

SUJETOS Y OBJETO DEL CONFLICTO ANTE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONÓMICO ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA*

EUGENIO SIMÓN ACOSTA

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Presidente de la Asociación Española de Derecho Financiero*

RESUMEN. Este artículo proporciona una visión amplia de varios asuntos relativos a conflictos de competencias entre las Administraciones tributarias del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra, así como entre Navarra y el País Vasco. Comenzando con una visión general de los precedentes históricos de la Junta Arbitral, desde su creación en 1927, el artículo continúa con algunos problemas específicos que afectan a los contribuyentes, con referencia especial a la falta de legitimación de los obligados tributarios y el posible solapamiento de vías jurídicas para determinar la titularidad de la competencia de las Administraciones tributarias. También se estudia la posibilidad de resolver conflictos entre la Comunidad Foral de Navarra y las Diputaciones Forales del País Vasco. Finalmente, el artículo se centra en el objeto del conflicto, en el análisis de la compatibilidad de la Junta Arbitral con el Tribunal Constitucional y el espinoso asunto de la delimitación de sus respectivos campos de actuación, según la naturaleza del conflicto.

PALABRAS CLAVE. Junta Arbitral. Régimen tributario de Navarra. Conflictos de competencia. Financiación territorial. Federalismo fiscal. Convenio Económico de Navarra.

ABSTRACT. This article provides a broad overview of the various issues concerning the multiple conflicts of interest among the various tax administrations of the State and Navarra, and also among Navarra and the Basque Country. Starting with a general overview of the histo-

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2005-09257-C03-01/JURI, titulado RETOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA FINANCIACION AUTONOMICA EN ESPAÑA. REGIMEN ESPECIAL NAVARRO

rical precedents of the tax arbitration panel in Navarra, the article then deals with issues specific to taxpayers, including the lack of legal entitlement to initiate a conflict process as well as the overlapping among the different judicial routes available to solve such conflict. Finally, the article focuses on the compatibility of the local tax court and arbitration systems and the Spanish constitutional court, with special emphasis on their respective fields of action.

KEYWORDS. Tax arbitration panel. Navarra tax regime. Jurisdictional conflicts. Local Financing. Federal tax regime. Economic Agreement State-Navarra.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONÓMICO. 1. La Junta Arbitral en el Convenio de 1927. 2. La Junta Arbitral en el Convenio de 1941. 3. La Junta Arbitral en el Convenio de 1969. 4. La Junta Arbitral en el Convenio de 1990. II. LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL CONFLICTO. 1. La Junta Arbitral: su composición y naturaleza. 2. Legitimados e interesados. 3. Las Diputaciones del País Vasco como posibles partes en el conflicto. III. EL OBJETO DEL CONFLICTO. 1. Posible concurrencia con la jurisdicción de conflictos del Tribunal Constitucional. 2. El objeto de los conflictos atribuidos a la Junta Arbitral del Convenio Económico. BIBLIOGRAFÍA.

I. ANTECEDENTES DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONÓMICO

1. La Junta Arbitral en el Convenio de 1927

La Junta Arbitral del Convenio entre el Estado y Navarra es una institución casi centenaria, aunque sus funciones han cambiado mucho desde sus orígenes. Su aparición se remonta al momento en que, habiendo adquirido cierto desarrollo y complejidad el sistema fiscal por la generalización de los gravámenes sobre los rendimientos de capital mobiliario y de las actividades económicas, fue necesario establecer puntos de conexión o criterios de delimitación del poder tributario de Navarra y del Estado. Me refiero a la actua-

ABREVIATURAS:

- LRJ-PAC Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
- LOFCA Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
- RJACE Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 marzo.

lización acordada en 1927, siendo titular de la cartera de Hacienda don José Calvo Sotelo.

La versión anterior del Convenio, que se remontaba a 1841 (con actualización del cupo en 1877¹), se redactó pensando en un sistema tributario de carácter real que descansaba sobre impuestos fácilmente territorializables. Las transformaciones del sistema económico derivadas de la revolución industrial provocaron la multiplicación de las empresas que extendían sus negocios más allá del ámbito provincial. Desde que el Estado creó la Contribución de Utilidades surgieron problemas en relación con las empresas domiciliadas en territorio común que desarrollaban su actividad en Navarra y las domiciliadas en Navarra con actividad en territorio común, dado que dicha contribución no estuvo vigente en el territorio foral, donde la potestad de establecer nuevos tributos sólo correspondía a la Diputación². Cuando el Estado y Navarra pactaron sobre la Contribución de Utilidades, en el Convenio aprobado por Real Decreto de 15 de agosto de 1927 (con efectos desde 1 de enero de 1927), se implantó el régimen de cifra relativa para las sociedades que debían tributar a ambas administraciones por las tarifas 2ª y 3ª de la citada contribución³.

Ostentaba la competencia para fijar la cifra relativa la Delegación de Hacienda, que había de dar cuenta a la Diputación. En caso de desacuerdo, el expediente se remitía a la Dirección General de Rentas Públicas que adoptaba decisión sobre el asunto. Si, a pesar de todo, persistía el desacuerdo de la Diputación, se resolvía el conflicto por una Junta Arbitral, residente en Madrid, renovable cada tres años, formada por un funcionario del Estado y un representante de la Diputación provincial, bajo la presidencia de un Magistrado del Tribunal Supremo designado por el Gobierno (disposición quinta del artículo 2 del Convenio de 1927).

La Junta Arbitral también resolvía las discrepancias que se suscitasen en la determinación de la parte de capital de las sociedades domiciliadas en Navarra destinado a realizar operaciones en territorio de régimen fiscal común, o de las sociedades domiciliadas en territorio común que realizasen operaciones en

-
1. A veces se afirma que el primer Convenio fue el de 1877, conocido como Convenio de Tejada Valdosera (ALLI TURRILLAS, "El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores", 2003, p. 223). Podemos aceptarlo si se quiere con ello afirmar que el Convenio de 1841 tenía una dimensión más amplia que la de un convenio económico. La realidad es que el Convenio de 1877, conocido como Convenio de Tejada Valdosera, sólo se explica dentro del contexto creado por la Ley de 1841, en la que se pactó el cupo que en 1877 simplemente se actualizó.
 2. Así lo reconoció la Resolución General de Contribuciones de 9 de marzo de 2006, cuyo texto íntegro puede consultarse en SIMÓN ACOSTA, "El Convenio Económico y los impuestos estatales no convenidos", 2007, p. 642.
 3. Sobre la gestación del Convenio de 1927, véase ALLI ARANGUREN, "El Convenio Económico de 1927: La Dictadura de Primo de Rivera. La reforma fiscal, el aumento del cupo y las cuestiones forales", 2009, pp. 11 y ss.

Navarra, a efectos de la distribución del Impuesto de Derechos Reales y sobre Transmisiones de Bienes (norma quinta.4ª de la disposición séptima del artículo 2 del Convenio de 1927).⁴

Subraya DEL BURGO TAJADURA las palabras “y a cualquiera de los fines del presente Convenio” que se contenía en la disposición quinta del artículo segundo del Convenio. Con ello parece que quiere sugerir que las atribuciones de la Junta Arbitral no estaban limitadas a la problemática surgida en el seno de la Contribución de Utilidades y podrán extenderse a cualesquiera discrepancias que surgieran en su aplicación. Pero no es algo que se afirme abiertamente por el autor citado ni que, según mi opinión, pueda suscribirse sin reticencias⁵.

2. La Junta Arbitral en el Convenio de 1941

En el Convenio formalizado por Ley de 8 de noviembre de 1941, las competencias de la Junta Arbitral pasaron a tener una dimensión mucho más amplia. En lugar de limitarse a problemas referidos a la fijación de la cifra relativa, la Junta pasó a ser un órgano ordinario de resolución de todo tipo de conflictos derivados de la aplicación del Convenio. Así se estableció en la disposición general quinta del artículo tercero del citado Convenio.

A partir de ese momento, la Junta tuvo competencia para intervenir en “todas las cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación de la presente Ley”.

La Junta, con sede en Madrid, estaba integrada por un representante del Ministerio de Hacienda del ramo correspondiente a la materia objeto del conflicto, otro de la Diputación, y su presidente, que debía ser un magistrado del Tribunal Supremo designado por el Gobierno. Según la ley, se renovaba cada tres años. Su intervención estaba precedida por una solicitud de la Diputación instando la revisión del acuerdo que hubiese motivado la discrepancia⁶. No se contemplaba expresamente la posibilidad de recurrir frente a los acuerdos de

4. El día 1 de enero de 1927 inició también su vigencia el Concierto Económico con las Provincias Vascongadas, reglamentado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926. En el Real Decreto de 9 de junio de 1925, del Directorio Militar, por el que acordó celebrar el Concierto y se aprobaron las bases para su redacción, se contempló la existencia de un Jurado mixto de utilidades. Véase, más abajo, la nota 8.

5. DEL BURGO TAJADURA, *Régimen fiscal de Navarra: Los convenios económicos, 1972*, p. 38 y 142.

6. Por ejemplo, la resolución administrativa que modifica la situación tributaria de un contribuyente en la Contribución de Utilidades (disposición tercera.novena del artículo 2º del Convenio), la resolución de la Dirección General de Contribución sobre la Renta sobre domiciliación de un contribuyente (disposición quinta.quinta del artículo 2º del Convenio), o la resolución de la Dirección General de la Contribución de Usos y Consumos sobre discrepancias en este impuesto (disposición octava.sexta del artículo 2º del Convenio).

la Junta Arbitral, por lo que algún autor consideró que la resolución de la Junta Arbitral zanjaba con carácter definitivo y firme la discrepancia⁷.

Esta modificación del Convenio se formalizó, como es sabido, mediante ley de prerrogativa del Jefe del Estado. A pesar del carácter fuertemente centralista del Estado en esos momentos inmediatamente posteriores al final de la guerra civil, se siguió manteniendo la esencia paccionada del régimen tributario foral y la Junta Arbitral que surgió de esta ley es una de las más relevantes expresiones de este carácter. Puede afirmarse que en la Ley de 1941 aparece ya una Junta Arbitral que reúne unas características muy similares a las que tiene la hoy existente⁸ (del Burgo Tajadura 1968).

Unos años más tarde se estableció el modo de resolver los conflictos surgidos en la aplicación del régimen de Concierto vasco, aunque sólo para la provincia de Álava, al haber quedado excluidas del concierto las de Vizcaya y Guipúzcoa en virtud del Decreto Ley de 23 de junio de 1937. En el Concierto con Álava, aprobado por Decreto de 29 de febrero de 1952, se encuentra el artículo 22, que prevé el procedimiento para dilucidar “las cuestiones que surjan entre el Gobierno y la Diputación de Álava sobre la aplicación e interpretación del régimen de concierto económico, resolviendo siempre de acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y dicha Diputación”. Sin embargo, no existió Junta Arbitral, como en Navarra. En caso de discrepancia, la competencia para dictar la resolución definitiva correspondía al Ministro de Hacienda, previa audiencia de la Diputación y del Consejo de Estado. Frente al acto del Ministro sólo cabía el recurso contencioso-administrativo⁹.

7. AIZPÚN TUERO, "El sistema tributario foral de Navarra", 1976, p. 1.134. DE LA HUCHA CELADOR critica la actual atribución de competencia al Tribunal Supremo para conocer de los recursos contra los acuerdos de la Junta Arbitral del Convenio Económico, por desproporcionada en comparación con las materias que dicho tribunal resuelve en única instancia a tenor del artículo 12 de la LJCA (DE LA HUCHA CELADOR, *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, 2006, p. 195).
8. A pesar de ello, no satisfizo a la Diputación que el voto dirimente estuviera en manos de un magistrado del Tribunal Supremo nombrado por el Gobierno. A este hecho se atribuye el que la Junta no se reuniese nunca en los 25 años de vigencia del Convenio de 1941 (DEL BURGO TAJADURA, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, 1968, p. 478).
9. Antes de 1981 no existió Junta Arbitral en el País Vasco, si bien existen antecedentes de un órgano de funciones similares, el Jurado mixto de utilidades, en el que tendrían representación las tres provincias concertadas, creado —como hemos indicado en la nota 3— por el Real Decreto de 9 de junio de 1925. Se encomendó al Jurado la determinación de las bases impositivas “por las que han de tributar directamente al Tesoro nacional” las sociedades que operen dentro y fuera de las provincias objeto del concierto. El Real Decreto de 24 de diciembre de 1926, por el que se reglamentó el anterior y se redactó el nuevo Concierto, creó tres Jurados mixtos provinciales y un Jurado Central. La cifra relativa se fijaba, en primera instancia, por un Jurado provincial de composición paritaria designado por el Delegado de Hacienda de la provincia del domicilio de la sociedad (el desacuerdo sobre los nombramientos se resolvía por la en única instancia y sin ulterior recurso por la Dirección General de Rentas Públicas). Los acuerdos de los Jurados mixtos provinciales eran recurribles ante el Jurado mixto Central, compuesto por tres funcionarios del Ministerio, tres representantes de las provincias concertadas (uno por cada Diputación) y presidido por un Magistrado del Tribunal Supremo.

3. La Junta Arbitral en el Convenio de 1969

En el Convenio aprobado por Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, se conservó la Junta Arbitral con un régimen similar al establecido en 1941. El artículo 19 del Convenio de 1969 reguló la Junta Arbitral acentuando su carácter paritario. Los tres miembros iniciales pasaron a ser a cinco: dos representantes del Ministerio de Hacienda, otros dos de la Diputación y el presidente. Este último seguía siendo un magistrado del Tribunal Supremo, pero ya no lo designaba el Gobierno, sino que era nombrado cada dos años por el Presidente del propio Tribunal Supremo¹⁰.

La revisión de los actos por la Junta Arbitral podía ser solicitada no sólo por la Diputación, sino también por la Administración del Estado, de donde se deduce que la nueva Junta Arbitral no sólo revisaba actos administrativos estatales, sino también los actos forales. Dicho de otro modo, la nueva regulación de la Junta Arbitral no exigía un acto de la Administración del Estado como presupuesto de su intervención; en la anterior, el planteamiento del conflicto estaba precedido por un acto de la propia Administración del Estado frente al que la Diputación podía reaccionar pidiendo su revisión a la Junta Arbitral.

4. La Junta Arbitral en el Convenio de 1990

Cuando se actualizó el Convenio, en el año 1990 (Ley 28/1990, de 26 de diciembre), se continuó en la línea de perfeccionar la regulación de la Junta Arbitral y aumentar sus facultades, adaptándolas a la nueva composición del Estado.

Los vocales del Jurado Central podían impugnar sus acuerdos ante en Consejo de Ministros, que tomaba la decisión definitiva. Los acuerdos del Jurado Central sobre cuestiones de hecho no admitían recurso en vía contencioso-administrativa, salvo por quebrantamiento de forma. La Orden de 31 de diciembre de 1927 estableció las reglas de funcionamiento del Jurado mixto Central: cfr. BURLADA ECHEVESTE, "Génesis de la junta arbitral del concierto económico y del convenio económico", 2007.

El Jurado tuvo una existencia conflictiva a causa, según un interlocutor, de la "desfavorable aplicación para nosotros del principio de territorialidad para la Contribución de Utilidades en relación con la que se convino tan sólo unos meses más tarde en el Convenio Económico con Navarra" (cfr. ALONSO OLEA, *El concierto económico, (1878-1937): orígenes y formación de un derecho histórico*, 1995, p. 333). En Navarra, por el contrario, se consideró un gran logro "la aplicación del criterio de la domiciliación, como caso nuevo y sin precedentes para la tributación por Utilidades" (véase la nota publicada por la Diputación de Navarra el 20 de agosto de 1927, publicada en del Burgo Tajadura, *Régimen fiscal de Navarra: Los convenios económicos*, 224, p. 161).

10. Uno de los objetivos principales de la Comisión Navarra en la negociación del Convenio de 1969 era el de "reformular la Junta arbitral, haciéndola más neutral y jurídica", según una nota mecanografiada, atribuida al entonces Director de Hacienda de la Diputación Foral, Miguel María Troncoso Sagredo (AIZPÚN TUERO, *El sistema tributario foral de Navarra*, 1113; ALLI TURRILLAS, *El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores*, 219, p. 220).

La Junta Arbitral pasó a tener nueve miembros, de los que el Ministerio de Hacienda designaba cuatro y otros cuatro el Gobierno de Navarra. La presidencia seguía atribuida a 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 y oído el Tribunal Superior de Justicia de Navarra. En caso de conflicto con una Comunidad Autónoma, el Ministerio de Hacienda sustituiría uno de los representantes de la Administración del Estado por uno de la Comunidad Autónoma nombrado por su órgano de gobierno.

En cuanto a las competencias de la Junta Arbitral, siguieron siendo sustancialmente las mismas que ya tenía: conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del Convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.

La referencia a las relaciones tributarias individuales es nueva y se debe a la imposibilidad de residenciar ante la Junta Arbitral cualquier tipo de conflictos. Obviamente, la Junta Arbitral no puede invadir las competencias que ostenta el Tribunal Constitucional, por imperativo del artículo 161 de la Constitución, entre las que cabe señalar la de conocer de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. Más tarde volveremos sobre esta cuestión para dejar clara la diferencia entre los conflictos de competencia, que se residencian ante el Tribunal Constitucional, y los conflictos sobre los que puede pronunciarse la Junta Arbitral.

Fue necesario contemplar, también, los conflictos que pudieran suscitarse entre Navarra y las Comunidades Autónomas (conflictos horizontales), que en esas fechas disponían ya de capacidad de gestión y recaudación de algunos impuestos cedidos por el Estado, sobre los que se podría plantear conflicto con la Comunidad Foral. Se supuso en aquel momento -indebidamente- que los conflictos con otras Comunidades Autónomas sólo surgirían en la determinación de la residencia habitual de las personas físicas o del domicilio fiscal, como si no hubiese dificultad en la aplicación de los puntos de conexión de carácter territorial. Sin embargo, la referencia exclusiva a los conflictos sobre residencia o domicilio con otras Comunidades Autónomas no impedía que se planteasen ante la Junta Arbitral otro tipo de conflictos horizontales porque el apartado 1 del artículo 45 del Convenio estaba redactado en unos términos amplios que daban cabida a todos los conflictos sobre interpretación y aplicación del Convenio. Cuando más tarde se modificó, por Ley 19/1998, de 15 junio, la redacción del artículo 45 del Convenio de 1990, se suplió esta deficiencia gramatical y se aludió a todos los conflictos surgidos de la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra.

Lo mismo cabe decir respecto de la referencia que el Convenio de 1990 hizo a la competencia en materia de conflictos sobre la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o el Impuesto sobre el Valor Añadido. Esta alusión específica, que no era necesaria, puede explicarse por la influencia del recuerdo de lo que fue la Junta Arbitral en el Convenio de 1927.

Se introdujeron en el Convenio de 1990 dos normas nuevas que no podemos dejar de mencionar aquí.

De una parte, se afirmó el carácter ejecutivo de las decisiones de la Junta Arbitral, sin perjuicio de su impugnación en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo.

De otro lado, se quiso evitar la suspensión del procedimiento administrativo y para ello se dispuso el mantenimiento del statu quo durante la tramitación del conflicto. 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 ellas, retrotraídas a la fecha desde la que proceda ejercer el nuevo fuero tributario según el acuerdo de la Junta Arbitral.

Pero los redactores del Convenio de 1990 y de su modificación de 1998 no prestaron atención a la configuración que al Poder Judicial había dado la Constitución de 1978, en la que no tenía adecuado encaje la intervención del Tribunal Supremo en el nombramiento y en la composición de la Junta Arbitral, puesto que el artículo 117 de la norma suprema había establecido que las funciones de los tribunales son las de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Los tribunales de justicia no pueden ejercer más funciones que éstas y las que expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho. La de participar en un órgano de resolución de conflictos interadministrativos se resiste a ser encuadrada en la previsión constitucional.

Por ello fue necesario volver a revisar la regulación de la Junta Arbitral, cosa que se hizo en la redacción dada al Convenio de 1990 por la Ley 25/2003, de 15 julio, actualmente vigente. En el nuevo texto se destina a la Junta Arbitral el artículo 51, que constituye el capítulo VII de su título I.¹¹

II. LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL CONFLICTO

1. La Junta Arbitral: su composición y naturaleza

11. Transcribimos, a continuación, el capítulo VII del título I del texto vigente del Convenio:

“CAPÍTULO VII Junta Arbitral

Artículo 51. Junta Arbitral

1. Se constituye una Junta Arbitral que tendrá atribuidas las siguientes funciones:
 - a) Conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.
 - b) Resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral, o entre ésta y la Administración de una Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra 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.
 - c) Resolver las discrepancias que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes.
2. La Junta Arbitral estará integrada por tres miembros cuyo nombramiento se hará por el Ministro de Hacienda y por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. Los árbitros serán nombrados para un período de seis años. En caso de producirse una vacante, será cubierta por el mismo procedimiento de nombramiento. El nuevo miembro será nombrado para la parte del período de mandato que faltaba por cumplir al sustituido. Los integrantes de la Junta Arbitral serán designados entre expertos de reconocido prestigio en materia tributaria o hacendística.
3. La Junta Arbitral resolverá conforme a Derecho todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por las partes o los interesados, incluidas las fórmulas de ejecución. Los acuerdos de esta Junta Arbitral, sin perjuicio de su carácter ejecutivo, únicamente serán susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa y ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.”
4. Cuando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas lo notificarán a los interesados, lo cual determinará la interrupción de la prescripción, y se abstendrán de cualquier actuación ulterior relativa a dicho conflicto. Los conflictos serán resueltos por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que se dará audiencia a los interesados.
5. 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 del Convenio Económico se encuentra caracterizada en el artículo 1º de su reglamento como un órgano colegiado de deliberación y resolución de conflictos.

A diferencia de la Junta Arbitral prevista por el artículo 23 de la LOFCA (en adelante, Junta Arbitral de la LOFCA), la Junta Arbitral del Convenio Económico actúa siempre colegiadamente y está compuesta por tres árbitros que se designan, por un periodo de seis años, de común acuerdo entre el Ministro de Economía y Hacienda y el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra¹². Los miembros de la Junta Arbitral del Convenio Económico son permanentes, en el sentido de que no cambia su composición en función de la naturaleza o de las partes en conflicto¹³. Su mandato es prorrogable por periodos de igual duración dentro del último mes de su vigencia, también mediante acuerdo del Ministro y del Consejero. Si no se produjese la renovación, los árbitros continúan en su función durante un plazo máximo de un año más.

12. Como dice DE LA HUCHA CELADOR, la composición de la Junta Arbitral "no responde a una fórmula igualitaria con árbitro imparcial dirimente –como sucedía, por ejemplo, en el Convenio de 1927, del que trae origen remoto- sino que parece responder a una fórmula de consenso más político que jurídico; en caso de disenso entre el Ministerio de Hacienda y la Consejería de Economía y Hacienda sobre el nombramiento de los árbitros no se aclara en el Convenio la fórmula de resolución del conflicto interorgánico, de forma que pudiera darse el supuesto de inacción de la Junta Arbitral por discrepancias entre ambas Administraciones sobre la designación de los expertos en materia tributaria o hacendística" (de la Hucha Celador, *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, 212, p. 192).

Este problema se ha producido realmente en el País Vasco, donde tardó más tiempo en constituirse la Junta Arbitral, siendo numerosos los conflictos que han estado paralizados a la espera del nombramiento. La Junta Arbitral del Convenio de Navarra hubo de plantearse el problema de si la Junta existía jurídicamente antes de ser designados sus miembros, resolviendo del siguiente modo: "La Junta Arbitral existía en la ley, a pesar de no haber sido designados sus miembros. Condicionar la vigencia de la 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 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" (Resolución de 15 de julio de 2005, dictada en conflicto 1/2004, que fue anulada por STS de 9 de julio de 2007, pero los motivos de anulación no afectan a la cuestión que ahora tratamos). En el País Vasco, este tema ha sido llevado a los tribunales de justicia por contribuyentes que solicitaban devoluciones de impuestos y se encontraban ante una doble declinación de competencia. Véase MERINO JARA, "Acerca de la "inexistente" Junta Arbitral del Concierto Económico", 2006; MUGURUZA ARRESE, "Esperando a la Junta Arbitral del Concierto Económico con el País Vasco", 2004).

13. En la Junta Arbitral de la LOFCA, tanto el número de miembros de la Junta como la identidad de los vocales es variable en función de las partes entre las que se suscita el conflicto.

No es necesario que los árbitros sean funcionarios o estén al servicio de las Administraciones Públicas estatal o de Navarra. El único requisito exigido por el artículo 51 del Convenio es que se trate de expertos de reconocido prestigio en materia tributaria o hacendística. Por tanto, tampoco se excluye que puedan ser miembros de la Junta Arbitral quienes se encuentren en una relación de dependencia de cualquiera de ambas Administraciones, aunque lo normal es que los árbitros sean personas ajenas a dichas Administraciones para que no se vea comprometida la independencia e imparcialidad con la que deben actuar.

El Convenio prevé el nombramiento de árbitros suplentes, que sólo podrán actuar en los supuestos de ausencia o enfermedad, así como cuando concurra en algún árbitro una causa de abstención de las legalmente previstas y, en general, cuando concurra alguna causa justificada.

Hasta el momento no se han nombrado árbitros suplentes, por lo que la Junta ha tenido que actuar en alguna ocasión con sólo dos vocales, ajustándose al régimen de sustituciones y de constitución previsto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

No se establece en el Convenio cómo se nombra al Presidente de la Junta, cargo que ostenta uno de los tres árbitros. Lo razonable es pensar que será Presidente quien de común acuerdo determinen el Ministro de Economía y Hacienda y el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, y así se ha procedido para designar al primer Presidente, según puede observarse en la Orden HAC/3302/2003, de 19 de noviembre, y en la Orden Foral 349/2003, de 26 de noviembre, publicadas, respectivamente, en el Boletín Oficial del Estado de 28 de noviembre de 2003 y en el Boletín Oficial de Navarra de 22 de diciembre de 2003.

A diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado, la composición de la Junta Arbitral no cambia, cualesquiera que sean las partes en conflicto con Navarra: la Administración del Estado o la de una Comunidad Autónoma. No era así en el artículo 45 del Convenio, según la redacción aprobada por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre. En aquella versión del Convenio, la Junta Arbitral estaba compuesta por cuatro vocales representantes de la Administración del Estado y cuatro vocales representantes de la Comunidad Foral. “Cuando el conflicto -según diciendo el artículo 45 del Convenio- afecte a la Administración de una Comunidad Autónoma, el Ministerio de Economía y Hacienda sustituirá un representante de la Administración del Estado por otro designado por el Consejo ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Autónoma”.

El artículo 1 del Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 marzo, (RJACE), dispone que la Junta Arbitral es

un órgano de deliberación y de resolución de conflictos. La Junta Arbitral no se limita a emitir un parecer o un informe, sino que adopta una decisión sobre el conflicto conforme a Derecho, la cual tiene carácter ejecutivo y es impugnabile en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo (artículo 51.3 del Convenio). Se trata, por tanto, de actos que gozan de la presunción de validez establecida, con carácter general, por el artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

No se ha establecido de forma expresa cuál es la posición de la Junta Arbitral en el contexto de las Administraciones Públicas que intervienen en su nombramiento. Se trata de un órgano que tiene una potestad decisoria autónoma y que se encuentra fuera de los circuitos jerárquicos propios de la organización administrativa. Ni siquiera puede ser adscrita a una Administración en atención al nombramiento del Presidente (artículo 22.3 LRJ-PAC), puesto que la facultad de nombrarlo es una potestad compartida y que ejercen conjuntamente el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Hasta este momento, la Junta Arbitral carece de sede propia y no dispone de personal adscrito, aunque cuenta con el apoyo de un Secretario, designado entre personas al servicio de la Administración General del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra. El Secretario es nombrado, alternativamente y por un periodo de tres años, por el Ministro de Economía y Hacienda y por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, cada uno de los cuales ostenta igualmente facultad para cesar al Secretario que hayan designado.

En cualquier caso, la presencia del Secretario no menoscaba la independencia e imparcialidad de la Junta, dado que asiste a las reuniones con voz pero sin voto y el resto de sus funciones están relacionadas con la tramitación y custodia de los expedientes¹⁴.

2. Legitimados e interesados

Del artículo 51 del Convenio actualmente vigente se deduce que sólo tienen legitimación para acudir ante la Junta Arbitral las Administraciones afectadas.

14. Según el art. 7.4 del RJACE, "corresponde al Secretario de la Junta Arbitral: a) Asistir a las reuniones con voz pero sin voto. b) Efectuar la convocatoria de las sesiones de la Junta Arbitral por orden de su Presidente, así como las citaciones a los Vocales. c) Recibir los actos de comunicación de los miembros de la Junta Arbitral y, por tanto, las notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento. d) Preparar el despacho de los asuntos, redactar y autorizar con el visto bueno del Presidente las actas de las sesiones. e) Expedir certificaciones de los acuerdos adoptados. f) Cuantas se desprendan de lo establecido en este Reglamento".

tadas. *A sensu contrario*, los particulares que ostenten algún interés en la aplicación de los tributos objeto de debate y, más concretamente, los sujetos pasivos del tributo discutido, no tienen legitimación para iniciar el procedimiento ante la Junta Arbitral.

Aunque no existe una formulación expresa y genérica de esta restricción, tal es la conclusión que se desprende de la enumeración de funciones de la Junta Arbitral contenida en el apartado 1 del citado artículo 51. La Junta Arbitral conoce, en primer lugar, de los conflictos que surjan “entre las Administraciones interesadas” sobre la aplicación del Convenio a casos concretos; también conoce, en segundo lugar, de los conflictos que se planteen “entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral, o entre ésta y la Administración de una comunidad autónoma”, en relación con la aplicación de los puntos de conexión o 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; y, en tercer lugar, resuelve las discrepancias que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes.

En tercero de los supuestos enunciados no se especifica si las discrepancias han de producirse entre Administraciones o entre la Administración y los obligados tributarios pero cabe deducir del contexto y de los antecedentes históricos que los contribuyentes no pueden dirigirse a la Junta Arbitral para dirimir sus discordias con la Administración¹⁵.

Así lo entendió, respecto de la Junta Arbitral prevista en el Convenio de 1969, el TEAC en su Resolución de 23 de abril de 1997 (JTA 1997/700), que ha

15. Entre los antecedentes jurisprudenciales se encuentra, incluso, una sentencia del Tribunal Supremo que negó al contribuyente la facultad de recurrir una liquidación basándose en la falta de competencia de la Delegación de Hacienda de Guipúzcoa, ya que “la pretensión que ejercita no puede prosperar, porque la defensa de la competencia de la Diputación Foral de Navarra, con la consiguiente incompetencia de la Delegación de Hacienda de Guipúzcoa, sólo corresponde a aquella a Diputación Foral”; y, añade la sentencia, el contribuyente ni siquiera tiene “un interés protegible en la pretensión de que las mismas cantidades que viene obligado a pagar se las cobre la Diputación de Navarra, en vez de la Delegación de Hacienda de Guipúzcoa, ya que el derecho al régimen foral no confiere la facultad de subrogarse en la posición jurídica de la Diputación de Navarra, para defender la competencia de ésta” (STS de 28 de diciembre de 1971, RJ 5246). No obstante, prevaleció la tesis contraria de que “las normas del Convenio obligan tanto a los administrados como a las propias Administraciones, sin que ninguna de ellas pueda someter libremente a los administrados a su propio fuero, sino que han de ajustarse a las normas contenidas en él, promulgado, como está, con rango de Ley, de donde deduce (la STS de 5 de noviembre de 1974) la legitimación activa para alegar su incompetencia” (AIZPÚN TUERO, *El sistema tributario foral de Navarra*, 1113, p. 1.135, quien se muestra favorable a la irrecurribilidad de las decisiones de la Junta Arbitral cuando resuelve cuestiones de Derecho). El autor citado afirma que “ésta es una de las cuestiones más importantes del Convenio y, sin embargo, de las más imperfectamente estructuradas” (*Ibid.*, p. 1.136).

sido confirmada posteriormente por sentencia de la AN de 1 de junio de 2001, dictada en recurso 891/1997 y, finalmente, por el TS en sentencia de 12 de diciembre de 2006 (RJ 2007/121)], que dice lo siguiente:

“Pero dentro aun de este punto y en virtud de la función revisora que el artículo 40 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas (al igual que el 44 del anteriormente vigente) atribuye a los órganos de dicha vía, este Tribunal ha de plantearse la conformidad a Derecho de la facultad, otorgada a los interesados, de acudir a la Junta Arbitral en vía de revisión del acuerdo de dicho Centro Directivo. Pues bien, 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. En consecuencia, debe igualmente anularse el acuerdo de la Dirección General de Tributos en cuanto otorgó a los reclamantes la posibilidad de solicitar su revisión ante dicha Junta Arbitral, por ser contraria a Derecho y, paralelamente, declararse que hay que tener por no interpuestos los escritos de los interesados ante dicha Junta en virtud de lo dispuesto en el propio acuerdo, en aquella parte del mismo que queda ahora revocada, sin que ello implique «reformatio in peius» para los reclamantes, que tienen disponibles otras vías para la defensa de sus intereses, según lo legalmente establecido.”

La pluralidad de procedimientos para resolver una misma cuestión puede dar lugar a resoluciones diferentes de órganos distintos sobre el mismo tema¹⁶. La posibilidad de abocar a una situación de este género aumenta en la medida en que no todos los interesados tengan legitimación para iniciar los distintos procedimientos, cosa que ocurre aquí.

Por ejemplo, una Administración A liquida un tributo y el sujeto pasivo, que considera que es competente la Administración B, interpone una reclamación económico-administrativa que termina radicada ante un Tribunal Supe-

16. La problemática que de aquí se deriva ha determinado que la Dirección General de Tributos haya reconocido en algún caso concreto la legitimación de los particulares para acudir a la Junta Arbitral, y así lo expuse en SIMÓN ACOSTA, "Modelos singulares de financiación autonómica. El régimen foral", 2000, p. 255, donde transcribí algunos párrafos de un acuerdo de la DGT de 13 de octubre de 1993. En ese trabajo defendí la necesidad de reconocer al obligado tributario acción procesal para impugnar los acuerdos de la Junta Arbitral (Ibid., p. 254).

rior de Justicia o ante la Audiencia Nacional. Mientras tanto, se ha planteado por la Administración B un conflicto ante la Junta Arbitral sobre la competencia para liquidar y recaudar el tributo. Puede ocurrir:

- a) Que el TSJ o la AN confirmen la liquidación de A y la Junta Arbitral considere que es competente B, que dictaría otra liquidación, la cual podría resultar confirmada por el Tribunal Supremo.
- b) Que el TSJ o la AN anulen la liquidación por incompetencia de A y la Junta Arbitral, en resolución confirmada por el Tribunal Supremo, declare que es competente A, situación verdaderamente pintoresca en la que ninguna Administración podría cobrar el tributo.

No voy a extenderme en más consideraciones, puesto que la cuestión admite varias soluciones de *lege ferenda*. En la situación actual no cabe otra alternativa que la de prestar atención a la posibilidad de excepcionar litispendencia o cosa juzgada en los procedimientos en que se discute la competencia de las Comunidades Autónomas.

Otro paliativo para evitar que se produzcan esas situaciones injustas puede provenir de la intervención de los obligados tributarios en el procedimiento arbitral iniciado a instancia de una Administración. El artículo 51.4 permite a los obligados tributarios conocer la existencia del conflicto, puesto que cuando se suscite el conflicto de competencias, “las Administraciones afectadas lo notificarán a los interesados” a efectos de interrumpir la prescripción. Los contribuyentes, así advertidos, pueden personarse en el procedimiento al amparo del artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que considera interesados a aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

3. Las Diputaciones del País Vasco como posibles partes en el conflicto

Una cuestión interesante y compleja es la de si las Diputaciones forales del País Vasco pueden ser parte en un conflicto suscitado ante la Junta Arbitral del Convenio. Como hemos dicho en el epígrafe anterior, ante la Junta Arbitral del Convenio se residencian -según dicción literal del artículo 51.1.b- los conflictos “entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral, o entre ésta y la Administración de una Comunidad Autónoma”. Según la letra de este precepto el procedimiento arbitral del Convenio no es aplicable, a primera vista, a

los conflictos que se susciten entre la Comunidad Foral de Navarra y las Diputaciones vascas¹⁷.

Esta conclusión podría considerarse reforzada por el artículo 66.Uno.a) del Concierto Económico del País Vasco, que alude a “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”. Según este último precepto, el conflicto ante la Junta Arbitral del País Vasco podría ser el cauce adecuado para resolver las discrepancias entre las Diputaciones del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Sin embargo, semejante interpretación, adherida exclusivamente a la letra de la ley, no es sostenible a poco que se profundice en la naturaleza del Convenio y del Concierto. El texto admite, como veremos, otra interpretación y es necesario acudir a ella porque la estrictamente literal que acabamos de sugerir incurre, a mi juicio, en inconstitucionalidad por violar el carácter paccionado que siempre ha tenido el Convenio y que el artículo 45.4 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reconoce como elemento histórico amparado en la disposición adicional 1ª de la Constitución.

En primer término hay que decir que el texto literal del Convenio y del Concierto no terminante ni unívoco. La referencia que en el Convenio se efectúa a la Administración de otras Comunidades Autónomas sólo se refiere a uno de los tres tipos de conflictos enumerados en el artículo 51 del Convenio, que pueden suscitarse con la Comunidad Foral de Navarra: el conflicto sobre la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra 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. Sin embargo, al enunciar el Convenio los conflictos sobre “la interpretación y aplicación del presente convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales” (entre los que deben entenderse incluidos los que se susciten sobre la aplicación de los puntos de conexión) habla de “las Administraciones interesadas”, que pueden ser las Diputaciones forales vascas. Lo mismo puede decirse respecto de las discrepancias que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes, sobre las que el Convenio no efectúa precisión alguna respecto a las Administraciones que pueden ser parte en el conflicto.

17. “Una cuestión salta inmediatamente a la vista y es que si la función es resolver conflictos entre la Comunidad Foral y otras Comunidades Autónomas quedarían excluidos, en una interpretación literal, los conflictos que se produjeran entre Navarra y los territorios históricos del País Vasco” (DE LA HUCHA CELADOR, *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, 212

Por lo tanto, la dicción literal del Convenio sólo permitiría excluir de su ámbito los conflictos para la determinación de la conocida como cifra relativa o proporción del impuesto correspondiente a Navarra y a las Diputaciones vascogadas. Si nos mantenemos en el terreno de la mera interpretación literal, esta idea debe ser rechazada porque constituye una discordancia injustificable con el resto del precepto, es contraria a su interpretación sistemática, y, además, no hay obstáculo que impida defender que la referencia del Convenio a la Administración de una Comunidad Autónoma no pretende entrar en los matices de la organización institucional del País Vasco, por lo que las Diputaciones forales vascas son, a estos efectos, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco legitimada para ser sujeto activo o pasivo del conflicto ante la Junta Arbitral del Convenio. Recuérdese, además, que la letra b) del artículo 51.1 del Convenio es un residuo histórico que puede considerarse inocuo en el texto vigente, dado que su contenido se subsume en el más amplio de la letra a).

Los argumentos literales no son, con mucho, los más importantes para afrontar nuestro dilema. Lo fundamental es que el Convenio es una norma paccionada más antigua que el Concierto.

El Convenio existe desde 1841 y hoy día no se puede dudar de su carácter paccionado, porque, al margen de debates doctrinales que se han producido en el pasado, es el artículo 45.4 de la LORAFNA quien lo reconoce e impone¹⁸.

Como es sabido, el Convenio es el resultado de un acuerdo formalizado para sustituir la antigua organización institucional del Reyno de Navarra. Las vicisitudes históricas de la primera mitad del siglo XIX desembocaron en la “constitucionalización” y democratización de las viejas instituciones, en el contexto del Estado liberal, mediante la instauración de una distribución competencial con el Estado y de una organización institucional de la Diputación Foral de Navarra muy diferente de la de las provincias creadas en 1833, por más que su nombre (heredado de la antigua Diputación del Reyno) coincidiese con el de las Diputaciones Provinciales. No se puede prescindir de la Ley de 1841 (que fue realmente el primer Convenio Económico, aunque algunos afirmen que lo fue el de Tejada Valdosera de 1877¹⁹) para interpretar la natu-

18. Artículo 45.4 de la LORAFNA: “4. Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.”

19. Por ejemplo, ARAMBURU URTASUN, aunque se trata de una afirmación matizada, puesto que lo que dice es que la Ley de 1841 “no es formalmente un Convenio Económico pero sus disposiciones aduaneras y fiscales, los ya mencionados artículos 16 a 24, se aceptan como el germen de su naturaleza material” (ARAMBURU URTASUN, *Provincias exentas. Convenio-Concierto: Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, 2005, p. 31). La opinión es correcta si se entiende en el sentido de que la Ley de 1841 no es sólo un Convenio Económico, sino algo más.

raleza y la fuerza vinculante que actualmente tiene el Convenio por expreso mandato constitucional.

En cambio el Concierto del País Vasco tuvo una gestación radicalmente distinta. Por razones que no vienen al caso (probablemente por el interés de los vascos de beneficiarse del libre comercio con Francia, distinto del que animaba a la sociedad liberal Navarra, más preocupada de colocar sus productos en Castilla), las provincias vascongadas no aceptaron ningún acuerdo con el Estado tras el Pacto de Vergara y la Ley de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839. El rechazo de las Diputaciones respectivas a esa ley se encuentra reflejado incluso en el texto de la disposición derogatoria de la Constitución de 1978²⁰.

Sin entrar en detalles que en este momento no son necesarios, la realidad es que el Concierto Económico no nace de un acto de reconocimiento del poder tributario de las Diputaciones vascas, sino todo lo contrario. La guerra carlista surgida tras el destierro de Isabel II y concluida con la victoria de las tropas alfonsinas, desembocó en una ley de supresión de los fueros vascos, la Ley de 21 de julio de 1876 (que no se ha de confundir con la Ley de presupuestos de la misma fecha que desencadenó el proceso de actualización del Convenio navarro), en cuya virtud quedaron obligadas, “desde la publicación de esta ley, las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava a pagar, en la proporción que los correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del Estado”.

El Concierto surge de lo dispuesto por el artículo 5º de la citada ley, que autorizó al Gobierno “para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje” a fin de facilitar el cumplimiento de la obligación de contribuir. Las modificaciones de forma consistieron en concertar con las diputaciones vascas el cobro o recaudación de los impuestos estatales. Así nace el concepto de impuesto concertado (inexistente en Navarra), que designa aquellos impuestos estatales cuya administración y gestión ha sido cedida a las diputaciones vascas. Como dice el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “el alcance de la fórmula de los conciertos económicos es, en principio, muy limitado: se trata simplemente, como ya quedó advertido, de un sistema provisional («paulatina y sucesivamente» dice el preámbulo del Real

20. El apartado 2 de la disposición derogatoria de la Constitución dice lo siguiente:
“2. En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.
En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.”

Decreto de 13-XI-1877), destinado a facilitar el paso desde una situación de exención tributaria («hasta aquí exentas») a otra de igualdad en la contribución al levantamiento de las cargas generales del Estado".²¹

Siendo el Convenio más antiguo y teniendo naturaleza paccionada, se llega a la conclusión de que el Estado no podía ni puede modificarlo sin previo acuerdo con la Diputación Foral de Navarra. El Estado no podía pactar con el País Vasco ni decidir unilateralmente sobre los impuestos de Navarra. Por consiguiente, el contenido del Convenio no pudo resultar y no resultó afectado por el Concierto del País Vasco de 1926, ni por el de 1981, primero en el que se reguló la Junta Arbitral del Concierto que posteriormente fue incorporada al Concierto de 2002. Antes de 1981, el cauce para resolver los conflictos de Navarra con el resto de administraciones públicas de cualquier parte del territorio nacional era el planteamiento del conflicto ante la Junta Arbitral del Convenio Económico y esa realidad jurídica no fue ni podía ser afectada por el Concierto de 1981. Así pues, los conflictos que se susciten entre la Comunidad Autónoma del País Vasco o sus Diputaciones Provinciales con la Comunidad Foral de Navarra se deben residenciar ante la Junta Arbitral del Convenio.²²

Este razonamiento es el mismo que conduce a optar por la preferencia de la Junta Arbitral del Concierto sobre la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas, regulada en los artículos 23 y 24 de la LOFCA, a pesar de que la Junta Arbitral de la LOFCA es posterior a la del Concierto de 1981²³.

-
21. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los derechos históricos de los territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, 1985, pp. 187-188. La diferente naturaleza histórica del Convenio y del Concierto está hoy reconocida explícitamente por el Tribunal Supremo, cuya sentencia de 9 de julio de 2007 se extiende sobre esta cuestión, de la que cabe extraer importantes consecuencias. Cfr. SIMÓN ACOSTA, "El desarrollo del sistema foral de financiación en Navarra", 2008, pp. 74 ss.
 22. El problema ha sido también vislumbrado por DE LA HUCHA CELADOR que, no sin vacilaciones, acaba inclinándose por la interpretación literal, aunque propugna la creación de un órgano arbitral tripartito porque la solución no le parece satisfactoria. Según este autor, la resolución del conflicto "entre Navarra y cualquier territorio histórico del País Vasco en materia de puntos de conexión competería 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 art. 51 del Convenio y dado el carácter de *lex specialis* 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–" (DE LA HUCHA CELADOR, *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, 212, p. 204). Los problemas que se derivan de esta interpretación literal son numerosos y no pasan desapercibidos autor citado, que nos ofrece un amplio elenco de cuestiones que pueden suscitarse y sugiere soluciones de *lege ferenda*.
 23. La Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas fue creada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, que añadió un nuevo capítulo IV a la LOFCA.

III. EL OBJETO DEL CONFLICTO

1. Posible concurrencia con la jurisdicción de conflictos del Tribunal Constitucional

La facultad de dirimir los conflictos de competencias entre Comunidades Autónomas está encomendada por la Constitución Española al Tribunal Constitucional (artículo 161.1.c de la CE). Este precepto puede hacer dudar de la constitucionalidad de la atribución de competencias a la Junta Arbitral del Convenio para resolver conflictos con el Estado o con otras Comunidades Autónomas. Nos hallamos ante un complejo problema, sobre el que se ha suscitado debate entre los constitucionalistas y ha sido objeto de un importante pronunciamiento no unánime del Tribunal Constitucional que, por otra parte, no puede decirse que haya dado una solución definitiva porque, como afirma el prof. GÓMEZ MONTORO, este precedente no ha sido seguido de forma clara por el propio Tribunal Constitucional²⁴.

Es en la STC 88/1989 donde más claramente se puso de manifiesto la preocupación del Tribunal Constitucional por restringir su ámbito de actuación en relación con los conflictos de competencias, reservándose exclusivamente para aquéllos que presentasen o tuviesen una verdadera dimensión constitucional. El TC ha querido evitar una proliferación excesiva e injustificada de los conflictos de competencia sometidos a su decisión y ha exigido que el conflicto tenga relevancia constitucional para que pueda ser admitido a trámite.

“Esta necesidad de identificar un fundamento constitucional del conflicto se conecta también con el objeto y alcance de la decisión en este tipo de proceso (la determinación de a quién corresponde la competencia controvertida), siendo una consecuencia eventual la declaración de nulidad del acto viciado por incompetencia. Por ello mismo, cuando sobre la titularidad y límites de esa competencia no existe controversia, sino que ésta se limita a discutir **el ejercicio concreto de esa competencia en relación a supuestos específicos, dentro de unos límites competenciales sobre los que existe acuerdo**, ha de afirmarse que falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional, puesto que **el conflicto sólo puede plantearse para definir los límites externos de la competencia y del correspondiente**

24. GÓMEZ MONTORO, "Los procesos de resolución de conflictos constitucionales", 2000, págs. 83 y 84.

poder estatal o autonómico, pero no para verificar el ejercicio concreto dentro de tales límites de dicho poder, en relación a determinados hechos cuyo alcance territorial deviene el elemento decisivo para decidir la distribución competencial dentro de unos límites y de acuerdo con unos criterios no controvertidos.” (STC 88/1989, de 11 de mayo).

Según el voto particular del magistrado Rubio Llorente, al que se adhirió De la Vega Benayas y Díaz Eimil, la sentencia se apoya en una distinción entre dos géneros de conflictos oscura e incompatible con las normas constitucionales y legales que el Tribunal está obligado a respetar. Para Rubio Llorente, “la definición de «límites externos», sean estos los que sean, está ya hecha por las normas constitucionales y, en particular, estatutarias (...) y la función de este Tribunal, como órgano jurisdiccional, es la de resolver los litigios en los que se deduzca una pretensión apoyada en tales normas. Al resolver estos litigios, los conflictos de competencia, el Tribunal contribuye a fijar y precisar el contenido de las normas de delimitación competencial por referencia al caso concreto, cuya «realidad fáctica», naturalmente es siempre necesario analizar”. El centro de gravitación del voto particular reside en no reconocer la posible existencia de conflictos cuyo objeto sea la definición de los llamados límites externos que, en opinión de los disidentes, “es tarea que corresponde al legislador, no al Juez; ni siquiera al Juez constitucional”.

La cuestión es extraordinariamente compleja porque, aunque a primera vista pudiera parecer que el artículo 161.1.c) de la Constitución establece un monopolio de la jurisdicción constitucional para conocer y resolver los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o los de éstas entre sí, la realidad es que los tribunales de la jurisdicción ordinaria también pueden pronunciarse sobre los límites competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas cuando resuelvan recursos contencioso-administrativos formulados por los particulares en los que la *causa petendi* se refiera a la distribución competencial²⁵. Por ejemplo, la STS de 27 septiembre 2005 (RJ 2005\7796), dictada en recurso interpuesto por el Gobierno Vasco, anuló determinados preceptos del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, aprobado por Real Decreto 1276/2003, de 10 de octubre, en los aspectos de aplicación directa a la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia y Cuerpo de Médicos Forense, porque prescindían u omitían las competencias que sobre dichos funcionarios tiene asumida la Comunidad Autónoma del País Vasco. Existen muchas otras sentencias del

25. Véase LÓPEZ BOFILL y CARRILLO, *Conflictos de competencia y jurisdicción ordinaria*, 1999, pp. 34 ss.

Tribunal Supremo que se pronuncian sobre conflictos competenciales. En la práctica no prevalece el criterio del monopolio del Tribunal Constitucional que parece preconizar el voto particular antes citado.

En cualquier caso es cierto que el propio Tribunal Constitucional ha tenido que ir delimitando paulatinamente el alcance de su propia jurisdicción.

En los primeros tiempos interpretó el objeto y los límites del conflicto positivo de competencia con un criterio amplio, comprensivo no sólo de los supuestos que cabría calificar como normales, en los que el ente que plantea el conflicto ejerce una verdadera *vindicatio potestatis* por considerarse despojado de una competencia que le corresponde, sino también de aquellos otros supuestos en los que no se reivindica *stricto sensu* una competencia como propia, sino que se pretende la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque, aun respetando el orden de competencias establecido, produce como resultado una restricción o menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, y otras posteriores).²⁶

El conflicto constitucional abarca, por tanto, los que tienen por objeto la *vindicatio potestatis* como los que, sin discutir el ámbito competencial de los litigantes, tienen como *causa petendi* el menoscabo de la competencia. Ahora bien, ello no quiere decir que todos los conflictos de competencia tengan relevancia constitucional, o, al menos, así lo entiende el Tribunal Constitucional a pesar de la dicción literal del artículo 161.1.c) de la Constitución, que no establece distinciones.

Desde fechas tempranas, el Tribunal Constitucional ha advertido la necesidad de limitar el ámbito de su jurisdicción, excluyendo de ella los que ha llamado conflictos aparentes y los que versan sobre cuestiones fácticas. Ello le ha permitido inadmitir, entre otros, casi todos los conflictos negativos suscitados por las personas físicas o jurídicas interesadas (artículo 60 LOTC) porque normalmente tienen como presupuesto la simple inactividad del Estado y/o Comunidades Autónomas.

Sin duda alguna, la carga de trabajo del Tribunal Constitucional es grande y su intervención se debe limitar a los casos en que sea verdaderamente necesaria. Para ello se han acuñado conceptos como la dimensión constitucional o la relevancia constitucional del asunto, criterios materiales que permiten restringir el ámbito de la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Restricciones de este tipo se han aplicado a los conflictos constitucionales de competencias, aunque no sin debate doctrinal²⁷ y con discrepancias en el seno del propio Tribunal Constitucional.

26. GARCÍA ROCA, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas: (una aproximación desde la jurisprudencia constitucional)*, 1993, pp. 56 ss.

Un primer paso hacia la acotación de los conflictos de relevancia constitucional se contiene en el Auto del TC 886/1988, de 5 julio, que aun aceptando el concepto amplio de conflicto como reivindicación competencial y defensa frente al menoscabo competencial²⁸, inadmitió un conflicto interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra una norma dictada por el Estado en ejercicio de competencias propias que dificultaba o limitaba el ejercicio efectivo de competencias catalanas. En este auto se dice que el conflicto debe versar sobre el «orden de competencia» establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes y que el único motivo válido que puede dar lugar a la apertura de este específico proceso constitucional radica en el supuesto vicio de incompetencia en que pueda haber incurrido la disposición, resolución o acto impugnado, siempre que aquél se funde directamente en una vulneración de las normas constitucionales de distribución de competencias. El conflicto de competencias no es el cauce procesal para oponerse a una infracción del orden constitucional, distinta de la infracción de normas de distribución de competencias, aunque la infracción tenga como consecuencia obstaculizar el normal desempeño de las atribuciones que el promotor del conflicto ostenta en virtud de las normas constitucionales, estatutarias o legales. En otras palabras, la lesión competencial no debe ser simplemente el efecto de la infracción, sino su propio objeto.

También se ha negado relevancia constitucional a las llamadas cuestiones fácticas. Si no se impugna un acto jurídico emanado por el ente pasivamente legitimado, sino simplemente una actuación material o de hecho que invade competencias del reclamante, no estamos ante un conflicto competencial pro-

27. GÓMEZ MONTORO y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ no son partidarios de las restricciones *ratione materiae* y consideran que la jurisdicción de conflictos del Tribunal Constitucional descansa “en la naturaleza política de los sujetos activa y pasivamente legitimados (...) Todo conflicto entre el Estado y las CCAA —aunque no sea estrictamente competencial— es, en principio, un conflicto constitucional («intolerable») y, por lo tanto, sólo al Tribunal Constitucional corresponde su enjuiciamiento, lo que no excluye, obviamente su inadmisión o un eventual pronunciamiento sobre la irrelevancia constitucional del mismo” [GÓMEZ MONTORO y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “De nuevo sobre quién debe resolver los conflictos territoriales de competencia”, 1999, p. 377].

28. “Este Tribunal ha venido interpretando el objeto y los límites del conflicto positivo de competencia con un criterio amplio, comprensivo no sólo de los supuestos que cabría calificar como normales, en los que el ente que plantea el conflicto ejerce una verdadera *vindicatio potestatis* por considerarse despojado de una competencia que le corresponde, sino también de aquellos otros supuestos en los que no se reivindica *stricto sensu* una competencia como propia, sino que se pretende la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque no ha respetado el orden de competencias establecido, en menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, y 1/1986, entre otras)” (ATC 886/1988 de 5 julio, F. 1).

piamente dicho y, por consiguiente, el debate no es residenciable ante el Tribunal Constitucional.²⁹

Sin embargo, el pronunciamiento más relevante, que nos va a permitir encuadrar de forma aceptablemente clara nuestra respuesta al problema de la delimitación competencial de la Junta Arbitral, es el que se contiene en la ya citada STC 88/1989, de 11 de mayo, donde se resolvió sobre un conflicto jurídico acerca de la extensión territorial de la competencia del País Vasco sobre cooperativas. Se trataba de decidir si el criterio atributivo de la competencia territorial era la sede de la cooperativa o el lugar donde estaban censados la mayoría de sus socios. No se discutía la titularidad de la competencia sino su extensión *ratione loci*, y el Tribunal Constitucional se inhibió por falta de jurisdicción, estableciendo un criterio diferenciador, en mi opinión válido, aunque no haya sido unánimemente aceptado. Según el TC, “la exigencia del necesario contenido constitucional del conflicto permite asegurar el carácter constitucional de la controversia y evitar que el conflicto positivo de competencia se transforme en un medio ordinario y general de recurso judicial, convirtiéndose el Tribunal Constitucional en un impropio o anómalo nuevo grado de jurisdicción con desconocimiento de la competencia que el art. 117.3 de la Constitución reconoce a los Juzgados y Tribunales (...) Por ello la discrepancia sobre el ámbito territorial de una determinada situación o supuesto no es propia ni puede ser planteada en un proceso constitucional como el del conflicto positivo de competencias”.

Se impone distinguir, por tanto, entre conflictos de contenido constitucional y conflictos de competencias que no tienen contenido constitucional³⁰. Lo relevante de la sentencia comentada es el criterio diferenciador diseñado en ella, más que el acierto o desacierto de su aplicación al caso concreto. Conviene

29. Dice el ATC 638/1986, de 22 de julio, que “el art. 62.1 de la LOTC faculta al Gobierno de la Nación para formular conflicto positivo de competencia frente a disposiciones o resoluciones de las Comunidades Autónomas que invadan o desconozcan las titularidades competenciales que le corresponden de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes Orgánicas correspondientes. De ello se deriva que la adopción por una Comunidad Autónoma de disposición o resolución que el Gobierno de la Nación estime ser contraria al orden de competencias constituye presupuesto objetivo necesario para el planteamiento del conflicto positivo, pues éste viene establecido para resolver controversias competenciales y éstas no pueden surgir si no existe un concreto acto de ejercicio de la competencia ante el cual plantear la controversia”.

Tampoco son conflictos de competencia las discrepancias sobre la constitucionalidad de una ley que se impugna por invadir competencias de la parte demandante, supuesto que no interesa a los fines del presente trabajo (cfr. STC 49/1984; GARCÍA ROCA, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas: (una aproximación desde la jurisprudencia constitucional)*, 214, pp. 29 ss.; TEROL BECERRA, *El conflicto positivo de competencia*, 1993, p. 85).

señalar, no obstante, que el Tribunal Constitucional entendió que la decisión impugnada no establecía límites competenciales, sino que sólo los aplicaba a supuestos concretos, en relación con una calificación fáctica o, en su caso, jurídica de los mismos, carente de toda relevancia constitucional. En contra de ello hay que afirmar que el debate no era meramente fáctico, sino que exigía interpretar —como habían hecho otras sentencias anteriores del propio Tribunal Constitucional— la norma delimitadora de la competencia exclusiva del País Vasco sobre cooperativa³¹. El debate sólo podría considerarse fáctico si se entiende que lo son aquellas controversias en las que existe doctrina constitucional sobre la interpretación de la norma aplicable y ambas partes se acogen a ella. No puedo compartir esta opinión porque la doctrina constitucional también tiene valor normativo y en ocasiones necesita ser interpretada (cuestión jurídica), como ocurría en el caso de autos³².

Lo importante —repito— es el criterio que caracteriza los conflictos con contenido constitucional. En este punto, creo que el Tribunal Constitucional acierta al distinguir entre conflictos jurídicos y conflictos fácticos. Un conflicto es fáctico cuando sólo se discute si han ocurrido o no determinados hechos. Si el problema reside en la interpretación del Derecho aplicable (entre el que debe incluirse la propia doctrina del Tribunal Constitucional) estaremos ante un conflicto jurídico (en el que también pueden discutirse los hechos). En mi opinión, sólo los conflictos jurídicos tienen contenido constitucional, en tanto en

30. No compartimos, por tanto, la opinión de Navarro Atienza, que propone una interpretación integradora de los artículos 157.3 y 161 de la Constitución para concluir que “la Administración interesada podrá optar entre una u otra vía, siendo un reflejo más de la posible intervención tanto del Tribunal Constitucional como de la jurisdicción ordinaria para resolver problemas de orden competencial en relación con las disposiciones infralegales y los actos” (NAVARRO ATIENZA, “La Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las comunidades autónomas”, 2003, p. 123).

31. El artículo 20.6 del Estatuto del País Vasco: “Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco.”

32. Es lo que sucedía en este caso:

“Para la representación del Gobierno Vasco, la inscripción en el registro correspondiente de ATINA es competencia de la Comunidad Autónoma, porque se trata de una cooperativa que desarrolla su actividad societaria típica dentro del ámbito territorial del País Vasco, como lo demuestra el hecho de que su domicilio social y su único centro de trabajo estable están en el País Vasco. Para el Abogado del Estado, la inscripción de ATINA es competencia del Estado, porque se trata de una cooperativa que desarrolla su actividad societaria típica dentro y fuera del País Vasco, como lo demuestran la voluntad de sus fundadores manifiesta en escritura de constitución, el tenor de los Estatutos sociales y la circunstancia de que socios de la misma tengan su domicilio fuera del País Vasco.” (STC 88/1989, de 11 de mayo, F. 3).

A mi juicio, el debate no era meramente fáctico porque no se trataba de dilucidar si habían ocurrido o no determinados hechos, sino de interpretar qué querían decir las sentencias anteriores al hablar de actividad societaria típica.

cuando se trata en ellos de interpretar normas o jurisprudencia constitucional delimitadoras de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. No comparto, pues, la tesis del voto particular que dice que no existen, ni pueden existir, conflictos cuyo objeto sea la definición de los límites externos, que es tarea que corresponde al legislador, no al Juez; ni siquiera al Juez constitucional. Efectivamente, es tarea del legislador, pero también del juez en la medida en que toda norma debe ser interpretada y el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, contribuye a definirlos.

En conclusión, es posible distinguir entre conflictos de competencia y conflictos sobre el ejercicio de las competencias, sin desconocer por ello que corresponde al legislador establecer los límites entre las competencias estatales y autonómicas. La norma constitucional, estatutaria o perteneciente al bloque de constitucionalidad debe ser interpretada y es el Tribunal Constitucional quien ostenta la facultad de realizar esta tarea con efectos *erga omnes*. En un proceso —también en los conflictos de competencias— se discuten hechos y fundamentos jurídicos y es frecuente que las partes estén perfectamente de acuerdo en los hechos y que el debate se centre sólo en la interpretación de la ley. También puede darse el caso contrario, de inexistencia de conflicto sobre el alcance e interpretación de la norma y de discrepancia sobre los hechos. Creo que es este segundo tipo de conflictos el que el Tribunal Constitucional quiere apartar de su jurisdicción. El Tribunal Constitucional sólo debe intervenir cuando se discuta o se ponga en tela de juicio el alcance de la norma atributiva de la competencia, haya o no controversia sobre los hechos que desencadenaron el conflicto. En cambio, cuando sólo se discrepa sobre los hechos, el conflicto carece de relevancia constitucional. Cuestión distinta es la de si la Constitución Española permite o no efectuar esa distinción, pero esta disyuntiva está resuelta por el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado en sentido afirmativo en ejercicio de su potestad de interpretación auténtica del texto constitucional.

2. El objeto de los conflictos atribuidos a la Junta Arbitral del Convenio Económico

Aclarado el ámbito de los conflictos de relevancia constitucional, llegamos a la conclusión de que existen conflictos sobre los que la Junta Arbitral puede ejercer sus funciones resolutorias sin invadir el monopolio del Tribunal Constitucional. Son los conflictos en los que existe discrepancia sobre los hechos, sin que se discuta el alcance o interpretación de la norma atributiva de la competencia.

Dentro de este ámbito de lo fáctico se ubican las funciones atribuidas a la Junta Arbitral de la LOFCA. El artículo 23 de esta ley orgánica le confía “los con-

flictos que se susciten en la aplicación de los puntos de conexión”. La Junta Arbitral de la LOFCA no tiene facultades para interpretar o determinar el alcance de los puntos de conexión, pero sí para decidir si en un determinado supuesto concurre o no el presupuesto real abstractamente configurado por la ley. En los conflictos ante la Junta Arbitral de la LOFCA no se discuten las posibles interpretaciones que pueden darse a la norma que atribuye la competencia sobre los tributos cedidos, es decir, no se acude a la Junta Arbitral para fijar el alcance de los puntos de conexión. Sin embargo esto no quiere decir que la Junta Arbitral no pueda interpretar las normas que regulan los puntos de conexión, dado que la calificación jurídica de los hechos es imposible sin el previo conocimiento e interpretación de la norma. Pero sólo lo hará si no se suscita conflicto entre las partes acerca de la interpretación acordada por la Junta. La doble condición de vocales de la Junta Arbitral de la LOFCA (vocales de un órgano independiente, pero, a la vez, representantes de las partes en conflicto) permite a las partes conocer si existe conflicto jurídico antes de que se adopte la decisión definitiva y solicitar, en su caso, la inhibición de la Junta para que las partes acudan, en su caso, al Tribunal Constitucional³³. La Junta Arbitral de la LOFCA puede interpretar las normas sobre puntos de conexión pero, en mi opinión, no puede dirimir conflictos en los que la discrepancia radique en una diferente interpretación del alcance de los puntos de conexión.

El caso de la Junta Arbitral del Convenio Económico es diferente y de ello da cuenta la propia redacción del artículo 51 del Convenio que no sólo le encomienda la resolución de conflictos relativos a la aplicación de los puntos de conexión, a la determinación de la llamada cifra relativa, o sobre la domiciliación de los contribuyentes. Además de esos conflictos, que podrían considerarse fácticos, la Junta Arbitral del Convenio Económico conoce “de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente convenio a casos concretos”. Así pues, no sólo debe resolver cuestiones de hecho, sino también corre a su cargo la interpretación del Convenio.³⁴

33. Cfr. SIMÓN ACOSTA, "La junta arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas: su naturaleza", 2005, p. 1.940.

34. En el Concierto del País Vasco se contiene una expresión similar. Cfr. MERINO JARA, "La Junta Arbitral del Concierto Económico", 2006, p. 90). A juicio de DE LA HUCHA CELADOR, la Junta Arbitral carece de competencia para resolver los conflictos sobre interpretación y aplicación del convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales porque el texto de la ley no dice que la Junta Arbitral "resolverá" tales conflictos, sino que "conocerá" de ellos: "En estos supuestos, la Junta Arbitral conoce los conflictos pero, dada la literalidad del precepto, carece, a nuestro juicio, de facultades para su resolución, de forma que ignoramos en qué términos se concluye el procedimiento de conocimiento -no de resolución- de estos conflictos" DE LA HUCHA CELADOR, *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, 212, p. 190).

En este punto se produce una aparente discrepancia entre el texto del Convenio y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que antes hemos analizado. DEL BURGO TAJADURA apreció la posible colisión competencial y trató de resolverla distinguiendo entre conflictos abstractos y conflictos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales. Según este autor, “la asignación a la Junta Arbitral de la facultad de resolver cuantas cuestiones se refieran a la interpretación o aplicación del Convenio en su aspecto competencial o de armonización tributaria no cabe duda que hubiera sido más retórica que real, pues no pueden desconocerse las normas constitucionales y en concreto, lo dispuesto en el artículo 161.1.e) de la Constitución que atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para resolver «los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas»”. Para no invadir la competencia del Tribunal Constitucional, “el Convenio Económico de 1990 ha circunscrito la competencia de la Junta Arbitral a la resolución de las controversias o conflictos que surjan entre las Administraciones del Estado y de la Comunidad Foral como consecuencia de la interpretación y aplicación del mismo únicamente a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales, es decir, a las discrepancias sobre actos administrativos y no sobre normas.”³⁵

Sin embargo, esta interpretación no puede ser compartida porque, como ya hemos visto, el Tribunal Constitucional no tiene restringida su competencia a los conflictos abstractos. Antes al contrario, el conflicto surge normalmente por el ejercicio o utilización de la competencia en un caso concreto. Es obvio que la Junta Arbitral no conoce ni ha conocido nunca de los conflictos que se susciten en ejercicio de la potestad normativa del Estado y de Navarra. En ese sentido es cierto que los conflictos a que se refiere el artículo 51 del Convenio Económico son conflictos que conciernen a relaciones tributarias individuales o a casos concretos y así lo dice abiertamente el citado precepto. Pero con esa expresión apenas si se avanza en la respuesta porque, como acertadamente se dijo en el voto particular a la STC 88/1989 de 11 mayo, el Tribunal Constitucional contribuye a fijar y precisar el contenido de las normas de delimitación competencial

A mi juicio, el vocablo conocer es sinónimo de ser competente para dirimir o decidir sobre la materia sometida a una autoridad. Así lo entiende la Real Academia de la Lengua (conocer = “entender en un asunto con facultad legítima para ello”) y ese es el significado que tiene en la Ley de Enjuiciamiento Civil, donde se habla repetidamente de “conocer” como sinónimo de ser competente para resolver: véanse, por ejemplo, la exposición de motivos (“el reparto acaba determinando «el juez ordinario» que conocerá de cada asunto”, “las resoluciones dictadas por órgano que no sea el que debiera conocer según las normas de reparto”, “no llamado por nuestra Constitución a conocer de todo tipo de asuntos”, “de modo que el tribunal se abstenga de conocer”) y, entre otros, los artículos 24.2, 37, 42, 45, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 68, 73, 77, 89, etc.

35. DEL BURGO TAJADURA, *El convenio económico entre el Estado y Navarra de 1990*, 1991, p. 87.

por referencia al caso concreto. Los conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional son también conflictos sobre casos concretos.

El problema no es éste, sino el de si la Junta Arbitral, al resolver sobre el caso concreto, puede o no pronunciarse sobre un desacuerdo en la interpretación de la norma atributiva de la competencia. El texto del artículo 51 del Convenio es, a este respecto, muy claro: "conflictos que surjan (...) como consecuencia de la interpretación (...) del presente convenio". La Junta Arbitral decide cuál es la interpretación correcta y esta competencia, que no podría ser atribuida a la Junta Arbitral de la LOFCA, no plantea problemas de constitucionalidad al tratarse de la Junta Arbitral del Convenio Económico, puesto que esta última es una institución histórica que encuentra suficiente cobertura jurídica en la disposición adicional 1ª de la Constitución.

El carácter histórico de la competencia interpretativa de la Junta Arbitral del Convenio Económico no ofrece duda alguna, porque se reconoció expresamente por la disposición general quinta del Convenio aprobado por Ley de 8 de noviembre de 1941 ("para todas las cuestiones relacionadas con la interpretación y aplicación de la presente Ley"), tal como hemos expuesto más atrás.

Al amparo de esta competencia histórica, la Junta Arbitral del Convenio Económico ha podido resolver conflictos netamente jurídicos que se han planteado ante ella, como es el caso de la interpretación de la expresión "territorio común" que se utiliza repetidamente en su texto. En general, puede afirmarse que los conflictos que accedan a la Junta Arbitral del Convenio Económico en virtud de lo dispuesto por el artículo 67.2.g) del Convenio (discrepancias sobre contestación de consultas) normalmente serán conflictos jurídicos.

BIBLIOGRAFÍA

AIZPÚN TUERO, Rafael: "El sistema tributario foral de Navarra", *Revista De Derecho Financiero y Hacienda Pública*, volumen XXVI, 1976, pp. 1113 y ss.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz: "El Convenio Económico de 1927: La Dicitura de Primo de Rivera. La reforma fiscal, el aumento del cupo y las cuestiones forales". *Revista Jurídica de Navarra*, número 47, 2009, pp. 11 y ss.

ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: "El Convenio Económico de 1969 visto por uno de sus actores", *Príncipe De Viana*, número 228, 2003, pp. 219 y ss.

ALONSO OLEA, Eduardo J.: *El concierto económico, (1878-1937): orígenes y formación de un derecho histórico*, Colección tesis doctorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1995.

ARAMBURU URTASUN, Mikel: *Provincias exentas. Convenio-Concierto: Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Serie Echegaray, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, San Sebastián, 2005.

BURLADA ECHEVESTE, José Luis: "Génesis de la junta arbitral del concierto económico y del convenio económico", *Nueva Fiscalidad*, número 2, 2007, pp. 101-148 y ss.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando: *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, Serie Echegaray, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, San Sebastián, 2006.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio: *El convenio económico entre el Estado y Navarra de 1990*, Cámara Oficial del Comercio e Industria de Navarra, Pamplona, 1991.

Régimen fiscal de Navarra: Los convenios económicos, Aranzadi, Pamplona, 1972.

Origen y fundamento del régimen foral de Navarra, Biblioteca de Derecho Foral, vol. 12, Aranzadi, Pamplona, 1968.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Los derechos históricos de los territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Civitas, Madrid, 1985.

GARCÍA ROCA, Javier: Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas: (una aproximación desde la jurisprudencia constitucional), Cuadernos y debates, vol. 42, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

GÓMEZ MONTORO, Ángel: "Los procesos de resolución de conflictos constitucionales", en *Jurisdicción y procesos constitucionales*, cap. IV, (editan: Caamaño Domínguez, Gómez Montoro, Medina Guerrero y Requejo Pagés), McGraw-Hill, Madrid, 2000, pp. 77 y ss.

GÓMEZ MONTORO, Ángel y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: "De nuevo sobre quién debe resolver los conflictos territoriales de competencia", *Civitas R.E.D.A.*, número 98, 1999, pp. 369 y ss.

LÓPEZ BOFILL, Héctor y Marc CARRILLO: *Conflictos de competencia y jurisdicción ordinaria*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

MERINO JARA, Isaac: "Acerca de la "inexistente" Junta Arbitral del Concierto Económico", *Aranzadi Jurisprudencia Tributaria*, número 6, 2006, pp. 23-28 y ss.

"La Junta Arbitral del Concierto Económico", *Revista Vasca De Administración Pública*, número 75, 2006, pp. 81 y ss.

MUGURUZA ARRESE, Javier: "Esperando a la Junta Arbitral del Concierto Económico con el País Vasco", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, número 640, 2004, pp. 4 y ss.

NAVARRO ATIENZA, Manuel Andrés: "La Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las comunidades autónomas", Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2003, pp. 117 y ss.

SIMÓN ACOSTA, Eugenio: "El desarrollo del sistema foral de financiación en Navarra", en *XXV Aniversario de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, Pamplona, 2008, pp. 71 y ss.

"El Convenio Económico y los impuestos estatales no convenidos", en *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero*, (edita: Razquin Lizarraga), Gobierno de Navarra, 2007, pp. 599 y ss.

"La junta arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas: su naturaleza", *Lex Nova*, 2005, pp. 1937-1958 y ss.

"Modelos singulares de financiación autonómica. El régimen foral", Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000, pp. 217 y ss.

TEROL BECERRA, Manuel José: *El conflicto positivo de competencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.