



TODO SOBRE EL CONCIERTO ECONÓMICO

Sección editada en colaboración con:



CAPÍTULO XV. ÓRGANOS DEL CONCIERTO ECONÓMICO: COMISIÓN MIXTA, COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA Y JUNTA ARBITRAL (Y II)

Javier Armentia Basterra

Jefe del Servicio de Normativa Tributaria de la Diputación Foral de Álava

IV. JUNTA ARBITRAL

En términos generales se puede decir que la Junta Arbitral es un órgano colegiado de deliberación y resolución de los conflictos y discrepancias sobre los que tiene competencia.

1. Breve historia

La Junta Arbitral, en los términos que se acaban de señalar, no se establece hasta el Concierto Económico de 1981.

Como precedente de la Junta Arbitral, salvando las distancias, se pueden citar los Jurados Mixtos de Utilidades que se regularon en el Concierto Económico de 1925 (1). Este Jurado Mixto tenía como competencia la determinación de la cifra relativa de las entidades que operaban en territorio de régimen común y en territorio vasco y que determinaba la tributación por la Contribución de Utilidades. Su composición era paritaria entre miembros de las Administraciones del Estado y de las Diputaciones.

Posteriormente, el Concierto Económico suscrito únicamente con Álava en el año 1952 no hacía referencia a los Jurados Mixtos y se regulaba un procedimiento para dirimir las discrepancias entre la Administración del Estado y la Diputación, si bien era un procedimiento que se caracterizaba porque la resolución correspondía al Ministro de Hacienda, previa audiencia de la Diputación de Álava, la cual, en caso de discrepancia con la resolución adoptada, podía interponer el correspondiente recurso en la vía contencioso-administrativa.

En el siguiente Concierto Económico de 1976, también únicamente con Álava, se reprodujo el sistema de resolución de conflictos del Concierto Económico de 1952.

Es en el Concierto Económico de 1981, suscrito entre el Estado y el País Vasco, cuando se regula la Junta Arbitral que estaba formada por un presidente (que debía ser un magistrado del Tribunal Supremo) y ocho vocales, cuatro en representación de la Administración del Estado y otros cuatro en representación de las Instituciones vascas. Estos últimos representantes eran nombrados por el Gobierno Vasco, tres de ellos a propuesta de cada una de las Diputaciones Forales.

La designación del presidente de la Junta Arbitral era un laberinto toda vez que debía ser nombrado por el presidente del Tribunal Supremo, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y oído el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Esta Junta Arbitral no llegó nunca a constituirse entre otras razones porque tenía en su origen un defecto como era la

intervención del poder judicial en órganos arbitrales. Como señala Eugenio Simón Acosta (2) «la función de participar en un órgano de resolución de conflictos interadministrativos se resiste a ser encuadrada en la previsión constitucional».

A este respecto conviene señalar, en palabras de Javier Muguruza (3) , que «en los primeros veinte años de vigencia del Concierto recuperado, la falta de una Junta Arbitral nunca fue especialmente denunciada como un problema grave ni por la Administración Central ni por las Diputaciones Forales o el Gobierno Vasco. Es de destacar un hecho paradójico, y a la vez significativo del talante con el que las dos partes asumían con aparente escasa preocupación la falta de la Junta Arbitral. Pese a que nunca se plantearon ni su constitución, ni la simplificación del protocolo de designación del Presidente, ni la modificación de su composición, durante la vigencia del Concierto de 1981, hasta en tres ocasiones las dos Administraciones se preocuparon, meticulosamente, de acordar en Comisión de Concierto Económico la modificación de la redacción del artículo 39 (artículo que regulaba la Junta Arbitral), en lo concerniente a las funciones de la Junta Arbitral, para adecuarlo a las sucesivas adaptaciones del Concierto a la evolución del sistema tributario. Se preocuparon, con encomiable interés, de que entre las funciones de la Junta Arbitral se incluyeran nuevas referencias expresas al IVA, al régimen de tributación conjunta en proporción al volumen de operaciones y a los puntos de conexión, y sin embargo, aparentemente, nunca les inquietó demasiado su inexistencia».

El Concierto Económico de 2002 también regula la Junta Arbitral y se produce un cambio sustancial respecto a la regulación de 1981. En efecto, frente a la fórmula de composición paritaria entre las Administraciones presidida por un magistrado del Tribunal Supremo, se pasó a una fórmula de tres personas que no actuaban bajo la representación estricta de las Administraciones.

Esta nueva Junta Arbitral se constituyó y celebró su primera reunión el 4 de abril de 2008.

2. Regulación

La regulación de la Junta Arbitral, además de en el Concierto Económico, se encuentra en el Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral (4) . Lógicamente, el objeto de este Reglamento es establecer las normas de funcionamiento, organización y procedimiento de la Junta Arbitral.

3. Naturaleza

Lo primero que hay que señalar es el concepto de lo que se entiende por arbitraje. En opinión de José Merino y José Chillón (5) el arbitraje es «una institución jurídica por la que dos o más personas establecen que una cierta controversia específicamente determinada o por determinar, existente o futura, entre ellas, sea resuelta conforme a un procedimiento legalmente establecido, por tercero o terceros, a los que designan voluntariamente y a cuya decisión expresamente se someten, ya sea ésta dictada conforme a Derecho, ya conforme a la equidad, y a la que el ordenamiento le otorga el carácter de título decisorio y ejecutivo».

Del concepto anterior conviene destacar, a los efectos que nos ocupan, las siguientes características:

- a.- La controversia entre dos partes es resuelta por terceros, a los que se designan voluntariamente.
- b.- A la decisión de estos terceros se someten las partes en conflicto.

Pues bien, la Junta Arbitral del Concierto Económico tiene dos notas que la diferencian de los acuerdos arbitrales al uso que con carácter general se regulan en los diferentes sistemas positivos de los Estados. Estas dos diferencias son las siguientes:

- a.- La actuación de la Junta Arbitral no depende de las dos partes en conflicto, sino que es suficiente que una de las partes plantee la cuestión para que la otra parte ya se encuentre sujeta a la jurisdicción de la Junta Arbitral.
- b.- Las decisiones de la Junta Arbitral son revisables por los Tribunales de Justicia tanto en lo que se refiere al fondo, como a la forma. O dicho de otro modo, las resoluciones que dicte la Junta Arbitral son susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo que es quién, en última instancia, dirime el conflicto planteado.

Es especialmente esta segunda diferencia la que cuestiona el carácter «arbitral» de la Junta a que se está haciendo referencia, ya que el arbitraje, en sentido estricto, implica la renuncia a los Tribunales de Justicia. Lo que ocurre es que, como señala Javier Muguruza (6) , «ello es difícil de admitir en nuestro modelo de separación de poderes y de control de legalidad».

En consecuencia, se puede afirmar que la Junta Arbitral no constituye propiamente y en sentido estricto, una institución

arbitral debido, fundamentalmente, a que sus resoluciones pueden ser impugnadas en la vía contenciosa.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo (7) cuando expresamente señala que «...el conocimiento de los litigios competenciales entre Administraciones Públicas corresponde a este orden jurisdiccional por mandato constitucional y reconocimiento legal...»

Refrendo de esta tesis es la doctrina del Tribunal Constitucional que señala que la «vía arbitral prevista en la Ley del Concierto ha de conceptuarse como un tipo singular de vía administrativa previa, que termina con un acuerdo que es un acto administrativo revisable por la jurisdicción contencioso-administrativa...» (8)

No obstante lo anterior, como señala Carlos Palao (9) «...la Junta Arbitral tiene una función sustancial de resolución de conflictos que por principio está en condiciones de cumplir, por lo que es obvio que sus resoluciones no son actos de mero trámite. El recurso contencioso-administrativo que cabe contra ellas no es una finalidad última del procedimiento ante la Junta Arbitral, sino un sistema de control jurisdiccional accidental, puesto que depende de que las personas legitimadas hagan uso de su derecho de interponerlo.»

Igualmente, y en opinión de Gabriel Casado (10) , no puede considerarse que la Junta Arbitral tenga «una naturaleza exclusivamente administrativa, configurándose... como "un tipo singular de vía administrativa previa a la jurisdiccional"; o incluso aisladamente...como "mero trámite administrativo...para acceder al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, al que le corresponde el conocimiento de los litigios competenciales entre Administraciones Públicas..." Sin embargo, esta concepción de la Junta y de la vía arbitral que desde luego viene siendo predominante, no parece que sea la que mejor encaja en la regulación y en el espíritu del Concierto Económico, donde lo que se crea no es tanto una vía "especial" para la solución prejudicial de conflictos, como remedo de una "vía administrativa previa" a la jurisdiccional, sino una vía "arbitral" que evite cabalmente la judicialización del Concierto y, por tanto, el recurso a la vía contencioso-administrativa...atribuyéndole a tal fin a un Órgano especializado, desvinculado e independiente de las Administraciones tributarias confrontadas, y neutral (en cuanto alejado de los intereses en conflicto) la función arbitral de resolver "conforme a Derecho"... las discrepancias interadministrativas sobre los puntos de conexión que surgen en la interpretación y aplicación del Concierto...y de pacificar extraprocesal y definitivamente el conflicto. Y ello con independencia de que sus acuerdos, de carácter ejecutivo, sean susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo...probablemente por considerarlo una exigencia constitucional de la tutela judicial efectiva...».

Finalmente, para completar lo señalado anteriormente, conviene indicar que la competencia de la Junta Arbitral es resolver los conflictos que se plantean entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre las Diputaciones Forales y la Administración de cualquier Comunidad Autónoma. A este respecto se trae a colación la sentencia del Tribunal Supremo (11) recaída en un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad Foral de Navarra contra la resolución dictada por la Junta Arbitral del Concierto Económico que fija el domicilio fiscal de determinada entidad en Navarra.

Como cuestión previa al fondo del asunto se planteaba la posible falta de competencia de la Junta Arbitral del Concierto Económico para resolver el conflicto planteado entre la Diputación Foral de Álava y La Comunidad Foral de Navarra. El Tribunal Supremo termina por señalar que «...dado que los conflictos entre Administraciones públicas deben dilucidarse ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, al que le corresponde el conocimiento de los litigios competenciales entre Administraciones públicas basadas en el Derecho Administrativo, tiene valor el pronunciamiento...de la Junta Arbitral...en cuanto se ha cumplido el tipo singular de vía administrativa previa a la vía jurisdiccional...»

4. Composición

La Junta Arbitral está formada o compuesta por tres árbitros:

Vocal Presidente.
Vocal.
Vocal.

Para la válida constitución de la Junta Arbitral se requiere la presencia de todos sus miembros.

La Junta Arbitral tiene un secretario que:

- No es miembro de la Junta Arbitral.
- Debe tener la condición de persona al servicio de la Administración del Estado, de la Administración de la

Comunidad Autónoma del País Vasco o de las Diputaciones Forales.

- Es designado, rotativamente y por períodos de tres años, por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y por el Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.
- Cesa a petición propia o por decisión de quien le ha designado.

a. Nombramiento y cese de los miembros de la Junta Arbitral

El nombramiento de los miembros de la Junta Arbitral es acordado, entre la representación vasca y la del Estado, en la Comisión Mixta del Concierto Económico y se publica en el «Boletín Oficial del País Vasco» y en el «Boletín Oficial del Estado» (12).

Las personas nombradas lo son para un período de seis años, siendo posible su renovación por períodos sucesivos de igual duración.

En caso de producirse una vacante, la misma ha de ser cubierta por el mismo procedimiento de nombramiento y el nuevo árbitro será nombrado por el período de mandato que restaba a la persona a la que sustituye.

¿Qué sucede en el caso de que se cumpla el plazo de seis años sin que se haya alcanzado un acuerdo entre las Administraciones para el nombramiento de nuevos miembros de la Junta Arbitral o la renovación de los existentes? En estos casos el mandato se entiende prorrogado, como máximo, por un año.

Los miembros de la Junta Arbitral cesan a petición propia y por las causas legalmente establecidas. Este cese se publica en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

Con los mismos requisitos establecidos para los miembros de la Junta Arbitral y por el mismo procedimiento se nombrarán árbitros suplentes, que únicamente podrán actuar en los supuestos de ausencia, enfermedad o cuando concurra alguna causa de abstención en algún miembro de la Junta Arbitral o cuando concurra causa justificada.

b. Requisitos para formar parte de la Junta Arbitral

Los integrantes de la Junta Arbitral han de ser expertos de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional en materia tributaria o hacendística.

c. Retribución de los miembros de la Junta Arbitral

Las retribuciones de los árbitros serán fijadas por acuerdo entre el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

5. Competencias

a. Competencias de la Junta Arbitral

En términos generales se pueden señalar las siguientes competencias o funciones de la Junta Arbitral:

1.- Resolver los conflictos relacionados con los puntos de conexión y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración tributaria en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

A este respecto hay que señalar que los conflictos que conoce la Junta Arbitral son los que se plantean entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre las Diputaciones Forales y la Administración de cualquier Comunidad Autónoma.

2.- Conocer los conflictos que surjan entre las Administraciones como consecuencia de la interpretación y aplicación del Concierto Económico a casos concretos relativos a relaciones tributarias individuales.

De forma particular debe resolver las controversias que, producidas por consultas referentes a la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el Concierto Económico y cuya resolución compete inicialmente a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, no lleguen a ser resueltas por ésta por falta de acuerdo.

3.- Resolver las discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de los contribuyentes.

En términos generales se puede señalar que los tres ámbitos competenciales a que se acaba de hacer referencia tienen como nota común el hecho de que se trata de conflictos entre las Administraciones que afectan a concretos y determinados obligados

tributarios. Por este motivo se establece que cuando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas lo pondrán en conocimiento de los interesados y se generan, entre otros efectos, los dos siguientes:

- Interrupción de la prescripción y
- hasta que no se resuelva el conflicto, la Administración que viniera gravando a los obligados tributarios afectados continuará sometiéndolos a su competencia.

Naturalmente, a la vista del acuerdo resolutorio de la Junta Arbitral, pudieran tener que efectuarse rectificaciones y compensaciones tributarias entre las Administraciones. Rectificaciones y compensaciones que deberán retrotraerse a la fecha desde la que proceda ejercer el nuevo fuero tributario según el acuerdo/resolución de la Junta Arbitral.

b. Competencias del presidente, vocales y secretario

A continuación se detallan, de forma resumida, las competencias del presidente de la Junta Arbitral, de sus vocales y del secretario.

Presidente:	Vocales:	Secretario:
Ostenta la representación de la Junta Arbitral.	Participan en los debates de las sesiones.	Asiste a las reuniones con voz pero sin voto.
Acuerda la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y el orden del día, teniendo en cuenta las peticiones de los vocales formuladas con la suficiente antelación.	Elaboran las propuestas de resolución que les correspondan.	Efectúa la convocatoria de las sesiones por orden del presidente.
Preside las sesiones, modera los debates y los suspende por causas justificadas.	Ejercen su derecho al voto y formulan, en su caso, su voto particular.	Recibe las comunicaciones de los miembros de la Junta Arbitral y, por tanto, las notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones y cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.
Realiza las actuaciones relacionadas con la tramitación e instrucción de los expedientes.	Formulan ruegos y preguntas.	Prepara el despacho de los asuntos y redacta las actas de las sesiones que deberán contar con el visto bueno del presidente.
Visa las actas y certificaciones de las resoluciones adoptadas por la Junta Arbitral.	Obtener la información precisa para cumplir sus funciones.	Expide certificaciones de las resoluciones adoptadas.
	Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición o se desprendan de las normas de procedimiento contenidas en el Reglamento.	Las demás competencias establecidas en el Reglamento.

6. Funcionamiento

Las convocatorias, constitución, sesiones, adopción de resoluciones, régimen de funcionamiento y procedimiento de la Junta Arbitral se rige por la normativa común de procedimiento, sin perjuicio de las especialidades o particularidades que se establecen expresamente en su Reglamento regulador.

7. Procedimiento

a. Inicio del procedimiento

El procedimiento se inicia mediante el planteamiento del conflicto o discrepancia ante la Junta Arbitral. Este planteamiento, que no puede realizarse sobre cuestiones ya resueltas o que se encuentren pendientes de resolución por los Tribunales de Justicia, puede efectuarse por:

- la Administración del Estado,
- las Diputaciones Forales,
- una Comunidad Autónoma o
- la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa.

A continuación se comenta brevemente el planteamiento del conflicto por estos diferentes actores.

b. Planteamiento del conflicto por la Administración del Estado o por las Diputaciones Forales

La Administración del Estado y las Diputaciones Forales pueden promover conflictos en los supuestos que se señalan a continuación. Se puede observar que existe una reciprocidad en los supuestos en que ambas Administraciones se encuentran legitimadas para interponer el conflicto.

Administración del Estado:	Diputaciones Forales:
a.- Se considera competente. Cuando se considere competente en la gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de un tributo respecto del cual esté ejerciendo o haya ejercido dichas funciones alguna de las Diputaciones Forales.	a.- Se considera competente. Lo mismo si bien en este caso, lógicamente, se hace referencia a que las funciones las esté ejerciendo o las haya ejercido la Administración del Estado o la de una Comunidad Autónoma.
b.- No se considera competente. Cuando no se considere competente en cuanto a la gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de un tributo respecto del cual alguna de las Diputaciones Forales sostenga que sí es competente la Administración del Estado.	b.- No se considera competente. Lo mismo pero cambiando el orden de los actores. Esto es, cuando no se considere competente en cuanto a la gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de un tributo respecto del cual la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma sostenga que sí es competente alguna de las Diputaciones Forales.
c.- Discrepancia sobre la proporción atribuible a cada Administración. En los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando considere que la proporción correspondiente a cada Administración no es la correcta.	c.- Discrepancia sobre la proporción atribuible a cada Administración. Exactamente lo mismo.
d.- Discrepancia sobre el domicilio fiscal. Cuando considere que un contribuyente tiene su domicilio fiscal en territorio común o en territorio foral y alguna de las Diputaciones Forales discrepe.	d.- Discrepancia sobre el domicilio fiscal. Lo mismo si bien quién discrepa es la Administración del Estado o la de una Comunidad Autónoma.
e.- Cuando estime que le corresponda la exacción de un determinado tributo declarado y, en su caso, ingresado por el contribuyente en alguna de las Diputaciones Forales o respecto del cual éstas se hayan dirigido al contribuyente para su declaración o ingreso.	e.- Lo mismo pero con referencia a la Administración del Estado.

Como norma de procedimiento se establece que en el caso de que el conflicto sea planteado por las Diputaciones Forales, deben comunicarlo previamente al Gobierno Vasco.

c. Planteamiento del conflicto por una Comunidad Autónoma

Cualquier Comunidad Autónoma puede promover conflictos, en determinados supuestos, ante la Junta Arbitral. A fin de determinar estos supuestos se va a realizar un esquema comparativo con los supuestos en que el conflicto lo puede plantear la Administración del Estado y que se han señalado anteriormente.

Administración del Estado:	Comunidad Autónoma:
----------------------------	---------------------

<p>a.- Se considera competente.</p> <p>Cuando se considere competente en la gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de un tributo respecto del cual esté ejerciendo o haya ejercido dichas funciones alguna de las Diputaciones Forales.</p>	<p>a.- Se considera competente.</p> <p>Cuando se considere competente en la gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de un tributo cedido respecto del cual esté ejerciendo o haya ejercido dichas funciones alguna de las Diputaciones Forales.</p> <p>Como puede comprobarse el supuesto es el mismo que el establecido para la Administración del Estado, si bien ahora se hace referencia, lógicamente, a que el tributo esté cedido a la Comunidad Autónoma, ya que éste es el título que le legitima para plantear el conflicto.</p>
<p>b.- No se considera competente.</p> <p>Cuando no se considere competente en cuanto a la gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de un tributo respecto del cual alguna de las Diputaciones Forales sostenga que sí es competente la Administración del Estado.</p>	<p>b.- No se considera competente.</p> <p>Cuando no se considere producido en su territorio el rendimiento o no se considere competente en los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión y alguna de las Diputaciones Forales sostengan que sí debe considerarse producido en su territorio el rendimiento o que sí es competente en los citados procedimientos.</p> <p>La diferencia con la Administración del Estado es que aquí se hace referencia a los supuestos en que estime la Comunidad Autónoma que no se considera producido en su territorio el rendimiento.</p>
<p>c.- Cuando estime que le corresponda la exacción de un determinado tributo declarado y, en su caso, ingresado por el contribuyente en alguna de las Diputaciones Forales o respecto del cual éstas se hayan dirigido al contribuyente para que proceda a su declaración o ingreso.</p>	<p>c.- Cuando considere que le corresponda el rendimiento de un determinado tributo declarado y, en caso, ingresado por el contribuyente en alguna de las Diputaciones Forales, o respecto del cual éstas se hayan dirigido al contribuyente para que proceda a su declaración o ingreso.</p>

d. Procedimiento para el inicio de los conflictos planteados entre Administraciones tributarias

En los conflictos que se planteen entre las Administraciones tributarias se seguirá, en lo que se refiere a la iniciación, el procedimiento siguiente:

1.- Se precisa, inicialmente, que antes del planteamiento del conflicto la Administración que se considere competente requiera la inhibición a la Administración que considere incompetente, reclamando para sí la competencia y que esta segunda Administración haya rechazado el requerimiento ratificándose en su competencia.

Este requerimiento competencial debe efectuarse en un determinado plazo, a saber, en un máximo de dos meses a contar desde la fecha en que la Administración que se considere competente tenga conocimiento del acto o actos que a su juicio vulneran los puntos de conexión establecidos en el Concierto Económico.

En el escrito de requerimiento dirigido a la otra Administración tributaria debe especificarse con claridad tanto los actos objeto de conflicto, como los fundamentos jurídicos en que se basa la competencia que se reclama.

Naturalmente es también posible, no que dos Administraciones se consideren competentes, sino que ninguna Administración se considere como tal. En estos casos en que ninguna Administración se considera competente, deberá producirse la declaración de incompetencia de una Administración a favor de otra y la decisión de ésta en el sentido de inhibirse.

¿Qué sucede en los casos en que ninguna Administración se considere competente y ninguna de las Administraciones se hubiera dirigido a la Junta Arbitral promoviendo el conflicto? En estos casos será suficiente con que el obligado tributario comunique esta circunstancia a la Junta Arbitral para que el conflicto se entienda planteado. En estos supuestos la Junta Arbitral podrá dirigirse a cualquiera de las dos Administraciones y al obligado tributario para que aporten todos los datos y documentos necesarios para la resolución del conflicto.

Existe una excepción al requerimiento o declaración de incompetencia a que se acaba de hacer referencia. Esta excepción se refiere a las discrepancias relacionadas con la domiciliación de los contribuyentes. En estos casos hay que tener en cuenta que

el cambio de domicilio se puede promover por cualquiera de las Administraciones tributarias afectadas. La Administración proponente debe dar traslado de su propuesta a la otra Administración afectada para que se pronuncie sobre el cambio propuesto. Pues bien, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que exista conformidad por parte de ambas Administraciones, no será necesario efectuar el requerimiento o declaración de incompetencia para poder plantear el conflicto de competencia.

2.- Los conflictos de competencias deben promoverse dentro de un determinado plazo, en concreto dentro del plazo de un mes a contar desde la ratificación a que se ha hecho referencia anteriormente.

3.- El conflicto se promueve mediante escrito dirigido al presidente de la Junta Arbitral en el que se deben hacer constar los siguientes datos:

- a.- Administración tributaria que lo plantea.
- b.- Administración tributaria contra la que se plantea.
- c.- Datos que permitan identificar el supuesto concreto objeto del conflicto.
- d.- Antecedentes y fundamentos en los que se basa la reclamación de competencia o la inhibición.
- e.- Requerimiento a la Administración tributaria contra la que se plantea el conflicto, así como el de ratificación de ésta en su competencia o en su inhibición.

e. Planteamiento del conflicto por la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa

También puede promover el conflicto la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa del Concierto Económico en los casos en que en su seno no se llegue a un acuerdo en la resolución de consultas sobre la aplicación de los puntos de conexión.

En estos casos, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa promoverá el conflicto en el plazo de un mes desde la celebración de la sesión en la que no se haya alcanzado acuerdo respecto de la resolución de la consulta de que se trate. A estos efectos se dirigirá a la Junta Arbitral y le adjuntará la siguiente documentación:

- a.- Escrito presentado por el consultante.
- b.- Propuesta de resolución elaborada por la Administración receptora de la consulta.
- c.- Observaciones formuladas por la otra Administración.
- d.- Todos los datos e informes que, a juicio de cada una de las partes, permitan la formación de criterio por parte de la Junta Arbitral.
- e.- Notificación del planteamiento del conflicto y efectos.

En los supuestos en los que ninguna Administración se considere competente, la Junta Arbitral notificará el conflicto tanto a los interesados como a las Administraciones afectadas.

Hasta que se resuelva el conflicto de competencias, la Administración que viniera gravando a los contribuyentes en cuestión continuará sometidos a su competencia, sin perjuicio de las rectificaciones y compensaciones que deban efectuarse entre las Administraciones, y cuyas actuaciones habrán de remontarse en sus efectos a la fecha que determine la resolución que dicte la Junta Arbitral.

f. Tramitación

La tramitación del procedimiento ante la Junta Arbitral se desarrolla de la siguiente forma:

- Escrito de planteamiento del conflicto.
- Designación, por el presidente de la Junta Arbitral, del ponente encargado de elaborar la propuesta de resolución.
- Solicitud a la Administración promotora del conflicto o a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa de la subsanación de los defectos advertidos en la documentación exigible.
- Notificación del planteamiento del conflicto a la Administración contra la que éste se haya promovido, adjuntando el escrito de planteamiento del conflicto, así como la documentación correspondiente.

Este trámite no es necesario efectuar cuando el conflicto se haya planteado por la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa.

Además, en este momento, se dará a la Administración tributaria afectada el plazo de un mes para que formule las alegaciones que estime oportunas y aporte y proponga las pruebas y documentación que considere pertinente.

Posteriormente el presidente dispondrá de un plazo de dos meses para completar la instrucción del expediente y durante este

tiempo podrá recabar de los órganos administrativos competentes por razón de la materia o de los interesados en el procedimiento, los antecedentes, informes y documentos que estime necesarios en orden a la adecuada instrucción del expediente.

A continuación, el presidente pondrá de manifiesto el expediente a las Administraciones tributarias en conflicto, así como a los interesados en el procedimiento, los cuales dispondrán de un plazo de un mes para formular las alegaciones que tengan por conveniente.

Posteriormente el ponente elaborará la propuesta de resolución en el plazo de un mes. Esta propuesta debe comprender:

- Relación de los antecedentes del conflicto y de las actuaciones llevadas a cabo durante la instrucción del expediente.
- Relación de las normas de aplicación al caso en controversia.
- Consideraciones jurídicas en torno a cuantas cuestiones se deriven del expediente.
- Contenido de la resolución.
- Fórmula de ejecución de la resolución.
- Fecha desde la que procede ejercer, en su caso, la competencia declarada.

A continuación el ponente remitirá la propuesta de resolución al secretario para que la notifique a los restantes miembros de la Junta Arbitral.

El secretario, por indicación del presidente, convocará al resto de miembros de la Junta Arbitral a la sesión a celebrar para deliberación y adopción de la resolución que proceda, con indicación de la fecha, lugar y hora en la que habrá de celebrarse la sesión.

g. Procedimientos especiales

La última modificación del texto concertado incluyó un nuevo artículo (13) referido a los procedimientos especiales. El contenido de este artículo de nueva se puede resumir de la siguiente forma:

Se califican como procedimientos especiales los siguientes:

El procedimiento abreviado. Este procedimiento se aplica en los siguientes casos:

- Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión.
- Tal como se ha indicado anteriormente, el Concierto Económico regula la coordinación de competencias en relación con determinadas materias (regularización de operaciones realizadas entre personas o entidades vinculadas y calificación de operaciones de manera diferente a como las haya declarado el contribuyente cuando ello implique una modificación de las cuotas soportadas o repercutidas en los impuestos indirectos en los que se encuentra establecido el mecanismo de la repercusión).

Pues bien, en estos supuestos la Administración que esté ejercitando sus competencias debe comunicar, antes de formular propuesta de resolución al contribuyente o de formalizar la correspondiente acta de inspección, a las otras Administraciones afectadas los elementos de hecho y fundamento de derecho de la regularización que entienda procedente. En caso de discrepancia entre las Administraciones, el conflicto puede terminar en la Junta Arbitral.

En estos casos, la Junta Arbitral debe:

- Admitir a trámite estos conflictos en el plazo de un mes desde su interposición,
- otorgar un plazo común de diez días a todas las partes afectadas para que realicen sus alegaciones y
- resolver en el plazo de un mes desde la conclusión de este plazo de diez días.

La extensión de efectos. Quien hubiera interpuesto un conflicto ante la Junta Arbitral respecto a una cuestión que guarde identidad con otra que ya hubiera sido resuelta por medio de resolución firme de la Junta Arbitral, podrá solicitar que el conflicto se sustancie mediante el procedimiento de la extensión de efectos de la resolución firme.

El incidente de ejecución. Quien hubiera sido parte en un procedimiento ante la Junta Arbitral podrá solicitar la adopción de medidas de ejecución de la resolución de la Junta Arbitral cuando la Administración afectada no hubiera ejecutado la misma en sus propios términos. Estas decisiones de la Junta Arbitral, que deben resolverse conforme a Derecho y de acuerdo con los principios de economía, celeridad y eficacia, son susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo.

h. Resolución

La Junta Arbitral, tras las correspondientes deliberaciones, podrá:

a.- Solicitar la aportación de nuevos documentos o práctica de nuevas diligencias para la resolución. Esta posibilidad sólo cabe efectuarla una vez, ya que en la nueva sesión de la Junta Arbitral que se celebre para la resolución del conflicto no se podrá volver a formular esta solicitud.

b.- Formular observaciones a la propuesta de resolución elaborada por el ponente. En este caso, las observaciones que impliquen modificación del contenido de la propuesta de resolución deberán ser sometidas a votación.

c.- Votar la propuesta de resolución. A este respecto hay que tener en cuenta que los miembros de la Junta Arbitral están obligados a votar, salvo en los supuestos de ausencia, enfermedad, abstención obligatoria o cualquier causa justificada, en cuyo caso votarán los árbitros suplentes.

Las resoluciones de la Junta Arbitral deben adoptarse por mayoría de votos.

La Junta Arbitral debe resolver conforme a Derecho todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por las partes o los interesados.

Dentro del plazo de otros quince días desde la recepción del acta, el árbitro que haya elaborado la propuesta habrá de redactar la resolución acordada. Cuando el árbitro ponente no esté conforme con el voto de la mayoría, declinará la redacción de la resolución, que recaerá en el árbitro que corresponda según el turno establecido en la sesión constitutiva de la Junta.

i. Notificación de las resoluciones

El secretario de la Junta Arbitral notificará la resolución a las Administraciones tributarias en conflicto o, eventualmente, a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, así como a los afectados por la resolución.

j. Ejecución de las resoluciones

Una vez notificada la resolución, las Administraciones deben proceder a su ejecución en los términos establecidos en la resolución.

k. Impugnación

Las resoluciones de la Junta Arbitral tienen carácter ejecutivo y son susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo.

8. Resoluciones adoptadas por la Junta Arbitral

Omitiendo algunas resoluciones de la Junta Arbitral sobre cuestiones pendientes de resolución judicial o carencia de objeto litigioso, se puede realizar, a modo de ejemplo y desde 2008 a 2014, el siguiente esquema de las resoluciones aprobadas por la Junta Arbitral.

Año 2008:

Diputación Foral de Bizkaia - Administración del Estado:	Domicilio fiscal personas jurídicas. Impuesto sobre el Valor Añadido. Domicilio fiscal personas físicas/personas jurídicas. Cuestiones procedimentales. Administración competente. Cuestiones procedimentales. Impuesto sobre el Valor Añadido.
Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	Traslado de saldos entre Administraciones. Impuesto sobre el Valor Añadido. Impuesto sobre el Valor Añadido. Volumen de operaciones.

Año 2009:

Diputación Foral de Álava - Administración del Estado:	Impuesto sobre Hidrocarburos. Gasto fiscal biocarburantes. Impuesto sobre el Valor Añadido. Lugar de las operaciones. Adquisiciones intracomunitarias.
--	---

Diputación Foral de Bizkaia - Administración del Estado:	Domicilio fiscal personas jurídicas. Dos asuntos sobre este particular. Impuesto sobre el Valor Añadido. Domicilio fiscal personas jurídicas. Domicilio fiscal personas jurídicas. Volumen de operaciones. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Admisibilidad del conflicto: conflictos anteriores a la constitución de la Junta Arbitral. Impuesto sobre Hidrocarburos. Volumen de operaciones y operaciones de reestructuración empresarial.
Diputación Foral de Bizkaia - Junta de Andalucía:	Obligado tributario. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	Impuesto sobre el Valor Añadido. Traslado de saldos pendientes de una Administración a otra en caso de cambio de domicilio. Tres asuntos sobre este particular.

Año 2010:

Diputación Foral de Bizkaia - Administración del Estado:	Impuesto sobre Hidrocarburos. Gasto fiscal biocarburantes. Dos asuntos sobre este tema.
Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	Traslado de saldos. Cambio de domicilio. Domicilio fiscal personas jurídicas.

Año 2011:

Diputación Foral de Álava - Administración del Estado:	Impuesto sobre Hidrocarburos. Gasto fiscal biocarburantes. Traslado de saldos. Cambio de domicilio.
Diputación Foral de Bizkaia - Administración del Estado:	Domicilio fiscal personas jurídicas. Cuatro asuntos sobre este tema. Impuesto sobre el Valor Añadido. Devolución o compensación. Traslado de saldos. Cambio de domicilio. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Retenciones de trabajo. Determinación lugar centro de trabajo. Retenciones. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Administración competente. Tres asuntos sobre esta materia. Domicilio fiscal.

Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	<p>Impuesto sobre el Valor Añadido. Traslado de saldos. Cambio de domicilio. Tres asuntos.</p> <p>Determinación volumen de operaciones - ingresos por intereses préstamos.</p> <p>Retenciones rendimientos del trabajo. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Dos asuntos.</p> <p>Traslado de saldos. Operaciones de reestructuración empresarial. Tres asuntos.</p> <p>Impuesto sobre Sociedades: Distribución entre Administraciones del importe derivado de actuaciones inspectoras en actas únicas.</p> <p>Traslado de saldos. Cambio de domicilio.</p> <p>Domicilio fiscal personas jurídicas.</p> <p>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Retenciones de trabajo. Determinación lugar centro de trabajo.</p>
Diputación Foral de Gipuzkoa - Comunidad Foral de Navarra:	Traslado de saldos. Cambio de domicilio. Impuesto sobre el Valor Añadido. Dos asuntos.
Diputación Foral de Gipuzkoa - Xunta de Galicia:	Residencia y domicilio personas físicas.
Obligado tributario, por un lado, y Diputación Foral de Gipuzkoa y Administración del Estado, por otro:	Devolución saldo de Impuesto sobre el Valor Añadido. Importaciones.

Año 2012:

Diputación Foral de Bizkaia - Administración del Estado:	<p>Domicilio fiscal personas jurídicas. Cinco asuntos sobre este tema.</p> <p>Eficacia cambio domicilio fiscal de persona jurídica. Tres asuntos sobre este particular.</p> <p>Impuesto sobre el Valor Añadido. Traslado de saldos.</p> <p>Domicilio fiscal persona física.</p> <p>Competencia inspectora.</p>
Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	<p>Impuesto sobre el Valor Añadido. Traslado de saldos.</p> <p>Impuesto sobre Sociedades. Competencia de inspección. Valoración operaciones vinculadas.</p> <p>Impuesto sobre Sociedades. Competencia inspectora.</p>
Diputación Foral de Gipuzkoa-Hacienda Foral de Navarra:	Domicilio fiscal personas jurídicas.

Año 2013:

Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	<p>Impuesto sobre el Valor Añadido. Impuesto sobre Sociedades. Volumen de operaciones. Dos asuntos sobre este tema.</p> <p>Impuesto sobre el Valor Añadido. Competencia inspectora. Volumen de operaciones.</p>
---	---

Año 2014:

Diputación Foral de Álava - Administración del Estado:	Impuesto sobre el Valor Añadido. Devolución cuotas.
--	---

Diputación Foral de Bizkaia - Administración del Estado:	Devolución de ingresos indebidos. Domicilio fiscal. Administración competente. Impuesto sobre el Valor Añadido. Domicilio fiscal persona jurídica. Devolución de cuotas. Impuesto sobre el Valor Añadido. Domicilio fiscal persona jurídica. Tres asuntos sobre este tema.
Diputación Foral de Gipuzkoa - Administración del Estado:	Impuesto sobre el Valor Añadido. Impuesto sobre Sociedades. Determinación de la Administración competente. Impuesto sobre el Valor Añadido. Volumen de operaciones. Dos asuntos sobre esta materia. Administración competente. Impuesto sobre el Valor Añadido. Devolución de cuotas.

V. SOBRE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES FORALES

De lo señalado anteriormente, y en lo que ahora interesa, se puede realizar como punto de partida el siguiente esquema:

ÓRGANO:	COMISIÓN MIXTA DEL CONCIERTO ECONÓMICO:	COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA:	JUNTA ARBITRAL:
A D O P C I Ó N D E ACUERDOS:	Unanimidad.	Mayoría.	Mayoría.
¿CABEN RECURSOS A LA VÍA JUDICIAL?:	No.	En caso de no alcanzarse acuerdos sobre los temas normativos: sí. En caso de no llegarse a acuerdos en el tema de las consultas: pasa a la Junta Arbitral y contra la resolución de ésta cabe acudir a la vía judicial.	Sí.

La cuestión que se va a examinar a continuación es si la vía judicial es la más adecuada para resolver las cuestiones conflictivas que se deriven de la interpretación y aplicación del Concierto Económico.

Desde la perspectiva de la naturaleza del Concierto Económico no parece que la vía judicial sea la más adecuada para resolver las diferencias entre las Administraciones. En efecto, si algo caracteriza al texto concertado es la continua referencia al «acuerdo entre las Administraciones».

Por este motivo, lo más correcto y vinculado al Concierto Económico sería que las partes interesadas resolvieran sus discrepancias a través de mecanismos basados en el acuerdo.

A este respecto resalta una curiosa paradoja que consiste en que mientras las Administraciones se ponen de acuerdo para ir modificando o adaptando el texto concertado, este mismo acuerdo cuesta más adoptarlo cuando se trata de su interpretación y aplicación. En efecto, han existido acuerdos de modificación del texto concertado en virtud de los cuáles las Instituciones Forales han adquirido importantes competencias normativas en, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, sin embargo, hubo una época, sobre todo desde 1988, en que la regla general para resolver las diferencias era acudir a la vía judicial.

En este sentido se puede citar el acuerdo sobre la paz fiscal dónde las Administraciones pactaron retirar los recursos que tenían interpuestos y constituir una Comisión que tratase de solucionar las divergencias que se pudieran producir en la elaboración y aprobación de la normativa tributaria tanto por parte de las Instituciones Forales, como por parte del Estado.

Este acuerdo es un ejemplo de cómo se solucionan los problemas a través del consenso y sirve para argumentar y defender que es perfectamente posible que las Administraciones pacten solucionar sus diferencias a través de mecanismos que imposibiliten el tránsito a la vía judicial.

O dicho de otra forma, en palabras de Elena Reta, «...que el Concierto sea...un instrumento fácil de utilizar y con numerosos órganos de encuentro que solucionen los problemas que pueden originar la litigiosidad bien de las grandes cuestiones como la utilización de la capacidad normativa, bien en las cuestiones que afectan sólo a un contribuyente...» (14)



Notas

- (1) En concreto en el Real Decreto de 24 de diciembre de 1926, que desarrolló el Concierto Económico de 1925. Ver Texto
- (2) SIMÓN ACOSTA, E. «Sujetos y objeto del conflicto ante la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra». 2009, página 82. Ver Texto
- (3) MUGURUZA ARRESE, J. «Antecedentes, génesis y evolución de la Junta Arbitral del Concierto Económico». Zergak 1/2015, página 20. Ver Texto
- (4) Esta disposición general fue modificada por el Real Decreto 335/2014, de 9 de mayo. Ver Texto
- (5) MERINO MERCHÁN, J. y CHILLÓN MEDINA, J. «Tratado de derecho arbitral». Civitas 2014. Página 237. Ver Texto
- (6) MUGURUZA ARRESE, J. «Antecedentes, génesis y evolución de la Junta Arbitral del Concierto Económico». Zergak 1/2015, página 23. Ver Texto
- (7) Sentencia de 17 de octubre de 2013. Ver Texto
- (8) Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de febrero de 2008. Ver Texto
- (9) PALAO TABOADA, C. «¿Qué tiene de "arbitral" la Junta Arbitral?». Zergak 1/2015, página 44. Ver Texto
- (10) CASADO OLLERO, G. «Sobre la actividad de arbitraje de la Junta Arbitral», Zergak 1/2015, página 60. Ver Texto

(11) Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2013.

[Ver Texto](#)

(12) La formalización del nombramiento corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y al Consejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

[Ver Texto](#)

(13) Artículo 68.

[Ver Texto](#)

(14) RETA, E. «Las relaciones de los Territorios Históricos en el ámbito tributario». Concierto y Convenio Económico: jornadas de Estudio. Eusko Ikaskuntza. 2002. Página 189.

[Ver Texto](#)