todas sus garantías y posteriores recorridos y opciones competenciales y resolutorias— y conlleva la nulidad radical del artículo 62.1.e) LPAC, sino también a la competencia misma, y es que se confunde la identidad del instrumento convencional y legal que en cada caso es fuente de competencia para resolver tales conductas, pues si en general la citada fuente puede encontrarse en la normativa orgánica y de procedimiento interna del Territorio Histórico, cuando se trata de los puntos de conexión es el artículo 64.b), exclusivamente, quien decide a quien le corresponde resolver, y coincida o no la Administración demandada con la bondad de la solución arbitrada a nivel legislativo, no se le atribuye más que una simple facultad de propuesta a la que solo la aceptación expresa o tácita de las demás Administraciones concernidas (común o forales) transforma eventualmente en verdadera resolución» (24), quien añade acto seguido el Tribunal que «nada priva del carácter manifiesto a esa incompetencia —artículo 62.1.b)— por la circunstancia de que cualquier Administración tributaria sea, en general, competente para resolver sus propias consultas tributarias, pero aun cuando llegásemos a la conclusión de que la competencia material ofrece algún grado de apariencia respetable que le pone a resguardo de esa evidencia, nunca se dejará de estar en presencia de una infracción invalidante por la vía del artículo 63.1, por infracción del ordenamiento jurídico, que no queda exceptuada en ese alcance invalidante por razones de falta de indefensión o similares, por carecer las actuaciones así unilateralmente orquestadas de los elementos indispensables para alcanzar su fin», y por todo ello, concluye que «tampoco

---

(24) I. ALONSO ARCE «¿Las respuestas a consultas tributarias son actos recurribles?», Forum Fiscal de Bizkaia, núm. julio, 2004, pags. 11 y ss. interpreta que las contestaciones a consultas tributarias realizadas de manera unilateral por una Administración Tributaria, sin seguir los trámites de consulta mutua establecidos para ello en el Concierto Económico, no son recurribles, calificando la omisión de tales trámites como no esencial



son acogibles las razones que las partes demandadas exponen a fin de privar de mayor alcance a las infracciones producidas. Es plenamente inconsistente que se proclame de un lado la imposibilidad de impugnar los criterios de fondo de la respuesta a toda consulta tributaria y que, de otra parte, se intente persuadir al Tribunal de que es en ese proceso donde debía la Administración del Estado haber expuesto sus observaciones y reparos a dichos criterios de la Administración Foral. Sencillamente, no es la Jurisdicción en este proceso quien debe decidir esa posible controversia, sino, gradualmente y con diferente alcance, los órganos colegiados dispuestos por el Concierto Económico en los artículos 63 y 65. De lo que se trata exclusivamente es de que las partes se atengan a las reglas convenidas sin devaluarlas en su sentido y auténtico valor jurídico-procedimental con hipótesis y especulaciones negativas sobre la utilidad del sistema, y de que quepa suscitar la disparidad de criterios que hasta el momento ha sido abortada en su posibilidad de formalización misma por la actuación ilegal de una de las partes. Y si como se observa, la conducta también antijurídica de la Administración del Estado ha sustraído indebidamente a sus cauces de resolución de la cuestión y ha provocado que la Administración foral haya debido acudir a la Junta Arbitral en demanda de ejercicio de sus atribuciones, esa eventual trasgresión y el remedio dispuesto, lejos de despojar de valor a todo el sistema, como parece pretenderse, refuerza su necesidad y fundamento y el pleno reconocimiento jurídico efectivo de sus cometidos, que lejos de limitarse a funciones propias de un foro de dialogo político son precisos, terminantes y vinculantes».

## **V. Procedimiento**

Es muy escasa la regulación del procedimiento ante la Junta Arbitral. El artículo 66.Dos del Concierto establece que los conflictos serán resueltos por el procedimiento que reglamentariamente se establezca en el que se dará audiencia a los interesados. «No sabemos si se refiere a una remisión expresa a un reglamento en puridad jurídica o, si se refiere

a un mero procedimiento interno sin connotación legal especial. Entendemos que debemos estar ante una remisión reglamentaria en sentido estricto. Y por un motivo de seguridad jurídica evidente: las partes en los conflictos deberán conocer los aspectos procesales que intervienen para cada una de sus distintas pretensiones» (25). Esa es, al menos, la solución adoptada para las otras dos Juntas Arbitrales. Suponemos, además, que como ha ocurrido con Navarra el Reglamento de la Junta Arbitral será elaborado de común acuerdo entre la Administración estatal y la Administración vasca. Por su parte el artículo 62, d) del Concierto establece que es función de la Comisión Mixta, no solo acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral, sino también lo referente a su funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos. Pues bien, hasta la fecha, los artículos legales antes indicados están huérfanos de cualquier desarrollo, y, por ello tenemos que limitar nuestra exposición a lo poco que dice la Ley 12/2002, de 23 de mayo, si bien, no dejaremos pasar la ocasión de apuntar algunas cosas más, teniendo como referentes los procedimientos de las otras Juntas Arbitrales.

Si, como hemos dicho, la Junta Arbitral es un órgano administrativo a él le será aplicable la Ley 30/1992, a la hora de tomar decisiones, quórum, deliberación, causas de abstención, etc, de hecho, ya el artículo 39.4 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, establecía que la Junta Arbitral en su primera reunión debería adoptar las normas de procedimiento, legitimación y plazos que ante aquella se hayan de seguir, inspirándose en los principios de la Ley sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El procedimiento se inicia mediante el planteamiento del conflicto o discrepancia ante la Junta Arbitral por la Administración General del Estado, por los Diputaciones Forales, por una Comunidad Autónoma o por la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa prevista en el Concierto.

---

(25) J.A. ARRATIBEL ARRONDO, «La coordinación de la actividad tributaria...», ob. cit. pág. 29.

No se reconoce a los particulares a capacidad para plantear la controversia. Lo mismo sucede en la LOFCA, habiéndose dicho con respecto a la Junta Arbitral que en ella se configura que, «responde a una concepción arcaica de la figura del contribuyente como un espectador pasivo de un conflicto entre administraciones. El principio de tutela judicial efectiva otorga a los ciudadanos acción para reaccionar contra toda lesión de sus derechos o intereses. La limitación del acceso a la Junta Arbitral sólo tiene sentido antes de que haya existido un acto administrativo que afecte a los intereses del contribuyente, incluido el acto que declare o rechace la competencia de una Administración. Aun en el caso de conflictos previos a todo acto administrativo, es también necesario discutir si el dictamen de la Junta debería ser vinculante para ambas Administraciones. Si la Junta interviene después de que se haya dictado un acto o acuerdo que afecte a los intereses de un contribuyente, esta vía procesal debe ser única y han de tener acceso a ella cualesquiera interesados» (26). Lo mismo puede decirse con respecto a la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico, si bien en ésta, en cierta medida el contribuyente tiene un papel más relevante que jugar; en efecto, en el artículo 14.3 del Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, refiriéndose al procedimiento a seguir para el inicio de los conflictos que se planteen entre Administraciones tributarias, que en los supuestos que ninguna se considere competente, cumpliéndose antes determinados requisitos, ninguna de las dos Administra-

---

(26) «Complejidad de los conflictos sobre la residencia como criterio de sujeción al poder tributario de una Comunidad Autónoma», *Jurisprudencia Tributaria*, vol. II, 1997, pág. 1470. También se muestra crítico E. SIMÓN ACOSTA, «Modelos singulares de financiación autonómica. El régimen foral», en la obra colectiva *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, Colección «Informes y Documentos», INAP, Madrid, 2000, págs. 254-256 con el rechazo a admitir la legitimación del contribuyente, y, por ello, está en desacuerdo con la STS de 28 de diciembre de 1971, que rechazó la pretensión del sujeto pasivo en defensa de su sometimiento al ordenamiento navarro porque la Administración foral y la del Estado estaban de acuerdo en que el impuesto se exigiese por el Estado.

Con respecto al Convenio con Navarra de 1969, la R.TEAC de 23 de abril de 1997 (JT 1997/700) declara que «a la vista del artículo 19 del Decreto Ley 16/1969, resulta palmario que la Junta Arbitral, en él instituida, es un órgano cuya única competencia consiste en el conocimiento de las cuestiones previstas en dicha disposición y de las que surjan de su interpretación y aplicación, lo cual podrá solicitarse por "la Diputación de Navarra y la Administración del Estado", pero en modo alguno por los particulares afectados que tienen otras vías para la defensa de sus intereses».

ciones se hubiera dirigido a la Junta Arbitral promoviendo el conflicto, bastará con que el obligado tributario, dentro de los quince días hábiles siguientes, comunique esta circunstancia a la Junta para que el conflicto se entienda automáticamente planteado.

La capacidad para acudir a la Junta Arbitral se reconoce a las administraciones interesadas y además a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, en cambio, a los contribuyentes no se les reconoce legitimación para plantear la controversia, al menos expresamente, dejando a salvo lo que, en su caso, se establezca en su correspondiente Reglamento.

A. Huergo Lora considera que «en la medida en que se reconozca a las comunidades autónomas competencias normativas en relación con los tributos cedidos total o parcialmente, de forma que cuestiones como las deducciones tengan una regulación distinta en unas comunidades o en otras, el particular estará directamente interesado en que la comunidad competente para liquidar el tributo sea una y no otra»(27). Esta idea expresada con respecto a las Comunidades Autónomas de régimen común es trasladable a nuestro caso, puesto que es evidente la legitimación de un contribuyente para defender judicialmente su interés en tributar en una determinada comunidad autónoma o en un determinado territorio foral, puesto que la regulación no es coincidente, píensele, por ejemplo, en el Impuesto sobre Sociedades. No cabe duda que, en cuanto interesados, los contribuyentes si pueden recurrir en vía judicial la resolución adoptada por la Junta Arbitral. Como señala HUERGO LORA, la audiencia que se concede a los interesados antes de dictar la resolución, que “es inexcusable si se quiere mantener en este procedimiento el nivel de garantías de cualquier procedimiento administrativo”, no puede servir para privar a los contribuyentes “del derecho a la tutela judicial efectiva, sustituyéndola por un procedimiento no judicial y que ellos no han elegido. Por tanto, incluso si las dos

---

(27) «La resolución extrajudicial de conflictos...» ob. cit. pag. 213.

Administraciones en conflicto aceptan la resolución de la Junta Arbitral en lo relativo a cuál de ellas es competente para gravar al ciudadano, éste podrá discutir judicialmente la aplicación de los criterios legales de conexión y por tanto la determinación de la Administración competente»□(28).

No es obligado solventar por la «vía arbitral» las discrepancias entre administraciones, de manera que si las administraciones interesadas o la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa no acuden a la Junta arbitral, ni los particulares, ni los jueces pueden hacer nada para evitarlo. Ahora bien, basta que una de las administraciones interesadas acuda a dicha vía para que se deba resolver por ella, puesto que no se reconoce la facultad de rechazarla como solución de conflictos□(29).

Cuando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas lo notificarán a los interesados, lo que determinará la interrupción de la prescripción y se abstendrán de cualquier actuación ulterior. «Lo que no aclaran los preceptos en cuestión es si las Administraciones interesadas han de instar el conflicto con carácter previo al ejercicio de sus potestades de liquidación o de recaudación o si el contribuyente puede verse indefenso en teoría recibiendo dos liquidaciones por IRPF, por ejemplo, del Estado y de Gipuzkoa, por existir discrepancias entre ambos. Si ésta situación se produjera y sin perjuicio de las reclamaciones económico-administrativas que procedieran por la posible dualidad de liquidaciones, entendemos que habría que suspender la ejecución de una de las dos (...) de forma automática y que el Tribunal Económico Administrativo se dirigiera a la Diputación Foral y/o al Estado para que suscitasen el conflicto de competencias. Porque, como hemos visto, el artículo 66. Dos del Concierto no ordena —lo cual, a nuestro juicio, es correcto— la suspensión automática del procedimiento de liquidación o de recauda-

---

(28) «La resolución extrajudicial ...», ob. cit. pág.□218.

(29) En este sentido E. SIMON ACOSTA, «La Junta Arbitral...», ob. cit. pág.1942.

ción, sino únicamente la interrupción de la prescripción; pero tampoco regula expresamente cuál es la Administración competente para exigir el tributo mientras se sustancia el conflicto ante la Junta Arbitral, lo cual deja al contribuyente en una posición peculiar» (30). La prescripción se extiende no solo a quien es parte, sino también a quien es meramente interesado. La respectiva Norma Foral General Tributaria de los tres Territorios Históricos recoge esta causa de interrupción de la prescripción (y, además, la NFGT (Vizcaya) 2/2005, de 10 de marzo, como causa de interrupción de la caducidad), y, asimismo, regula los efectos del planteamiento del conflicto ante la Junta Arbitral en el procedimiento de inspección y en procedimiento sancionador.

Como hemos dicho, todavía, no se ha regulado reglamentariamente el procedimiento ante la Junta Arbitral, pero no cabe duda que, cuando se ello tenga lugar, habrá que incluir un precepto indicando que, antes del planteamiento del conflicto, la Administración tributaria que se considere competente tenga que hacer un requerimiento a la que estime incompetente reclamando su competencia, y que esta última se haya ratificado en su competencia expresa o tácitamente. El mencionado requerimiento se deberá realizar en un plazo determinado a contar desde la fecha en que la Administración que se considere competente tuviera conocimiento del acto o disposición que a su juicio vulnera los puntos de conexión establecidos en las normas reguladoras. El cómputo de ese plazo, según la experiencias que ofrecen las resoluciones relativas a la Junta Arbitral de la LOFCA, va a dar bastantes problemas ante la indefinición acerca del inicio de dicho cómputo, de manera que puede llegar a darse el caso que el conflicto se suscite cuando la liquidación ya esté apremiada, que es justamente lo que ocurrió en el caso al que se refiere la STSJ del País Vasco de 22 de febrero de 2006 (RJ 2006/482). Eso al menos es lo que ha sucedido ya a la hora de interpretar el artículo 9.4 del Reglamento de

---

(30) F. DE LA HUCHA CELADOR, «El régimen jurídico del Concierto Económico...», ob. cit. pag. 164.

la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas, aprobado por RD 2451/1998, de 13 de noviembre, en cuya virtud:

«(..) será necesario que antes del planteamiento del conflicto la Administración tributaria que se considere competente haya requerido a la que estime incompetente, reclamando su competencia, y que esta última se haya ratificado en su competencia expresa o tácitamente. El mencionado requerimiento se realizará en el plazo de treinta días hábiles a contar desde la fecha en que la Administración que se considere competente tuviera conocimiento del acto o disposición que a su juicio vulnera los puntos de conexión establecidos en las normas reguladoras de la cesión de tributo (..)».

En varias Resoluciones de la Junta Arbitral de la LOFCA ha salido a relucir la interpretación de ese artículo, puesto que se suscitaba, como primera cuestión, la extemporaneidad del planteamiento del conflicto ante la Junta Arbitral. Con similar razonamiento el tema se aborda en las Resoluciones 11/2004, de 25 de marzo, 5/2000, de 2 de febrero y 6/2001, de 4 de abril y como quiera que ha sido confirmado por la SAN de 13 de abril de 2005 lo procedente es recoger su punto de vista, pues afirma que el inicio del cómputo del plazo para poner en marcha el conflicto, «exige la concurrencia cumulativa y previa de una doble circunstancia: a) que la Administración recurrente conozca que otra Administración ha realizado un acto invasivo de sus competencias y b) que la primera Administración tenga conocimiento formal o estime tenerlos sobre su titularidad competencial en el tema cuestionado». La concurrencia de dichos requisitos no será fácil de apreciar, no pudiendo darse pautas generales, y, siendo ambas circunstancias difíciles de apreciar más lo será la segunda en la medida en que, como se declara en dicha sentencia, «encierra un elemento valorativo», pues en definitiva implica una afirmación sobre el grado de conocimiento que la (administración) recurrente tenía sobre su propia competencia, y fijar el

---

«*dies a quo*» del cómputo a partir del momento en que de forma indubitada disponía de la información suficiente para entender que concurría esta exigencia.

Por eso motivo, cuando se apruebe el Reglamento de la Junta Arbitral de la CAPV deberá regularse esta cuestión con sumo cuidado. En este aspecto concreto, el Reglamento de la Junta Arbitral de Navarra apenas si introduce variaciones significativas pues establece en su artículo 14.1:

«(..) como requisito para la admisión del conflicto será necesario que antes de su planteamiento la Administración tributaria que se considere competente haya requerido la inhibición a la que estime incompetente, reclamando así su comparecencia, y que esta última Administración haya rechazado el requerimiento, ratificándose en su competencia expresa o tácitamente.

El mencionado requerimiento se realizará en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha en que la Administración que se considere competente tuviera conocimiento del acto o disposición que a su juicio vulnera los puntos de conexión establecidos en el Convenio Económico (..).»

Nada se dice de modo expreso en el Concierto sobre la extensión de la competencia de la Junta Arbitral. Esta cuestión se abordará cuando reglamentariamente se desarrolle el procedimiento. Pero de momento resulta de interés tener presente problemas que ya se han suscitado en el marco del procedimiento ante las otras Juntas Arbitrales. Así, cuando se hayan practicado liquidaciones definitivas por cualquiera de las Administraciones afectadas, dichas liquidaciones surtirán plenos efectos, sin perjuicio de la posibilidad de practicar la revisión de oficio.

En relación con la Junta Arbitral prevista en la LOFCA se ha dicho que la «conexión entre la resolución de la Junta Arbitral y el procedimiento tributario en el que ésta se inserta no está del todo resuelta en las normas aplicables, lo que puede complicar en alguna medida su impugnación judicial. (..). Frente a lo que ocurre en los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas entre sí (arts. 62-63 LOTC) en este caso no se establece un plazo máximo para que la Administración interesada acuda a la Junta Arbitral. Por ello puede



ocurrir que, aunque el recurso a la Junta suspenda la tramitación de los procedimientos, sea ya tarde por haberse dictado una resolución liquidatoria definitiva. La resolución de la Junta Arbitral nunca afecta directamente al particular sujeto pasivo del tributo, sino que es más bien un presupuesto del procedimiento tributario sustantivo o bien de un procedimiento de revisión de oficio de la resolución liquidatoria dictada anteriormente. A pesar de que la decisión de la Junta Arbitral es, por tanto, un acto de trámite, es recurrible directamente en vía contencioso-administrativa, lo que puede explicarse porque decida indirectamente el fondo del asunto (art. 25.1 LJ), si bien de modo únicamente parcial» (31).

No se incluye en el Concierto algo muy positivo que si esta previsto en el artículo 51.5 del Convenio Económico (y también en la LOFCA) en cuya virtud cuando se suscite el conflicto de competencias, hasta tanto sea resuelto el mismo, la Administración que viniera gravando a los contribuyentes en discusión continuará sometiéndolos a su fuero, sin perjuicio de las rectificaciones y compensaciones tributarias que deban efectuarse entre las Administraciones, retrotraídas a la fecha desde la que proceda ejercer el nuevo fuero tributario, según el acuerdo de la Junta Arbitral.

La Junta Arbitral resolverá conforme a derecho (32), de acuerdo con los principios de economía, celeridad y eficacia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por las partes o los interesados en el conflicto, incluidas las fórmulas de ejecución. En este sentido, es ilustrativo el criterio expresado por la ya citada Resolución 1/2004, de 15 de julio de 2005 de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico, pues declara en relación con la extensión de la competencia de la Junta Arbitral lo si-

---

(31) A. HUERGO LORA, «La resolución extrajudicial...», ob. cit. pág. 218.

(32) Quiere decir que no resolverá con base a la equidad. Esta solución legal se aleja de las propuestas realizadas por J. ARMENTIA BASTERRA, «Concierto Económico: alternativas a la vía judicial», Forum Fiscal de Gipuzkoa, núm. agosto, 2001, págs. 13 y ss.

guiente:

«A pesar de la amplia dicción del artículo 51.3, no es posible una interpretación del mismo que extienda las competencias de la Junta Arbitral más allá del objeto del conflicto. En efecto, la potestad de la Junta Arbitral de resolver todas las cuestiones que ofrezca el expediente sólo es jurídicamente aceptable si se trata de cuestiones de competencia de la Junta. Es decir, la norma que permite resolver dichas cuestiones no es una norma atributiva de competencia, sino un precepto relativo a la relación entre lo pretendido por las partes y el contenido de la resolución. Más que modular el alcance de las competencias de la Junta, se refiere al contenido de la resolución desde la perspectiva del principio de congruencia entre lo solicitado y lo resuelto. Este precepto viene a ser una excepción a lo que en Derecho procesal llamaríamos principio de justicia rogada, que no se aplica *sic et simpliciter* al procedimiento administrativo».

y a continuación:

«La Junta Arbitral puede resolver cuestiones no planteadas por las partes del conflicto, pero no puede resolver cualquier cuestión relacionada con el conflicto. La resolución de la Junta ha de mantenerse siempre dentro del ámbito de competencias que le otorga la ley. La competencia de la Junta Arbitral se contrae a la resolución del conflicto. El artículo 51.1 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra sólo permite a la Junta Arbitral conocer los conflictos que surjan entre administraciones como consecuencia de la aplicación del Convenio a casos particulares, resolver conflictos sobre aplicación de puntos de conexión, determinar la proporción en los regímenes conocidos como de "cifra relativa" o tributación conjunta y resolver discrepancias sobre domiciliación de contribuyentes. En ningún caso se atribuyen a la Junta competencias de revisión de actos administrativos dictados por las partes en conflicto. Así pues, la Junta Arbitral es un órgano de resolución de conflictos entre administraciones, sin facultades para pronunciarse sobre la validez de los actos dictados por una Administración. La facultad revisora de los actos administrativos puede ser ejercida por la Administración competente para dictarlos, en los términos previstos por la LRJ-PAC o por la legislación que resulte aplicable. Una vez resuelto el conflicto, la Administración titular de la competencia para gestionar y recaudar el impuesto podrá hacer uso, si

lo estima oportuno y es acorde con la ley, de sus facultades revisoras».

Los acuerdos de esta Junta Arbitral, sin perjuicio de su carácter ejecutivo (lo cual quiere decir, que se presumen legales, y que su suspensión ha de decretarse judicialmente), serán únicamente susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa, que podrán interponer tanto las administraciones en conflicto como los contribuyentes ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (33). La competencia de dicho Tribunal «queda limitada a la revisión jurisdiccional de acuerdo arbitral y solo mediatamente afecta al acto singular, como lo es aquí la liquidación, que da origen a la controversia de interpretación o aplicación, pero que no sustituye en general todo el esquema de competencias funcionales entre los órganos de la jurisdicción especializada» (STSJ del País Vasco de 19 de octubre 1993 (JT 1993/1201). El objeto de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa «no se refiere al control de legalidad de las normas o de los actos que se impugnan por vulnerar la distribución de competencia por parte de una Administración Pública, sino un acuerdo de un órgano propio del sistema concertado» (34).

## VI. Conclusión

Originariamente la Junta Arbitral tenía una composición muy diferente a la actual. En efecto, los apartados 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo establecían:

«Dos. La Junta Arbitral estará presidida por un Magistrado del Tribunal Supremo, designado para un plazo de cinco

---

(33) En cambio, las Resoluciones de la Junta Arbitral prevista en la LOFCA, según la disposición adicional 4.ª, apartado 4º de la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, son recurribles directamente y en única instancia ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

(34) J.A. ARRATIBEL ARRONDO, «Bases y principios jurídicos del tránsito de una hacienda vasca...», ob.cit., pág. 167.

años por el Presidente de dicho Tribunal, a propuesta del Consejo Superior del Poder Judicial y oído el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Tres. □ Serán Vocales de esta Junta:

- a) Cuatro representantes de la Administración del Estado designados por el Ministro de Economía y Hacienda.
- b) Cuatro representantes de la Comunidad Autónoma designados por el Gobierno Vasco, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales.

Cuando el conflicto afecte a la Administración de otra Comunidad Autónoma, un representante de la Administración del Estado será sustituido por otro designado por el Consejo ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Autónoma».

Con la modificación llevada a cabo por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, se ha pretendido facilitar el nombramiento de los «árbitros», a la vista de que con la anterior regulación ello no fue posible. No parece razonable que ese nombramiento se demoró mucho más, entre otras cosas, porque se está consolidando una corriente jurisprudencial que postula que la Junta Arbitral existe aunque sus componentes no hayan sido nombrados, y, por tanto, que tiene que resolver los conflictos para los que tiene atribuidas competencias.

El acuerdo, por lo demás, debería extenderse no sólo al nombramiento de sus «árbitros», sino también a la aprobación de su reglamento. La parquedad del artículo del Concierto Económico que crea la Junta Arbitral «y la ausencia de normas posteriores que la doten de una mayor concreción, determinan su imprecisión jurídica. Así, cuestiones relativas a su carácter orgánico, la naturaleza jurídica de la Junta o los efectos jurídicos de sus decisiones quedan sin resolver» □ (35). A la vista de las grandes coincidencias entre la Junta Arbitral prevista en el Concierto y la prevista en el Convenio, cabe suponer que el desarrollo reglamentario de la primera puede ser bastante similar al de la segunda, especialmente, en cuanto al procedimiento, cuestión a la cual el Real Decreto 353/2006, de

---

(35) J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «La coordinación de la actividad tributaria...», ob. cit. pág. □21.

24 de marzo, dedica su capítulo IV, integrado por los artículos 9 a 20, siendo su minuciosidad destacable, y no tanto, o no sólo, porque se ocupa de establecer las normas del procedimiento en lo referido a la iniciación, tramitación, resolución, notificación y ejecución de las resoluciones de la Junta Arbitral, así como a su impugnación, sino, sobre todo porque procura situarse en la perspectiva de todas las administraciones que pueden promover el conflicto. Como no podía ser de otro modo, también se regula el planteamiento del conflicto por la Comisión Coordinadora. Como ya se había anticipado, en general, dichas normas procedimentales se inspiran en las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común, e, insistimos, en ellas puede inspirarse el futuro reglamento de la Junta Arbitral de la CAPV.

Por último, queremos concluir indicando con Calvo Ortega: primero, que las resoluciones de la Junta Arbitral que es un órgano administrativo pero que tiene vocación arbitral no debieran ser recurribles ante los tribunales, de esa forma se «hubiese ganado en celeridad, lo es que importante siempre, pero más aun cuando se discute la titularidad del poder tributario»; y, segundo, «nada debería impedir que el conflicto pudiese ser planteado por un sujeto pasivo que discrepase de la competencia concreta de una Comunidad en provecho de otra. Igualmente otras Administraciones territoriales que tengan interés en una atribución de rendimiento o de competencia»□(36).

---

(36) Curso de Derecho Financiero I. Derecho Tributario. Parte General, Thomson-Civitas, Pamplona, 2005, pág.□479 y 480