

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**  
Sección: SEGUNDA

**SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 17/01/2013

**REC.ORDINARIO(c/a)**

**Recurso Núm.:** 303/2012

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Estimatoria

**Votación:** 16/01/2013

**Procedencia:** MINISTERIO DE ECONOMIA

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Micó

**Secretaría de Sala:** Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

**Escrito por:** MHM

**Nota:**

**Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra: resolución inadmitiendo, por extemporáneo, el conflicto de competencias planteado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre cambio de domicilio fiscal de determinados contribuyentes: art. 43. apartados 5 y 6, del Convenio y 14 del Reglamento de la Junta Arbitral (R.D. 353/2006). Nulidad de la resolución de la Junta Arbitral y retroacción de actuaciones para que la Junta complete la instrucción y dicte resolución en cuanto al fondo del conflicto. Supuesto análogo al resuelto por sentencia 7 de junio de 2002 (rec. ordinario 9/2011).**

**REC.ORDINARIO(c/a) Num.:** 303/2012

**Votación:** 16/01/2013

**Ponente Excmo. Sr. D.:** Juan Gonzalo Martínez Micó

**Secretaría Sr./Sra.:** Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

## **S E N T E N C I A**

### **TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: SEGUNDA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Rafael Fernández Montalvo**

**Magistrados:**

**D. Emilio Frías Ponce**

**D. José Antonio Montero Fernández**

**D. Ramón Trillo Torres**

**D. Juan Gonzalo Martínez Micó**

En la Villa de Madrid, a diecisiete de enero de dos mil trece.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados anotados al margen, el presente recurso contencioso-administrativo núm. 303/2012, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que por Ley ostenta, contra la resolución de 13 de enero de 2012 dictada por la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que inadmitió el conflicto de competencias núm. 27/2010 planteado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria frente a la Comunidad Foral de Navarra en relación con la domiciliación de los contribuyentes D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2.

Ha comparecido y se ha personado en el concepto de parte recurrida, la Comunidad Foral de Navarra, representada por Procurador y dirigida por Letrado.

La sentencia tiene su origen, según se desprende de la resolución recurrida de la Junta Arbitral, en los siguientes:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 3 de marzo de 2010 en la Secretaría de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) promovió conflicto de competencias frente a la Hacienda Tributaria de Navarra (en adelante, HTN) para resolver la discrepancia surgida entre ambas Administraciones respecto de la domiciliación de los contribuyentes D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2.

En el referido escrito, el Director General de la AEAT alegó que el 10 de abril de 2008 la AEAT, al amparo de lo dispuesto en el artículo 43.5 del Convenio Económico, había propuesto a la HTN el cambio de domicilio fiscal de los cónyuges D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2 desde DOMICILIO 1 de Pamplona a DOMICILIO 2 de Madrid.

El Director General de la AEAT alegó asimismo en dicho escrito de 3 de marzo de 2010 que el 14 de diciembre de 2009 el Delegado Especial de Navarra de la AEAT había reiterado a la HTN la referida propuesta de cambio de domicilio de 10 de abril de 2008; y que, desde entonces, la HTN no se había pronunciado al respecto, por lo que la AEAT había decidido plantear el correspondiente conflicto para solicitar a la Junta Arbitral que declarara que desde el 1 de enero de 2005 D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2 tenían su domicilio fiscal en DOMICILIO 2 de Madrid.

**SEGUNDO.-** Mediante Resolución de 10 de marzo de 2010, el Presidente de la Junta Arbitral tuvo por planteado el conflicto promovido por la

AEAT en el citado escrito de 3 de marzo de 2010, dio traslado del mismo a la HTN y emplazó a ésta para que, en el plazo de un mes, formulara las alegaciones que considerara pertinentes y propusiera las pruebas necesarias para acreditarlas.

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Junta Arbitral el 16 de abril de 2010, el Director-Gerente de la HTN alegó que la AEAT había promovido el conflicto extemporáneamente y que, por tanto, la Junta Arbitral debería inadmistrarlo.

Subsidiariamente, el Director-Gerente de la HTN alegó que la AEAT no había acreditado que D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2 tuvieran su residencia habitual en DOMICILIO 2 de Madrid desde el 1 de enero de 2005 (fecha pretendida por la AEAT) hasta el 28 de mayo de 2009 (fecha en la que los referidos contribuyentes trasladaron su domicilio fiscal desde DOMICILIO 1 de Pamplona a la citada vivienda de Madrid).

Mediante Resolución de 3 de mayo de 2010, el Presidente de la Junta Arbitral dio traslado a la AEAT de las alegaciones formuladas por la HTN; declaró abierto el período de instrucción por un período de dos meses y designó Ponente.

**TERCERO.-** Mediante Resolución de 24 de julio de 2010, el Presidente de la Junta Arbitral, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.6 del Convenio Económico, emplazó a los contribuyentes afectados por el mencionado cambio de domicilio para que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimaran procedentes.

Mediante escrito presentado en la Secretaría de la Junta Arbitral el 8 de septiembre de 2010, D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2 manifestaron que hasta el 28 de mayo de 2009 tuvieron su domicilio fiscal en Navarra y se adhirieron a las alegaciones formuladas, a ese respecto, por el Director-Gerente de la HTN en el referido escrito de 16 de abril de 2010.

**CUARTO.-** Mediante Resolución de 11 de octubre de 2011, el Presidente de la Junta Arbitral, en cumplimiento de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 17 de su Reglamento, puso de manifiesto el expediente a las Administraciones Tributarias en conflicto y a los interesados; y les emplazó a formular, en el plazo de 15 días hábiles, cuantas alegaciones estimaran pertinentes.

Dicho trámite no fue cumplimentado ni por las Administraciones Tributarias en conflicto, ni por los interesados.

**QUINTO.-** En sesión celebrada el 13 de enero de 2012, la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra adoptó el acuerdo de

Primero.- Inadmitir el conflicto planteado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria frente a la Comunidad Foral de Navarra, en relación con la domiciliación de los contribuyentes D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2.

Segundo.- Notificar el presente acuerdo, en la forma reglamentariamente establecida, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Comunidad Foral de Navarra y a los interesados.

**SEXTO.-** Contra la resolución de 13 de enero de 2012 de la Junta Arbitral, adoptada en el conflicto 27/2010, el Abogado del Estado interpuso recurso en vía contencioso-administrativa ante esta Sala mediante escrito registrado el 16 de marzo de 2012.

Reclamado el expediente administrativo de la Junta Arbitral, le fue entregado al Abogado del Estado para formalizar la demanda en la que, en escrito presentado el 4 de junio de 2012, terminó suplicando a la Sala que “previa la tramitación legal oportuna, dicte sentencia, por la que se estime el presente recurso contencioso administrativo, con anulación del acuerdo recurrido de 13 de enero de 2010 de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, resolviendo el conflicto nº 27, y declare que el domicilio fiscal de los contribuyentes D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2 es el de DOMICILIO 2 de

Madrid, con efectos desde el 1 de enero de 2005 hasta el 28 de mayo de 2009, o subsidiariamente ordene a la Administración demandada que resuelva sobre el fondo del asunto, con expresa imposición de costas a la contraparte, para el caso de que se oponga a esta demanda”.

Conferido el oportuno traslado a la Comunidad Foral de Navarra, que se había personado en concepto de parte recurrida, en escrito registrado el 2 de julio de 2012 formuló su contestación a la demanda solicitando de esta Sala que “se sirva dictar sentencia por la que desestime íntegramente el presente recurso, por ser la resolución recurrida conforme al ordenamiento jurídico”.

**SÉPTIMO.-** No habiéndose solicitado el recibimiento del proceso a prueba y acordado el trámite de conclusiones, el Abogado del Estado las formuló en escrito de 11 de julio de 2012, en el que suplicó que se dictase sentencia de conformidad con el suplico de la demanda.

La Comunidad Foral de Navarra formuló sus conclusiones en escrito de 3 de septiembre de 2012, en el que suplicó se dictase sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo entablado por adecuarse a derecho la resolución impugnada.

**OCTAVO.-** Concluso el procedimiento, por providencia de 31 de octubre de 2012 se señaló para votación y fallo el día 16 de enero de 2013, en cuya fecha, efectivamente, se deliberó, votó y falló, lo que se llevó a cabo con el resultado que ahora se expresa.

**NOVENO.-** En la tramitación del presente recurso contencioso-administrativo se han observado las prescripciones legales exigidas en la Ley reguladora de esta Jurisdicción, incluida la del plazo para dictar sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JUAN GONZALO MARTÍNEZ MICÓ, quien expresa el parecer de la Sección.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El objeto del presente recurso contencioso-administrativo es el enjuiciamiento de la legalidad de la resolución de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, de 13 de enero de 2012, por la que se acordó inadmitir el conflicto planteado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria frente a la Hacienda Tributaria de Navarra en relación con la domiciliación de los contribuyentes D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2.

Para dar respuesta a la cuestión de fondo del conflicto de competencias planteado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria frente a la Comunidad Foral de Navarra en relación con la domiciliación de los contribuyentes indicados, la Junta Arbitral debió resolver sobre la alegación de extemporaneidad del conflicto formulada por la Hacienda Tributaria de Navarra. Habiendo llegado la Junta Arbitral a la conclusión de que el conflicto había sido promovido extemporáneamente, inadmitió el conflicto planteado.

La AEAT promovió el cambio de domicilio de D. NOMBRE Y APELLIDOS 1 y D<sup>a</sup> NOMBRE Y APELLIDOS 2 mediante un escrito que se notificó a la HTN el 10 de abril de 2008.

Conforme a lo establecido en el artículo 43.5 del Convenio Económico y artículo 14 del Reglamento de la Junta Arbitral, la Administración proponente del cambio de domicilio debe trasladar su propuesta a la otra Administración implicada y ésta debe pronunciarse en el plazo de dos meses sobre dicha propuesta y sobre la fecha a la que hayan de retrotraerse sus efectos.

Si transcurre el citado plazo de dos meses sin que la Administración requerida se haya pronunciado sobre la propuesta, la Junta Arbitral entiende que ésta rechaza tácitamente dicha propuesta; y, a partir de ese momento (es decir, a partir de la finalización del mencionado plazo de dos meses), se inicia el plazo de quince días hábiles para la interposición del conflicto ante la Junta Arbitral.

Pues bien, el plazo de dos meses anteriormente señalado finalizó el 10 de junio de 2008, sin que la HTN se pronunciara sobre la propuesta formulada por la AEAT, por lo que la Junta Arbitral consideró que dicha propuesta debió entenderse tácitamente rechazada.

A partir del 10 de junio de 2008, la AEAT dispuso de un plazo de quince días hábiles para interponer ante la Junta Arbitral el correspondiente conflicto, pero dejó transcurrir dicho plazo sin interponerlo. Y, sin embargo, el 14 de diciembre de 2009 reiteró el requerimiento que ya había practicado el 10 de abril de 2008; y el 3 de marzo de 2010 promovió ante esta Junta Arbitral el presente conflicto.

Resulta, por tanto, incuestionable para la Junta Arbitral que, desde el 10 de abril de 2008, fecha en la que la AEAT trasladó a la HTN su propuesta de cambio de domicilio, hasta el 3 de marzo de 2010, fecha en la que la AEAT interpuso el presente conflicto, había transcurrido sobradamente el plazo legalmente establecido para la interposición del conflicto, por lo que es necesario examinar la naturaleza de dicho plazo y los efectos de su incumplimiento. A juicio de la Junta Arbitral, el plazo de quince días hábiles para la interposición del conflicto no es meramente procedimental, sino que se trata de un plazo para ejercer el derecho público subjetivo de iniciar una acción procesal dirigida a obtener una declaración de la que se deducen derechos subjetivos y otros efectos sustantivos para las partes. Se trata, por tanto, de un plazo esencial y preclusivo, como lo son todos los que se establecen, legal o reglamentariamente, para la interposición de recursos o reclamaciones, cuyo incumplimiento provoca la extinción de la acción procesal correspondiente, sin perjuicio de que el derecho subjetivo de que se trate pueda ejercerse, si cabe, por otras vías procesales permitidas por el ordenamiento Jurídico.

**SEGUNDO.-** En la demanda, el Abogado del Estado recordó que frente al planteamiento del Director de la AEAT del conflicto de cambio de domicilio ante la Junta Arbitral el 3 de marzo de 2010, la HTN contestó el 16 de abril de 2010 alegando la extemporaneidad en el planteamiento del conflicto por parte de la AEAT y que, de acuerdo con el contenido de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Cambio de Domicilio Fiscal constituido entre la AEAT y la HTN, y principalmente lo tratado en la reunión de 29 de junio de 2010, no era procedente que la HTN alegara la extemporaneidad en el conflicto planteado por la AEAT ante la Junta Arbitral, sino haber dejado que la Junta Arbitral se

pronunciara sobre el cambio de domicilio pretendido. La actuación de la HTN ha sido contraria al principio de cooperación entre ambas Administraciones y al de confianza mutua (art. 3.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En razón a la vulneración del precepto citado de la Ley 30/1992 por la actuación de la HTN, la resolución recurrida debía haber admitido el conflicto planteado y entrar a resolver sobre el fondo del asunto. Y a la vista de los informes de la Dependencia Regional de Inspección de Navarra y de la Dependencia Regional de Inspección de Madrid, haber acordado que el cambio de domicilio fiscal de los contribuyentes citados debe ser el de DOMICILIO 2 de Madrid, con efectos a partir desde el 1 de enero de 2005 hasta el 28 de mayo de 2009, puesto que a partir de esta fecha ellos han aceptado y admitido "motu proprio" el cambio de domicilio fiscal pretendido.

En su escrito de conclusiones el Abogado del Estado refuerza los argumentos utilizados en la demanda con el alegato de que la resolución de la Junta Arbitral impugnada, al admitir la excepción de extemporaneidad planteada por la HTN en el conflicto suscitado entre ambas administraciones -- AEAT y HTN--, está interpretando el plazo de 15 días para acudir a la propia Junta Arbitral, cuando la HTN no ha contestado y por tanto ha incurrido en una denegación por silencio administrativo, como un plazo de caducidad y preclusivo, en contra de la interpretación jurisprudencial para acudir a los tribunales de justicia en virtud del principio "pro actione". Y cabe alegar que con esa interpretación de la Junta Arbitral se está conculcando la doctrina jurisprudencial que, producida al interpretar el carácter y naturaleza del silencio administrativo negativo para acudir a la vía judicial, es perfectamente trasladable al caso de autos en las relaciones entre Administraciones públicas.

Por todas puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2006.

**TERCERO.-** En el escrito de contestación a la demanda la Comunidad Foral de Navarra entiende que

a) La inadmisión del conflicto por extemporáneo acordada por la resolución impugnada se ajusta a la legalidad vigente y aplicable, pues se ha limitado a aplicar el artículo 43.5º del Convenio Económico (en la versión dada

por la Ley 25/2003) y el artículo 14 del Reglamento de la Junta Arbitral del Convenio aprobado por Real Decreto 353/2006.

La interpretación literal, lógica, sistemática y finalista de tales preceptos lleva a inferir que el transcurso del plazo de dos meses desde la propuesta de cambio de domicilio sin conformidad supone la desestimación tácita o rechazo de tal propuesta por la otra Administración, quedando expedita la vía del planteamiento del conflicto ante la Junta Arbitral del Convenio sin necesidad en tal caso de formular requerimiento (art. 14.1, último párrafo, del Reglamento), de modo que el plazo para la formulación del conflicto se computa una vez "transcurrido el plazo de dos meses" sin que existe conformidad entre las partes (art. 14.1, último párrafo, del Reglamento), siendo el plazo para promover el conflicto el de quince días desde la ratificación expresa o tácita a que se refiere el apartado anterior (art. 14.2 del Reglamento).

En consecuencia, dado que en el presente caso la propuesta de cambio de domicilio se planteó por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ante la Hacienda Tributaria de Navarra el 10 de abril de 2008 y el conflicto ante la Junta Arbitral se promovió el 3 de marzo de 2010, es evidente que había vencido con creces el plazo legalmente establecido para la interposición del conflicto, lo que conducía inexorablemente a su inadmisión.

b) No cabe tomar en consideración --como se pretende de adverso-- la posterior reiteración el 14 de diciembre de 2009 por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ante la Hacienda Tributaria de Navarra de su propuesta de cambio del domicilio fiscal por tres consideraciones:

En los supuestos de cambio de domicilio no es posible formular requerimiento por venir excluido expresamente en el transcrito artículo 14.1, párrafo último, del Reglamento.

El requerimiento formulado el 14 de diciembre de 2009 vino a reiterar lo señalado en la propuesta de cambio de domicilio en su día planteada, por lo que es un acto reiterativo de otro anterior.

No cabe admitir que, a través de requerimientos improcedentes y formulados fuera de los plazos procesales, se pueda reabrir los plazos procesales para la promoción del conflicto, pues estamos ante una

actuación consentida y firme por no haber sido en su día impugnada en plazo.

Los plazos procesales para la promoción de requerimientos o conflictos son esenciales e improrrogables, en aras de la seguridad jurídica, e indisponibles para las partes.

c) Tampoco cabe aceptar el efecto que se pretende de la existencia de reuniones entre representantes de la AEAT y la Hacienda Tributaria de Navarra para intercambio de información sobre expedientes de cambio de domicilio en el sentido de que interrumpe el plazo para plantear conflicto ante la Junta Arbitral.

**CUARTO.-** Expuestas las posiciones de las partes y ante un supuesto análogo de resolución de la Junta Arbitral inadmitiendo, por extemporáneo, el conflicto de competencias planteado por la AEAT ante la HTN sobre cambio de domicilio fiscal de determinados contribuyentes, la sentencia de esta Sala y Sección de 7 de junio de 2012 (rec. nº 9/2011) decía:

La principal función que está llamada a desempeñar la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra es la de resolver conflictos de competencias entre Administraciones, positivos o negativos, surgidos como consecuencia de la aplicación del Convenio a casos concretos.

Así el artículo 51.1 de la ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio, señala que "Se constituye una Junta Arbitral que tendrá atribuidas las siguientes funciones:

a) Conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.

b) Resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral, o entre ésta y la Administración de una comunidad autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cuya exacción corresponde a la Comunidad Foral de Navarra y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración de los

supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades y por el Impuesto Añadido.

c) Resolver las discrepancias que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes".

En realidad, los tres apartados hacen referencia a conflictos sobre puntos de conexión que surgen en la aplicación del Convenio, dado que la referencia a la proporción de operaciones en el Impuesto sobre Sociedades y por el Impuesto sobre el Valor Añadido y a la domiciliación de los contribuyentes son casos particulares de puntos de conexión.

Por lo que respecta al **cambio de domicilio** fiscal su regulación aparece contemplada en los *apartados 5 y 6 del artículo 43 del Convenio Económico* entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, según redacción dada por la ley 25/2003, que dicen:

"5 El cambio de domicilio del contribuyente se podrá promover por cualquiera de las Administraciones implicadas. La Administración promotora dará traslado de su propuesta, con los antecedentes necesarios, a la otra para que se pronuncie en el plazo de dos meses sobre el cambio de domicilio y la fecha a que hayan de retrotraerse los efectos. Si ésta responde confirmando la propuesta, la Administración que resulte competente lo comunicará al contribuyente.

Si no hubiera conformidad, podrá continuarse el procedimiento en la forma prevista en el número siguiente de este artículo.

6. Las discrepancias entre Administraciones que puedan producirse con respecto a la domiciliación de los contribuyentes serán resueltas, previa audiencia de éstos, por la Junta Arbitral, que se contempla y regula en el artículo 51 de este Convenio Económico".

Por otra parte, el *artículo 14 del Reglamento de la Junta Arbitral* prevista en el Convenio, aprobado por *Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo*, relativo al *procedimiento a seguir para el inicio de los conflictos que se planteen entre Administraciones Tributarias*, en su *apartado 1* contempla, como requisito previo para la admisión del conflicto, un trámite de requerimiento de inhibición por parte de la Administración tributaria que se considere competente a la que se estime incompetente, reclamando así su competencia, y que esta última

Administración haya rechazado el requerimiento, ratificándose en su competencia expresa o tácitamente, requerimiento que debe realizarse en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha en que la Administración que se considere competente tuviera conocimiento del acto o disposición que, a su juicio, vulnere los puntos de conexión establecidos en el Convenio, agregando que "se entiende que una Administración Tributaria se ratifica tácitamente en su competencia cuando no atienda el requerimiento de inhibición en el plazo de treinta días hábiles desde su recepción".

A su vez, el párrafo 6 del apartado 1, en los casos de propuestas de cambio de domicilio fiscal a que se refiere el apartado 5 del Convenio Económico, dispone que "transcurrido el plazo de dos meses a que dicho artículo se refiere, sin que exista conformidad por parte de ambas Administraciones, ya no será necesario efectuar el requerimiento o declaración de incompetencia a que se refiere el primer párrafo de este apartado para poder plantear el conflicto".

Finalmente, el *apartado 2* del referido *artículo 14 del Reglamento* señala que "los conflictos se promoverán en el plazo de quince días hábiles a contar desde la ratificación expresa o tácita a que se refiere el apartado anterior, mediante escrito dirigido al Presidente de la Junta Arbitral".

**QUINTO.-** A la vista de la normativa reseñada tres son las *condiciones* que impone el artículo 43.5 de la Ley 25/2003, de 15 de julio, *para que surta efecto el cambio de domicilio* promovido por cualquiera de las Administraciones afectadas: a) que la Administración que promueva tal cambio lo ponga en conocimiento de la otra a la que se pretende trasladar el domicilio del contribuyente, junto con los antecedentes necesarios; b) que la Administración a cuyo territorio se vaya a cambiar el domicilio se pronuncie sobre dicho cambio y sobre la fecha a la que deben retrotraerse sus efectos; y c) que tal respuesta se produzca en el plazo de dos meses.

Por su parte, el artículo 14.1 del Reglamento dispone 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.

Esta Sala, en *sentencia de 22 de septiembre de 2011*, (cas. 2429/2007), tuvo ocasión de pronunciarse sobre las consecuencias que tiene para el obligado tributario la vulneración del plazo de dos meses exigido para que la Administración requerida manifieste la conformidad o disconformidad al traslado de domicilio interesado por otra Administración, habiendo declarado que el incumplimiento del referido plazo no puede considerarse causa de nulidad de pleno derecho, en los términos del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues para que el incumplimiento del plazo de dos meses produzca el efecto pretendido, además de concurrir cualquiera de las circunstancias enumeradas en tal precepto es preciso que se haya causado indefensión.

**SEXTO.-** Ahora se cuestiona la **naturaleza del plazo establecido para la interposición del conflicto ante la Junta Arbitral en el caso del transcurso del plazo de dos meses sin que exista pronunciamiento expreso por parte de la Administración requerida** sobre la propuesta de cambio de domicilio formulada.

A juicio de la Junta Arbitral, en todos los casos de conflicto, según expreso mandato del artículo 14.2 del Reglamento, éstos han de promoverse en el plazo de quince días hábiles desde la desestimación expresa o rechazo tácito por silencio del requerimiento o la propuesta.

Sin embargo, es lo cierto que el artículo 14.2 se refiere sólo al plazo de interposición del conflicto positivo, pues alude al cómputo desde la ratificación expresa o tácita de la competencia, en cuanto la Administración requerida puede contestar de forma expresa inhibiéndose o manteniendo la competencia o bien puede guardar silencio y no dar contestación al requerimiento, en cuyo caso se considera que transcurrido el plazo de 30 días se entiende rechazado el requerimiento quedando así expedita la vía para el planteamiento del conflicto propiamente dicho.

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 artículo 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.

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 acudir 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.

**SÉPTIMO.-** Por todo lo expuesto, procede estimar el recurso contencioso administrativo, debiendo retrotraerse el expediente para que la Junta Arbitral complete su instrucción y resuelva sobre la discrepancia planteada, sin que se aprecien circunstancias para una expresa imposición de **costas** a las partes.

Por lo expuesto,

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS  
CONFIERE LA CONSTITUCION

### **FALLAMOS**

Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra la resolución de 13 de enero de 2012 de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que se declara nula, debiéndose retrotraer las actuaciones, con devolución del expediente a la Junta Arbitral para que complete su instrucción y dicte, tramitado el mismo, resolución en cuanto al fondo del conflicto planteado. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Rafael Fernández Montalvo.

Emilio Frías Ponce.

José Antonio Montero Fernández.

Ramón Trillo Torres

Juan Gonzalo Martínez Micó.

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, **D. JUAN GONZALO MARTÍNEZ MICÓ,** hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.