

para la defensa de los derechos fundamentales de la persona que realizó la Sentencia de 1 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y que impidió a los recurrentes aportar el certificado de empadronamiento, no tuvo en cuenta, lo alegado aquí por el Ministerio Fiscal, de que «el rasgo esencial que define el domicilio a los efectos de la protección dispensada por el art. 18.2 CE reside en la aptitud para desarrollar en él vida privada y en su destino específico a tal desarrollo aunque sea eventual» (STC 10/2002, de 17 de enero, FJ 7). Eventualidad que, de seguirse la tesis sostenida por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, sería predicable del Sr. Irazo y su esposa, pero no de sus hijos, quienes otorgaron poder *apud acta* designando el domicilio de Valencia como residencia habitual ante el Secretario judicial del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

7. En función de lo expuesto, debemos concluir que la Sentencia de 1 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana lesionó el derecho fundamental de los recurrentes a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Lesión que no fue subsanada por la Sentencia de 14 de septiembre de 2004 del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso de casación.

Por otra parte la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que produjeron las resoluciones judiciales impugnadas determina la retroacción de las actuaciones para que los recurrentes obtengan una resolución sobre el fondo de su pretensión por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. De ahí que debamos detener aquí nuestro enjuiciamiento y no continuar con el examen de las quejas sobre la lesión de los derechos fundamentales de los recurrentes reconocidos en los arts. 15 y 18.2 CE.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Agustín Irazo Reig y otros y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes a la tutela judicial efectiva sin indefensión desde la perspectiva de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerlos en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de 1 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, exclusivamente en cuanto a la falta de legitimación activa de los recurrentes al inadmitir su recurso contencioso-administrativo, así como anular la Sentencia de 14 de septiembre de 2004 del Tribunal Supremo, recaída en el recurso de casación núm. 7250-1999, exclusivamente en cuanto confirmó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo de los demandantes de amparo, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al de dictarse el Auto de 10 de mayo de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana con el fin de que se dicte otro respetuoso con el derecho fundamental de los recurrentes.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil ocho.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

#### 4887

*Sala Segunda. Sentencia 26/2008, de 11 de febrero de 2008. Recurso de amparo 7782-2004. Promovido por la Diputación Foral de Álava respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que inadmitió sus recursos sobre requerimiento a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que cesaran diversas actuaciones inspectoras a empresas con residencia fiscal en Álava en relación con el impuesto sobre el valor añadido.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción); derechos fundamentales de los entes públicos; inadmisión de demanda contencioso-administrativa por inexistencia de actividad administrativa impugnada; Junta arbitral no constituida y conflictos de competencia. Voto particular.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7782-2004, promovido por la Diputación Foral de Álava, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Eva de Guinea y Ruenes y asistida por el Letrado don Juan Zurdo Ruiz-Ayúcar, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 862/2004, de 15 de noviembre, que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las desestimaciones presuntas de los requerimientos formulados al Delegado Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el País Vasco para que cesaran diversas actuaciones inspectoras a determinadas empresas con residencia fiscal en Álava en relación con las liquidaciones del IVA. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de diciembre de 2004, doña Eva de Guinea y Ruenes, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de la Diputación Foral de Álava, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial a la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. La demanda de amparo se funda en los antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se extractan:

a) Un número importante de empresas dedicadas a la producción y elaboración de vino, con residencia fiscal en Álava, venía presentando en la Diputación Foral de Álava las liquidaciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) correspondiente a las operaciones asimiladas a las importaciones por salida a consumo de vino sujetas a impuestos especiales.

b) La Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el País Vasco, al entender que la competencia para la gestión y recaudación del IVA correspondía al Estado en vez de a la Diputación Foral de Álava, inició expedientes de investigación y comprobación a las referidas empresas, requiriéndoles la regularización del IVA devengado por dichas salidas a consumo.

c) La Diputación Foral de Álava, al estimarse competente para la gestión y recaudación del IVA por las referidas operaciones, dirigió diversos requerimientos a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria solicitando la paralización de los mencionados expedientes, en cumplimiento del art. 39.6 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, modificada por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba el concierto económico entre el Estado y el País Vasco y a los efectos de lo previsto en el art. 44 LJCA.

d) La Diputación Foral de Álava interpuso recurso contencioso-administrativo respecto al primero de los requerimientos, al que siguieron nuevos recursos respecto a posteriores requerimientos, alegando que había transcurrido con exceso el plazo de un mes previsto en el art. 44.3 LJCA, por lo que los entendía rechazados. En el escrito de interposición de los recursos se instó la suspensión de la tramitación de los expedientes en curso incoados a las mencionadas empresas por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

e) Por providencia de 27 de abril de 2000 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco fue admitido a trámite el primero de los recursos interpuestos, acordándose su sustanciación conforme a la Ley 29/1988 LJCA.

Por sendos Autos de 26 de julio de 2000 la Sala se consideró competente para conocer del recurso y acordó suspender la tramitación de los expedientes incoados por los Servicios de Inspección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria referidos a las empresas afectadas.

f) La Diputación Foral de Álava presentó demanda en relación con el primero de los recursos mediante escrito de fecha 17 de marzo de 2001, en el que formuló las alegaciones que consideró oportunas y concluyó suplicando se confirmara la paralización de las actuaciones inspectoras desarrolladas por los Servicios de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, se decretara la nulidad de dichas actuaciones, se repusiera a los interesados en la situación jurídica anterior al instante en que tales actuaciones deben considerarse nulas, así como se declarase que la competencia para la gestión del IVA correspondiente a las actuaciones controvertidas no es competencia exclusiva del Estado, sino de la Diputación Foral de Álava, de conformidad con el art. 29 de la Ley 13/1981, de 13 de mayo, modificada por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba el concierto económico entre el Estado y el País Vasco.

Por Autos de 20 de octubre y de 17 de noviembre de 2001 se acordó la acumulación de los diversos recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Diputación Foral de Álava contra las desestimaciones presuntas de los requerimientos dirigidos a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que paralizase los expedientes incoados a las empresas afectadas.

g) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, por providencia de 22 de abril de 2004, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, concedió a las partes un plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la posible inadmisibilidad del recurso por falta de actividad administrativa impugnada [art. 69 c) LJCA].

h) Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, la Sala dictó la Sentencia núm. 862/2004, de 15 de noviembre, en la que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Diputación Foral de Álava contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de los requerimientos

formulados al Delegado Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el País Vasco por las actuaciones antes referidas en estos antecedentes, al concurrir la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 69 c) LJCA.

A los efectos que a este recurso de amparo interesan, la decisión judicial adoptada se sustenta en la siguiente fundamentación jurídica:

«Partiendo de que la indefensión únicamente podría ser causada, en su caso, si la privación de recurso se produce por el órgano competente para enjuiciarlo, y de que cualquier criterio jurisprudencial, de manera reflexiva y razonada, es susceptible de evolucionar en el tiempo apartándose de pronunciamientos precedentes, podemos adelantar que el recurso debe ser declarado inadmisibile al tener por objeto actos que no son susceptibles de impugnación ante esta Sala.

El proceso contencioso-administrativo tiene por objeto las actuaciones descritas en los artículos 25 y siguientes de la Ley jurisdiccional, y en él se examinan las pretensiones relacionadas con dichos actos. De la demanda, y aún más claramente del escrito de alegaciones a la causa de inadmisibilidad propuestas, se concluye que lo pretendido en el recurso es que la Sala resuelva un conflicto de competencias entre la Diputación Foral de Álava y la Administración el Estado, asumiendo las funciones de la inexistente Junta arbitral.

Efectivamente, el cauce idóneo para resolver el conflicto de competencias surgido entre ambas Administraciones financieras era el del sometimiento a la Junta arbitral prevista en el art. 39 de la Ley del concierto económico entre el Estado y el País Vasco, que fue el seguido en este caso por la Administración Foral actora con todas sus consecuencias, pues en este ámbito de decisión de las controversias interadministrativas no puede intervenir este Tribunal, por varias razones: porque no es el órgano que sustituye a la Junta arbitral y asume sus competencias, ni tan siquiera es el órgano judicial fiscalizador de sus decisiones, labor que recae en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –art. 39.5 de la Ley del Concierto; y porque no es competente para resolver conflictos de competencias.

Por tanto, habiéndose dejado al margen de toda impugnación las actuaciones administrativas tributarias origen del conflicto, los actos de gestión producidos, a los que sólo se hace mención para interesar su anulación como consecuencia de la resolución del conflicto competencial, y descartándose cualquier implicación del asunto con la inactividad administrativa contemplada en el art. 25.2 de la Ley de la jurisdicción, nos encontramos en el presente recurso sin una actividad administrativa impugnable del art. 25 y siguientes de la Ley mencionada, o más precisamente, ante un recurso contencioso-administrativo que no tiene por objeto actuaciones susceptibles de impugnación» (fundamento de Derecho segundo).

3. En la fundamentación jurídica de la demanda de amparo se invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por los motivos que a continuación se exponen:

a) Se sostiene, en primer término, que la declaración de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos por la causa prevista en el art. 69 c) LJCA ha determinado que se dejara de atender la doble pretensión formulada por la Diputación Foral de Álava con base en el art. 39 de la Ley del concierto económico, lo que le ha impedido hacer valer los derechos competenciales y procedimentales que le asisten a partir del concierto, así como el ejercicio de la acción procesal idónea para su defensa.

La demandante considera que la Sentencia recurrida carece de la necesaria motivación, pues no razona sobre la «inexistencia de actividad administrativa impugnable» en los términos del art. 25 LJCA. Asimismo que incurre en

un vicio de incongruencia, porque lo que determina el fallo no es la existencia o inexistencia de actividad impugnada, sino el tratarse de actos «no susceptibles de impugnación ante esta Sala», de modo que debería haberse aplicado la causa de inadmisibilidad del apartado a), en vez del apartado c), del art. 69 LJCA. Además estima que la motivación dada contradice lo decidido a lo largo del proceso contencioso-administrativo y evidencia arbitrariedad, pues la Sala, frente a la cuestión de competencia planteada por el Abogado del Estado, ratificó su competencia, admitiendo los argumentos ofrecidos por la demandante de amparo y su significación de «institución que hace las veces» de la inexistente Junta arbitral.

b) A continuación se aduce en la demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

Se argumenta al respecto que la Sentencia incurre en un rigorismo interpretativo lesivo de aquel derecho fundamental al fundar la inadmisión en el art. 39 de la Ley del concierto económico, razonando que al utilizar la demandante la vía prevista en dicho precepto legal debía atenderse a las consecuencias de su elección. Este razonamiento, en opinión de la recurrente en amparo, carece de fundamento e incurre en un excesivo rigorismo desconocedor de la normativa delimitadora y definidora del alcance del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (arts. 7.º y 11.3 LOPJ; 8.3 LPC; 1.1, 5.2, 25, 44.1 LJCA; 63.2 LBRL; 39 ROFEL).

La posición jurídica de la Diputación Foral de Álava entronca con el sistema común o general regulador de las entidades locales, a la vez que tiene un régimen singular propio respecto al resto de entidades locales en virtud de las singularidades contenidas al respecto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. De modo que en el ejercicio de los derechos que le asisten cuenta con un sistema propio legitimado constitucionalmente y además con el sistema común en lo que no se oponga a su régimen específico. En otras palabras, cuenta con los principios del sistema común para integrar cuando sea necesario su régimen peculiar. Puede afirmarse, por ello, que el hecho de que exista un régimen singular o específico de solución de conflictos en el concierto económico no debe interpretarse como algo excluyente de las restantes manifestaciones del Ordenamiento, ni que una insuficiencia posible de ese régimen especial pueda conducir al resultado de penalizar a la corporación demandante de amparo, sino que el régimen general debe aplicarse para integrar esas posibles deficiencias del régimen especial.

En este caso el art. 39 de la Ley del concierto económico prevé que se constituya una Junta arbitral, a la que corresponde resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados. Asimismo establece que los Acuerdos de dicha Junta serán únicamente susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. Finalmente, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, dispone que, cuando se suscite un conflicto de competencias, las Administraciones afectadas se abstendrán de cualquier actuación que no sea la interrupción de la prescripción.

Pues bien, frente a la motivación de la Sentencia recurrida la demandante de amparo sostiene que el hecho de que no estuviese constituida la Junta arbitral y de que hubiera seguido el cauce del art. 39 de la Ley del concierto económico no puede conducir a un imposible jurídico. Como institución foral debía acogerse al régimen del concierto, que ya había sido admitido por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para la solución de conflictos. Pero al acudir a la vía contencioso-administrativa estaba utilizando los mecanismos ordinarios que el régimen de recursos pone a su alcance, que es el de requerir a la Administración del Estado para que paralizase las actua-

ciones que esta parte consideraba contrarias a los elementales principios de lealtad, coordinación y legalidad. Al no existir Junta arbitral, algún órgano debía hacer sus veces, por lo que se utilizaron los mecanismos procedentes para supuestos análogos en el régimen común.

La solución del conflicto por la vía del art. 39 de la Ley del concierto era, pues, ontológicamente imperativa, ya que no cabía otro remedio, pero al acudir a ella no se debía dar por cerrada la vía de la tutela del Tribunal, porque ello significaría dotar de peor condición a la demandante de amparo respecto del resto de las entidades locales. En este sentido se afirma en la demanda que se desconoce el precepto legal en el que el órgano judicial funda la decisión de que no es competente para resolver conflictos de competencias, lo que supone una renuncia inexplicable de la función jurisdiccional.

c) A juicio de la demandante de amparo la decisión no debe fundarse a partir de la existencia o inexistencia de la Junta arbitral, sino en la consideración de si existe o no con su pretensión actividad impugnada en términos objetivos y propios del recurso interpuesto, lo que ha de llevar a examinar el caso y alegar sobre la naturaleza de la actividad administrativa como materia de impugnación, a fin de demostrar que la Sentencia ha incurrido en error o insuficiente motivación al aplicar la causa de inadmisibilidad del art. 69.c LJCA.

En este sentido se argumenta en la Sentencia que del art. 39 de la Ley del concierto económico puede nacer actividad administrativa impugnada, entendida como resolución de la Junta arbitral revisable ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. Esa es la actividad impugnada determinante del fuero excepcional. La suspensión prevista en el citado precepto legal de los procedimientos administrativos sólo es concebible si el conflicto se ha planteado ante la propia Junta arbitral.

Pues bien, frente a dicha argumentación la demandante de amparo sostiene que el art. 39 de la Ley del concierto económico establece un régimen singular de solución de conflictos interpretativos del concierto. Si la institución que se prevea que resuelva esos conflictos no existe, ello no significa que el conflicto no exista y que por ello el mandato del concierto quede vacío. La prueba es que el propio Tribunal Supremo, ante la falta de constitución de la Junta arbitral, ha mantenido la competencia reforzada del Tribunal Superior de Justicia. En otras palabras, el hecho de que no se haga realidad un mandato legal por las causas que sean no puede dejar vacío de contenido el propio mandato, que en este caso es un sistema de solución. Sobre todo no puede dejar sin remedio, sin la existencia del mecanismo que sea para evitar el evidente daño jurídico al que conduciría la fulminación total del citado art. 39. A partir de este razonamiento también adquiere carta de naturaleza la suspensión de las actuaciones y la posibilidad de invocar la medida cautelar suspensiva de la LJCA, que de hecho fue admitida en este caso por la Sala.

Abundando en esta línea argumental, la demandante de amparo reitera los razonamientos esgrimidos en su escrito de alegaciones ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia. En síntesis, que existe actividad administrativa impugnada porque, conforme al art. 25 LJCA, es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración; que la negativa de la Administración del Estado a la petición de paralización de sus actuaciones se había producido en los términos del art. 44.3 LJCA, dejando abierto el plazo para recurrir del art. 46.6 LJCA; que en estos términos en poco se diferencian el art. 39.6 de la Ley del concierto económico y el art. 44.1 LJCA; y, en fin, que es arbitrario haberle cerrado el paso a la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, a pesar de haber utilizado los mecanismos propios de la normativa jurisdiccional común.

Finalmente la demandante de amparo señala que la vulneración en este caso del derecho a la tutela judicial efectiva pone en grave riesgo los derechos y principios básicos del Ordenamiento, por lo que la Sentencia incurre en una desproporción entre motivación e intereses protegidos, de una parte, y daños resultantes, de otra. Aduce al respecto que el concierto económico queda invalidado, y que ambas Administraciones pueden actuar invadiéndose sus competencias recíprocas, y los contribuyentes afectados quedarse arbitrariamente sujetos a cualquiera de ellas o a las dos, sin que dichas Administraciones puedan cuestionar entre ellas el conflicto de los puntos de conexión.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la resolución judicial recurrida, ordenando reponer la tramitación de los recursos contencioso-administrativos al momento inmediatamente anterior a su terminación por Sentencia, a fin de que se declare su admisibilidad y se dicte nueva Sentencia pronunciándose sobre las cuestiones planteadas en el escrito de demanda.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de febrero de 2007, acordó admitir la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario Ley 98 761/00-1, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la demandante de amparo, para que si lo desearan pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el recurso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 24 de abril de 2007, se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro del cual pudieron efectuar las alegaciones que tuvieron por conveniente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de la recurrente en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 25 de mayo de 2007, en el que dio por reiteradas y reproducidas las efectuadas en la demanda.

7. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en fecha 28 de mayo de 2007, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

a) Tras señalar que algunos de los motivos esgrimidos en la demanda de amparo suscitan cuestiones por completo ajenas a la jurisdicción constitucional de amparo, el Abogado del Estado señala como quejas más susceptibles de adecuarse al recurso de amparo las denuncias referidas a la incongruencia, la motivación constitucionalmente inaceptable, la indefensión y el indebido obstáculo para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, en su opinión, la auténtica cuestión suscitada es la atinente a la posible violación del derecho de acceso a la jurisdicción, por lo que la discusión sobre las razones dadas por el órgano judicial para declarar la inadmisibilidad de los recursos, es decir, el examen de la motivación de la Sentencia recurrida, debe hacerse desde la perspectiva del más exigente canon propio del derecho de acceso a la justicia, y no del general de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente.

Por otra parte, la alegación relativa a la incongruencia no puede acogerse, pues si realmente se trata de un vicio de incongruencia la demandante de amparo no habría agotado la vía judicial previa al no haber planteado el incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 LOPJ; SSTC 48/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 155/2006, de 22 de mayo, FJ 3). En realidad las denominadas incongruencias son de nuevo reconducibles a la motivación constitucionalmente incorrecta dada para declarar la inadmisibilidad de los recursos y frustrar así el acceso a la justicia. Algo parecido cabe decir de la indefensión, pues la recurrente ha dispuesto de plenas oportunidades de defensa y contradicción en el procedimiento contencioso-administrativo, denunciando en realidad bajo la queja de indefensión la inadmisión del recurso que le ha impedido acceder a la jurisdicción.

En definitiva, el recurso de amparo ha de centrarse en el acceso a la jurisdicción o al proceso, derecho del que gozan las personas jurídicas sólo frente a los Jueces y Tribunales, pero no respecto al legislador (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8). En este caso tanto la Diputación Foral de Álava como la Administración General del Estado gozan del derecho de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativo atribuido por el legislador. De los arts. 19.1 c) y d) y 44 LJCA resulta con toda claridad que en España la jurisdicción contencioso-administrativa no sólo tiene por misión controlar la conformidad a Derecho de la actividad administrativa a iniciativa del ciudadano, sino también resolver los litigios entre Administraciones basados en el Derecho administrativo (arts. 1.1 y concordantes LJCA). El orden contencioso-administrativo es la jurisdicción de Derecho común para conocer de las pretensiones que una Administración deduzca contra otra por razón de una actividad «sujeta al Derecho administrativo». Por lo tanto la Diputación recurrente puede lícitamente afirmar que ostenta un derecho fundamental de acceso a la jurisdicción o al proceso contencioso-administrativo en los términos admitidos por la STC 175/2001, de 26 de julio.

b) A continuación el Abogado del Estado se refiere a la posible falta de agotamiento de la vía judicial previa, por no haberse interpuesto recurso de casación contra la Sentencia recurrida en amparo (arts. 86 y 89.2 LJCA), ya que en este caso eran claros los preceptos estatales infringidos [arts. 24.1 CE y 69 c) LJCA]. Ahora bien, dado el tenor de la instrucción de recursos contenida en la Sentencia, no cabe reprochar a la demandante que no haya intentado preparar e interponer la casación ordinaria para agotar la vía judicial, por lo que se puede estimar cumplido el requisito del art. 44.1.a) LOTC (SSTC 5/2001, de 15 de enero, FJ 2; 146/2005, de 6 de junio, FJ 3; 241/2006, de 20 de julio, FJ 3).

c) En cuanto al fondo de la cuestión debatida, en los términos en los que ha quedado delimitada, el Abogado del Estado argumenta que tanto el art. 39 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, del concierto económico, como los arts. 65 a 67 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, crean una Junta arbitral, que no se ha constituido formalmente –lo que presupone la designación de sus miembros, vocales y presidente– ni, en consecuencia, ha funcionado nunca. Esta Junta goza de competencia, entre otras materias, para resolver «los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales... en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados» y de «los conflictos que surgen entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación del presente concierto económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales». Esta vía arbitral constituye un tipo singular de vía administrativa, en el sentido de que termina con un acuerdo, que es acto revisable por la jurisdicción contencioso-administrativa y, dentro de ella, por «la Sala correspondiente del Tribunal Supremo» (art. 39.5 de la

Ley 12/1981; art. 67 II de la Ley 12/2002). Pero es obvio que si la Junta no se ha constituido formalmente ni ha comenzado a funcionar no hay acuerdos de la Junta que puedan ser revisados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con lo que la atribución de esta competencia objetiva queda igualmente sin efectividad.

La situación descrita plantea justamente el problema de qué hacer mientras la Junta arbitral siga en situación durmiente con las controversias que se plantean entre la Administración tributaria foral y la Administración tributaria estatal; y especialmente ha de determinarse cuál ha de ser el Tribunal ante el que las Administraciones deban ventilar sus litigios.

d) Para el Abogado del Estado la respuesta que se da a la cuestión suscitada en la Sentencia recurrida es sorprendente desde una perspectiva estrictamente constitucional, sentado al respecto las siguientes premisas. En primer lugar, la inexistencia de la Junta arbitral –su no constitución formal– significa que carece de efectiva vigencia la singular vía administrativa regulada en el art. 39 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, y en los arts. 65 a 67 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, es decir, la vía arbitral de composición de controversias entre Administraciones. Ahora bien, con ello no se priva de su carácter de actividad administrativa a la que da origen a la controversia entre Administraciones sobre el punto de conexión o sobre la interpretación o aplicación del concierto. Para que, por ejemplo, exista una divergencia interpretativa sobre una norma del concierto entre la Administración foral y la Administración estatal es preciso que esa interpretación se haya hecho valer en un «caso concreto» concerniente a una «relación tributaria individual» (art. 39.1 Ley 12/1981, de 13 de mayo).

En segundo lugar, aunque el alcance objetivo de los posibles conflictos a los que se refieren los arts. 39 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, y 65 a 67 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, puede ser más amplio que el simple conflicto de competencia, sin duda es cierto que serán de naturaleza competencial la mayor parte de las controversias surgidas entre la Administración tributaria estatal y la Administración tributaria foral por razón del concierto económico. Ahora bien, el objeto de tales conflictos seguirá siendo la actividad administrativa desplegada en el «caso concreto» concerniente a una o varias «relaciones tributarias individuales». Lo que ocurre es que, por tratarse justamente de una controversia competencial, el recurso contencioso-administrativo quedará ceñido a un posible vicio o fundamento impugnativo de esa actividad administrativa referida a un «caso concreto», a saber, el vicio de incompetencia, y ese vicio será hecho valer por una Administración que se estima competente o, más en general, que entiende lesionada la propia competencia. Por lo tanto no ha lugar a distinguir, como si fueran dos entidades ideales distintas, la actividad administrativa del caso concreto centrado en una relación tributaria individual y el conflicto de competencia. Este último tiene por objeto la primera (en la que tiene lugar la invasión o, en general, la lesión de la competencia ajena) y se encauza a través del procedimiento contencioso-administrativo, si bien contraído exclusivamente a la infracción de las reglas de distribución de competencias. Pero la actividad administrativa objeto de control en el litigio contencioso-administrativo entre Administraciones por razón de la competencia es sólo una: la relativa al «caso concreto concerniente a relaciones tributarias individuales».

En tercer lugar, aduce que la LJCA se refiere en general a «litigios entre Administraciones Públicas» [arts. 44.1, 46.6 ó 81.1 c), por ejemplo]. Pero tanto la LJCA como otras leyes vienen a reconocer que los litigios competenciales son una clara subespecie de los litigios entre Administraciones que cabe residenciar ante los Tribunales contencioso-administrativos [art. 19.1, d) y e) LJCA, en su referencia al «ámbito de autonomía» o, claramente, art. 66

LRBRL]. Los litigios competenciales entre Administraciones carecen de relevancia constitucional y por ello han de estar fundados en normas de Derecho administrativo (cfr. art. 1.1 LJCA). Como se dice en la STC 44/2007, de 1 de marzo, «no cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia puede residenciarse, sin más, en el proceso relativo a los conflictos constitucionales de competencia. Para ello se requiere, entre otras condiciones, que la controversia afecte a la definición o delimitación de los títulos competenciales en litigio y, más exactamente, a la delimitación de estos títulos contenida en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes del bloque de la constitucionalidad que delimitan las competencias estatales y autonómicas» (FJ 3). Por lo demás los conflictos entre Administración del Estado y Diputaciones Forales jamás podrán alcanzar rango constitucional, puesto que las Diputaciones Forales no están mencionadas como parte legítima en los conflictos constitucionales (arts. 59.1 y 60 LOTC). Las Diputaciones Forales sólo pueden promover conflictos en defensa de su autonomía frente a las agresiones del legislador (disposición adicional cuarta, 2 LOTC).

Por último, para el Abogado del Estado la consecuencia de la falta de efectiva vigencia de las especiales disposiciones legales relativas a la Junta arbitral del concierto no puede ser otra que la aplicación de las reglas procesales generales para los litigios entre las Administraciones públicas. Argumenta al respecto que el art. 39 de la Ley 12/1981, de 13 de enero, al igual que los arts. 65 a 67 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, tienen la misma naturaleza de *lex specialis*, regulan un tipo especial o singular de vía administrativa para componer divergencias entre ambas Administraciones relativas a la interpretación y aplicación del concierto económico. Si esta vía carece de efectiva vigencia por el momento sólo cabe aplicar las normas generales, lo que significa que tanto una Diputación Foral como la Administración General del Estado pueden dirimir sus controversias competenciales en el orden contencioso-administrativo, de conformidad con los arts. 19.1 c) y e), 44 y disposición adicional primera, 1 LJCA. Naturalmente, no estando en vigencia efectiva la vía arbitral, no lo está tampoco la especial atribución de competencia objetiva a la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Por lo tanto los litigios competenciales suscitados con ocasión de aplicar el concierto económico deberán plantearse ante el Tribunal contencioso-administrativo que resulte competente por aplicación de las reglas generales de los arts. 8 a 14 LJCA, el aseguramiento de cuya recta aplicación queda extramuros de la jurisdicción constitucional de amparo.

e) Aplicando estas consideraciones generales al caso de autos, es diáfano, a juicio del Abogado del Estado, que se ha vulnerado el derecho de la demandante de amparo a acceder a la jurisdicción o al proceso contencioso-administrativo (art. 24.1 CE), dado que el legislador ha configurado el orden contencioso-administrativo como el que ha de conocer y fallar también los litigios competenciales entre Administraciones basados en el Derecho administrativo.

No resulta aceptable desde la perspectiva constitucional del derecho de acceso a la jurisdicción sostener que lo que pretende la demandante de amparo es que el Tribunal Superior de Justicia sustituya a la Junta arbitral, pues ésta, como ha quedado expuesto, es un órgano administrativo que dicta actos administrativos revisables en vía jurisdiccional, con lo que se última una singular vía de composición interadministrativa. La Diputación recurrente no pide a la Sala que dicte un acto administrativo, sino una Sentencia que decida, con la fuerza jurídica y autoridad propias de este tipo de resolución judicial, si es o no competente la Administración General del Estado para la gestión, inspección, revisión y recaudación del IVA en supuestos concretos (abandono o salida del régimen

de depósito distinto al aduanero por parte de sociedades dedicadas a la producción de vino con residencia en el territorio foral alavés que realizan compras y ventas de productos intermedios vinícolas entre ellas), y, en el caso de que no lo sea, anule las actuaciones administrativas estatales que se suponen invasoras de la competencia tributaria foral. Esta es una pretensión perfectamente adecuada a un litigio competencial entre Administraciones públicas, cuya inclusión dentro de los límites jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo ha quedado justificada en las precedentes consideraciones. En definitiva, la Diputación recurrente en amparo formuló ante el Tribunal Superior de Justicia una típica pretensión anulatoria (art. 31.1 LJCA) con expresa declaración de reconocimiento de la competencia propia y de la invasión padecida encuadrable en el art. 31.2 LJCA.

Tampoco considera aceptable el Abogado del Estado, desde la perspectiva del derecho de acceso al proceso, señalar que la competencia revisora corresponde a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y no al Tribunal Superior de Justicia, ya que la singular competencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sólo puede entenderse efectiva respecto de los Acuerdos de la Junta arbitral. Pero la actividad administrativa sometida a la revisión del Tribunal Superior de Justicia no incluye ningún acuerdo de dicha Junta, sino actuaciones administrativas imputables originariamente a la Dependencia Regional de Aduanas e Impuestos Especiales del País Vasco.

Finalmente tampoco estima atendible la tesis de la Sentencia recurrida según la cual no existe actividad administrativa revisable. Como se ha razonado esa actividad sí existía y era llevada a cabo por la Dependencia Regional de Aduanas e Impuestos Especiales del País Vasco en los casos particulares ya indicados, cuya inclusión en la esfera competencial de la Administración General del Estado ha sido defendida por los órganos de ésta frente a la opinión de la demandante de amparo. Esta defensa de la propia competencia por las autoridades tributarias nacionales supone tanto como afirmar que no eran inválidas por razón de incompetencia las actuaciones inspectoras de la Dependencia Regional y las demás que pudieran derivarse de ella, mientras que la Diputación Foral basaba su recurso en la tesis exactamente opuesta. Había, pues, actividad administrativa revisable, de manera que la Sentencia recurrida viola el derecho de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativo de la Diputación recurrente.

El Abogado del Estado concluyó su escrito interesando de este Tribunal que dicte Sentencia otorgando el amparo por haberse violado el derecho de acceso a la jurisdicción de la Diputación Foral de Álava.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 22 de junio de 2007, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

a) Dos parecen ser las pretensiones que la demandante de amparo formuló en su demanda contencioso-administrativo: la primera, que se reconociera su competencia para las liquidaciones del IVA con preferencia a la Administración del Estado, respecto a la que no deja de reconocer que la competencia para el conocimiento de esta pretensión corresponde a la Junta arbitral (art. 39 Ley 12/1981), pero que ante la inexistencia de dicha Junta la plantea ante el Tribunal Superior de Justicia por considerarlo competente, con la petición de que, si no fuese así, determine el órgano competente; la segunda, se refiere a la impugnación de varios actos administrativos presuntos, ya que requirió a la Delegación Territorial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que paralizara los expedientes de liquidación que afectaban a dieciséis empresas, recurriendo la inactividad de ésta (art. 25.2

LJCA) previo cumplimiento del requisito establecido en el art. 44 LJCA.

De lo anterior se desprende, a juicio del Ministerio Fiscal, la coexistencia de dos procedimientos distintos en uno sólo, ya que, respecto a la primera pretensión el Tribunal Superior de Justicia actuaría en sustitución de la Junta arbitral, lo que conllevaría que su actuación no fuese plenamente jurisdiccional. Simultáneamente coexistiría un recurso ordinario contencioso-administrativo, que tendría por objeto la impugnación de diversos actos presuntos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que no paralizó los expedientes, ni contestó los requerimientos de la Diputación demandante de amparo.

b) A juicio del Ministerio Fiscal en este caso se ha fundamentado la inexistencia de actuación administrativa de una manera insuficiente, ya que toda la argumentación se basa en que la competencia para resolver la duda competencial respecto al IVA le corresponde a la Junta arbitral, lo cual es correcto. Pero es que además está acreditado en la causa que dicho órgano no existe, y ante esa inexistencia el Tribunal Superior de Justicia se declaró competente al comienzo del pleito, limitándose a afirmar en la Sentencia que «no puede intervenir este Tribunal por varias razones: porque no es el órgano que sustituye a la Junta arbitral y asume sus competencias».

Este razonamiento no es motivación suficiente, ya que en el mismo proceso había reconocido previamente su competencia, y esa mutación de criterio que se aprecia en la Sentencia, reflexiva y razonada, debía ser dada a conocer a las partes, no bastando que el juzgador haya meditado mucho. Sin embargo en la Sentencia no se hace ninguna referencia a las razones que han llevado a la Sala a dicho cambio de criterio, salvo que se considere suficiente que se califique el Tribunal como «no competente para resolver conflictos de competencia». Tal vez no lo sea por su propia naturaleza, pero lo podrá ser tal como decidió como sustituto de la Junta arbitral hasta que se constituya.

c) La motivación insuficiente es todavía más patente si se relaciona con la segunda pretensión actora. Sin decirlo se da a entender en la Sentencia que, al no existir la Junta arbitral, no es posible, no ya resolver el conflicto entre Administraciones, sino ni siquiera que exista dicho conflicto, y si no puede existir el conflicto tampoco podrán darse obligaciones para las Administraciones derivadas del conflicto. La posibilidad del conflicto debió ser tenida en cuenta por el legislador como previa a la institución de la Junta como órgano arbitral, ya que sólo se crea un órgano de esa naturaleza si se prevé la posibilidad de conflictos, y la obligación del art. 39.6 de la Ley del concierto económico de abstenerse no deberá estar supeditada a la preexistencia del órgano y sí del conflicto. En este contexto la pretensión de la demandante de amparo de que se impusiera a la Administración estatal el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 39.6 de la Ley del concierto, tras desestimar por silencio el requerimiento por aquella formulado, merecía ser contestada en el proceso por el órgano jurisdiccional, aunque fuera desechada la otra petición de fondo.

En opinión del Ministerio Fiscal el Tribunal de Justicia ha optado por una interpretación de la legalidad contraria al principio pro accione, ya que lo que en definitiva parece llevarle a no dar una respuesta a la solicitud de la demandante de amparo es considerar inadecuado el cauce procedimental, pues, tras declararse competente, termina por no resolver al entender que falta un requisito, concretamente, la actividad administrativa, con la agravación además para el instante de que niega una solución al conflicto, pese a reconocer que el cauce para su resolución es el del art. 39 de la Ley del concierto económico y asumir la competencia dada la inexistencia de la Junta arbitral. Es cierto que el Tribunal Superior de Justicia no es el órgano competente para conocer de las impugnaciones de los

actos de la Junta arbitral, pero lo que se le pidió no era que fiscalizara a la Junta, sino la que la sustituyera.

d) Si bien es cierto que no puede hablarse de incongruencia omisiva, como hace la demandante, pues todas las pretensiones han sido respondidas por el órgano judicial, no es menos cierto que la cuestión planteada ha sido incorrectamente respondida, lo que nos sitúa ante un claro supuesto de deficiencia en la motivación.

Además la solución dada coloca a la Administración recurrente ante un evidente vacío, ya que de la inexistencia del órgano arbitral se deduce la imposibilidad de solucionar los conflictos internormativos que pudieran surgir, situación que se viene manteniendo desde el año 1981.

En consecuencia el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal que dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de la Sentencia recurrida para que se dicte una nueva que se pronuncie sobre las pretensiones formuladas.

9. Por providencia de 7 de febrero de 2008, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 862/2004, de 15 de noviembre, que, en aplicación de la causa prevista en el art. 69 c) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Diputación Foral de Álava contra las desestimaciones presuntas, por silencio administrativo, de los requerimientos formulados al Delegado Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el País Vasco, para que cesasen los expedientes de investigación y comprobación abiertos a distintas empresas con residencia fiscal en Álava en relación con las liquidaciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) correspondientes a operaciones asimiladas a las importaciones por salida a consumo de vino sujetas a impuestos especiales.

La demandante de amparo imputa a la Sentencia recurrida la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE) en varias de sus vertientes: por carecer de la necesaria motivación, al no razonar sobre la inexistencia de actividad administrativa impugnada (art. 25.2 LJCA); por incurrir en vicio de incongruencia, ya que en su caso debería haberse aplicado la causa de inadmisibilidad del apartado a), en vez del apartado c), del art. 69 LJCA; por resultar arbitraria la decisión judicial, ya que con anterioridad el órgano judicial se había declarado competente para conocer de los recursos interpuestos; y, en fin, por haber impedido el acceso a la jurisdicción con base en una rigurosa interpretación de la legislación procesal, lesiva de aquel derecho fundamental.

El Abogado del Estado, tras descartar la falta de agotamiento de la vía judicial previa, por no haberse interpuesto recurso de casación contra la Sentencia impugnada, reconduce las quejas de la demandante de amparo al derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, pronunciándose a favor de la estimación del recurso, por considerar que en este caso ha resultado vulnerado el mencionado derecho fundamental, dado que el legislador ha atribuido al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento y fallo de los litigios competenciales entre Administraciones Públicas basados en el derecho administrativo.

El Ministerio Fiscal también se pronuncia a favor de la estimación de la demanda de amparo. En su opinión el

órgano judicial ha fundamentado de manera insuficiente la aplicación de la causa de inadmisibilidad apreciada, esto es, la inexistencia de actividad administrativa, ya que, habiendo reconocido previamente en el proceso su competencia, no razona en la Sentencia el cambio de criterio.

2. Antes de proceder al examen de las cuestiones planteadas hemos de comenzar por descartar, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, el posible incumplimiento del requisito de haber agotado, previamente a la interposición de la demanda de amparo «todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial» [art. 44.1 a) LOTC, en la redacción anterior a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), lo que, en caso contrario, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, habría de determinar en este momento procesal su inadmisión (STC 175/2005, de 4 de julio, FJ 2, por todas).

En efecto, la Sentencia impugnada en amparo era susceptible, en principio, de ser recurrida en casación, siempre que el recurso se fundara en una infracción de las normas de derecho estatal (arts. 86 y 89.2 LJCA), lo que no era particularmente difícil en este caso, ya que, de acuerdo con el planteamiento que la demandante efectúa en el recurso de amparo, son precisamente los arts. 24.1 CE y 69 c) LJCA los preceptos que considera infringidos por aquella Sentencia.

No obstante, dado el tenor de la instrucción de recursos que se contiene en la Sentencia, según la cual «contra esta Sentencia no cabe recurso ordinario de casación», no puede reprochársele a la demandante de amparo que no haya intentado la presentación e interposición del recurso de casación. En tal sentido, este Tribunal tiene declarado que, aunque la instrucción de recursos no forma parte del *decisum* de la resolución, «la instrucción o información errónea acerca de los recursos facilitada por los órganos judiciales, dada la *auctoritas* que corresponde a quien la hizo constar (STC 26/1991, de 11 de febrero, FJ 1), es susceptible de inducir a error a la parte litigante, que hay que considerar en todo caso excusable “dada la autoridad que necesariamente ha de merecer la decisión judicial” (SSTC 79/2004, de 5 de mayo, FJ 2; 244/2005, de 10 de octubre, FJ 3), pues “si la oficina judicial [ha] ofrecido indicaciones equivocadas sobre los recursos utilizables... el interesado, aun estando asistido por expertos en la materia, podría entender por la autoridad inherente a la decisión judicial, que tales indicaciones fueran ciertas y obrar en consecuencia” (*ibidem*). De este modo, a los efectos que nos ocupan, no es razonable exigir a la parte que contravenga o salve por sí misma la instrucción o información de recursos consignada en la resolución judicial, aunque ésta puede resultar o resulte errónea, dada la delicada disyuntiva en la que en caso contrario se le sitúa como consecuencia de la necesidad de cumplir las dos exigencias de agotar la vía judicial previa [arts. 43.2 y 44.1 a) LOTC] y de interponer el recurso de amparo dentro [del plazo legalmente previsto desde] la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (arts. 43.2 y 44.2 LOTC)» [STC 241/2006, de 20 de julio, FJ 3).

3. Despejado el anterior óbice procesal, las vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva que en sus diferentes vertientes la demandante de amparo imputa a la Sentencia recurrida son todas ellas reconducibles, como el Abogado del Estado señala, a la perspectiva constitucionalmente más exigente del derecho de acceso a la jurisdicción como vertiente propia del aquel derecho fundamental, pues la queja actora se contrae en esencia a los reproches de inconstitucionalidad que le merecen las razones en las que el órgano judicial ha fundado la decisión de declarar la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos, impidiendo con ello el enjuiciamiento de la pretensión formulada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así pues el adecuado encu-

dramiento de las quejas de la demandante de amparo, en los términos en los que han sido planteadas, ha de conducir a subsumirlas en la atinente a la posible lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, lo que implica que la decisión de inadmisibilidad impugnada hayamos de enjuiciarla desde la perspectiva del más severo canon propio de esta vertiente del derecho fundamental, en vez del más general de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente.

La resolución de la cuestión planteada en los términos en los que ha quedado delimitada requiere traer a colación, siquiera sea someramente, la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas jurídico-públicas, a fin de determinar si son o no titulares del derecho de acceso a la jurisdicción, y, en el supuesto de que la demandante de amparo lo fuera en este caso, también sobre esta concreta vertiente de dicho derecho fundamental.

4. Este Tribunal tiene declarado en la STC 175/2001, de 26 de julio, que «las personas públicas son titulares, también, del derecho de acceso al proceso», aunque «esta vertiente del art. 24.1 CE sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador». «Corresponde a la Ley procesal –se continúa afirmando en la Sentencia– determinar, entonces, los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado. Lógicamente, aquella tarea de configuración legal ha de ejercerse con sometimiento al ordenamiento constitucional, lo que impide no sólo exclusiones procesales arbitrarias, sino incluso aquellas otras que, por su relevancia o extensión, pudieran hacer irreconocible el propio derecho de acceso al proceso. El alcance limitado del art. 24.1 CE en relación con las personas jurídico públicas actúa, según venimos diciendo, respecto del legislador, no en relación con el Juez» (FJ 8; en el mismo sentido, STC 311/2006, de 23 de octubre, FJ 1).

Pues bien, la Diputación Foral de Álava en el caso que nos ocupa goza del derecho de acceso al proceso o a la jurisdicción contencioso-administrativa por expresa atribución del legislador. En efecto, el art. 1.1 LJCA atribuye a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo el conocimiento «de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo». Por su parte el art. 19.1 e) LJCA dispone que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entre otras personas jurídico-públicas, «las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como de los Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales». Y, en fin, el art. 44 LJCA contempla expresamente en el seno del procedimiento contencioso-administrativo los litigios entre Administraciones públicas. Es suficiente el recordatorio de los referidos preceptos de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa para concluir, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, que en nuestro Ordenamiento la jurisdicción contencioso-administrativa, no sólo tiene por misión controlar la conformidad a Derecho de la actividad administrativa a iniciativa de un ciudadano, sino también resolver los litigios entre Administraciones basados en el Derecho administrativo, de modo que, en lo que ahora interesa, sin adelantar pronunciamiento alguno sobre la queja actora, hemos de afirmar que la Diputación Foral de Álava es titular del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa para impugnar actos emanados de

la actuación de la Administración del Estado que afecten a su ámbito de autonomía.

5. La interpretación judicial de las normas de acceso al proceso está guiada también en relación con las personas jurídico públicas por el principio *pro actione* cuando se trate del acceso a la jurisdicción (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8).

Al respecto es doctrina consolidada de este Tribunal que el primer contenido en un orden lógico y cronológico del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas. Un derecho que, no solo puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución, sino también por aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas normas preservan y los intereses que se sacrifican, de forma que la negación de la concurrencia del presupuesto o requisito en cuestión sea arbitraria o irrazonable.

Es asimismo doctrina reiterada que la apreciación de las causas legales que impiden un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas corresponde, con carácter general, a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función que les es propia ex art. 117.3 CE, no siendo, en principio, función del Tribunal Constitucional revisar la legalidad aplicada. Sin embargo corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar los motivos y argumentos en los que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que de forma equivalente elude pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado. Y ello, como es obvio, no para suplantarse la función que a los Jueces y Tribunales compete para aplicar las normas jurídicas a los casos concretos controvertidos, sino para comprobar si el motivo apreciado está constitucionalmente justificado y guarda proporción con el fin perseguido por la norma en que se funda. Dicho examen permite, en su caso, reparar en esta vía de amparo, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal, sino también, aun existiendo ésta, la aplicación o interpretación que sea arbitraria o infundada, o resulte de un error patente que tenga relevancia constitucional o que no satisfaga las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental (SSTC 321/1993, de 8 de noviembre, FJ 3; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 3; 35/1999, de 22 de marzo, FJ 4; 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3; 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 4).

En otras palabras, en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión o de no pronunciamiento sobre el fondo ha de verificarse de forma especialmente intensa, dado que rige en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia para los Jueces y Tribunales, que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida, quedando aquéllos compelidos a interpretar las normas procesales, no sólo de manera

razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, con interdicción de aquellas decisiones que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas a la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia del cierre del proceso. En todo caso el principio *pro actione* no supone ni exige necesariamente que se seleccione la interpretación de la legalidad más favorable a la admisión entre todas las posibles (SSTC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3; 3/2004, de 14 de enero, FJ 3; 294/2005, de 21 de noviembre, FJ 2; 63/2006, de 27 de febrero, FJ 2; 127/2006, de 24 de abril, FJ 2; 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 3; 1/2007, de 15 de enero, FJ 2; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2, por todas).

Finalmente hemos dicho también que el art. 24.1 CE impone que cualquier derecho o interés legítimo obtenga tutela efectiva de los Jueces y Tribunales (SSTC 71/1991, de 8 de abril, FJ 3; 210/1992, de 30 de noviembre, FJ 3; 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3).

6. En este caso la Diputación Foral de Álava interpuso varios recursos contencioso-administrativos contra las desestimaciones presuntas, por silencio administrativo, de distintos requerimientos formulados al Delegado Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el País Vasco para que cesasen las actuaciones de comprobación e investigación dirigidas a determinadas empresas con domicilio fiscal en Álava en orden a las liquidaciones del IVA correspondientes a operaciones asimiladas a las importaciones por salida a consumo de vino sujetas a impuestos especiales, por entender que, de conformidad con la Ley 12/1981, de 13 de mayo, modificada por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, del concierto económico, dicha materia era competencia exclusiva de la Diputación Foral de Álava, atribuyéndose, en consecuencia, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria competencias que no le correspondían. Como medida cautelar, con base en los arts. 129 y 130 LJCA, interesó la suspensión de los expedientes incoados.

En el suplico del escrito de formalización de la demanda solicitaba que se confirmase la paralización de las referidas actuaciones inspectoras desarrolladas por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, que se decretase la nulidad de dichas actuaciones realizadas con posterioridad a los requerimientos de paralización formulados, que se repusiera a los interesados en la situación jurídica inmediatamente anterior al instante en que tales actuaciones deben ser declaradas nulas de pleno derecho y, en fin, que se declarase que la competencia para la gestión, inspección, revisión y recaudación del IVA relativas a las operaciones controvertidas no correspondía a la Administración del Estado, sino a la Diputación Foral de Álava.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia País Vasco, si bien se había declarado competente para conocer de los recursos interpuestos por Auto de 26 de julio de 2000, con posterioridad, concluida su tramitación, previa audiencia a las partes sobre la concurrencia de la posible causa de inadmisibilidad finalmente apreciada, dictó la Sentencia núm. 862/2004, de 15 de noviembre, en la que declaró la inadmisibilidad de los recursos por concurrir la causa prevista en el art. 69 c) LJCA, esto es, que los recursos contencioso-administrativos «tuviera[n] por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación».

En la Sentencia, cuya fundamentación jurídica se ha reproducido parcialmente en los antecedentes de esta resolución, la Sala razona, en síntesis, que lo pretendido en el recurso es que se resuelva un conflicto de competencias entre la Diputación Foral de Álava y la Administra-

ción del Estado, asumiendo las funciones de la inexistente Junta arbitral. En este sentido argumenta que el cauce idóneo para resolver dicho conflicto es el sometimiento a la Junta arbitral prevista en el art. 39.1 de la Ley del concierto económico, y que en el ámbito de las estas controversias interadministrativas no puede intervenir el Tribunal Superior de Justicia porque «no es el órgano que sustituye a la Junta arbitral y asume sus competencias, ni tan siquiera es el órgano judicial fiscalizador de sus decisiones, labor que recae en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –art. 39.5 de la Ley del concierto; y porque no es competente para resolver conflictos de competencia». A la precedente consideración añade la Sala que, «habiéndose dejado al margen toda impugnación de las actuaciones administrativas tributarias origen del conflicto, los actos de gestión producidos, a los que sólo se hace mención para interesar su anulación como consecuencia de la resolución del conflicto competencial, y descartándose cualquier implicación del asunto con la inactividad administrativa contemplada en el art. 25.2 de la Ley de la Jurisdicción, nos encontramos en el presente supuesto sin actividad administrativa impugnada del art. 25 y siguientes de la Ley mencionada, o más precisamente, ante un recurso contencioso-administrativo que no tiene por objeto actuaciones susceptibles de impugnación» (fundamento de Derecho segundo).

7. El examen de la queja de la recurrente en amparo debe partir de la previa consideración de que la Ley 12/1981, de 13 de mayo, modificada por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba el concierto económico entre el Estado y el País Vasco, aplicable al caso *ratione temporis*, preveía la constitución de una Junta arbitral que resolviera «los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto de sociedades o por el Impuesto sobre el valor añadido. Asimismo, entenderá de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente concierto económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales» (art. 39.1). Tras determinar la composición de la Junta (art. 39.2 y 3) y la adopción de las normas de procedimiento, legitimación y plazos (art. 39.4), se disponía que los Acuerdos de la Junta arbitral, «sin perjuicio de su carácter ejecutivo, serán únicamente susceptibles de recurso en vía contencioso-administrativa ante la sala correspondiente del Tribunal Supremo» (art. 39.5). Finalmente, se establecía que «[C]uando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas se abstendrán de cualquier actuación que no sea la interrupción de la prescripción» (art. 39.6). Similares previsiones se contienen en la vigente Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (arts. 65 a 67).

Así pues es a la Junta arbitral prevista en el art. 39.1 LJCA a la que le correspondería conocer de los conflictos de competencia, entre otras materias, que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales «en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados», y los que surjan entre las citadas Administraciones «como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente concierto económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales». Como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, esta vía arbitral, prevista en la Ley del concierto, ha de concep-

tuarse como un tipo singular de vía administrativa previa, que termina con un acuerdo que es un acto administrativo revisable por la jurisdicción contencioso-administrativa y, dentro de ella, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 39.5).

Todas las partes personadas se muestran de acuerdo, criterio que también ha sostenido el Tribunal Superior de Justicia en su Sentencia, en que la controversia planteada en este caso entre la Diputación Foral de Álava y la Administración General del Estado era perfectamente subsumible en el supuesto de los conflictos de competencia entre ambas Administraciones a los que se refiere el art. 39 de la Ley del concierto económico y, en consecuencia, que su resolución en vía administrativa correspondería a la Junta arbitral, cuyo Acuerdo sería impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El problema surge porque, pese a estar legalmente prevista su constitución desde el año 1981, aún no se ha formalizado la constitución de la referida Junta arbitral, suscitándose entonces la cuestión de qué hacer con las controversias que se planteen entre la Administración tributaria estatal y la Administración tributaria foral y, en particular, si dichas controversias son o no residenciables en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En este proceso de amparo, dado su limitado objeto, hemos de limitarnos a determinar si la decisión judicial impugnada que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos ha vulnerado o no en este caso, de acuerdo con la doctrina constitucional reseñada, el derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), ámbito al que debe circunscribirse, por lo tanto, nuestro pronunciamiento.

8. La primera de las razones en las que el órgano judicial funda su decisión de inadmisión, esto es, la no constitución de la Junta arbitral, cuyas funciones se pretende que asuma, y su falta de competencia para resolver conflictos de competencia, desde la perspectiva de control que nos corresponde se revela por su rigorismo y excesivo formalismo desfavorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, con la desproporcionada consecuencia en este caso de impedir que pueda impetrarse la tutela judicial respecto de derechos e intereses legítimos.

En efecto, como el Abogado del Estado alega, el art. 39 de la Ley del concierto económico tiene la naturaleza de una *lex specialis* que, al prever la Junta arbitral, establece un tipo singular de vía administrativa para resolver los conflictos de competencia entre la Administración tributaria foral y la Administración tributaria estatal en relación, entre otras materias, con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados, así como con la interpretación y aplicación del concierto a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales, configurándose además como vía administrativa previa a la jurisdiccional.

Pues bien, la falta de constitución formal de la Junta arbitral no puede conducir a privar de toda posibilidad de tutela jurisdiccional a los intereses legítimos en este caso afectados, impidiendo a sus titulares el acceso a la vía judicial en defensa de los mismos, sino que ha de llevar, por el juego del principio *pro actione*, a la aplicación de la normativa general, que permite que puedan residenciarse y dirimirse en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo controversias competenciales entre la Diputación Foral de Álava y la Administración General del Estado, como las suscitadas en el caso que nos ocupa.

En este sentido ha de traerse a colación que los órganos del orden jurisdicción contencioso-administrativo conocen «de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas a Derecho Administrativo» (art. 1.1 LJCA).

Por su parte el art. 19 LJCA reconoce que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo tanto «[L]a Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y las disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a ellas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización» como «[L]as Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otra o los de otras Entidades locales».

Más concretamente, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, el art. 44 LJCA contempla como supuesto específico susceptible de ser objeto del procedimiento contencioso-administrativo los litigios entre Administraciones públicas, regulando la posibilidad de que la Administración que interponga el recurso dirija un requerimiento a la otra al objeto de que previamente a la interposición del recurso derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material o inicie la actividad a que esté obligada.

Finalmente ha de señalarse también que la disposición adicional primera, 1 LJCA dispone, en orden a la determinación de las Administraciones públicas cuya actuación es susceptible de ser impugnada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 1.2), que en la Comunidad Autónoma del País Vasco debe incluirse en esa determinación a las Diputaciones Forales y la Administración institucional de ellas dependientes.

Por lo tanto una interpretación de la normativa aplicable informada y presidida por el principio *pro actione* ha de conducir a apreciar que, pese a la no constitución formal de la Junta arbitral prevista en la Ley del concierto económico, el litigio competencial en este caso suscitado entre la Diputación Foral de Álava y la Administración General del Estado con ocasión de la aplicación del concierto económico era residenciable ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, al que le corresponde el conocimiento de los litigios competenciales entre Administraciones públicas basados en el Derecho administrativo.

En esta línea de razonamiento ha de descartarse, frente a lo que se argumenta al respecto en la Sentencia impugnada, que la demandante de amparo pretendiese que el Tribunal Superior de Justicia sustituyese a la Junta arbitral en la resolución del conflicto de competencias planteado contra la Administración General del Estado. La Diputación Foral de Álava no ha pedido al órgano judicial que dictase un acto administrativo, que es el tipo de acto que podría dictar la Junta arbitral, sino una decisión judicial, una Sentencia, en la que lo que se pedía del órgano judicial es que se pronunciara sobre si la competencia de las actuaciones controvertidas correspondía a la Administración General del Estado o a la Diputación Foral de Álava y, en este último caso, que anulase las actuaciones fiscales investigadoras y comprobadoras llevadas a cabo por aquélla al invadir el ámbito competencial de la demandante de amparo. En definitiva, como afirma el Abogado del Estado, la demandante de amparo ha formulado ante un órgano del orden jurisdiccional contencioso-administrativo con ocasión de un litigio competencial entre Administraciones públicas una típica pretensión anulatoria de las concretas actuaciones controvertidas, con expresa declaración de reconocimiento de la competencia propia y de la invasión padecida, pretensiones ambas encuadrables en el art. 31.1 y 2 LJCA.

9. En este orden de consideraciones hemos de señalar que no corresponde a este Tribunal determinar cuál es el órgano judicial del orden jurisdiccional contencioso-

administrativo competente para conocer, de acuerdo con las normas de competencia recogidas en los arts. 8 a 14 LJCA, de los recursos contencioso-administrativos interpuestos en este caso por la Diputación Foral de Álava contra la desestimación de los requerimientos que dirigió a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en relación con las actuaciones controvertidas. Desde la perspectiva del control que nos corresponde es suficiente con constatar la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las pretensiones deducidas por la demandante de amparo y con recordar que, de conformidad con el art. 7.3 LJCA, «la declaración de incompetencia adoptará la forma de auto y deberá efectuarse antes de la Sentencia, remitiéndose las actuaciones al órgano de la Jurisdicción que se estime competente para que ante él siga el curso del proceso». En tal sentido este Tribunal tiene declarado que el transcrito art. 7.3 LJCA «hace posible la reorientación del recurso interpuesto ante órgano incompetente hacia el que ostenta la competencia, y en tal sentido expresa un principio de favorecimiento de la acción y de la conservación de los actos procesales que resulta inherente, desde luego, al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)» (STC 147/2005, de 6 de junio, FJ 2). De modo que si el Tribunal Superior de Justicia no se consideraba competente en este caso para conocer de las pretensiones ante él deducidas, correspondientes al ámbito jurisdiccional de las mismas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como se ha expuesto, tendría que haber procedido a remitir las actuaciones al órgano de la jurisdicción que estimase competente.

10. La segunda de las razones en las que el órgano judicial sustenta su decisión de inadmisión, esto es, la no existencia de actuaciones administrativas susceptibles de impugnación, desde la perspectiva de control que nos corresponde, se revela también, por su rigorismo y excesivo formalismo, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso.

En este caso el carácter competencial de las controversias entre la Diputación Foral de Álava y la Administración General del Estado no priva de su carácter de actividad administrativa a las concretas actuaciones concernientes a varias relaciones tributarias individuales que dan origen de dicho conflicto. Como señala el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, no ha lugar a distinguir como si fueran dos entidades ideales distintas la actividad administrativa de los casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales y el conflicto de competencia entre ambas Administraciones, pues este último tiene por objeto las primeras y se encauza a través de un procedimiento contencioso-administrativo, si bien contraído exclusivamente a la infracción de las reglas de distribución de competencias. Existe, pues, una concreta actividad administrativa revisable objeto de control en el litigio contencioso-administrativo entre las Administraciones por razón de la competencia, que no es otra que la actividad de investigación y comprobación llevada a cabo por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en relación con concretas y determinadas relaciones tributarias individuales cuestionada por la Diputación Foral de Álava y cuya nulidad interesaba por invadir su competencia tributaria foral.

De otra parte, como también pone de manifiesto el Abogado del Estado, la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa viene a reconocer los litigios competenciales como una subespecie de los litigios entre Administraciones públicas [art. 19 d) y e), en relación con los arts. 44.1, 46.6, 81.1 c)], careciendo en todo caso de relevancia constitucional los conflictos entre la Administración General del Estado y las Diputaciones Forales.

Así pues, desde la perspectiva de control que nos corresponde, no puede estimarse una interpretación de la legislación procesal aplicable acorde con el principio pro

actione la apreciación judicial de que en este caso no existía una actividad administrativa jurisdiccional revisable.

11. Las precedentes consideraciones permiten concluir que la Sentencia impugnada, al declarar la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Diputación Foral de Álava por estimar que concurría la causa prevista en el art. 69 c) LJCA, ha lesionado el derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

En cuanto a los efectos del otorgamiento del amparo, no procede declarar la admisibilidad de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la demandante de amparo, como solicita ésta, sino únicamente anular la Sentencia impugnada, retrotrayendo las actuaciones judiciales al momento inmediatamente anterior a ella, para que se dicte una nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por la Diputación Foral de Álava y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 864/2004, de 15 de noviembre, recaída en el procedimiento ordinario Ley 98 761/00-1, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de Sentencia, para que se dicte una nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil ocho.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 11 de febrero de 2008 dictada en el recurso de amparo núm. 7782-2004*

Con el respeto que me merecen siempre los criterios de mis colegas, aun cuando no los comparto, ejercito la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC formulando Voto particular respecto de la Sentencia dictada en el actual proceso, de la que he sido Ponente, expresando, como tal, el parecer de la Sala.

En ese papel me he ceñido a lo que es jurisprudencia consolidada de este Tribunal, partiendo de la STC 175/2001, de 26 de julio.

Es precisamente respecto de esa Sentencia, clave inicial en este caso, respecto de la que se separa mi personal criterio, en los términos que expresé en mi Voto particular a la misma, que doy aquí íntegramente por reproducido por remisión.

Sostuve entonces, y la jurisprudencia posterior no me ha convencido de la tesis contraria, que los poderes públicos no son titulares de derechos fundamentales (a diferen-

cia de las personas jurídico-privadas), y en concreto del de tutela judicial efectiva, independientemente de que en el plano infraconstitucional de los diversos procesos puedan tener los derechos que la Ley les otorgue, cuyo eventual desconocimiento creo que no transforma las infracciones legales en vulneración de un derecho fundamental.

A partir de esa consideración, y por ella sola, el recurso de amparo debía, en mi criterio, haberse desestimado.

Empero, si se acepta el presupuesto de partida de la aptitud constitucional de los poderes públicos para ser titulares del derecho fundamental de tutela judicial efectiva (que es, según he dicho donde se centra mi disenso) todo el desarrollo posterior de la Sentencia creo que se ajusta fielmente a nuestra doctrina, que comparto, y la valoración de los elementos del caso, y la aplicación a él de nuestra doctrina sobre acceso a la jurisdicción reflejan ya en plenitud mi propio criterio.

En tal sentido emito mi Voto.

Madrid, a once de febrero de dos mil ocho.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

**4888** *Sala Segunda. Sentencia 27/2008, de 11 de febrero de 2008. Recurso de amparo 137-2006. Promovido por don Taysir Alony Kate frente a los Autos de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que acordaron prorrogar su prisión provisional hasta la mitad de la pena impuesta por delito de colaboración con banda armada (STC 152/2007).*

*Vulneración del derecho a la libertad personal: prisión provisional mantenida con prórroga insuficientemente motivada, mientras pendía recurso contra la condena de instancia (STC 22/2004).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 137-2006, promovido por don Taysir Alony Kate, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez y asistido por el Abogado don José Luis Galán Martín, contra el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 23 de noviembre de 2005, dictado en rollo de Sala núm. 64-2004, en el sumario núm. 35-2001, que desestima el recurso de súplica interpuesto contra el Auto del citado órgano judicial de 10 de octubre de 2005, por el que se acuerda la prórroga de la prisión provisional. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 5 de enero de 2006 la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez,

en nombre y representación de don Taysir Alony Kate, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El día 11 de septiembre de 2003, se dictó por parte del Juzgado Central de Instrucción núm. 5, en el marco del sumario 35-2001, un Auto por el que se decretaba la prisión provisional, incondicional y comunicada, del ahora demandante de amparo por su presunta vinculación con la organización terrorista Al Queda.

Por el mismo Juzgado se dictó el día 17 de septiembre de 2003 Auto de procesamiento, ratificando su situación de prisión provisional.

El día 23 de octubre de 2003 el Juzgado reforma el Auto de 11 de septiembre y decreta la prisión provisional eludible mediante el pago de una fianza de 60.000 euros. Ese mismo día se depositó la fianza y se produjo la puesta en libertad del recurrente.

El referido Auto de procesamiento fue recurrido en reforma y subsidiariamente en apelación. El recurso de apelación fue desestimado por Auto de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 15 de noviembre de 2004, sin modificar la situación personal de libertad provisional en que se encontraba el recurrente.

b) Mediante Auto de 19 de noviembre de 2004 la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, previa petición del Fiscal y tras celebrar la comparecencia prevista en el art. 505 LECrim, acordó decretar la prisión provisional comunicada y sin fianza del ahora demandante de amparo. Recurrido en súplica, fue confirmado por Auto de 9 de diciembre de 2004.

Contra los citados Autos interpuso el recurrente demanda de amparo, la cual, registrada con núm. 343-2005, fue desestimada por la Sala Segunda en STC 152/2007, de 18 de junio.

Posteriormente, al inicio del juicio oral y mediante Auto de 22 de abril de 2005, se decretó la libertad provisional sin fianza del recurrente, con la obligación de presentarse diariamente ante la Guardia Civil, valorando el órgano judicial «los informes médicos aportados por la representación del mencionado y que el riesgo de fuga ha quedado atenuado por el comportamiento del mismo».

c) Mediante Auto de 16 de septiembre de 2005 la Sala de lo Penal decretó nuevamente la prisión provisional, «atendido el estado de las deliberaciones y la inminente publicación de la sentencia», y «con el fin de conjurar el riesgo de sustracción a la acción de la justicia», siendo confirmada, previa comparecencia del art. 505 LECrim, por Auto de 19 de septiembre de 2005.

Los referidos Autos fueron recurridos en súplica y apelación por el demandante de amparo, argumentando la inexistencia de riesgo de fuga o de reiteración delictiva, el riguroso cumplimiento de todas las condiciones impuestas con anterioridad y su arraigo social y familiar.

d) Con fecha de 26 de septiembre de 2005 la Audiencia Nacional condenó al recurrente a la pena de siete años de prisión por un delito de colaboración con banda armada.

Interpuesto recurso de casación contra la anterior resolución por el demandante de amparo, mediante Auto de 10 de octubre de 2005 la Sala tuvo por preparado recurso de casación y acordó la prórroga de la prisión preventiva del recurrente —y de otros dieciséis encausados— hasta el límite constituido por la mitad de la pena impuesta en la Sentencia, «a tenor de lo establecido en el párrafo 5 del artículo 504 de la L.E.Cr., y demás de pertinente aplicación».

e) El recurrente interpuso recurso de súplica contra el Auto de 10 de octubre, fundado en la absoluta ausencia de motivación del mismo, siendo desestimado por Auto de 23