Resolución: R 84/2023
Expediente: 7/2018

En la ciudad de Vitoria-Gasteiz, a 28 de septiembre de 2023.

La Junta Arbitral del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, compuesta por Dña. Violeta Ruiz Almendral, Presidenta, y Dña. Sofía Arana Landín y D. Javier Muguruza Arrese, Vocales, ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Sobre el conflicto planteado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en lo sucesivo, AEAT) frente a la Diputación Foral de ÁLAVA (en lo sucesivo, DFA), en relación al cambio del domicilio fiscal, con efectos desde el 21 de diciembre de 2000, de D. ABS y DÑA. CRD, que se tramita ante esta Junta Arbitral con el número de expediente 7/2018.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Los cónyuges D. ABS y DÑA. CRD tienen su domicilio fiscal declarado en Álava.

2.- Tras las oportunas actuaciones de comprobación, el 3 de febrero de 2010 la AEAT notificó a la DFA las propuestas de modificación del domicilio fiscal de los cónyuges D. ABS y DÑA. CRD, desde Álava a La Rioja, con efectos desde el 21 de diciembre de 2000, sin que la DFA se pronunciara al respecto

El 24 de mayo de 2011, el 2 de noviembre de 2011, el 24 de octubre de 2013, el 26 de febrero de 2014, el 28 de mayo de 2014 y el 13 de noviembre de 2017 la AEAT requirió a la DFA que le informara sobre la situación en que se encontraban las citadas propuestas. La DFA tampoco contestó a dichos requerimientos.

3.- El 19 de febrero de 2018 la AEAT planteó el conflicto ante la Junta Arbitral del Concierto Económico, el cual se ha tramitado siguiendo el procedimiento ordinario, por lo que, se ha dado cumplimiento al trámite para que la DFA formule alegaciones y aporte y proponga las pruebas y documentación oportunas en el plazo de un mes y se ha puesto de manifiesto el expediente a todas las interesadas en el procedimiento, con el resultado que obra en el expediente

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- Competencia de la Junta Arbitral

La Junta Arbitral es competente para resolver el conflicto en virtud de lo dispuesto en el art. 66.Uno.c) del Concierto Económico, que le atribuye la función de “Resolver las discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de los contribuyentes”.

2.- Extemporaneidad

La cuestión de fondo a dilucidar en este conflicto es la procedencia de modificar el domicilio fiscal de los cónyuges D. ABS y DÑA. CRD, en el sentido propuesto por la AEAT. Sin embargo, es preciso un pronunciamiento previo de la posible causa de inadmisibilidad referida a la extemporaneidad del planteamiento del conflicto, que ha sido alegada por la DFA y que, en todo caso, en cuanto cuestión

de orden público, puede también ser apreciada de oficio por esta Junta Arbitral, de conformidad con el art. 67 del Concierto Económico y 17.3 del Reglamento de la Junta Arbitral del Concierto Económico, aprobado por el Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre (en lo sucesivo, RJACE).

2.1.- Para examinar esta cuestión debe partirse de la jurisprudencia contenida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3838), y 17 de enero de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:209), que establecen las siguientes consideraciones:

a.- Frente a lo que sucede en los conflictos positivos, en los referidos a cambios de domicilio no hay una actuación de invasión de las competencias sujeta a un plazo preclusivo de 2 meses dentro del cual deba formularse la propuesta de cambio de domicilio prevista en el art. 13 del RJACE.

El TS alcanza esta conclusión a partir de los siguientes razonamientos:

> "Ante esta realidad, carece de sentido mantener que el plazo de 15 días establecido tiene que aplicarse también en los supuestos de cambio de destino, y que el mismo tiene carácter preclusivo, porque el art. 43.5 prevé un procedimiento amistoso que, si no culmina con éxito, deriva en la Junta Arbitral para que determine dónde debe considerarse domiciliada una persona física o jurídica, debiendo significarse que el Reglamento sólo prevé que una vez transcurrido el plazo de dos meses que tiene la Administración requerida para contestar ya no es necesario otro trámite para poder plantear el conflicto, por lo que la propia solicitud de cambio de domicilio abre la vía, si es rechazada, para interponer conflicto ante la Junta Arbitral.

> Por otra parte, a esta conclusión se llega, porque la situación en el caso de los conflictos de competencia positivos es muy distinta a los conflictos sobre el domicilio de los contribuyentes. En el primer caso, nos encontramos con una Administración que considera que otra está ejerciendo una competencia de aplicación de los tributos que no le corresponde, y que reacciona frente al acto o disposición que, a su juicio, perjudica su competencia, siendo lógico entender que el plazo tanto para formular el requerimiento previo como el conflicto en caso de rechazo expreso o tácito, tiene carácter preclusivo, por lo que el incumplimiento del mismo hace decaer la acción procesal al tener que equipararse este plazo a los establecidos para formular recursos ante los Tribunales de Justicia. En el segundo caso, cambio de domicilio, no se parte de la existencia de una actuación previa de una Administración, que obligue a reaccionar a otra reclamando la competencia, sino de una simple discrepancia sobre el domicilio de los contribuyentes, que se intenta resolver de forma amistosa, y que sólo en caso de disconformidad se atribuye a la Junta Arbitral la resolución de la discrepancia".

b.- Que la falta de contestación por la Administración destinataria a la propuesta de cambio de domicilio en el plazo de 2 meses (ahora de 4 meses), produce el efecto del silencio negativo, pudiendo la Administración actora plantear conflicto o esperar a la resolución expresa.

El TS llega a esta conclusión a través del siguiente itinerario:

> "Ya nos hemos pronunciado sobre la irrelevancia de que la respuesta sobre la propuesta de cambio de domicilio se produzca fuera del plazo de dos meses.

La misma solución ha de entenderse aplicable al plazo de interposición del conflicto, por lo que nada impide que ante una resolución extemporánea que rechace la propuesta de cambio de domicilio pueda acudirse a la Junta Arbitral en el plazo de quince días desde el conocimiento de la decisión desestimatoria adoptada.

Asimismo nada impide que, en caso de falta de respuesta en el plazo establecido, cuando así lo estime oportuno la Administración que promovió el cambio, pueda entender desestimada tácitamente la propuesta de cambio y promover formalmente el conflicto, aplicando la normativa general sobre el silencio negativo, sin que en contra pueda invocarse la inseguridad jurídica respecto del obligado tributario a que afecte, pues las consecuencias del retraso en la resolución han de ser invocadas, en su caso, en relación con la liquidación que practique la Administración que resulte competente".

2.2.- La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:1879) matiza que la contestación negativa de la Administración receptora a la propuesta de cambio de domicilio inicia el plazo preclusivo de 1 mes para plantear conflicto.

En este caso, se otorgan los efectos de la respuesta del art. 43.Nueve del Concierto Económico a la contestación a la propuesta formulada con motivo del procedimiento amistoso acordado entre las Administraciones el 18 de mayo de 2006 (ya que el apartado 5.3 de las Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Cambios de Domicilio señala que el informe negativo dejará expedita la vía del art. 43.Seis del Concierto Económico, esto es, el planteamiento de conflicto, lo que provoca que no haya una diferencia real entre la propuesta articulada en base a los Acuerdos Amistosos y la propuesta de cambio de domicilio a que se

refiere el art. 43.Nueve del Concierto Económico), por lo que el plazo preclusivo de 1 mes para plantear conflicto comienza a contar desde dicho momento.

En esta Sentencia se confirma implícitamente el régimen de actos presuntos (silencio negativo) a la falta de contestación, pues de lo contrario el plazo para plantear conflicto habría comenzado a contar a los dos meses de la propuesta inicial formulada el 14 de febrero de 2006.

No obstante, esta Sentencia introduce la relevancia para el obligado del procedimiento de cambio de domicilio (“Dicho lo anterior, hemos de resaltar, como hemos hecho en otras ocasiones, la importancia que posee la determinación del domicilio fiscal del contribuyente en relación con su situación tributaria, adquiriendo especial significación ante un sistema tributario del Estado español en el que conviven varios regímenes tributarios diferenciados. Cierto que, en este caso, estamos ante un procedimiento de cambio de domicilio entre las Administraciones implicadas, pero lo que en su día se acuerde va a tener importancia capital en la determinación del domicilio fiscal del contribuyente, definiendo su situación tributaria en relación a los concretos tributos cuya carga soporta y determina el sometimiento a uno de los regímenes coexistentes. Por ello, a pesar de que el conflicto se plantee entre Administraciones, no puede obviarse la trascendencia de la decisión respecto del contribuyente directamente interesado, acreedor de derechos y garantías, entre las que cabe señalar el tener clarificada su situación jurídica por los cauces y en los plazos legalmente previstos”), aunque, como hemos señalado, “las consecuencias del retraso en la resolución han de ser invocadas, en su caso, en relación con la liquidación que practique la Administración que resulte competente”.

2.3.- Conclusión.

Por todo lo expuesto, al no haberse producido una contestación expresa de la DFA la AEAT está en plazo para entender desestimada su propuesta por silencio negativo y plantear el conflicto ante la Junta Arbitral, sin perjuicio de los efectos que el retraso tenga respecto de las liquidaciones que pretendan practicarse al obligado.

3.- Sobre el domicilio fiscal del obligado

De acuerdo con el art. 43,

“Uno. A efectos de lo dispuesto en el presente Concierto Económico, se entiende que las personas físicas residentes tienen su residencia habitual en el País Vasco aplicando sucesivamente las siguientes reglas

Primera. Cuando permanezcan en dicho territorio un mayor número de días del período impositivo, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; del año inmediato anterior, contado de fecha a fecha, que finalice el día anterior al de devengo, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

En el resto de tributos, la residencia habitual de las personas físicas será la misma que corresponda para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la fecha del devengo de aquéllos.

Para determinar el período de permanencia se computarán las ausencias temporales.

Salvo prueba en contrario, se considerará que una persona física permanece en el País Vasco cuando radique en él su vivienda habitual.

Segunda. Cuando tengan en éste su principal centro de intereses, considerándose como tal el territorio donde obtengan la mayor parte de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas excluyéndose, a estos efectos, las rentas y ganancias patrimoniales derivadas del capital mobiliario, así como las bases imputadas en el régimen de transparencia fiscal excepto el profesional.

Tercera. Cuando sea éste el territorio de su última residencia declarada a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Dos. Las personas físicas residentes en territorio español, que no permanezcan en dicho territorio más de ciento ochenta y tres días durante el año natural, se considerarán residentes en el territorio del País Vasco, cuando en el mismo radique el núcleo principal o la base de sus actividades empresariales o profesionales o de sus intereses económicos.

Tres. Cuando se presuma que una persona física es residente en territorio español, por tener su residencia habitual en el País Vasco su cónyuge no separado legalmente y los hijos menores de edad que dependan de aquél, se considerará que tiene su residencia habitual en el País Vasco.

Cuatro. A los efectos del presente Concierto Económico se entenderán domiciliados fiscalmente en el País Vasco:
a) Las personas físicas que tengan su residencia habitual en el País Vasco.

(…)”

Las pruebas practicadas por la AEAT evidencian que el matrimonio formado por D. ABS y DÑA. CRD reside habitualmente en Logroño, puesto que es dicho domicilio el que figura en los contratos celebrados con los distintos proveedores de servicios; aparece en el Servicio Riojano de Salud, en la Dirección General de Tributos y en la Tesorería General de la Seguridad Social; además de ser en el que se producen los mayores consumos de suministros; y, en definitiva, porque D. ABS ha reconocido que es en dicho domicilio donde se encuentra la vivienda habitual del matrimonio.

En su virtud, la Junta Arbitral

ACUERDA

1º.- Declarar que el domicilio de los cónyuges D. ABS y DÑA. CRD se encuentra en Logroño (La Rioja), con efectos desde el 21 de diciembre de 2000.

2º.- Notificar el presente Acuerdo a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Diputación Foral de Álava y a D. ABS y DÑA. CRD.