

## LA COMISIÓN ARBITRAL

Institución complicada, donde las haya, dado el principio de unidad jurisdiccional y la competencia exclusiva del Estado en materia de administración de justicia (artículos 17.5 y 149.1.5<sup>a</sup>, ambos de la Constitución<sup>1</sup>), con la consiguiente reducción de posibilidades de fiscalización jurisdiccional que hace el Estatuto de Autonomía<sup>2</sup> a leyes del Parlamento Vasco, sometidas al control del Tribunal Constitucional, y restantes actos de los órganos ejecutivos y administrativos susceptibles de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 38, aptdos. 1 y 3). Parece, por tanto, al menos a primera vista, que no hay posibilidad en el ordenamiento jurídico para una actividad de control de legalidad, cuyo resultado decisorio no sea un dictamen constitucional ni una sentencia de la jurisdicción mencionada, sino otra clase de decisión jurisdiccional inapelable. De aquí que el artículo 39 de este último Cuerpo legal que crea la Institución, sea de redacción sumamente cautelosa y escueta y se preste a interpretaciones variadas acerca de la naturaleza y alcance del instituto.

La verdad es que antes y después de la publicación de la Ley del Parlamento Vasco 13/1994, de 30 de junio<sup>3</sup>, que desarrolla el precepto estatutario, ha habido opiniones diversas de los juristas .

Antes de la publicación de la ley mencionada, algunos autores se limitaban a dar cuenta de la existencia de la norma creadora de la Comisión<sup>4</sup> y otros a destacar ciertas dificultades constitucionales que suscita el órgano, pero sin abordar el estudio del mismo<sup>5</sup>.

Hay una corriente de opinión que piensa que, entre otras dificultades, la naturaleza jurisdiccional es difícilmente compatible con los arts. 117.5 y 149.1.5<sup>a</sup> CE. Se inclina, en consecuencia, por ver en la Comisión Arbitral un órgano de carácter administrativo<sup>6</sup>. Esta opinión se sigue manteniendo por algunos después de la publicación de la LVCA, fundándola

---

1 En adelante la citamos como CE.

2 En adelante lo citamos como EAV.

3 En adelante la citamos como LVCA.

4 **Martínez Esteruelas, Cruz; Díez Moreno, Fernando; y Serna Masiá, José.**- Estudios Jurídicos sobre el Estatuto Vasco, p. 81. Madrid 1980.

5 Es el caso de **Muñoz Machado, Santiago**, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Vol. II, págs. 389-390, Civitas, Madrid, 1984.

6 **Fernández, Tomás-Ramón.**- Los Derechos Históricos de los Territorios Forales, págs. 176-179, Civitas, Madrid 1985.

en una pluralidad de razones que les lleva, además, a dudar de la constitucionalidad de la misma en algunos aspectos<sup>7</sup>

Con anterioridad a la publicación de la ley mencionada, algún autor había considerado que, dentro de la CE, el Órgano puede tener naturaleza administrativa o jurisdiccional, siendo más acorde con el sentido de la norma la solución jurisdiccional<sup>8</sup>. Entendía que se trata de un órgano estatutario que, si bien "no forma parte del Poder Judicial", "desempeña con explícita cobertura en el bloque de constitucionalidad (Disposición Adicional primera de la Constitución y art. 39 EAPV)" una función que "es sustancialmente idéntica a la función jurisdiccional"<sup>9</sup> Después de publicada la ley considera el mismo autor que el cometido de la Comisión Arbitral es análogo al jurisdiccional y que, por tanto, "ha de funcionar como si de un Tribunal de Justicia se tratara"<sup>10</sup>. Dentro de esta línea se encuentran también los que, sin llegar a atribuir a la Comisión carácter abiertamente jurisdiccional, consideran que desarrolla "una función con caracteres jurisdiccionales". Este grupo de opiniones nos presenta, por tanto, un órgano que, sin formar parte del Poder Judicial, ostenta funciones semejantes al ejercicio de la jurisdicción.

En el período que precedió a la publicación de la ley reguladora de la Comisión, hubo también quien opinaba, que la disyuntiva entre órgano administrativo y órgano jurisdiccional no es correcta. La Comisión sería un órgano arbitral, cuyos laudos son definitivos e inapelables<sup>12</sup>. En nuestra opinión, si tenemos en cuenta que con arreglo a la

---

7 **García Herrera**, Miguel Ángel, y **López Basaguren**, Alberto.- Problemas en torno a los efectos de las decisiones de la Comisión Arbitral. Revista Vasca de Administración Pública (en adelante RVAP), enero-abril 1995, pp. 143ss., en particular pp. 143-152 y pp. 168-180.

8 **Leguina Villa**, Jesús.- Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia. Revista de Derecho Constitucional (en adelante REDC), n° 3, 1981. Cit. por Fernández, Tomás-Ramón, en Los Derechos Históricos de los Territorios Forales, pp. 172-173.

9 **Leguina Villa**, Jesús.- ob. cit. Cit. por García Ureta. Agustín. La Comisión Arbitral del País Vasco. Régimen Jurídico y Resoluciones (1999-2002), Instituto Vasco de Administración Pública (en adelante IVAP). Oñati 2003, pp. 25-26.

10 **Leguina Villa**, Jesús.- La ley 13/1994, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el art. 39 del Estatuto Vasco. RVAP, n° 41, enero-abril 1995, p. 260.

11 **Balza Agullera**, Javier.- La naturaleza jurídica de las Comisiones Arbitrales ( El artículo 39 del estatuto de Autonomía del País Vasco). RVAP, 1985. Cit. por García Ureta, Agustín, ob. cit., p. 23.

12 **Ureta**, J.C.-La superación arbitral de conflictos (Comisiones Arbitrales). Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco. IVAP, Oñati 1983. Cit. Por García Ureta, ob. cit., pp. 24-25.

Ley 36/1988, de 5 de diciembre, reguladora de los arbitrajes de derecho privado, el arbitraje puede ser de equidad o de derecho<sup>13</sup>, que los laudos sólo son apelables ante los órganos jurisdiccionales por motivos tasados y muy escasos<sup>14</sup> y que, finalmente y por añadidura, es muy rara la sentencia de jueces de grado inferior que, por no ser apelable, sea definitiva, hemos de reconocer que la función arbitral, cuando se ejerce con arreglo a derecho, es una actuación de corte jurisdiccional y, en todo caso, de resultado difícilmente apelable. Calificar, pues, a la Comisión de órgano arbitral, siguiendo su denominación estatutaria, nos situaría en el terreno de la función jurisdiccional o, al menos, en sus alledaños limítrofes, sin perjuicio de los matices que pueden distinguir la función jurisdiccional de la arbitral, y ambas de la que ejerce la Comisión.

La LVCA y la disposición adicional primera, aptdo. 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>15</sup>, constituyen hasta el momento el único desarrollo del art. 39 EAV. La regulación que establecen, asume con toda claridad, a mi juicio, la función jurisdiccional del Órgano. Así, la Comisión es un órgano autónomo orgánica y funcionalmente para garantizar su objetividad e independencia<sup>16</sup>, se halla integrada por juristas<sup>17</sup> y éstos no ostentan representación de las instituciones que los designan, sino que en su función son independientes de las mismas, estando únicamente sujetos al ordenamiento jurídico<sup>18</sup>. El Órgano ha de fallar con arreglo a derecho, es decir, al Estatuto de Autonomía, a la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos<sup>19</sup> y, en general, a la legislación en vigor que delimite las competencias entre dichas Instituciones y Órganos<sup>20</sup>. Por último, la LJCA y la LVCA declaran expresamente que el conocimiento de las decisiones o resoluciones de la Comisión Arbitral no corresponde a dicha Jurisdicción<sup>21</sup>

---

13 Art. 4.1.

14 Art. 45.

15 En adelante LJCA.

16 LVCA, art. 3.

17 Ibid., arts. 6 y 8.1.

18 Ibid., art. 9-1.

19 Conocida desde el principio como LTH.

20 LVCA, arts. 54 y 68.3.

21 LJCA, Disp. adicional primera, aptdo. 2, ya citada, y LVCA, Disposición adicional 1.

No vamos a entrar en el examen de la naturaleza de la Institución y de las distintas razones -unas más fundadas y otras no tanto- que cada autor esgrime en apoyo de sus opiniones. Una exposición detallada de estas posiciones se ofrece en la obra de García Ureta<sup>22</sup>. Baste apuntar un par de observaciones. En primer lugar, tal vez las leyes orgánicas de delegación<sup>23</sup> ofrezcan una vía para explorar el fundamento constitucional de la Comisión, dada la condición de ley orgánica del EAV. La idea tropezaría con opiniones como la de Lasgabaster Herrarte que considera que los Estatutos no pueden identificarse con las leyes de delegación, porque "están dotados de una especial rigidez", superior a la prevista constitucionalmente para éstas últimas<sup>24</sup>. En segundo término, no puede perderse de vista que las Diputaciones Forales, si no fuere por la posibilidad de acudir a la Comisión Arbitral, se encontrarían en la más absoluta indefensión frente a un proyecto o proposición de ley en tramitación en el Parlamento Vasco que conculque las competencias que les corresponden con arreglo al EAV, a la LTH o, en su caso, a otras disposiciones legales. La explicación de esa indefensión se halla, a nuestro entender, en lo siguiente: No existe la menor previsión constitucional, estatutaria o legal que otorgue a estas Instituciones legitimación para interponer un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional. Este procedimiento sería la posibilidad más inmediata de defender sus competencias teniendo en cuenta que un proyecto o proposición de ley inicia una tramitación que puede desembocar en una norma legal, cuyo control, conforme al EAV, sólo corresponde, según lo indicado al principio de este trabajo, al Tribunal mencionado. Tampoco les cabe recurso de amparo, porque un conflicto competencial es ajeno a la violación de derechos fundamentales y, como tiene declarado el propio Tribunal Constitucional, dicho recurso es inviable si "no pretende...reparar la vulneración de un derecho fundamental propio...ni la vulneración de derechos fundamentales ajenos..."<sup>25</sup>. Finalmente el acceso al recurso contencioso-administrativo está cerrado, porque, con arreglo a lo también dicho más arriba, la incompetencia de los Jueces y Tribunales correspondientes no alcanza al enjuiciamiento del ajuste de las leyes del Parlamento vasco al ordenamiento jurídico. Sin Comisión Arbitral las Diputaciones Forales carecen, por tanto, de medios para defender la

---

22 **García Ureta**, Agustín.- Ob. cit.

23 Art. 150.2 CE.

24 Lasgabaster Herrarte, Iñaki.- El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía, pp. 27-28. IVAP, Oñati 1989.

25 STC 260/1988, de 22 de diciembre. Fj. 5. Boletín de Jurisprudencia Constitucional (en adelante BJC), nº 93, p. 98.

integridad de sus competencias, mientras que el Gobierno Vasco siempre está facultado para impugnar Normas Forales mediante el recurso contencioso-administrativo. Tiene, pues, razón Leguina Villa cuando dice: que la negativa a extender la competencia de la Comisión Arbitral a los proyectos y proposiciones de ley del Parlamento Vasco "podía producir una ruptura del equilibrio institucional dentro de la Comunidad Autónoma"<sup>26</sup>

Tras esta introducción y hechas las anteriores observaciones, conviene aclarar que este trabajo no pretende exponer todo el contenido de la LVCA, ni, en principio, analizar soluciones dadas a ciertos problemas por la propia Comisión, aun cuando en algún momento apelemos a ellas. La obra de García Ureta que hemos citado, realiza ese cometido suficientemente. Esta reflexión sólo aspira a la exposición de algunas dificultades que presenta el texto de la ley citada para el funcionamiento regular y fluido del Órgano, así como sugerir algunas soluciones que podrían contribuir a eliminarlas o, al menos, paliarlas. Nuestro objetivo es, pues, preferentemente práctico.

### **Estructura de la Comisión Arbitral. Las Secciones Territoriales, ¿órganos superfluos?**

Vamos a describir la regulación legal de la Institución en cuanto a las líneas generales de su estructura, con objeto de razonar el desacuerdo que, a nuestro juicio, implica la configuración del Órgano en Pleno y Secciones Territoriales. Éstas reciben su denominación del correspondiente Territorio Histórico<sup>27</sup>. Hay, pues, una Sección Territorial de Araba, otra de Bizkaia y otra de Guipúzcoa.

Antes de entrar en el examen de la cuestión, conviene decir también dos palabras acerca de la composición personal del Órgano y de su competencia

En lo que se refiere a la composición personal, el Órgano está integrado por un Presidente, que es el del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y seis vocales<sup>28</sup>. Cada Territorio designa una persona y el Gobierno designa tres<sup>29</sup>. Los miembros se distribuyen en las Secciones, cada una de las cuales consta del miembro designado por la

---

26 Ob. cit. en nota 10, p. 258.

27 LVCA. arts. 16 y 19.

28 EAV, art. 39, y LVCA, arts. 5 y 6.

29 LVCA, art. 7.1.

Diputación Foral correspondiente y del miembro adscrito a la misma por el Gobierno<sup>30</sup>. El Pleno está integrado por todos los miembros de la Comisión<sup>31</sup> y el Presidente forma parte del Pleno y de todas las Secciones<sup>32</sup>.

La competencia es conocida. Se contrae a la resolución de dos tipos de confrontaciones: unas, las cuestiones que sobre la titularidad de competencias autonómicas o forales le planteen sea el Parlamento, sea el Gobierno frente a proyectos o proposiciones de norma foral que se tramiten por las Juntas Generales o, a su vez, bien las Diputaciones Forales, bien las Juntas Generales frente a la tramitación de los mismos instrumentos en el Parlamento; otras, las confrontaciones competenciales entre el Gobierno y las Diputaciones Forales. Las primeras se llaman en la ley cuestiones de competencia y las segundas conflictos de competencia. Éstos últimos pueden ser positivos o negativos<sup>33</sup>.

De las cuestiones de competencia conoce el Pleno<sup>34</sup>. De los conflictos conoce, en principio, la Sección Territorial correspondiente a la Diputación Foral que sea parte en el litigio<sup>35</sup>, ya que en la ley se supone, con fundamento en este punto, que el conflicto se puede plantear por **una** Diputación Foral, o surge como consecuencia de actuaciones de **una** Diputación Foral, o bien brota de inhibiciones **de una o frente a una** Diputación Foral<sup>36</sup>.

Para examinar el acierto o desacierto de esta regulación deben tenerse en cuenta vanas premisas.

La primera consiste en que el elenco competencial es idéntico para las tres Diputaciones Forales y, en sentido inverso, las Instituciones comunes tienen las mismas competencias respecto de cada una de aquellas. No se trata de organizaciones políticas que hayan pactado o elegido un sistema competencial específico para cada una. Toda la distribución de competencias nace por el momento de algunos artículos del EAV<sup>37</sup> y del texto de la LTH, y, en general, la configuración estatutaria

---

30 Ibid. art. 19.

31 Ibid. art. 18.

32 Ibid. arts. 17.b y 19.2.

33 Ibid. arts. 1, 2, 44, 60 y 63.

34 Ibid. art. 1 8-a y 44.

35 Ibid. art. 19-4.

36 Ibid. art. 58 y 63.

37 Art. 10, aptdos. 1, 3, 34, y arts. 37 y 41.

de la Comunidad Autónoma carece de la menor previsión que permita imaginar la posibilidad jurídica de que a alguno de los Territorios Históricos se le de un tratamiento diferente del común para los otros dos. Siendo esto así, puede suponerse ya desde un principio que cualquier actuación, sea del Parlamento o del Gobierno, sea de una Juntas Generales o de una Diputación Foral que incida en el reparto de competencias, ha de afectar necesariamente a las tres Diputaciones. Por lo tanto, en el caso de que cualquiera de estos Entes invadiese competencias ajenas, o se considerare invadido en las suyas, la solución jurídica ha de ser la misma para todas las "partes" posibles en el procedimiento, sean o no autoras del acto, hayan reaccionado o no frente a la invasión, y tanto si después hubieren comparecido, como si hubieren permanecido al margen del procedimiento.

Lo anterior implica otra premisa, ésta de orden procesal, que también debe tenerse en cuenta. Dispone la LVCA que, una vez admitidos a trámite la cuestión o el conflicto, la Comisión Arbitral lo comunicará a las demás "instituciones legitimadas" por si estiman oportuno intervenir como parte en el procedimiento<sup>38</sup>. La pregunta que surge de inmediato es qué instituciones pueden entenderse legitimadas. Descartada la consideración del Gobierno o del Parlamento, que intervendrán siempre por necesidad, ya como actores, ya como demandados según que se trate de conflicto o cuestión de competencia respectivamente, es consecuencia de lo expuesto en el párrafo precedente, que sea cual fuere la Institución Foral que hubiere dado lugar a la confrontación, todas ellas pueden considerarse legitimadas, dado que todas tienen las mismas competencias. Así pues, la comunicación se hará, en principio, a todas las Juntas Generales, si se trata de una cuestión de competencia, y a todas las Diputaciones, cuando se trate de un conflicto. Puede darse la circunstancia de que una cuestión de competencia afecte también a derechos de las Diputaciones Forales, en cuyo caso, se les hará igualmente la comunicación. Finalmente la LVCA dispone que se dé también traslado del escrito de iniciación del procedimiento al autor del proyecto o de la proposición de ley o norma foral<sup>39</sup>, por lo que, además de las Instituciones hasta aquí mencionadas, pueden estar también legitimados uno o varios grupos de las Cámaras que, en su caso, hayan presentado la proposición.

La Comisión Arbitral ha funcionado sobre la base de ambas premisas. Puede verse la Resolución 1/03, de 24 de febrero, dictada en el

---

38 Ibid. art. 30.1. Vid. También, en cuanto a la admisión a trámite, arts. 27 a 29 LVCA.  
39 Ibid. art. 50-2.

conflicto positivo de competencia promovido contra un decreto foral del Consejo de Diputados de la Diputación de Álava: se hace la comunicación mencionada a las otras dos Diputaciones que comparecen como partes<sup>40</sup>. Un caso en el que comparecen también algunas Diputaciones se da en una de las cuestiones de competencia enjuiciadas por la Comisión. Nos referimos a la Decisión de 13 de noviembre de 2000, dictada en la cuestión de competencia 1/2000, promovida por el Gobierno Vasco contra ciertos artículos de una proposición de norma foral de las Juntas Generales de Guipúzcoa: comparecen en ella las Juntas Generales de Guipúzcoa, no comparecen las restantes Juntas Generales, pero sí las Diputaciones de Guipúzcoa y Bizkaia, como consecuencia de la comunicación prevista en el artículo 30.1 LVCA<sup>41</sup>.

Las cuestiones de competencia no ofrecen ningún motivo de reflexión sobre la necesidad o superfluidad de las Secciones Territoriales, puesto que son, como hemos indicado, competencia exclusiva del Pleno. El problema surge en relación con los conflictos de competencia que no tienen por qué plantearse por las tres Diputaciones o frente a todas ellas y que, de ordinario, se iniciarán sólo por una o frente a una Diputación. En tal caso, el Presidente convocará a la Sección Territorial correspondiente<sup>42</sup>, a la que compete examinar su propia competencia e iniciar el proceso de comunicaciones que hemos descrito en los párrafos anteriores<sup>43</sup>. Pero si, como consecuencia de la comunicación compareciere más de una Diputación, se incorporarán a la tramitación y resolución del asunto la Sección o Secciones Territoriales correspondientes a la Diputación o Diputaciones que hayan accedido al proceso por esta vía. Tal incorporación implica una alteración del órgano inicialmente competente que ahora quedará constituido por más de una Sección y que, en el caso de comparecer las tres Diputaciones, se convertirá en el Pleno de la Comisión<sup>44</sup>.

La alteración del Órgano inicial puede plantear una cuestión de discrepancia básica: es posible que los miembros de la Sección o Secciones incorporadas tengan un criterio diferente sobre las causas de

---

38 Ibid. art. 30.1. Vid. También, en cuanto a la admisión a trámite, arts. 27 a 29 LVCA.

39 Ibid. art. 50-2.

40 B.O.P.V. n° 71, de 9 de abril de 2003, pág. 6295 (antecedente de hecho 5).

41 B.O.P.V. (antecedentes IV y V).

42 LVCA, art. 26.3.

43 Ibid. arts. 27, 28 y 30. 1.

44 Ibid. art. 30, aptdos. 2 y 3.



inadmisión de la pretensión. El argumento de que la modificación del Órgano se produce también en los casos de acumulación<sup>45</sup> carece de fundamento, porque es falaz: la mera acumulación no implica riesgo de diferencia de criterios de inadmisión, puesto que lo lógico es que se contrasten los criterios admisión de cada Sección al decidir la acumulación, ya que ésta ha de acordarse de forma conjunta por las Secciones que estuvieren conociendo de cada asunto<sup>46</sup>. Se puede objetar, en cambio, que esa diferencia de criterios es irrelevante, puesto que la ley sólo prevé la inadmisión por unanimidad<sup>47</sup> y, al no disponer soluciones para el caso de discrepancia, debe entenderse que en tales situaciones es preceptiva la admisión. Hay que aclarar, sin embargo, que no toda inadmisión ha de acordarse por unanimidad. La ley no la exige para decidir la propia competencia del Órgano, ni en los casos de defectos subsanables o insubsanables<sup>48</sup>. Por lo tanto, acordada la admisión por la Sección que inicia las actuaciones, el procedimiento seguirá su curso inexorablemente, aun cuando el criterio de la Sección o Secciones incorporadas sea contrario a dicha decisión.

También debe contarse con el hecho de que no deja de ser incómoda la situación de los miembros de las Secciones que se incorporan al procedimiento como consecuencia de las comunicaciones: se encuentran, por una parte, con una decisión de admisión ya adoptada, sin que ellos hayan podido razonar el propio criterio en caso de que fuere opuesto a la misma, mientras que, por otra parte, la ley no les concede siquiera el expediente del voto particular, ya que sólo prevé tal fórmula para el caso de discrepar del fallo final<sup>49</sup>. Ello sin contar con que en un campo, como el de la admisión o inadmisión a trámite, tan delicado en el caso de la Comisión Arbitral, cuya competencia se sitúa en los aledaños de la esfera competencial de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las garantías de acierto deben extremarse. Y, en principio, tiene mucha más garantía, sin duda, un acuerdo tomado por un Pleno, compuesto por siete personas, que el adoptado por una Sección en la que sólo toman parte tres.

Frente a esos inconvenientes puede esgrimirse a favor de las Secciones Territoriales un argumento derivado de la dificultad que supo

---

45 Ibid. art. 31.2.

46 Ibid. también art. 31.2.

47 Ibid. art. 28 ya citado.

48 Vid. arts. 27 y 29.

49 Ibid. art. 37.1.

nen el carácter improrrogable de los plazos y su cómputo en días naturales, unida, de un lado, a la exigencia de paridad que, además de venir impuesta por el texto del art. 39 EAV, se subraya claramente en la ley, y, de otro, al hecho de que ésta no prevé suplentes a los miembros de la Comisión. Haremos alguna referencia a estos obstáculos, al examinar las cuestiones correspondientes: plazos, paridad y ausencia de suplentes. Aquí queremos decir únicamente que la previsión de tres Secciones puede fundamentarse en la intención de procurar más agilidad al funcionamiento de la Comisión: es más fácil convocar a tres personas que a siete que, además carecen de suplentes, y, en caso de pluralidad de asuntos, tener varios órganos para que unos resuelvan determinadas pretensiones y otros otras, en vez de que haya de establecerse una sucesión temporal para el estudio y fallo de las mismas. Todo ello facilita aparentemente el cumplimiento de unos plazos muy apretados y hace que la paridad presente menos dificultad. Sin embargo, el argumento carece de realismo: esa flexibilidad sólo se da en el primer momento; tan pronto como se producen las comunicaciones, lo normal será que hayan de funcionar cuando menos dos Secciones y probablemente el Pleno. Con lo cual, en vez de resolverse las dificultades originarias, vuelven a surgir y se complican con las que brotan de la alteración del órgano inicial.

Las Secciones Territoriales resultan también superfluas desde el punto de vista del alcance sustantivo de los fallos de la Comisión Arbitral. La ley dispone con carácter general que la resolución de un conflicto de competencia declarará a quién corresponde la competencia<sup>50</sup>. y respecto de los conflictos positivos de competencia añade que el órgano del que provenga la disposición o el acto viciado deberá derogarlo o anularlo<sup>51</sup>. Es claro que esta última intimación sólo afectará a la Diputación Foral autora del acto o de la disposición, lo cual parecería justificar la competencia de la Sección Territorial correspondiente. Pero lo verdaderamente importante y consustancial con la competencia de la Comisión Arbitral es la declaración de quién es el titular de la competencia o competencias en discusión. Y, teniendo en cuenta la identidad del bloque competencial de las instituciones comunes, así como la del de todas las forales, esa declaración extiende su efecto a todas ellas en cuanto a la competencia o competencias objeto del fallo. Y esto desborda ampliamente el ámbito de una sola Sección, para desembocar en la esfera del Pleno.

---

50 Ibid. art. 68.1.

51 Ibid. art. 68.2.

Como confirmación de cuanto precede está el hecho de que todos los conflictos de competencia resueltos por la Comisión Arbitral hasta ahora, todos ellos conflictos positivos, han sido enjuiciados y fallados por el Pleno<sup>52</sup>.

Por todo ello, entendemos que la estructuración orgánica de la Comisión en Pleno y Secciones Territoriales debería corregirse, eliminando las Secciones y reduciendo la estructura de la Comisión al Pleno del Órgano.

### **El principio de paridad**

El Estatuto de Autonomía dice que la Comisión Arbitral estará formada, además de por su Presidente -el del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco- por un número de representantes igual de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos<sup>53</sup>. Es decir, que, como hemos dicho anteriormente, hay tres representantes de las Instituciones comunes y uno por cada Diputación Foral. El nombramiento de los tres primeros corresponde al Gobierno y el de los otros tres a cada una de las Diputaciones. La expresión "número igual" ha dado lugar a la idea de composición paritaria.

La LVCA insiste en esta idea de la paridad de forma ostensible, cuando trata de resolver la situación en que la falta de algún miembro por enfermedad, suspensión, ausencia continuada, recusación o abstención dé

---

50 Ibid. art. 68.1.

51 Ibid. art. 68.2.

52 Vid. Res. 1/1999, 26.10 (B.O.P.V. 24.11.99, n° 225, pág. 19399ss); Res. 2/01, 11.12 (B.O.P.V., 7.03.02, n° 47, pág. 4185ss.); Res. 1/02, 20.07 (B.O.P.V. 6.09.02, n° 169, pág. 15995ss); Res. 26.12.02 en incidente de nulidad de actuaciones (B.O.P.V. 6.02.03, n° 25, pág. 1714ss); y Res. 1/03, 24.02 (B.O.P.V. 9.04.03, n° 71, pág. 6295ss). No entramos en la cuestión que plantea García Ureta sobre si las Secciones Territoriales y el Pleno son o no órganos distintos (ob. cit., pp. 65-66). De hecho la Comisión sólo ha funcionado con los miembros de las tres Secciones y ha considerado que la incorporación de las mismas es simplemente el Pleno. Por tanto, en el caso, a nuestro juicio irreal, de que se resolviera algún asunto mediante la incorporación de una sólo Sección a la inicial, daría como resultado un solo órgano. Es lo que parece razonable entender cuando la ley dice que, en tales casos, deberán actuar conjuntamente (LVCA, art. 30.3). Otra cosa sería aumentar la dificultad de funcionamiento y de confusión hasta límites intolerables, como, por lo demás, parecen querer reflejar las reflexiones de García Ureta mencionadas.

53 EAV, art. 39.

lugar a que haya algún miembro más de las Diputaciones que del Gobierno o viceversa<sup>54</sup>. En tales situaciones, el Pleno o la Sección Territorial correspondiente, no podrían tomar acuerdos, puesto que la ley exige a tal efecto que estén presentes todos los miembros del órgano del que se trate<sup>55</sup>. En realidad, esta última previsión es una consecuencia y un refuerzo de la idea de paridad: tan pronto como falta un miembro, no puede haber paridad en el Pleno; tampoco, al parecer, en la Sección Territorial a la que afectare esa falta.

Dos remedios articula la ley para esta situación. Por una parte, autoriza al Presidente para que propooga al Pleno la adopción de cuantas medidas sean precisas<sup>56</sup>. Por otra, le faculta para requerir a la Institución que hubiere designado al miembro ausente, a fin de que o bien desigue a otro miembro de la Comisión para que sustituya a aquél, o bien nombre un suplente por el tiempo que dure la ausencia. No se dice cuándo ha de utilizarse una u otra fórmula, limitándose la ley a condicionar la segunda al caso de que "las circunstancias lo exigieren"<sup>57</sup>. De este modo, deberá entenderse que, dada la complejidad de poner en práctica la segunda solución y el tiempo necesario al efecto, sólo habrá de acudir a ella en el caso de que el Presidente no pueda proponer ninguna medida sanativa para conservar la regla de la paridad.

La Comisión Arbitral ha funcionado de hecho con la primera de las dos fórmulas, manteniendo, a propuesta del Presidente, la capacidad de decidir en Pleno, al coincidir la ausencia de uno de los miembros designados por una Diputación con la abstención de uno de los miembros designados por el Gobierno o, en su caso, también a propuesta del Presidente, acordando la no intervención de un miembro designado por una Diputación, cuando por alguna causa no puede intervenir uno designado por el Gobierno<sup>58</sup>. Dado que la Comisión no ha hecho, habitualmente, referencia expresa a estas situaciones y a su solución<sup>59</sup>, resulta

---

54 LVCA, art. 13, aptdos. 1 y 3.

55 Ibid., art. 22.1.

56 Ibid., art. 13.1.

57 Ibid., art. 13.2.

58 Pueden verse las Resoluciones 2/01, de 11 de diciembre; 1/02, de 2 de julio (es de 20 de julio, como se indica en letra al final de la misma); 26 de diciembre de 2002; y 1/03, de 24 de febrero. Vid. nota 52.

59 Se exceptúan la Resolución 2/01, en cuyo antecedente de hecho 9 se da cuenta de la abstención de uno de los miembros, y, naturalmente, la Resolución 1/02 que comentamos a continuación y que falla un incidente de nulidad de actuaciones por supuesta ausencia de un miembro de la Comisión al decidir sobre el litigio competencial objeto de la Resolución 2/01 citada.

particularmente ilustrativa la Resolución 1/02, de 2 de julio, citada, que falla una nulidad de actuaciones instada por las Diputaciones Forales de Araba y Guipúzcoa. Basan ambas Instituciones su pretensión precisamente en la supuesta no convocatoria del miembro designado por esta última Diputación a las sesiones de enjuiciamiento en que la Comisión adoptó la Resolución 2/01, de 11 de diciembre, igualmente mencionada. La Comisión aclara en su fundamento de derecho 4 la ausencia del miembro en cuestión, pero, al margen de esa aclaración, lo que interesa es el razonamiento del Órgano sobre la forma en que, ajustándose a la legalidad, ha resuelto dicha ausencia. Dice así, al final de dicho fundamento de derecho:

"...A la vista de dicha reiterada ausencia...y de la necesidad de adoptar una decisión en el conflicto de competencia de referencia, el Presidente de la Comisión Arbitral, haciendo uso de las facultades que resultan del artículo 13 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, propuso al Pleno la constitución del mismo con la presencia de dos vocales designados a propuesta del Gobierno Vasco y dos vocales designados a propuesta de las Diputaciones Forales, teniendo en cuenta que uno de los miembros designados a propuesta del Gobierno Vasco..., había ya comunicado estar incurso en causa de abstención...Constituida de esta manera la Comisión Arbitral, se adoptó la resolución que puso fin al mencionado conflicto de competencia."

Seguidamente (f.d. 5) razona la necesidad de interpretar sistemáticamente el art. 22 de la ley (necesidad de que estén presentes todos los miembros del órgano para adoptar acuerdos) con el artículo 13.1 (facultad del Presidente para proponer la adopción de medidas, cuando la ausencia de un miembro del órgano implique la ruptura de la paridad y de la presencia de todos los miembros), aclarando que:

... No es ocioso señalar que la restricción que se deriva del necesario respeto a la regla de paridad, antes que nada, supone exactamente una decisión como la adoptada<sup>60</sup>, esto es, sin la presencia de todos los miembros de la Comisión Arbitral, ya que no tendría sentido alguno establecer el respeto a la regla de la paridad sino precisamente en el caso de la constitución del órgano sin la presencia de todos sus miembros, puesto que con todos los miembros presentes, la regla de paridad es totalmente innecesaria, pues paritaria es la constitución de la Comisión Arbitral por mandato del artículo 39 del Estatuto y la propia ley 13/1994, de 30 de junio."

Finalmente, además de rechazar expresamente la posibilidad de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por ser la Comisión un órgano jurisdiccional (f.d. 1), examina en su fundamento jurídico 6 la

---

<sup>60</sup> Se refiere a la Resolución 2/01, de 11 de diciembre, adoptada por el Pleno reducido y que dio lugar al incidente de nulidad de actuaciones.

cuestión desde la perspectiva de los artículos 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 228 de la Ley de Enjuiciamiento Civil vigente sobre la necesidad de indefensión para que pueda prosperar una nulidad de actuaciones y establece una obvia, pero importante doctrina sobre la forma de funcionamiento de la Comisión por imperativo legal. Dice así:

"...Si se pretendiere fundamentar la misma [la indefensión] en la inasistencia a las reuniones deliberativas del caso, del Vocal propuesto por una de las Diputaciones Forales que instó el conflicto de competencia, dicha pretensión supone ignorar el modo en que debe funcionar esta Comisión Arbitral. De conformidad con el Estatuto de Autonomía, la Comisión Arbitral, además de su Presidente, se integra por tres miembros nombrados por las Diputaciones Forales y tres miembros nombrados por el Gobierno Vasco. Ahora bien, ello en modo alguno significa que cada uno de esos miembros sean representantes o mandatarios de la institución que propuso su nombramiento y menos aún que deban atenerse a ningún tipo de instrucciones por parte de los mismos. Una vez designados y constituida la Comisión Arbitral, cada uno de sus miembros debe decidir el sentido de su voto de acuerdo con la legislación aplicable al caso de que se trate, con independencia de que dicho sentido de voto se acomode o no a las pretensiones que, en ese caso, sean mantenidas por la institución que propuso su nombramiento. Por lo tanto la inasistencia del Vocal propuesto por la Diputación Foral de Guipúzcoa sólo podría considerarse causante de indefensión, si se partiera del supuesto de que necesariamente el sentido de su voto debería coincidir con la pretensión suscitada por la institución que lo designó. Pero, para ello, sería preciso olvidar las reglas de funcionamiento de la Comisión Arbitral y el status de cada uno de sus miembros una vez designados, quienes, como antes se decía, no están ligados por ninguna suerte de mandato con la institución responsable de su nombramiento. No otra cosa es lo que resulta del artículo 9º de la Ley Reguladora de la Comisión Arbitral..."

Según lo expuesto, la paridad prevista en la ley sólo exige que, al tomar un acuerdo de enjuiciamiento, haya en el órgano el mismo número de miembros designados por el Gobierno y por las Diputaciones Forales, sin que sea preciso que, dada la independencia de los miembros de la Comisión, los miembros presentes hayan de coincidir necesariamente con el o los designados por una Diputación Foral determinada. Respetando la paridad así entendida, cuando quiebra por ausencia de uno o varios miembros, el Presidente puede proponer a la Comisión o a cualquiera de sus órganos la adopción de cualquier medida que sirva para restaurarla, es decir, para que en esa situación decida con el mismo número de miembros presentes de los designados por las Diputaciones que de miembros presentes de los designados por el Gobierno.

Dada esa independencia de los miembros de la Comisión respecto de las instituciones designantes, resulta claro que la paridad no es

propia tal. La Comisión Arbitral no es un órgano de composición en el que sus miembros hayan de representar a dichas instituciones y defender primordialmente la postura e intereses de las mismas, como cualquier mandatario. Se trata, por el contrario, de una paridad meramente formal, consistente en la necesidad legal de decidir, como dice el artículo 39 del EAV, con un número igual de miembros designados por cada grupo institucional, Gobierno y Diputaciones Forales, como señal de deferencia y de respeto a ambos planos jurídicos.

Esto no significa que la paridad sea una providencia de simple ornato. El encargado de aplicar la ley no es un autómatas; es un intérprete. Y en la tarea interpretativa hay matices que pueden ser y son percibidos de diversas maneras desde sensibilidades diferentes y pueden influir e influyen en el sentido de la decisión, sin que por ello ésta deba ser menos ajustada a la legalidad. En esta línea de pensamiento ha de concebirse la paridad no sólo como una formalidad, sino también como la necesidad de dar juego a esa sensibilidad específica que, sin duda, se halla presente en cada Territorio Histórico y, probablemente, también en las Instituciones comunes: no se ven las cosas con la misma perspectiva desde esas variadas instancias. Por ello, la ley faculta también al Presidente para que, *siempre que las circunstancias lo exigieren*, requiera a la institución que corresponda, para que señale a otro de los miembros de la Comisión con el fin de que se ocupe de los asuntos del ausente o enfermo<sup>61</sup>.

### **Las causas de inadmisión**

La LVCA establece como causas de inadmisión el planteamiento de cuestiones no previstas en la ley como susceptibles de conocimiento por la Comisión, la carencia manifiesta de contenido del escrito de iniciación que justifique una decisión, y el precedente de una desestimación en cuanto al fondo de una cuestión sustancialmente igual y con identidad en las partes, salvo que la Comisión entienda que debe apartarse del precedente y diga razonadamente por qué<sup>62</sup>. A estas causas debe añadirse la falta de competencia de la Comisión que coincide con la primera de las indicadas en el inciso precedente<sup>63</sup>. También es necesario añadir el transcurso fijado para corregir defectos subsanables del escrito de iniciación<sup>64</sup> y, a *sensu contrario*, la concurrencia de defectos

---

61 LVCA, art. 13.2.

62 *Ibid.*, art. 28. Vid. también art. 60.

63 *Ibid.*, art. 27.

64 *Ibid.*, art. 29.2.

insubsanables: si ha de acordarse la inadmisión en el caso de no corregirse a tiempo los defectos subsanables, habrá que acordar también la inadmisión cuando los defectos sean insubsanables, ya que éstos son incorregibles.

Con independencia de la falta de competencia del órgano que en definitiva es, a nuestro entender, lo mismo que decir planteamiento de cuestiones no previstas por la ley como susceptibles de conocimiento, las demás causas pueden plantear alguna dificultad.

Salvo que se imagine la posibilidad de que se planteen verdaderos despropósitos, no es fácil representarse situaciones concretas en que, tratándose de asunto en el que la Comisión tuviere competencia, se dé la falta de contenido que justifique una decisión. Menos aún en que se dé manifiestamente. Por otra parte, si la norma se refiere a asunto que queda fuera del ámbito competencial del órgano, tal disposición sería superflua, puesto que la propia norma prevé ya el planteamiento de asuntos sustraídos al conocimiento del Órgano, así como la falta de competencia del mismo<sup>65</sup>. La significación de esa “falta de contenido” debería, por tanto, aclararse.

El precedente desestimatorio se entiende, pero la exigencia de identidad en las partes requiere de algún esfuerzo de análisis. Siempre que la cuestión se suscite entre Instituciones comunes y forales, habrá identidad de partes, aun cuando el nuevo procedimiento se plantee por Diputaciones o Juntas Generales diferentes de la o las que plantearon el asunto que dió lugar al precedente desestimatorio: si se considera que las competencias de todos los órganos forales son idénticas y que las que frente a ellos ostentan las Instituciones comunes son las mismas para cada una de las forales, como repetidas veces hemos dicho anteriormente<sup>66</sup>, es claro que la desestimación de una pretensión de titularidad de una competencia determinada ha de tener eficacia jurídica frente a todas las demás, como también hemos indicado más arriba<sup>67</sup>. Siendo esto así, a la hora de considerar la identidad de una pretensión nueva con una desestimación anterior, resulta indiferente que las Instituciones forales que fueron parte en aquélla, sean otras de las que lo sean en la nueva. Jurídicamente la identidad de partes se dará siempre, coincidan o no con la o las Instituciones forales que comparezcan en el nuevo, la o las Instituciones forales que hayan comparecido en el procedimiento

---

65 Ibid., art. 28.1 y art. 27, ambos citados en notas 62 y 63.

66 Vid. p.e., p. 5 de este trabajo.

67 Vid., p.e., pp. 7-8 de este trabajo.



fallado con desestimación de la titularidad de la competencia. La identidad decisiva es la de la competencia en juego en ambos procedimientos

La existencia de defectos insubsanables es, como hemos apuntado, otra circunstancia que debe considerarse causa de inadmisión. Es difícil hacer una lista de defectos insubsanables y, sobre todo, es prácticamente imposible que cualquier lista consiga un beneplácito unánime. En este particular es de interés el caso contemplado en la Resolución 2/01, de 11 de diciembre, anteriormente mencionada. En ella se denuncian dos defectos del requerimiento previo regulado en el artículo 58 LVCA como trámite previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia: incumplimiento del plazo de veinte días señalado en el artículo 58.3 que, en relación con el artículo 40.1, han de entenderse días naturales, y falta de capacidad de quienes formularon el requerimiento, sin que la ratificación del mismo por los Consejos de Gobierno de las respectivas Diputaciones pudiera subsanar el defecto al no haber sido notificada al Gobierno Vasco.

No vamos a entrar en detalles. Baste indicar que el primer defecto se estudia en el f.j. II de la Resolución y que se considera insubsanable, dado que el plazo del artículo 58.3 se expresa en días naturales y tiene carácter preclusivo. En cuanto al segundo defecto surge del hecho de que, por una parte, los requerimientos no se hacen por el órgano competente que, según se debe entender en una interpretación sistemática la ambigüedad que en el texto del artículo 58 admite la Comisión como posible, es el Consejo de Gobierno de las Diputaciones. La razón que, de esa decisión, expone la Comisión, consiste en que, si el nº 3 de ese artículo exige que el intimado sea el “órgano ejecutivo superior de la Administración”, el autor del requerimiento no debe tener razonablemente rango inferior. Por otra parte, la falta de notificación al Gobierno Vasco de la ulterior ratificación por el Consejo de Gobierno respectivo deja la irregularidad existente sin subsanación (ff.jj. VI y VII). Por lo tanto, como el requerimiento “solamente se podrá tener por realizado si se hace en los términos establecidos en la Ley, tanto en lo referido respecto al órgano competente para realizarlo, como plazo (sic) para formularlo y contenido del mismo” (f.j. IV) y, además, no puede estimarse, con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional referente al artículo 63 de su Ley Orgánica, que dicho requerimiento sea un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio” (f.j. III), es claro que concurre un defecto insubsanable que determina la inadmisión.

Así pues, esta Resolución pone de relieve la concurrencia de tres defectos insubsanables que pueden dar lugar, cada uno por sí solo, a la indamisión de una pretensión: incumplimiento de un plazo preclusivo, formulación de una reclamación por órgano incompetente al efecto y falta de notificación de la subsanación de un defecto. Con todo, ha de advertirse que existe un voto particular que impugna el cómputo del plazo y la constitución de un defecto insubsanable por falta de notificación de la ratificación del requerimiento, lo que confirma nuestra opinión de que difícilmente se conseguirá un acuerdo amplio en materia de defectos insubsanables.

---

68 Comentando el voto particular que se formula en la Resolución 2/01 dice García Ureta acerca de este tema, que la solución mayoritaria de la Comisión "fue correctamente criticada en el voto particular...", y fundamenta su afirmación con el mismo argumento del indicado voto que, en sustancia, se reduce a que las normas procesales como la LEC (art. 133.4) y la LRJAP (art. 48.3), y hasta la LOPJ (art. 185.2, regulador igualmente de plazos procesales), establecen que, siendo inhábil el último día del plazo, éste debe prorrogarse al siguiente día hábil (ob. cit., pp. 149-150). Y acaba ratificando que "el voto particular y su conclusión, se hallaban justificados frente a la opinión de la mayoría del Pleno." (ob. cit., p. 150). Pues bien, discrepo de la opinión de García Ureta, porque entiendo que el voto particular se basa en un razonamiento, cuyo punto de partida es jurídicamente erróneo.

Mi discrepancia se funda en las siguientes razones: **Primera:** los plazos en días naturales son propios generalmente del cómputo civil, y el art. 5 del Código Civil no prevé ninguna ampliación de un plazo acabado en día inhábil, por una razón muy simple: porque en el cómputo en días naturales, se exprese el plazo en días, meses o años, no existe jurídicamente ningún día inhábil, sea el primero, sea un día central, sea el último. **Segunda:** el artículo 40 de la LVCA es, sustancialmente, un trasunto del art. 5 del Código Civil. Al igual que éste sólo prevé días naturales y, por tanto, hábiles, y carece así mismo de previsión alguna sobre un hipotético último día inhábil, puesto que en su texto no cabe tal hipótesis. Tercera: Las normas citadas de la LOPJ, LEC y LRJAP no son aplicables al caso, y no precisamente porque la LVCA no prevea ninguna posibilidad de suplencia, sino por un número apreciable de razones de derecho que enumero a continuación:

**En primer lugar,** la regulación de los plazos en la LVCA no tiene ninguna laguna, como no la tiene la regulación del Código Civil. No hay, pues, nada que suplir. **En segundo término,** la LVCA es, sin duda, una ley especial que regula un procedimiento específico y concreto, y, en principio, cualquiera que fuere la regulación de las normas de derecho común, es principio general de derecho que *legi generali a lege speciali derogatur*, esto es, que la ley especial prevalece sobre la ley general. Máxime en este caso en que la LVCA cuenta, además, en esta materia de plazos, con la cobertura del cómputo civil. **En tercer lugar,** la hipótesis de la LOPJ y de las leyes citadas en cuanto a plazos es diferente de la de la LVCA: regulan plazos computables en días hábiles excluyentes de los días inhábiles, y estos plazos son diferentes de los plazos que contempla la LVCA, es decir, plazos computables en días naturales, todos ellos, por consiguiente, hábiles sin exclusión de ninguna clase. No son, por tanto, aplicables aquellas normas a los plazos de la LVCA. **En cuarto lugar,** y por añadidura, en la hipótesis, jurídicamente inaceptable, de que se pudieran aplicar con legitimidad a las normas de la LVCA algunas previsiones sobre plazos reguladas en las leyes procesales citadas, es lo cierto que en estas leyes la prórroga del plazo acabado en día inhábil es una previsión únicamente aplicable a los plazos expresados en años y meses, puesto que los plazos expresados en días hábiles excluyen, por defi-

A nuestro juicio, lo expuesto hasta aquí en este epígrafe pone de relieve los desaciertos y la insuficiencia de los artículos 27 a 29 de la LVCA para regular una decisión de inadmisión. Debería rectificarse el concepto de Resoluciones denegatorias sustancialmente iguales eliminando la exigencia de identidad en las partes<sup>69</sup>, a nuestro juicio superflua, clarificarse, si fuere posible, lo que significa “carencia de contenido que justifique una decisión sobre el fondo”<sup>70</sup>, y completarse con los defectos insubsanables más gruesos y manifiestos, como son el incumplimiento de los plazos, la falta de competencia de quien plantea un procedimiento o, quizá en algún caso, también la de aquél contra quien se dirige –lo que en términos procesales podría traducirse por falta de capacidad de obrar procesal-, y la omisión de condiciones previas para poder proceder, o su cumplimiento tan defectuoso que impida alcanzar la finalidad legal de las mismas, como es el caso del requerimiento previo al planteamiento de los conflictos de competencia positivos. En cambio, creemos que es una mera concesión de la Comisión aceptar cierta ambigüedad en el artículo 58 de la LVCA (Resolución 2/01, f.j. I). A nuestro entender la norma es más que clara y exige literalmente, sin necesidad de ninguna interpretación, que requirente y requerido sean el supremo órgano ejecutivo. La razón estriba en que el artículo mencionado habla de Gobierno Vasco y de Diputaciones Forales y es indudable que ni el

---

nición, la mera posibilidad de que tales plazos expiren en día inhábil. Ahora bien, el plazo del art. 58.3 de la LVCA está expresado en días, por lo que también en el caso de que se aceptare contra legem la posibilidad de aplicar en el procedimiento regulado por ella alguna de las reglas sobre plazos computados en días hábiles, la previsión de la prórroga no sería aplicable.

Entiendo por todo ello, que el voto particular yerra, porque se apoya fundamentalmente en el argumento especioso de que pudiera existir jurídicamente un último día inhábil, cuando la LVCA sólo prevé días naturales, todos los cuales son hábiles, sean o no domingos o festivos. Por el contrario, la decisión de la Comisión de tener por incumplido el plazo, no ha supuesto reducción indebida del mismo, ni ha incurrido en interpretación injustificadamente restrictiva, ni ha incurrido en ninguna conducta contraria a la seguridad jurídica, como se entiende en el voto particular comentado (nº 1, párrafos segundo y quinto). Dado el claro texto de los arts. 40 y 58.3 de la LVCA, y precisamente por exigencia de la seguridad jurídica, esa decisión era jurídicamente insoslayable, puesto que *in claris non fit interpretatio*, no cabe interpretación de la norma clara, como se establece en el art. 1281 del C.c. sobre interpretación de los contratos, considerado siempre como principio general de interpretación de las normas jurídicas.

Como consecuencia de todo lo expuesto, debo añadir que considero igualmente errónea la afirmación de García Ureta de que el plazo termina “el último día hábil” (ob. cit., p.80). Como ha quedado razonado, el último día de cualquier plazo de la LVCA es siempre hábil, sea o no domingo o festivo, y se trate de plazos expresados en días, meses o años, puesto que es el día natural en que termine la cuenta del período señalado en la ley.

69 LVCA, art. 28.c.

70 Ibid., art. 28.b.

Lehendakari, ni ninguno de los Consejeros son por sí solos el Gobierno, ni el Diputado General, ni ninguno de los Diputados pueden identificarse aisladamente con la Diputación. Se trata, pues, del respectivo Consejo de Gobierno que ha de ser por imperativo legal el requirente o, en su caso, el requerido.

### **Los plazos**

Alguna crítica del sistema de la LVCA en la materia puede deducirse de lo hasta aquí ya expuesto y razonado. Creemos, sin embargo, que el tema merece una consideración expresa.

La ley prevé unos plazos que, salvo una excepción, son improrrogables<sup>71</sup>, por lo general muy breves<sup>72</sup> habida cuenta de los órganos legitimados para actuar en el procedimiento, del estatuto de los miembros de la Comisión, así como de la infraestructura que prevé la norma para el Órgano, y, por añadidura, computables en días naturales<sup>73</sup>.

La brevedad de los plazos, debe considerarse, en primer lugar, bajo el prisma de la estructura y funciones de las instituciones que pueden ser parte.

Partiendo de la base de que la ley se refiere a las Instituciones comunes y forales, es decir, al Parlamento, al Gobierno, a las Juntas Generales y a las Diputaciones<sup>74</sup>, hemos de considerar como partes posibles, con capacidad de obrar procesal, a sus órganos de representación legal ordinaria que son, salvo en el caso de las Juntas Generales de Gipuzkoa, las respectivas Mesas<sup>75</sup> y Consejos de Gobierno. En las Cámaras pueden ser también parte, conforme a la ley que comentamos, los grupos autores de proposiciones de ley o de norma foral<sup>76</sup>. Pues bien,

---

71 Ibid., art. 39.1.

72 Vid. arts. 26.3 (10), 29.1(10), 31.1 (10), 32 (10), 33.3 (10), 34 (15), 47.2 (15), 50.2 (20). 51. aptdos. 2, 3 y 4 (5), 58.3 (20), 59.1 (20), 61.1 (20), 62, aptdos. 2 y 3 (10), 64.2 (20). Se exceptúan la adhesión al procedimiento y formulación de alegaciones, la remisión del expediente y el procedimiento previsto para la recusación. En estos casos, la ley no fija plazos (art. 30, aptdos. 1 y 2; art. 33.2 y 41.5).

73 Ibid., art. 40.

74 Ibid. arts.1, 45, 46, 58 y 63.

75 La Mesa ostenta la representación colegiada de la Cámara. Vid. Reglamento del Parlamento Vasco, art. 22.1, y Reglamentos de las Juntas Generales de: Araba (28.12.84), art. 38.1, y de Bizkaia (B.O.B. 03.07.95), art. 22.1. El Reglamento de las JJ.GG.de Guipúzcoa sólo prevé la representación de la Cámara por el Presidente, arts. 20.1 y 22.1

76 Ibid., art. 50.2.

pretender que en plazos de veinte días, órganos en general colegiados, con problemas y funciones tan complejas, decidan con arreglo a derecho hacer un requerimiento de inhibición<sup>77</sup>, o inicien una cuestión o un conflicto de competencia<sup>78</sup>, es, sin duda, una buena idea desde el punto de vista de la conveniencia de resolver estos asuntos con celeridad. Sin embargo, teniendo en cuenta que el requerimiento y la decisión de iniciar un procedimiento son clave en el sistema, la brevedad de estos plazos, unida a otras características de los mismos, puede originar errores elementales e irreparables.

Es, sin duda, la perentoriedad del plazo una de las causas que, en el conflicto positivo de competencia fallado por la repetida Resolución 2/01, ha motivado la formulación del requerimiento por órgano incompetente y el no haberse notificado seguidamente a la institución actora –en este caso el Gobierno– la ratificación del mismo por el órgano que, en cada Institución, goza de capacidad de obrar procesal. Pero, con ser ya causa de riesgo esa brevedad, puesto que los defectos apuntados son por sí mismos causa de inadmisión, la regulación de los plazos en días naturales añade una nueva condición restrictiva a la ya perentoriedad del período procesal hábil para iniciar el procedimiento o el requerimiento previo a su iniciación. Esa regulación adolece por añadidura de ser inusual en el cómputo procesal de plazos, con lo que, en detrimento serio de la seguridad jurídica, el riesgo de error crece de manera exponencial: es razonablemente presumible que si la urgencia motivada por la doble limitación del plazo –brevedad y restricción a días naturales–, se aparea con la falta de costumbre de reducir a días naturales los plazos procesales, la posibilidad de equivocaciones de cómputo aumente de una forma enorme. Seguramente esta forma de cómputo ha contribuido también a que se haya incurrido en el error de plazo analizado en la Resolución que acabamos de mencionar.

Si contemplamos ahora esta cuestión desde el punto de vista del status de los miembros de la Comisión Arbitral y tomamos, además, en consideración el funcionamiento del Órgano, debemos introducir la tercera característica de la regulación de los plazos por esta ley: la improrrogabilidad. Los plazos no sólo son en sí breves, y reducidos aún más debido a su cómputo en días naturales, sino que, por añadidura, todos los que se fijan para actuaciones procesales, son improrrogables, con la excepción del establecido para emitir el fallo que proceda<sup>79</sup>

---

77 Ibid., art. 58.

78 Ibid., arts. 47 y 59.

79 Ibid., art 39.1.

Pues bien, para empezar, los miembros de la Comisión Arbitral no ejercen su función con el carácter de una profesión, en el sentido de dedicarle un horario percibiendo por ello una retribución. Por el contrario, carecen de derecho a retribución<sup>80</sup> y sólo lo tienen a lo que la ley llama dietas y gastos<sup>81</sup>. Además, la norma no prevé el nombramiento de suplentes<sup>82</sup>, salvo en el caso de ausencia continuada o enfermedad de un miembro, a requerimiento del Presidente a la institución que designó al ausente, y con carácter temporal, es decir, por el tiempo que dure la ausencia de éste<sup>83</sup>.

Por otra parte, aunque la Comisión es un órgano estable, su funcionamiento es intermitente; sólo toma cuerpo cuando celebra sesión a convocatoria de su Presidente y las sesiones pueden tener lugar tanto en el Parlamento que es donde tiene su sede<sup>84</sup>, como en la sede de cualquiera de las instituciones legitimadas para instar su actuación<sup>85</sup>.

Finalmente para tomar acuerdos, es decir, para celebrar una sesión de enjuiciamiento, se requiere la asistencia de todos los miembros del órgano convocado<sup>86</sup>.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que los miembros de la Comisión Arbitral son ciudadanos que han aceptado una función en beneficio del interés común y que asumen el deber de ejercerla con imparcialidad, independencia, diligencia y reserva<sup>87</sup>, pero, al ser gratuita la prestación del servicio, han de dedicarse inexorablemente por su cuenta a atender a su propio trabajo o al ejercicio de sus respectivas profesiones. Además, debe tenerse presente que, con la estructura orgánica legal de la Institución, las sedes para celebrar sesión son diversas Y ello hace imposible o muy difícil que todos los miembros tengan, en todos los casos, su domicilio o su trabajo en el lugar donde vaya a celebrarse una sesión determinada. Por lo tanto, varios de ellos tendrán que trasladarse al lugar donde se celebre la sesión en cada ocasión, con la consiguiente dedicación de tiempo en el traslado.

---

80 Ibid., art. 15.1.

81 Ibid., art. 15.2.

82 Vid. *ibid.*, art. 7.

83 Ibid., art. 13, apdos. 1 y 2.

84 Ibid., 4.

85 Ibid., art. 23.

86 Ibid., art., 22.1.

87 Ibid., art. 9.

El status descrito tiene su justificación en la intención de crear un Órgano, cuya actuación se prevé excepcional, con una organización muy liviana y que desempeñe su función originando el gasto mínimo. Pero, aun si las previsiones de actuación excepcional se cumplieren, es claro que encontrar fecha y hora determinadas para reunir a un grupo de personas dispersas en una pluralidad de localidades y cuyo trabajo se desarrolla al margen de su función en la Comisión, no es empresa sencilla. Si, por añadidura, hay que hacerlo en un plazo muy breve e improrrogable y, además, adoptar los acuerdos en plazos de las mismas características, la dificultad puede convertirse en una verdadera pesadilla para el Presidente, primero, y, en definitiva, para los demás miembros del Órgano. De hecho las previsiones de actuación poco frecuente se han cumplido hasta el cuarto o quinto año desde su constitución en 23 de diciembre de 1996. A partir del quinto año, el número de asuntos sometidos a la consideración del Órgano ha ido aumentando y, si se continúa al mismo ritmo o a ritmo más veloz, será necesario celebrar sesiones con frecuencia creciente, lo que, sin suplentes, terminará por hacer cada vez más difícil el cumplimiento de plazos tan estrictos, si es que no acaba por colapsar el funcionamiento de la Institución.

A nuestro juicio, es imprescindible aligerar, si no resolver, esta parte del problema. Una primera medida al efecto sería modificar el cómputo de los plazos, haciéndolo en días hábiles. Sería un pequeño respiro, pero sobre todo homologaría los plazos con los establecidos en todas las normas procesales básicas y reduciría el riesgo de errores en el cómputo.

Creemos, sin embargo, que, si la afluencia de asuntos empezara a ser mayor, debería estudiarse también la posibilidad de designar tantos suplentes como miembros titulares de la Comisión. Y suplentes con carácter estable. La ampliación del número de vocales con estos sustitutos no plantea problema de gasto de ninguna clase, puesto que la función es, como hemos visto, gratuita. Los designados con tal carácter sólo sustituirían al titular o titulares correspondientes, cuando éste o éstos, por causa justificada de cualquier clase, estuvieren impedidos para acudir a la primera sesión de enjuiciamiento de un asunto. La ventaja que ofrece esta medida, me parece indudable: la Comisión tendría muchas más garantías de funcionar con agilidad evitando entorpecimientos que sin la suplencia son difícilmente evitables. No hace falta decir que en tales casos el suplente debe seguir en el conocimiento de la cuestión hasta el fallo de la misma.

La infraestructura personal y material de la Comisión Arbitral.

Es éste un aspecto que puede parecer pedestre, pero que, nuestro juicio, tiene una trascendencia fundamental para el buen funcionamiento de cualquier instrumento de actuación. La LVCA es de una parquedad verdaderamente notable en este particular. Se limita a encomendar genéricamente al Parlamento y a la institución en cuya sede haya de celebrarse la sesión la prestación de los medios personales y materiales precisos<sup>88</sup>. Ni siquiera se prevé un presupuesto del Órgano, lo cual parece imprevisión más que notable. El Órgano, como tal, no tiene, por tanto, la menor infraestructura y hasta los llamados dietas y gastos de los miembros se han de abonar contra créditos incluidos en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma o de las respectivas Instituciones designantes, según que correspondan a miembros designados por el Gobierno o a miembros designados por las Instituciones forales<sup>89</sup>.

Las Instituciones Forales no han tenido ocasión de operar en este terreno, puesto que, como más arriba hemos indicado, la Comisión ha enjuiciado y resuelto, hasta ahora, todos los casos en Pleno y, por ello, ha celebrado la práctica totalidad de sus sesiones en la sede del Parlamento, como lo dispone la ley<sup>90</sup>. Sin embargo, es lo cierto que en su sede ha carecido de local estable y de algún elemento personal encargado de las labores materiales, como son las comunicaciones, notificaciones, traslados, fotocopias, archivo y demás tareas de oficina imprescindibles para hacer normalmente viable la gestión de cualquier organización por ligera que se suponga. Es cierto que el Parlamento ha facilitado para cada caso un local de reunión, pero es igualmente cierto y claro que sólo un local, y cedido con carácter esporádico, no es suficiente para el desarrollo adecuado de ninguna función, sea privada, sea pública como es el caso de la que nos ocupa y del órgano encargado de la misma.

Parece indudable que, si la ley regulara un marco general de medios personales y materiales determinados, sería mucho más fácil apoyar la solicitud de provisión de los mismos. Sin embargo, aun considerando improcedente que una norma de rango legislativo entre en cuestiones de esta clase, es de mero sentido común la necesidad de aprobar una disposición de carácter administrativo encaminada a habilitar para la Comisión un asentamiento digno y permanente, una asignación de algún elemento personal y un presupuesto. Bien está disponer

---

88 *Ibid.*, arts. 4 y 23.

89 *Ibid.*, art. 15, aptdos. 2 y 3.

90 *Ibid.*, artículos citados en la nota precedente.



para la Institución la independencia orgánica y funcional anteriormente mencionada; pero no adoptar las previsiones económicas e instrumentales imprescindibles para hacer razonablemente viable su actuación, nos sitúa en vías de remitir a la utopía las posibilidades de un funcionamiento correcto y eficaz de la misma.

### **El Reglamento del Órgano**

Una breve advertencia sobre la facultad reglamentaria de la Comisión Arbitral. La LVCA dispone que una de las funciones del Pleno consiste en aprobar su propio Reglamento de organización y funcionamiento<sup>91</sup>. Es claro que esta competencia no autoriza a aprobar un reglamento jurídico o ejecutivo: a la Comisión le corresponde aplicar la ley; no complementarla o desarrollarla. La facultad se limita a la elaboración y aprobación de un reglamento meramente administrativo, como se ve en los términos expresos de la norma que habla de *organización y funcionamiento*. En consecuencia, sería un error manifiesto pensar que los problemas y deficiencias que hemos ido poniendo de relieve en las distintas partes de este trabajo pudieran ser resueltos y complementados, o cuando menos aliviados, mediante una disposición reglamentaria de esta naturaleza.

### **Conclusiones**

Las conclusiones de las líneas precedentes son obvias y se han ido apuntando a lo largo de las mismas. Hemos propuesto y razonado algunas modificaciones que, a nuestro juicio, convendría introducir en la LVCA para hacer más fluido y eficaz el funcionamiento de la Comisión, y, en algunos casos, hasta para hacerlo simplemente posible. Esas modificaciones y las medidas que implican, se resumen en lo que sigue:

#### **• Medidas encaminadas a simplificar la regulación y dar mayor fluidez al procedimiento y a la actividad del Órgano:**

\* Reducción de la estructura orgánica de la Comisión al Pleno, por entender que la existencia de Secciones Territoriales es superflua y perturbadora. Superflua, porque, siendo idéntico el bloque competencial de los tres Territorios Históricos, debe entenderse que el procedimiento se tramitará siempre por el Pleno y sus resoluciones afec-

---

91 Ibid., art. 18.c.

tarán siempre a todos ellos. Perturbadora, porque esa identidad competencial es causa de que, iniciado el procedimiento en una Sección, haya de ir alterándose ulteriormente la composición del Órgano, con los inconvenientes que ello lleva consigo.

\* Supresión de la letra a) del artículo 28 y del requisito de “que exista identidad en las partes” establecido por la letra c) de esa misma norma. Lo primero, porque el contenido de dicho apartado a) es lo mismo que apreciar “la falta de competencia” del artículo 27; lo segundo, porque en el ámbito de la ley la identidad en las partes no añade ninguna nota jurídicamente relevante a la identidad de los asuntos.

\* Modificación del artículo 40, ajustando los plazos a la fórmula procesal habitual para los mismos: días hábiles y, si se expresaren en meses o años, traslado del último día del plazo al primer día hábil siguiente, en el caso de que el vencimiento tuviere lugar en día inhábil. Modificación del artículo 39 sobre improrrogabilidad de los plazos, autorizando a la Comisión a prorrogarlos en caso de necesidad o conveniencia debidamente justificadas.

\* Integración del artículo 7 añadiendo el nombramiento de suplentes con el mismo estatuto personal que el de los titulares, y regulación de la intervención de aquéllos como miembros del Órgano

• **Medidas que tienen por objeto la dotación de un mínimo instrumental a la Comisión Arbitral:** Previsión de una infraestructura material y personal, siquiera mínima (local de oficina permanente y algún oficial), para la Comisión Arbitral, y de la posibilidad de que el Órgano tenga su propio presupuesto

• **Finalmente, medidas de aclaración e integración del texto de la ley para reducir a términos razonables el margen de interpretación:**

\* Ajuste de la paridad en el texto de la ley al carácter independiente de los miembros de la Comisión respecto de las instituciones que los hayan designado. Esto exige aclarar que la paridad sólo requiere la presencia del mismo número de miembros designados por las Diputaciones Forales que el de los designados por el Gobierno; pero no requiere, en ningún caso, que se empareje el miembro designado por una Diputación con el adscrito por el Gobierno al Territorio Histórico correspondiente.

\* Aclaración del significado de la “carencia de contenido que justifique una decisión sobre el fondo”, tal como se prevé en la letra b) del artículo 28 ya citado, o, si no fuere posible aclararlo, supresión de ese apartado.

\* Integración de las causas de inadmisión del mismo artículo 28 con otras, entre las que convendría incluir las siguientes: a) incompetencia del actor, o de la parte pasiva en el proceso, o de ambas; b) omisión de condiciones previas para poder proceder o cumplimiento de las mismas tan deficiente que impida alcanzar la finalidad legal del requisito; y, finalmente, c) concurrencia de cualquier defecto insubsanable.

Estimamos que este elenco de modificaciones legales mejoraría notablemente las posibilidades y la eficacia de un Órgano, del que la exposición de motivos de la LVCA dice textualmente que debe gozar “de una especial relevancia institucional que le permita realizar una tarea de singular importancia”. Relevancia institucional y tarea de singular importancia requieren, a nuestro entender, una regulación legal algo más detallada que la vigente y, en el aspecto de la infraestructura del Órgano, un desarrollo de la misma.

***J. Gabriel de Mariscal***