

LA JUNTA ARBITRAL COMO ÓRGANO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

M^a DEL MAR DE LA PEÑA AMORÓS
Área de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Murcia

Sumario: 1. Generalidades. 2. Naturaleza y competencias. 3. Composición. 4. Legitimación. 5. Procedimiento. Bibliografía.

1. GENERALIDADES.

El artículo 157 CE, encargado de regular los recursos de las haciendas autonómicas, prevé la posibilidad de que surjan conflictos entre las distintas Comunidades Autónomas. Ante este hecho habilita al legislador para que mediante ley orgánica apruebe normas para resolver los mismos.

Sin embargo, la LOFCA no consideró necesario establecer regulación alguna en torno a esta cuestión, perdiendo así la oportunidad conferida por la Constitución. Esta forma de actuación fue criticada desde un primer momento por la doctrina. Así, MATEO RODRIGUEZ¹ afirmó, que la aprobación de la LOFCA desperdició la ocasión de crear un órgano de naturaleza arbitral, que sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional, habría tenido como función dirimir las discrepancias que surgirían necesariamente en el ámbito de la coordinación de la actividad financiera; con el que se habría ganado en eficacia y celeridad, descargando al supremo interprete de la Constitución de controversias de, al menos, dudoso encaje en el terreno de las funciones².

1. MATEO RODRÍGUEZ, L. "Aproximación al estudio del Consejo de Política Fiscal y Financiera", en AAVV. *I Jornadas de Estudios Socio económicos de las Comunidades Autónomas*. Tomo I, Hacienda de las Comunidades Autónomas. Junta de Andalucía, Universidad de Sevilla y Granada, 1981, págs. 293 y 294.

2. De igual forma el hecho de que se tuviera presente la necesidad de resolución de conflictos fue reclamada por CALERO GALLEGO, J.; ESCRIBANO LOPEZ, F.; RAMÍREZ GOMEZ, S. (*La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma Andaluza*. Instituto de desarrollo regional, Sevilla, 1986, pág. 53) y PEDRAZA BOCHONS, J.V. (en "Incompetencia de los órganos administrativos tributarios" en AAVV *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma . (Homenaje al profesor Fernando Sainz de Bujanda)* . IEF, Vol. II, Madrid, 1991, págs. 1326 y 1327).

No obstante, a pesar de que no existía un órgano específico para la resolución de los mencionados conflictos, sí que se establecía, tanto en el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones³, como en el del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados⁴, que en el caso de que se suscitaran cuestiones de competencia entre distintas Comunidades, o entre éstas y las Delegaciones de la AEAT de Madrid, Ceuta y Melilla, las mismas serían resueltas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda. Igualmente debemos señalar, que sí que existían tales normas de conflicto para aquellos problemas que se produjeran con las Haciendas forales⁵.

Asimismo, y como precedente del órgano que ahora se crea encontramos en el artículo 21 de la Ley 41/1981, de la Generalitat de Cataluña⁶, la existencia de una junta arbitral cuya función sería resolver las posibles controversias que se suscitaran entre la Generalidad de Cataluña y el resto de administraciones, al determinar el domicilio o residencia habitual.

Tal vez debido a los posibles conflictos, que podrían surgir como consecuencia de la cesión de competencias normativas en relación con los tributos cedidos⁷, es por lo que la reforma de la LOFCA, llevada a efecto por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, acomete la creación de la llamada Junta arbitral. La regulación

3. Artículo 73.2 b) del RD 1629/1991, de 8 de noviembre.

4. Artículo 106.3 b) del RD 828/1995, de 29 de mayo.

5. Tanto el artículo 45 del Convenio como el artículo 39 del Concierto, establecían un órgano dirimente de los conflictos que se suscitaran entre administraciones, que era la llamada junta arbitral.

6. Artículo 21.1 de la Ley 41/1981. "Los conflictos de atribuciones en relación con la determinación de la residencia habitual o el domicilio fiscal se resolverán de la siguiente forma: a) Caso de que la controversia se produzca entre las Administraciones del Estado y de la Generalidad, será resuelto por la Junta arbitral que se regula en el artículo 25.1. b) Si tales conflictos se producen entre la Administración de la Generalidad y la de otra u otras Comunidades Autónomas, incluso cuando intervenga también la Administración del Estado, serán resueltos por la Junta arbitral especial que se articula en el artículo 25.2. c) Si en el conflicto interviniese la administración de algunos de los territorios forales, será competente para resolverlo la junta arbitral regulada en el correspondiente concierto o convenio económico, en cuya composición, únicamente a este efecto, un representante de la Administración del Estado será sustituido por otro designado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad".

Este artículo quedó derogado en virtud de la Disposición final primera de la Ley 30/1983, dándose posteriormente tal derogación parcial por buena en la Sentencia del Tribunal Constitucional 181/1988, de 13 de octubre, Fd. Jdco. 6º.

7. RUBIO DE URQUIA, J.I. ("El nuevo régimen de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas". *Estudios Financieros*, núm. 169, abril, 1997, pág. 12) considera que la atribución de competencias normativas a las comunidades Autónomas "puede inducir al contribuyente a la búsqueda de la fiscalidad más favorable posible a su interés, todo lo cual puede redundar en un importante escenario de deslocalización, el cual, previsiblemente, puede conducir a un incremento notable de la conflictividad competencial entre las Comunidades Autónomas".

de este órgano se contiene en el capítulo IV de la LOFCA (artículos 23 y 24), así como en el RD 2451/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba su reglamento.

2. NATURALEZA Y COMPETENCIAS.

El artículo 23 de la LOFCA y el 3 del RD 2451/1998, hacen mención de cuáles son las competencias de la Junta arbitral. Así señalan, que corresponderán a la misma, tanto determinar el modo de aplicación de los puntos de conexión, como resolver posibles conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí, que se susciten con motivo de la competencia con relación a los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Dichas funciones suponen solucionar las controversias que en el ejercicio concreto de sus competencias puedan surgir entre las distintas administraciones, cuestión ésta que podría parecer reservada al Tribunal Constitucional, según se establece en el artículo 161.1 c) de la CE. Este hecho ha llevado a dudar de la constitucionalidad del establecimiento de la junta, pues ésta asume, en cierta forma, funciones en principio reservadas al citado tribunal⁸. Sin embargo, no creemos que exista tal inconstitucionalidad, en primer lugar porque la propia Constitución prevé la posibilidad de aprobar normas de conflicto especiales en relación con la financiación autonómica, y es al amparo de esta previsión del artículo 157.3 de la CE, por la que se crea la junta arbitral. En segundo término porque, tal y como señalan tanto el Tribunal Constitucional⁹ como el Tribunal Supremo¹⁰, debemos distinguir entre los conflictos de competencias y los conflictos sobre el ejercicio de las competencias, y así, mientras en los primeros se discute la titularidad, siendo por tanto competente el Tribunal Constitucional, en los segundos se discute el ejercicio concreto de dicha titularidad, por lo que nos encontramos ante un vicio de competencia cuyo enjuiciamiento corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa¹¹. De esta forma en el supuesto que ahora analizamos no se entra en

8. El recurso de inconstitucionalidad formulado por la Junta de Andalucía destacaba que “este sistema de resolución de conflictos desconoce el ámbito competencial asignado a favor del Tribunal Constitucional en el bloque de constitucionalidad- art. 161.1.c) CE y 59 LOTC – por cuanto el conflicto de competencias queda sustituido por la actuación de un órgano estatal.

9. Sentencia 88/1989, de 11 de mayo.

10. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1999.

11. *Vid.* en torno al deslinde de competencias entre el Tribunal Constitucional y la Jurisdicción contencioso administrativa los siguientes trabajos: GÓMEZ MONTORO, A.J. “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, págs. 93 y ss.; ARCE JANARIZ, A. “Jurisdicción Constitucional y jurisdicción contencioso administrativa en la jurisprudencia de conflictos de competencia”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm 70, 1991, págs. 225 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Tribunal Constitucional y jurisdicción contencioso administrativa en la resolución de los conflictos competenciales”. *Autonomies*, núm. 15, 1992, págs. 119 y ss.

la titularidad de la competencia, sino en el ejercicio concreto que de la misma se ha hecho, por tanto, no se puede considerar que se vulnere la atribución de funciones del Tribunal Constitucional.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la junta destaca el artículo 2 del RD 2451/1998, que se trata de “un órgano colegiado de deliberación y resolución de conflictos”. Ahora bien, ¿nos encontramos ante un órgano de naturaleza arbitral, como su propio nombre indica?, ¿supone así una primera experiencia de arbitraje tributario en nuestro derecho?.

El arbitraje se puede definir como “un mecanismo en virtud del cual las partes deciden someter la resolución de un conflicto a un tercero que decide con fuerza de cosa juzgada”¹². Del citado concepto podemos entresacar dos notas: primero, la voluntariedad que existe en el momento de acudir a esta vía de resolución de conflictos, y segundo, que el laudo arbitral que soluciona el conflicto no puede ser objeto de impugnación a través de la vía ordinaria de acceso a los tribunales¹³.

Ninguna de las dos notas antes mencionadas concurre en el supuesto que estamos estudiando por lo que podríamos concluir, que no estamos ante un procedimiento arbitral. En primer lugar porque acudir a la junta arbitral es obligatorio, pues según señala el artículo 23 de la LOFCA, la Junta resolverá los conflictos que se susciten en la aplicación de los puntos de conexión, no existe por tanto una voluntad por parte de las administraciones para que la junta resuelva el conflicto. En segundo término, en cuanto a la imposibilidad de impugnar el laudo, afirma expresamente el artículo 13 del reglamento de la junta, que “las resoluciones de la junta arbitral podrán ser impugnadas en vía contencioso administrativa”¹⁴.

Sin embargo, y a pesar de la no concurrencia de las citadas características debemos analizar más profundamente la posibilidad de que existan arbitrajes obligatorios, así como el hecho de que se permitan en estos supuestos concretos la impugnación de las resoluciones. La Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril (Fd. Jdco. 24) establece, que pueden existir positivizados arbitrajes

12. GARDE ROCA, J.A. “Presentación” en *Convención y arbitraje en el derecho tributario*. Marcial Pons-IEF, Madrid, 1996, pág. 13.

13. Con relación a las notas que caracterizan al arbitraje en el ámbito iusprivatista *vid.* GUASP, J. *El arbitraje en derecho español*. Bosch, Barcelona, 1956.

14. Con base en esta cuestión afirma AGULLO AGÜERO “La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario” en *AAVV Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal*. Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics, Quaderns de treball, núm. 50, Barcelona, 1999. pág. 38) que dado que las resoluciones son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa “debemos concluir que, en esencia el procedimiento previsto en la LOFCA no es propiamente un arbitraje, sino más bien lo que en derecho administrativo sería una especie de recurso de reposición ante un órgano independiente u objetivo”.

obligatorios, que se consideren el único medio para dirimir determinada clase de conflictos, siempre que se den unos presupuestos especiales y esté en todo caso garantizada la imparcialidad de los árbitros. Estas dos características parecen concurrir en el procedimiento ante el que nos encontramos, por lo que podríamos considerar, que aun no concurriendo la nota de voluntariedad no hay inconveniente en considerar este procedimiento como arbitral¹⁵.

Al admitir los arbitrajes obligatorios nos encontramos con un segundo problema, pues ¿hasta qué punto estos no vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la CE?¹⁶. Tal vez con el propósito de que no declarasen inconstitucionales los artículos 23 y 24 de la LOFCA, por vulnerar el artículo 24 de la CE, es por lo que el legislador estimó conveniente posibilitar el recurso de las resoluciones otorgadas por la Junta arbitral¹⁷.

Así pues debemos considerar, que no nos encontramos en puridad ante un órgano arbitral, pues sus resoluciones son susceptibles de impugnación, pero sí que el mismo tiene una clara función arbitral¹⁸. La junta arbitral será por tanto un órgano administrativo especializado con funciones claramente arbitrales¹⁹.

15. Señala el Informe para la reforma de la Ley General Tributaria (*Informe para la reforma de la Ley General Tributaria*. IEF, Madrid, 2001, pág. 229) que uno de los modelos de arbitraje posibles considera que se debe dar una lista de materias sometidas a arbitraje, por lo que obliga a recurrir al procedimiento arbitral, sin posibilidad por tanto de acudir a los cauces tradicionales. Sin embargo, el carácter obligatorio fue duramente criticado por la Comisión en donde se pone de relieve la necesidad de que el arbitraje sea voluntario.

16. *Vid.* ROSA MORENO, Juan. *El arbitraje administrativo*. Mc Graw Hill, Madrid, 1998, págs. 75 y ss.

17. El *Informe para la reforma de la Ley General Tributaria*. *Cit.* , pág. 231, considera en uno de sus modelos admitir la posibilidad de acudir al juzgado de lo contencioso administrativo para impugnar las resoluciones del árbitro, aunque sin ulterior recurso, esta impugnación judicial, además podría versar sobre el fondo del asunto. Sin embargo, en otro de los modelos mencionados en la pág. 233 del informe se niega que deba existir con carácter general posibilidad de recurrir.

18. CALVO ORTEGA, R. *Curso de Derecho Financiero I (Derecho tributario. Parte general)*. 8ª Edición, Cívitas, Madrid, 2004, pág. 527.

19. En relación con estos órganos afirma GIL-ROBLES Y GIL DELGADO (“Unidad jurisdiccional y atribución de facultades arbitrales a órganos de la Administración”, *El poder judicial*, volumen II, 1983, págs. 1389 y ss) que “en un sistema jurídico en el que la organización y funcionamiento de los tribunales se basa en el principio de unidad jurisdiccional, la existencia de órganos administrativos disfrazados de tribunal arbitral, a cuya actuación decisoria obligatoriamente se encuentran sometidos los ciudadanos, debe estar absolutamente prohibida y la tendencia intervencionista de la Administración controlada y detenida”.

3. COMPOSICIÓN.

La Junta arbitral estará compuesta por un Presidente y una serie de vocales, distintos según cuales sean las administraciones en conflicto.

El Presidente de la Junta arbitral será, en todo caso, un jurista de reconocido prestigio, nombrado por el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para un período de cinco años, pudiendo ser este mandato renovado. Llama la atención la diferencia que, en cuanto a la elección del presidente, se produce en el caso de la junta arbitral de la Comunidad Autónoma Navarra, pues, según se establece en el artículo 45 del Convenio económico, dicha junta la presidirá un Magistrado del Tribunal Supremo, designado por 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 torno a esta cuestión señala ROZAS VALDES, que “ la Junta Arbitral toma con ello un cariz más cercano a lo administrativo que a lo jurisdiccional”²⁰.

Los vocales de la junta representarán a las Administraciones en conflicto, siendo por tanto distintos según el conflicto ante el que nos encontremos. En el caso de que la controversia se suscite entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas, serán nombrados cuatro representantes del Estado²¹, y cuatro representantes de cada Comunidad en conflicto²². Si la misma se produce entre Comunidades Autónomas, serán vocales, cuatro representantes del Estado y cuatro de cada Comunidad en conflicto²³.

Así pues podemos observar, que los representantes del Estado participarán siempre, incluso en el caso de que el conflicto se produzca entre dos Comunidades Autónomas. Esta circunstancia deja patente el protagonismo que la Administración del Estado sigue teniendo en todo lo relativo a los tributos cedidos.

Si en relación con el Presidente, tal y como hemos señalado, sí que exige la ley la cualidad de jurista de reconocido prestigio, nada se dice en relación con el nombramiento de los vocales, por lo que parece que se otorga absoluta libertad en el momento de su designación. Teniendo presente que dichos vocales pueden ser considerados como una especie de árbitros creemos, que debían concurrir en ellos

20. ROZAS VALDES, J.A. “Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas” en *AAVV Medidas Fiscales para 1997*. Civitas, Madrid, 1997, págs. 465 y 466.

21. Destaca el artículo 6.2 del reglamento que los vocales en la junta arbitral en representación del Estado serán nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda. Además uno de ellos el que determine el ministro actuará como secretario de la junta.

22. El artículo 6.3 del reglamento señala que estos vocales serán designados por el órgano de gobierno respectivo bien para cada conflicto en el que la Comunidad Autónoma sea parte interesada, bien genéricamente para todos los conflictos en los que la misma intervenga.

23. La junta arbitral vasca, según señala el artículo 65 Uno de la Ley 12/2002, de 23 de mayo está integrada únicamente por tres miembros.

las notas de neutralidad, objetividad y especialidad²⁴. Sin embargo los vocales en la Junta arbitral van en representación de las administraciones en conflicto, por lo que las notas de neutralidad y objetividad difícilmente concurrirán.

De esta forma consideramos, que con el objeto de lograr una resolución lo más adecuada a derecho posible, habría sido conveniente exigir una cierta especialización, no sólo en la persona del presidente, sino también en la de los vocales que van a formar parte de la junta arbitral.

4. LEGITIMACIÓN.

En cuanto a quiénes pueden promover conflictos ante este órgano, señala el artículo 9 del reglamento, que estarán legitimados de una parte la Administración del Estado, a través de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria²⁵, y de otro la Administración Tributaria de cualquier Comunidad Autónoma mediante su respectivo órgano competente²⁶.

Llama así la atención que no esté legitimado el contribuyente, el cual puede parecer “un espectador pasivo de un conflicto entre administraciones”²⁷. En efecto, las cuestiones que se plantean ante la junta arbitral son conflictos entre administraciones, pues este órgano debe determinar cuál de ellas es la competente,

24. Señala ROSA MORENO (*El arbitraje administrativo*. Mc Graw Hill, Madrid, 1998, pág. 120) que “el árbitro asegurada su neutralidad al situarse alejado de los intereses en conflicto, resuelve sobre la base de conocimientos siempre especializados sobre la controversia que se le plantea, configurándose este principio como garantía de eficacia de la técnica arbitral”.

25. Señala el artículo 9.2 del Reglamento que la Administración Tributaria del Estado, a través de la Dirección General de la AEAT, podrá promover conflictos en los supuestos siguientes: a) Cuando estime que, por aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos, le corresponda el rendimiento de un determinado tributo declarado y, en su caso, ingresado por el sujeto pasivo en una Comunidad Autónoma, o respecto del cual ésta se haya dirigido a aquél para su declaración o ingreso; b) Cuando por aplicación de las normas reguladoras de la cesión de tributos, se considere competente en relación con la gestión, liquidación, recaudación o inspección de un tributo cedido respecto del cual está ejerciendo o haya ejercido dichas funciones la administración tributaria de una Comunidad Autónoma.

26. Establece igualmente el artículo 9.3 del reglamento que la Administración tributaria de cualquier Comunidad Autónoma, a través de su respectivo órgano competente en la materia estará legitimada para plantear el conflicto en los supuestos siguientes: a) cuando estime que, por aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos, le corresponda el rendimiento de un determinado tributo declarado y, en su caso, ingresado por el sujeto pasivo en la Administración Tributaria de otra Comunidad Autónoma o del Estado, o respecto del cual cualesquiera de éstas se hayan dirigido a aquél para su declaración o ingreso; b) Cuando por aplicación de las normas reguladoras de la cesión de tributos, se considere competente en relación con la gestión, liquidación, recaudación o inspección de un tributo cedido respecto del cual está ejerciendo o haya ejercido dichas funciones la Administración Tributaria de cualquier otra Comunidad Autónoma o del Estado.

27. Presentación de la Revista *Jurisprudencia Tributaria*, núm. 12, 1997, pág. 10.

en aplicación de los puntos de conexión. Sin embargo, debemos también tener presente que el último afectado por la resolución dictada por la junta será el contribuyente, y así, según ésta atribuya la competencia a una u otra Administración, el contenido de la legislación a aplicar será distinto, lo que supondrá en muchas ocasiones diferencias en la tributación.

Podemos cuestionarnos, cuál debe ser el papel del contribuyente dentro del procedimiento. Este sujeto será considerado en todo caso como “interesado” en el conflicto, dado que sus derechos resultan afectados por la decisión otorgada por la Junta arbitral²⁸.

A título de interesado, el contribuyente deberá ser oído en el procedimiento²⁹, asimismo, la resolución deberá serle notificada, pues el contenido de la misma afecta directamente a sus derecho³⁰. Ahora bien, ¿podrá impugnar las resoluciones emanadas de la Junta arbitral por vía contencioso- administrativa?

El artículo 13 del reglamento remite a la legislación relativa a la jurisdicción contencioso-administrativa. De este modo, habrá de determinar si el contribuyente está o no legitimado, según la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa para interponer este tipo de recurso. El artículo 19 de la Ley 29/1998 afirma, que están legitimadas las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo”, pero, ¿ podemos considerar que el contribuyente tiene ese derecho o interés?.

Al interpretar que entiende la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa por interés, manifiesta GONZÁLEZ PÉREZ³¹, que “cuando la ley exige el interés para que sea admisible la pretensión está utilizando un concepto no jurídico, sencillamente utiliza la palabra interés en sentido vulgar”. Esto supone que tengamos que acudir al diccionario de la Real Academia, y así, existirá interés cuando el éxito de la pretensión reporta al que la formula beneficio, utilidad, ganancia, provecho, comodidad,... Igualmente, tanto el Tribunal Supremo³² como

28. El artículo 31 de la Ley 30/1992, nos da un concepto de interesado, y así señala que “Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c) Aquellos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, pueden resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.

29. Este aspecto está previsto en el artículo 10 del reglamento de la junta arbitral.

30. El artículo 12 del reglamento afirma que, “el Presidente de la Junta Arbitral notificará la resolución acordada a las distintas Administraciones tributarias en conflicto, así como a los interesados en el mismo,...”.

31. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*. 3ª Edición, Tomo I, Cívitas, Madrid, 1998, pág. 468.

32. Entre otras muchas en Sentencia de 27 de julio de 1993, Sentencia de 6 de marzo de 1997, Sentencia de 29 de septiembre de 1997.

el Tribunal Constitucional³³, han establecido reiteradamente la necesidad de interpretar el término interés de la forma más favorable posible a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la CE.

De este modo, y teniendo en cuenta los postulados del artículo anteriormente citado, no creemos que haya inconveniente en considerar que el contribuyente tiene interés legítimo, y que por tanto está legitimado para recurrir la resolución de la Junta arbitral³⁴.

5. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento a seguir ante la Junta arbitral parece depender de la cuantía de las cuotas líquidas objeto de litigio, pues el artículo 23.5 de la LOFCA, tras señalar que el conflicto se resolverá de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se desarrolle, hace alusión a un procedimiento simplificado para el supuesto de que las cuotas líquidas objeto del conflicto no superen los 125.000 €. Este procedimiento simplificado tiene como peculiaridad, que actúa como órgano de resolución, el presidente de la Junta arbitral.

Sin embargo, no obstante estar previsto legalmente, el procedimiento simplificado no ha sido recogido en el reglamento, tal vez por el hecho de no considerarse conveniente que la resolución del conflicto se produjese únicamente con la opinión del Presidente, sin tener en cuenta al resto de vocales de la Junta, que representan a las distintas administraciones implicadas en él. Otro de los motivos que pueden haber llevado a su falta de implantación es, que en estos conflictos la cuantía del asunto, si bien es importante, no es lo primordial, pues lo que realmente estamos determinando es qué Comunidad Autónoma es competente según los puntos de conexión reseñados en la norma, por lo que no sería correcto que la cuantía determinará que se siguiese un procedimiento distinto.

En cuanto al procedimiento, propiamente dicho, llama la atención la existencia de un trámite previo a la interposición del conflicto ante la junta arbitral. Se exige que para que el conflicto pueda ser admitido por la junta, la administración que se considere competente deberá requerir, a la que se estime incompetente, y que ésta última tendrá que ratificarse en su competencia, bien expresa, bien tácitamente. Así pues nos podemos cuestionar, qué sucede si la administración que ha requerido primero, posteriormente no plantea la cuestión ante la junta arbitral, ¿podría dirigirse la administración supuestamente incompetente ante la junta, o tendría que realizar el mencionada trámite previo?. En este caso señala correctamente SERÓN,

33. Sentencia del Tribunal Constitucional 93/1990.

34. Vid. SIMON ACOSTA, Eugenio "Modelos singulares de financiación autonómica. El régimen foral" en AAVV *El sistema de financiación territorial en los modelos de estado español y alemán*. INAP, Madrid, 2000, págs. 253 a 256.

que “la Administración supuestamente incompetente y que recibe un requerimiento, haciéndole constar esa supuesta intromisión, no podrá dirigirse directamente a la Junta Arbitral, teniendo como única opción esperar que sea la administración requirente quien lo promueva, si bien no desestimamos la posibilidad de que la administración requerida conteste a su interlocutora con un nuevo requerimiento que le permita entrar a plantear el mismo conflicto ante la junta”³⁵.

El planteamiento del conflicto ante la junta se llevará a cabo mediante escrito dirigido al presidente, al cual se adjuntará, en todo caso, tanto el requerimiento a la Administración incompetente como la ratificación expresa o tácita de esta segunda, ya que sin el mismo no podrá ser admitido a trámite el conflicto. Igualmente, la Administración tributaria que lo promueve deberá notificar su planteamiento a la Administración tributaria afectada, dados los efectos que tal hecho acarrea.

En relación con los efectos del planteamiento señala el reglamento, en su artículo 9.6., que desde el mismo ambas administraciones deberán abstenerse de realizar cualquier actuación en relación con el asunto objeto del conflicto³⁶. Igualmente hay que afirmar, que el mismo interrumpirá tanto la prescripción, como cualesquiera otros plazos que puedan afectar al expediente. Por otro lado, en el caso de haber practicado liquidaciones definitivas con anterioridad al planteamiento del conflicto, las mismas surtirán plenos efectos, incluida la recaudación de la deuda, sin perjuicio de poderse plantear en su caso la revisión de oficio prevista en la LGT.

Una vez planteado el conflicto, se llevará a efecto la tramitación del mismo de acuerdo con las normas recogidas en el artículo 10 del reglamento. Con relación al procedimiento hemos de destacar, que es el Presidente de la Junta el que desarrolla la mayor parte del mismo, pues la actuación de los vocales se produce una vez ha redactado el presidente la propuesta de resolución.

En la sesión de la Junta arbitral cuyo objetivo sea la aprobación de la propuesta de resolución podrán los vocales solicitar, previa votación, la aportación de nuevos documentos de contenido esencial; igualmente deberán formular las observaciones que estimen oportunas a la propuesta de resolución, teniendo en cuenta que cuando impliquen modificación del contenido de la misma deberán someterse también a votación³⁷.

35. SERÓN, Raquel. “El caso Terra Networks: Comentario a la Resolución 6/2001, de 4 de abril, de la Junta arbitral de Resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas”. *Jurisprudencia Tributaria*, Tomo II, 2002, pág. 2228.

36. Así señala la junta que se deben distinguir dos tipos de actuaciones aquellas que se realizan dentro del procedimiento que en definitiva son “instrumento de defensa del derecho sometido a debate” de aquellas otras que tengan por objeto el propio conflicto. En definitiva considera la junta que lo que busca el precepto es evitar que el contribuyente se vea sometido simultáneamente a una reclamación múltiple de un único impuesto por varias administraciones que se estiman competentes para exigirlo.

37. *Vid.* artículos 10 y 11 del reglamento de la junta.

De esta forma, una vez desarrollado todo el procedimiento, la junta aprobará la resolución que ponga fin al conflicto, debiendo adoptarse el acuerdo por mayoría de votos, y teniendo el voto del Presidente carácter dirimente en caso de empate.

La resolución de la Junta arbitral se notificará tanto a las distintas administraciones en conflicto como a los interesados. Dichas resoluciones podrán ser impugnadas en vía contencioso-administrativa, aspecto este criticado por CALVO ORTEGA³⁸ que afirma, que “teniendo en cuenta la función arbitral de la junta, y el peso importante que van a tener las cuestiones de hecho, debería haberse cerrado el conflicto con su decisión sin vía contencioso administrativa posterior”. Esta impugnación en ningún caso está limitada en sus motivos, por lo que en principio no habría obstáculo a que se pudiese basar tanto en razones de forma como de fondo³⁹.

Finalmente, señala el artículo 11.3 del reglamento, que los acuerdos de la junta quedarán reflejados en el acta que extenderá el secretario. Creemos que junto a esta constancia se debería haber considerado la posibilidad de que los mismos tuviesen una mayor divulgación⁴⁰, pues las resoluciones de la junta suponen un cuerpo de doctrina administrativa de gran utilidad en el momento de interpretar y aplicar los puntos de conexión.

38. CALVO ORTEGA, R. *Curso de Derecho Financiero I...*, Cit., pág. 527.

39. En el caso del arbitraje de derecho privado contra el laudo solo cabrá el recurso de revisión, conforme a lo establecido en la legislación procesal para las sentencias judiciales firmes, así como el recurso de anulación por los motivos tasados en el artículo 45 de la Ley de Arbitraje. Además el Tribunal Constitucional (STC 43/1988, de 16 de marzo) considera que en estos supuestos “el órgano judicial es sólo juez de la forma del juicio o de sus mínimas garantías formales; no se pronuncia sobre el fondo”.

40. Plantea RAMOS PRIETO (*La cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*. Comares, Granada, 2.001, pág. 750) que se podía haber optado al menos por su publicación en el boletín Oficial del Ministerio de Hacienda.

BIBLIOGRAFÍA.

AGULLO AGÜERO - “La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas: significado y repercusiones sobre el sistema tributario” en AAVV *Seminario sobre una nueva etapa en la corresponsabilidad fiscal*. Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics, Quaderns de treball, núm. 50, Barcelona, 1999. págs. 15 y ss.

ARCE JANARIZ, A. “Jurisdicción Constitucional y jurisdicción contencioso administrativa en la jurisprudencia de conflictos de competencia”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm 70, 1991, págs. 225

AA VV *Informe para la reforma de la Ley General Tributaria*. IEF, Madrid, 2001.

CALERO GALLEGO, J.; ESCRIBANO LOPEZ, F.; RAMÍREZ GOMEZ, S. *La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma Andaluza*. Instituto de desarrollo regional, Sevilla, 1986.

CALVO ORTEGA, R. *Curso de Derecho Financiero I (Derecho tributario. Parte general)*. 8ª Edición, Cívitas, Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Tribunal Constitucional y jurisdicción contencioso administrativa en la resolución de los conflictos competenciales”. *Autonomías*, núm. 15, 1992, págs. 119 y ss.

GARDE ROCA, J.A. “Presentación” en *Convención y arbitraje en el derecho tributario*. Marcial Pons-IEF, Madrid, 1996.

GIL-ROBLES Y GIL DELGADO “Unidad jurisdiccional y atribución de facultades arbitrales a órganos de la Administración”, *El poder judicial*, volumen II, 1983, págs. 1389

GÓMEZ MONTORO, A..J. “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*. 3ª Edición, Tomo I, Cívitas, Madrid, 1998.

GUASP, J. *El arbitraje en derecho español*. Bosch, Barcelona, 1956.

MATEO RODRÍGUEZ, L. “Aproximación al estudio del Consejo de Política Fiscal y Financiera”, en AAVV. *I Jornadas de Estudios Socio económicos de las Comunidades Autónomas*. Tomo I, Hacienda de las Comunidades Autónomas. Junta de Andalucía, Universidad de Sevilla y Granada, 1981.

PEDRAZA BOCHONS, J.V. “Incompetencia de los órganos administrativos tributarios” en AAVV *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma*. (Homenaje al profesor Fernando Sainz de Bujanda). IEF, Vol. II, Madrid, 1991.

RAMOS PRIETO, J. *La cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*. Comares, Granada, 2.001.

ROSA MORENO, Juan. *El arbitraje administrativo*. Mc Graw Hill, Madrid, 1998.

ROZAS VALDES, J.A. “Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas” en AAVV *Medidas Fiscales para 1997*. Civitas, Madrid, 1997, págs. 465

RUBIO DE URQUIA, J.I. “El nuevo régimen de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas”. *Estudios Financieros*, núm. 169, abril, 1997, pág. 12

SERÓN, Raquel. “El caso Terra Networks: Comentario a la Resolución 6/2001, de 4 de abril, de la Junta arbitral de Resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas”. *Jurisprudencia Tributaria*, Tomo II, 2002, págs. 2225 y ss.

SIMON ACOSTA, Eugenio “Modelos singulares de financiación autonómica. El régimen foral” en AAVV *El sistema de financiación territorial en los modelos de estado español y alemán*. INAP, Madrid, 2000

(Fecha de cierre: diciembre 2004)