



ACTUALIDAD FISCAL

Temas de hoy

Alcance de las competencias de la Junta Arbitral del Concierto Económico del País Vasco. Competencia de la Junta Arbitral para analizar la calificación jurídica de una determinada operación a efectos del IVA

Idoia Zapirain Torrecilla

Técnico del Departamento de Hacienda y Finanzas de la DF Gipuzkoa

La Junta Arbitral del Concierto Económico ha dictado recientemente, en concreto el pasado 9 de abril, una Resolución, la 4/2018, que pone fin a un conflicto de competencias planteado entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) relativo a la determinación del porcentaje de volumen de operaciones realizado en Gipuzkoa en el ejercicio 2009 por una concreta entidad, en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Pues bien, sin perjuicio del interés de la cuestión de fondo planteada en la misma, el análisis de dicha Resolución deviene de especial trascendencia al abordarse en la misma dos importantes cuestiones atinentes al propio ámbito competencial de la Junta Arbitral o, lo que es lo mismo, a la extensión de sus facultades en aplicación de lo previsto en la [Ley 12/2002, de 23 de mayo](#), por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Así:

1º. En primer lugar, se enfrenta la Junta Arbitral a la determinación de si su competencia se extiende o no a poder entrar a la calificación jurídica que merece una determinada operación a la luz de la normativa del IVA.

En el caso analizado, entiende la Diputación Foral de Gipuzkoa que en el ejercicio 2009 el volumen de operaciones atribuible a Gipuzkoa es del 0%, mientras que para la AEAT dicho porcentaje asciende al 81,94%, lo que determina a juicio de esta última Administración que la Diputación Foral de Gipuzkoa es la competente para devolver a la entidad un IVA por un importe cercano a los 40 millones de euros.

Y lo interesante de la Resolución que nos ocupa subyace en que la solución al conflicto suscitado requiere entrar en un análisis de la calificación jurídica a efectos del IVA de las operaciones llevadas a cabo por la entidad, dado que la consideración de la Diputación Foral se apoya en el entendimiento de que dichas operaciones están exentas en el IVA sin derecho a deducción ([artículo 20.1.22 de la Ley 37/1992, del IVA](#)), no debiendo computarse por ello en la proporción del volumen de operaciones, conforme prevé el artículo 29. Uno del Concierto Económico.

En efecto, la cuestión de fondo que se suscita y que se erige en determinante de la solución de la controversia no es sino la de establecer si la venta de un determinado inmueble constituye o no "*primera entrega (...) realizada por un promotor de una edificación cuya construcción o rehabilitación está terminada*".

Teniendo ello en cuenta, la Administración del Estado, tras analizar las pretensiones formuladas por la Diputación Foral de Gipuzkoa concluye que el conflicto planteado debe de ser objeto de inadmisión por la Junta Arbitral al escapar de la competencia que el artículo 66.Uno del Concierto Económico le atribuye.

Refiere al respecto la AEAT que, aunque la literalidad de la solicitud formulada en el planteamiento del conflicto se refiere a la determinación del porcentaje de tributación, lo que realmente pretende la Diputación Foral es que se someta al conocimiento y, en definitiva, a la "revisión" de la Junta Arbitral el análisis de como se ha ejercido desde un punto de vista jurídico sustantivo la competencia inspectora por la Administración competente al efecto, en este caso la estatal, facultad ésta que, claramente, excede de sus competencias.

Frente a ello, por parte de la administración guipuzcoana se defiende la competencia al efecto de la Junta Arbitral. Y en apoyo de dicha consideración por parte de la Diputación Foral se argumenta que el artículo 66.Uno.a) del Concierto Económico atribuye a dicho órgano dos funciones diferentes, cuales son, de un lado resolver los conflictos que se planteen entre las Administraciones por aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y, de otro lado, la determinación del porcentaje de tributación en el IVA y en el Impuesto sobre Sociedades, sin hacer depender la una de la otra.

Y, en consecuencia, a su juicio, si para la determinación del referido porcentaje de tributación es necesario, como ocurre en el conflicto planteado, que la Junta Arbitral se pronuncie sobre la calificación jurídica sustantiva de una operación, no cabe sino entender que ello entra dentro de sus competencias. Para la Diputación Foral por tanto, resulta imprescindible que la Junta Arbitral entre a analizar si las operaciones llevadas a cabo por la entidad están o no exentas en el IVA.

Pues bien, planteado el conflicto y las posiciones de las partes en los referidos términos, la solución dada por la Junta Arbitral, en este concreto aspecto, se inclina del lado de la postura mantenida por la Diputación Foral de Gipuzkoa y ello en base a los siguientes argumentos:

1. Entra dentro de las funciones de la Junta Arbitral "la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido", conforme a lo previsto en el artículo 66.Uno.a) del Concierto Económico.

2. En la controversia formalizada la determinación de la proporción correspondiente a la Diputación Foral de Gipuzkoa, depende de la calificación en a efectos del IVA, como operaciones exentas o gravadas, de las transmisiones inmobiliarias llevadas a cabo por el obligado tributario en el territorio foral.

3. Por tanto, es evidente que en el procedimiento arbitral la calificación de dichas operaciones se erige en cuestión previa, "prejudicial" o, en cualquier caso, determinante del asunto de fondo que se dirime, de suerte que no habría modo de resolverlo sin zanjar antes la disputa que le precede sobre el régimen de tributación en el IVA de las operaciones objeto de conflicto.

Considera, en conclusión, la Junta Arbitral manifiesta su competencia para resolver conforme a derecho dicha cuestión previa, rechazando la inadmisión del conflicto pretendida por la Administración del Estado.

Recuerda la Junta Arbitral, por lo demás, en apoyo de su decisión, que la conclusión a la que llega está avalada por dos sentencias del Tribunal Supremo, cuales son la reciente [sentencia 509/2018, de 23 de marzo](#), así como la dictada en el recurso contencioso-contencioso-administrativo n.º 916/2014, relativas ambas a Resoluciones dictadas por la Junta Arbitral del Convenio Económico con Navarra.

En concreto, en la última Sentencia referida se enjuicia por el Alto Tribunal la Resolución de 30 de junio de 2014, dictada en un conflicto en el que las administraciones fiscales enfrentadas, Gobierno de Navarra y Diputación Foral de Gipuzkoa, debatían quien era competente para devolver al obligado tributario las cuotas del IVA que el mismo soportó por la adquisición de unos terrenos.

Defendía, al respecto, la Diputación Foral de Gipuzkoa que la competencia al efecto era del Gobierno de Navarra, al haberse repercutido en la venta de dichos terrenos el IVA a su entender indebidamente, dado que los transmitentes no eran empresarios ni, por tanto, sujetos pasivos del IVA, de suerte que lo que procedía era una devolución de ingresos indebidos a efectuar por la Administración tributaria perceptora de los mismos, en este caso, la navarra.

Entendía frente a ello el Gobierno de Navarra que la repercusión del IVA fue procedente al tener los transmitentes la condición de empresarios.

Planteados así los términos de la discusión, es evidente que su decisión, también en este caso pasaba de forma inexorable por determinar la calificación que desde un punto de vista jurídico sustantivo merecía la operación de transmisión llevada a cabo desde el punto de vista de la normativa del IVA.

En dicho conflicto, por tanto, la Junta Arbitral de Navarra se enfrentó asimismo con la necesidad de dilucidar si, a efectos del IVA los transmitentes de los terrenos en cuestión eran o no empresarios y, por lo tanto, sujetos pasivos del mismo.

Y de la lectura tanto de la Resolución dictada por dicha Junta Arbitral como de la posterior Sentencia dictada por el Tribunal Supremo se desprende que en ningún se pone en cuestión su competencia al efecto.

Corroborar, por tanto, la Junta Arbitral del País Vasco una línea interpretativa ya iniciada en el ámbito del Convenio Económico Navarro.

2º. Y, en segundo lugar, aborda la Junta Arbitral la determinación de su competencia para llevar a cabo una interpretación de los puntos de conexión previstos en el Concierto Económico, atendiendo a un "*principio de reparto equitativo de los recursos fiscales en que se funda el mismo*"

Y es que, como pretensión subsidiaria en el conflicto planteado, solicitó la DFG a la Junta Arbitral que llevase a cabo dicha interpretación de los puntos de conexión previstos en el texto concertado, con el objeto de evitar la distorsión patrimonial que en otro caso le produciría la proporción de tributación declarada por la entidad y confirmada por la AEAT.

Al respecto, la AEAT consideró igualmente incompetente a la Junta Arbitral solicitando la inadmisión del conflicto, al entender que lo que pretendía la DFG era dejar sin efecto la regla de localización de las operaciones inmobiliarias prevista en el Concierto Económico, pretensión ésta vedada para la Junta Arbitral que no puede dejar de aplicar lo establecido en el mismo.

Pues bien, en respuesta a dicha cuestión la Junta Arbitral afirma de forma contundente su competencia con apoyo en lo previsto en el artículo 66.Uno.b) del Concierto Económico, que le atribuye como función la de "*Conocer 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.*", función en la que, a su entender, tiene cabal encaje lo solicitado por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Concluye así la Junta señalando que si la AEAT discrepaba de lo solicitado por la Diputación Foral lo que debía haber interesado es la desestimación de la pretensión efectuada por la misma pero no su inadmisión, desestimación que, en todo caso, efectúa la Junta por entender que acceder a la interpretación pretendida implicaría dejar sin efecto una regla de localización prevista en el Concierto Económico, señalando que la parte financiera de su texto, incluyendo el ajuste a consumo del IVA, atiende precisamente a corregir las distorsiones producidas en su recaudación.

Interesante Resolución, por tanto, la dictada por la Junta Arbitral con el objeto de reafirmar y fijar el alcance de sus funciones.

Señalar, por último, que en lo que a la cuestión de fondo afecta, la Junta Arbitral resuelve acordando que no procede modificar los porcentajes de tributación declarados por la entidad respecto de las entregas de inmuebles situadas en el Territorio Histórico de Gipuzkoa al tratarse de operaciones sujetas y no exentas de IVA que deben computarse, por tanto, en el volumen de operaciones efectuado por la entidad en dicho territorio por aplicación de lo previsto en el artículo 29.Uno del Concierto Económico, perteneciendo a la Diputación Foral de Gipuzkoa la competencia para efectuar las devoluciones de IVA correspondientes.

