

**JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONÓMICO
ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE
NAVARRA**

Conflicto: 03/2007 y 04/2007

Administraciones afectadas:

Hacienda Tributaria de Navarra, AEAT.

Objeto: IVA Administración competente / Lugar de realización de las operaciones

Otras cuestiones: Competencia de la Junta Arbitral: cuestiones resueltas o pendientes de resolución por los Tribunales. Conflictos anteriores a la constitución de la Junta Arbitral.

La Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, reunida el día 5 de junio de 2008, adoptó, en relación con los conflictos 03/2007 y 04/2007, promovidos por la Administración General del Estado y cuyo objeto es competencia para la práctica de las devoluciones por IVA 1989 y 1990 en 1991, correspondientes a las sociedades (ENTIDAD 1 Y ENTIDAD 2), la siguiente:

*"RESOLUCIÓN DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONÓMICO ENTRE
EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA*

PRESIDENTE.

Don Eugenio Simón Acosta

VOCALES:

Don José Antonio Asiaín Ayala

Don Antonio Cayón Gallardo

I. ANTECEDENTES

1º En el presente conflicto de competencias, suscitado entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra se acumulan dos cuestiones planteadas respectivamente por las sociedades (ENTIDAD 1 Y ENTIDAD 2) con un mismo objeto: la determinación de la Administración competente para la práctica de la devolución del Impuesto sobre el Valor Añadido que ambas entidades solicitan. A pesar de la identidad del objeto de ambas peticiones, a la hora de exponer los hechos atinentes al caso, resulta necesario separar los concernientes a cada una de las entidades antes mencionadas.

2º (ENTIDAD 1) es una entidad con domicilio social y fiscal en territorio de la Comunidad Foral de Navarra, que, según sus manifestaciones, tiene como actividad y objeto social la importación, exportación y comercio interior de productos metálicos, si bien la efectiva realización de las mismas ha sido cuestionada por la AEAT en diversos informes. La precitada entidad, venía presentando a la Hacienda Foral de Navarra las declaraciones-autoliquidaciones correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante IVA), años 1988, 1989 y 1990, y por el concepto operaciones interiores. A consecuencia de las operaciones de todo tipo desarrolladas en aquellos periodos, el resultado de estas declaraciones-autoliquidaciones se concreta en unas cuotas negativas o a devolver.

3º El mecanismo por el que se origina este derecho a la devolución es el siguiente: (ENTIDAD 1), al realizar determinadas importaciones de bienes, soportará, entre otros tributos, la exacción del IVA-IMPORTACIONES, tributo de competencia estatal que debe ser satisfecho en las dependencias aduaneras de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; en ese momento nace también el derecho a la compensación-deducción de las cuotas soportadas o, en su caso, a la devolución de las mismas.

Posteriormente, como consecuencia de la realización de las entregas o ventas de los productos importados, estas operaciones son nuevamente objeto de tributación por el concepto IVA-Operaciones Interiores, generando las correspondientes cuotas a ingresar, aunque de las mismas serán deducibles las cuotas que hubiese soportado en las anteriores importaciones, según vimos.

Ahora bien, si las cuotas soportadas en las importaciones superan a las cuotas a ingresar generadas en las operaciones interiores, surgirá el derecho a la devolución del exceso soportado.

Solo debe añadirse a lo anterior que, en virtud de las disposiciones legales aplicables, la Administración competente para gestionar y recaudar, en su caso, el IVA-Operaciones Interiores, viene determinado, como regla general, por el lugar desde el que se realiza la entrega o desde el que se inicia el transporte.

4º Pues bien, en 1991, (ENTIDAD 1), ante la ausencia de cuotas (positivas), originadas por sus ventas a clientes, en cuantía suficiente para poder absorber las deducciones pendientes, generadas por sus importaciones, según admiten las

normas de aplicación, solicita a la Administración Foral de Navarra la devolución del exceso ingresado cuyo importe inicial es de 595.463 pesetas (3.578,80 euros).

5º La citada solicitud de devolución es objeto de denegación por la Administración Foral de Navarra el 5 de abril de 1993, razón por la que la interesada recurrió ante el Órgano de Informe y Resolución de la Administración Foral, de quien no obtuvo resolución expresa hasta el 10 de noviembre de 1998.

En esta Resolución, entiende el Órgano de Informe y Resolución que la entidad, aun teniendo derecho a la devolución, sólo ha realizado importaciones de productos cuya aduana de entrada no estaba situada en el territorio de la Comunidad Foral, ni tampoco las mercancías fueron expedidas a sus destinatarios desde el territorio de Navarra, por lo que, en aplicación de la Ley 18/1986, de adaptación del Convenio Económico al nuevo régimen de imposición indirecta, no corresponde a Navarra practicar la devolución de referencia.

6º Contra la desestimación de la anterior reclamación, interpone recurso contencioso administrativo nº 31/99 que es resuelto el 7 de septiembre de 2001 por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el sentido que pasamos a resumir:

- Considera el Tribunal que la cuestión ya había sido resuelta en la sentencia de 22 de enero de 2001, recurso 1236/1998, que había sido interpuesto por la (ENTIDAD 2), en el sentido de que la Administración competente para practicar la devolución que se solicita es la competente para exigir el tributo satisfecho en las entregas interiores, sea cual fuere la Administración competente para exigir las cuotas soportadas en la importación.*
- Por consiguiente, la determinación de la Administración competente para la práctica de la devolución vendrá determinada en función del lugar en el que se realizaron las entregas o desde el que se inició el transporte de las mismas hacia sus destinatarios.*
- El recurrente, (ENTIDAD 1), no ha probado ante la Sala que los productos que entraron por las Aduanas no situadas en Navarra, fueran puestas a disposición de sus destinatarios en el territorio de esta Comunidad Foral,*

pues de las facturas aportadas se deduce que las mercancías no entraron por Aduanas sitas en Navarra ni fueron expedidas desde este territorio.

- *Resulta así una especie de aquietamiento del recurrente a las afirmaciones contenidas en las resoluciones impugnadas.*
- *No se contradice esta sentencia con lo declarado por el Tribunal en el recurso 236/1998, ya que esta sentencia se dictó ante la total ausencia de pruebas.*
- *Si la Administración foral no era competente para exigir el Impuesto, no lo es tampoco para realizar la devolución de las cuotas ingresadas en exceso.*
- *El hecho de que la Administración foral haya aceptado los ingresos incorrectamente presentados no altera, a juicio de la Sala, la cuestión que se resuelve en la sentencia, ya que el análisis se hace con base en la naturaleza jurídica de las obligaciones e instituciones en presencia. Es decir, el que la Hacienda Foral de Navarra debiera haber examinado su propia competencia al recibir los ingresos y no lo hubiera hecho, carece de relevancia en la litis en orden a determinar la competencia para la práctica de la devolución, aunque pudiera tener relevancia desde la perspectiva de la responsabilidad de la Administración de haber inducido al recurrente a no solicitar la devolución a la AEAT.*

7º En tanto se producía la resolución de sus pretensiones ante la Hacienda Foral de Navarra y dado que esta Administración denegaba la devolución solicitada fundándose en su propia falta de competencia, (ENTIDAD 1) dirige su solicitud de devolución, el 23 de enero de 1995, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, quien, el 14 de diciembre de 1995, deniega también esta petición, por lo que, siguiendo los cauces correspondientes, reclama ante el TEAR de Navarra.

El citado órgano dicta resolución desestimatoria el 17 de diciembre de 1996, amparándose en el informe emitido por el Inspector Regional de la AEAT de Navarra en el que se calificaban las operaciones como negocio simulado por entender que la entidad carecía de medios con que realizar las operaciones que se declaraban, y argumentando en su Resolución que: (a) por haber superado su volumen de operaciones la cifra de 200 millones de pesetas y en aplicación de la Ley 18/1986, de 5 de mayo, de adaptación del Convenio Económico al nuevo régimen de

imposición indirecta, correspondería a cada administración la devolución de su parte respectiva; (b) falta de prueba de que las expediciones de mercancías hubieran tenido su inicio desde territorio común; (c) debe prevalecer el criterio fijado por el contribuyente al determinar como Administración competente a la Hacienda Foral de Navarra.

Es de observar que, en el fundamento quinto de la Resolución dictada por el TEAR de Navarra, se hace una referencia a la Junta Arbitral prevista en el artículo 19 del Convenio, como órgano competente para dirimir el asunto planteado.

8º *Ante la desestimación en vía administrativa, (ENTIDAD 1) plantea recurso contencioso administrativo nº 429/97, ante el TSJ de Navarra que, el 17 de enero de 2001, dicta la sentencia cuyo contenido pasamos a resumir:*

- *La actividad probatoria del recurrente ha sido escasa, limitándose a probar que se realizaron operaciones con sujetos situados en Burgos y Valencia.*
- *Dado el volumen de operaciones que la entidad tuvo en los periodos 1989 y 1990, la entidad recurrente no estaba obligada a tributar en Navarra. Sin embargo esta Administración foral admitió sus declaraciones.*
- *En consecuencia, considera el Tribunal que puede razonablemente decirse, interpretando la Ley 18/1986, que es la Administración foral la que debe proceder a la devolución, evitándose así un empobrecimiento sin causa de la Hacienda estatal.*
- *Advierte también la sentencia que sus efectos se limitan a las partes, no habiéndolo sido en la causa la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.*

9º *En escrito dirigido a la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, presentado el 15 de diciembre de 2001, (ENTIDAD 1) solicita*

- *Que sea admitida a trámite su solicitud.*
- *Que se dicte resolución por la que se determine si la Administración competente para realizar la devolución correspondiente a las cuotas de*

IVA soportadas es la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

10º En mayo de 2002, la Secretaría General de Política Fiscal Territorial Comunitaria, de la Secretaría de Estado de Hacienda, remite al Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra, un informe, con fecha 16 de abril, sobre la petición formulada por (ENTIDAD 1) ante la Junta Arbitral en el que, tras la narración de los hechos antes descritos, se hace constar, entre otras cuestiones:

- Que la Junta Arbitral creada por el artículo 45 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, no ha sido constituida.*
- Que el interesado carece de legitimación activa para instar la actuación de la Junta Arbitral ya que la cuestión ha sido resuelta por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.*
- Que, según se desprende de los hechos constatados ante los tribunales de Justicia, la competencia para devolver las cantidades solicitadas no corresponde al Estado, pues los envíos de las mercancías importadas a otros puntos del territorio español se hizo desde las Aduanas situadas en Guipúzcoa.*
- Que si se considera que las operaciones efectuadas entre (ENTIDAD 1) y sus clientes no deben calificarse como "entregas de bienes" sino como "prestaciones de servicios" de mediación, el punto de conexión determinante de la Administración competente es el correspondiente al domicilio de la entidad, esto es, la Comunidad Foral de Navarra.*

11º El 3 de junio de 2002, el Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra, en contestación al anterior escrito de la Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria, de la Secretaría de Estado de Hacienda, considera que, de acuerdo con la STSJ de Navarra, recurso 31/99, de 7 de septiembre de 2001, la Comunidad Foral de Navarra no es competente para la exacción del IVA, ejercicios 1989 a 1991, correspondiente a (ENTIDAD 1), por lo que tampoco es competente para practicar las devoluciones solicitadas por la entidad. En

consecuencia, concluye, debe entenderse que la competencia corresponde al Estado.

12º El 3 de septiembre de 2004, don (NOMBRE Y APELLIDOS), con domicilio en Barcelona, (DOMICILIO), en representación de (ENTIDAD 1), presenta escrito dirigido a la Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria y a la Junta Arbitral Estado-Comunidad Foral de Navarra en el que, con fundamento en la entrada en vigor de la Ley 25/2003, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, solicita que la Junta Arbitral se pronuncie sobre si corresponde a la Administración del Estado o la Comunidad Foral de Navarra la competencia para realizar la devolución de las cuotas del IVA de referencia.

Acompaña al citado escrito, las alegaciones que considera amparan su derecho así como documentos acreditativos de haber presentado sus declaraciones por IVA, ejercicios 89 a 91, ante la Hacienda de la Comunidad Foral, y de haber instado la devolución en la cuantía antes referida.

13º El 8 de octubre de 2005, don (NOMBRE Y APELLIDOS), dirige un nuevo escrito -que califica como "informe"; aunque debe considerarse como queja- a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, en representación de las sociedades (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2), en el que viene a reiterar la anterior petición y a manifestar su queja por la falta de actuación administrativa al haber transcurrido un año desde su anterior petición sin haber obtenido notificación alguna relacionada con la misma, solicitando ser atendido personalmente por la Directora General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas.

14º El 5 de noviembre de 2006, don (NOMBRE Y APELLIDOS), dirige un nuevo escrito a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas en el que reitera las anteriores peticiones y expresa su queja por la demora -más de dos años sin dictar resolución alguna-, solicitando alternativamente, por entender que los anteriores escritos debieron dirigirse directamente a la Junta Arbitral, radicada en la Delegación de la AEAT en Navarra, que:

- bien sean remitidos los expedientes (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2) a la Junta Arbitral,
- bien le sean devueltos los expedientes para formular directamente la petición ante la Junta Arbitral.

15º El 27 de diciembre de 2006, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de la solicitud formulada por don (NOMBRE Y APELLIDOS), remite la documentación del caso a la Junta Arbitral.

16º El Presidente de esta Junta Arbitral, en resolución de 15 de enero de 2007, acuerda:

- 1.- Tener por planteado conflicto negativo de competencia entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra.
2. - Notificar la interposición del conflicto a la Administración General del Estado (Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas) y la Comunidad Foral de Navarra (Consejería de Economía y Hacienda), remitiendo copia de los documentos obrantes en la Junta Arbitral y emplazándolas por treinta días para formular alegaciones y aportar cuanta documentación estimen necesaria para la resolución del conflicto.
- 3.- Notificar igualmente a las entidades, (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2) la interposición del presente conflicto, dando trámite para alegaciones y aportación de pruebas.

17º La Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, presenta sus alegaciones el 8 de marzo de 2007 en las que, tras ofrecer un resumen de los hechos ocurridos, entiende que, puesto que (ENTIDAD 1) presentó sus declaraciones del IVA ante la Comunidad Foral de Navarra, corresponde a la citada entidad la carga de aportar los elementos de juicio que demuestren que sus operaciones estaban conectadas con territorio común. Reitera además en sus alegaciones otros argumentos a que hemos hecho referencia anteriormente, en particular los referentes a la ausencia de capacidad y medios a

disposición de (ENTIDAD 1) para realizar las operaciones de referencia, viniendo a concluir lo siguiente:

- Que si, como se acreditó en la STSJ de 7 de septiembre de 2001, las importaciones realizadas por (ENTIDAD 1) tenían lugar por aduanas sitas en el País Vasco y se destinaban a clientes situados en territorio común, sin que conste expresamente el lugar desde el que eran objeto de expedición, debe suponerse que eran transportadas desde el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco o puestas a disposición de aquellos desde este territorio.
- Que, en el caso en que estas operaciones efectuadas por la entidad fuesen calificadas como prestaciones de servicios de intermediación, en función de lo ordenado en el artículo 2º 8. B) de la Ley 18/1986 deben localizarse en territorio de Navarra, dado que es en este territorio donde tiene su residencia (ENTIDAD 1).
- Que, en cualquier alternativa que se considere, la conclusión siempre conduce a excluir la competencia de la Administración del Estado para la exacción del IVA devengado y, por tanto, para practicar la devolución solicitada por (ENTIDAD 1).

Acompaña al citado escrito la siguiente documentación:

- Sentencias dictadas por el TSJ de Navarra, en recursos 429/97 y 31/99.
- Escrito presentado por (ENTIDAD 1) ante la Junta Arbitral, el 28 de diciembre de 2001.
- Informe del Gabinete del Director de la AEAT de 20 de mayo de 2002, relativo al escrito presentado anteriormente por (ENTIDAD 1).
- Nota de régimen interior, número de entrada 1364/02, de la Secretaría General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria, remitiendo escrito de la Hacienda de Navarra de 3 de junio de 2002 y documentación presentada por (ENTIDAD 1).
- Escrito de 16 de septiembre de 2004 presentado por el representante de (ENTIDAD 1) ante la Secretaria General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria solicitando pronunciamiento por la Junta Arbitral.

- *Informe de la representación de (ENTIDAD 1) de 8 de octubre de 2005, presentado ante la Secretaría General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria.*
- *Escrito de la representación de (ENTIDAD 1), de 4 de diciembre de 2006, dirigido a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, solicitado la adopción de un acuerdo tendente a la resolución de los expedientes de (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2).*

18º *En cuanto a la segunda entidad, la (ENTIDAD 2), cuyo expediente es objeto de acumulación al primero, los hechos que se desprenden del expediente son los siguientes.*

19º *(ENTIDAD 2) es una sociedad, domiciliada en Navarra, actuando en su representación don (NOMBRE Y APELLIDOS), con domicilio a efectos de notificaciones en (DOMICILIO) (MUNICIPIO) (Navarra), que tiene por objeto, según su propia declaración, la actividad de importación y exportación así como otras operaciones económicas.*

Debido a la realización de estas actividades, al igual que en el caso de (ENTIDAD 1), ha venido desarrollando importaciones y otras operaciones durante el año 1990 que han dado lugar a la determinación de una cuota correspondiente al IVA, de carácter negativo (a devolver) que fue declarada-autoliquidada, como venia haciendo regularmente, ante la Administración de la Hacienda Foral de Navarra. El importe de la devolución solicitada asciende a la cantidad de 17.685.669 pesetas.

20º *En citado importe fue solicitado de la Hacienda Foral de Navarra, que denegó su procedencia por resolución de 5 de abril de 1993.*

Esta resolución fue objeto de impugnación por don (NOMBRE Y APELLIDOS), en representación de la (ENTIDAD 2), ante el Órgano de Informe y Resolución, con idéntica pretensión, y ante el silencio de dicho órgano, solicitó la devolución al Estado el 23 de enero de 1995.

En el escrito de impugnación presentado por don (NOMBRE Y APELLIDOS) ante el Órgano de Informe y Resolución, se manifiesta su oposición al Informe de Inspección exponiendo el conjunto de operaciones que, además de las

importaciones de productos siderúrgicos, venía realizando (ENTIDAD 2) durante 1990.

Por su parte, el Órgano de Informe y Resolución, en resolución dictada el 27 de abril de 1998, deniega la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

- *Los antecedentes del caso, constatados por la Administración tributaria de Navarra dejan constancia de que las operaciones de importación, efectuadas por Irún o Pasajes, y la remisión de las mercancías a los destinatarios finales, son realmente efectuadas por un conjunto de empresas (ENTIDAD 3, ENTIDAD 4 y ENTIDAD 5) que son quienes actúan a través de persona interpuesta.*
- *En cualquier caso, en cuanto a las entregas posteriores a la importación, no resulta acreditado que las mercancías fuesen transportadas desde Navarra, ni siquiera que atravesasen territorio de Navarra. Es decir, ninguno de los puntos de conexión establecidos legalmente para distribuir la competencia entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, relaciona estas operaciones con el territorio de esta Comunidad Foral.*
- *Tampoco resulta aplicable la regla recogida en el apartado 3 del artículo 2 de la Ley del Convenio, que atribuye a Navarra la competencia para la exacción del IVA cuando se trate de empresas cuyo volumen de operaciones en el año anterior no hubiera excedido de 200 millones de pesetas, y sean residentes en Navarra, pues (ENTIDAD 2) superó esa cifra y su domicilio fiscal -ex art. 45 de la LGT- no puede situarse en Navarra al no estar situada en este territorio ni la dirección efectiva ni la dirección del negocio. Ello según se desprende del Informe de Inspección que constata que la dirección no se localizaba en Navarra ni se llevaba la contabilidad en este territorio, ni en él eran residentes los administradores de la entidad, datos que no han sido desmentidos por la reclamante.*
- *Por consiguiente, la entidad no debió tributar a la Hacienda Foral de Navarra, por lo que tampoco esta Hacienda es competente para practicar la devolución instada.*

21º *La Administración del Estado deniega asimismo, el 14 de diciembre de 1995, la pretensión de (ENTIDAD 2), con fundamento en el Informe de la*

Dependencia de Inspección de 21 de noviembre de 1995 en el que se manifiesta, tras las comprobaciones pertinentes:

- *Que la entidad carece de medios y capacidad para realizar una actividad económica real por cuenta propia sometida al Impuesto sobre el Valor Añadido.*
- *Que, por ello, debe entenderse que las operaciones declaradas fueron realizadas por terceros.*

22º *Ante la denegación precitada, (ENTIDAD 2) interpone reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Navarra que también desestima la pretensión por resolución de 17 de diciembre de 1996.*

23º *Contra el Acuerdo del TEAR de Navarra (ENTIDAD 2) interpone recurso contencioso administrativo ante el TSJ de Navarra, recurso 428/91, quien dicta sentencia el 16 de marzo de 2001, declarando que la cuestión a dilucidar se debe centrar en la Resolución del TEAR de Navarra cuando declara la competencia de la Junta Arbitral en relación al asunto planteado (fundamento 3º), por lo que la Sala entiende que no es competente para resolver la petición.*

24º *Estando pendiente de sentencia el anterior recurso contencioso administrativo (recurso 428/97), el Órgano de Informe y Resolución de la Hacienda de Navarra dicta acuerdo desestimando su petición y declarando la competencia del Estado, por lo que (ENTIDAD 2) acude nuevamente ante el TSJ de Navarra.*

25º *El TSJ de Navarra, recurso 1236/98, dicta sentencia el 22 enero de 2001 declarando*

- *Que el punto de conexión aplicable al caso no es el del domicilio de la entidad sino el lugar de realización de las operaciones.*
- *Que en el caso enjuiciado no se ha probado que las importaciones hechas por Irún o Pasajes, fueran expedidas desde territorio foral de Navarra.*
- *Que, en consecuencia procede desestimar el recurso.*

26º Ante la existencia de las dos sentencias indicadas y habiendo declarado una de ellas que la competencia para resolver corresponde a la Junta Arbitral, la representación de (ENTIDAD 2), el 14 de mayo de 2001, se dirige a la Junta Arbitral suplicando:

- sea admitida a trámite su petición; y
- se declare, a tenor de previsto en el artículo 19 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, de 19 de julio de 1969, y del artículo 45 del mismo Convenio, modificado por ley de 26 de diciembre de 1990, qué Administración es competente para practicar la devolución del saldo del IVA-1990 pendiente de compensar.

27º El anterior escrito es remitido por la Secretaría General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria a la Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en Materia de Tributos Cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas, por lo que la Presidencia de la Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en Materia de Tributos Cedidos resuelve, el 21 de junio de 2001, remitir la citada documentación a la Junta Arbitral regulada en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral Navarra.

28º El 28 de junio de 2001, la Secretaría General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria solicita de la AEAT de Navarra informe sobre la petición formulada por la (ENTIDAD 2) que le es remitido el 19 de julio acompañado de la documentación correspondiente a los antecedentes del caso que es la siguiente:

- Escrito dirigido al Órgano de Informe y Resolución de la Hacienda de Navarra.
- Escrito dirigido a la AEAT de Navarra solicitando la devolución del IVA.
- Informe de la Dependencia regional de Inspección considerando la improcedencia de la devolución.
- Acuerdo de la Dependencia de Gestión Tributaria denegando la solicitud de devolución.
- Resolución del TEAR de Navarra, desestimando la petición.

- Sentencia del TSJ de Navarra (recurso 428/97).

29º El 24 de enero de 2003, don (NOMBRE Y APELLIDOS), en representación de la (ENTIDAD 2), se dirige a la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral del Navarra, exponiendo los argumentos que amparan su derecho y suplica que se dicte resolución por la que se declare cuál de las Administraciones en conflicto es competente para devolver las cantidades solicitadas.

30º El 3 de marzo de 2003, don (NOMBRE Y APELLIDOS), en representación de la (ENTIDAD 2) presenta escrito de queja ante el Ministro de Hacienda en el que se expone, en resumen, que habiendo solicitado el 24 de mayo de 2001 el pronunciamiento sobre el caso por parte de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral del Navarra, dicha petición le ha sido devuelta sin resolución alguna.

31º El 3 de septiembre de 2004, don (NOMBRE Y APELLIDOS), en representación de la (ENTIDAD 2) presenta nuevo escrito de queja dirigido al Ministro de Hacienda, a la Secretaría General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria y a la Junta Arbitral Estado-Comunidad Foral de Navarra, reiterando cuantas manifestaciones convienen a su derecho y solicitando un pronunciamiento sobre el caso por parte de la Junta Arbitral.

32º Con posterioridad al escrito antes referido, las actuaciones que se siguen en el asunto concerniente (ENTIDAD 2) son las referenciadas en los anteriores apartados 13º, 14º, 15º y 16º, ya que los escritos allí resumidos que fueron presentados por don (NOMBRE Y APELLIDOS), el 8 de octubre de 2005 y el 5 de noviembre de 2006, se refieren tanto a (ENTIDAD 1) como a la (ENTIDAD 2), según hicimos constar.

Del mismo modo, se refiere a ambas entidades la resolución del Presidente de esta Junta Arbitral, de 15 de enero de 2007, en la que se acordaba tener por planteado conflicto negativo de competencia; notificar la interposición del conflicto a la Administración General del Estado (Dirección General de Coordinación Financiera

con las Comunidades Autónomas) y la Comunidad Foral de Navarra (Consejería de Economía y Hacienda) a efectos de presentación de alegaciones y pruebas; así como la notificación a las entidades, (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2), la interposición del presente conflicto, dando trámite de alegaciones y de aportación de pruebas.

33º El 1 de febrero de 2007, el Delegado Especial de la AEAT de Navarra remite a la Secretaría de la Junta Arbitral la documentación presentada ante esa Dependencia por la representación de las sociedades X e Y, consistente en diversos escritos formulados por don (NOMBRE Y APELLIDOS) y don (NOMBRE Y APELLIDOS), así como las Sentencias dictadas por el TSJ de Navarra, todo ello obrante ya en el expediente.

34º En la documentación que en ese momento se incorpora al expediente, consta también, en relación con (ENTIDAD 1):

- Informe del Jefe de la Dependencia de Relaciones Institucionales de la AEAT, dirigido a la representación de (ENTIDAD 1) en la que manifiesta las actuaciones seguidas en relación con la petición de ejecución de sentencias -recurso 429/97 y 31/99- del TSJ de Navarra, formulada por la citada entidad, a fin de que se inste, por la interesada, la ejecución de ambas sentencias.
- Documentación consistente en fotocopias de despachos aduaneros de diversos agentes de aduanas y facturas de diversas empresas extranjeras, girados a (ENTIDAD 1) de cuyo examen se desprende:
 - Las operaciones de importación se realizan a nombre de (ENTIDAD 1).
 - Estas operaciones han tenido lugar a lo largo de 1989 y 1990.
 - Los citados agentes de aduanas y los derechos de importación corresponden a los puestos de Irún y Pasajes
- Facturas giradas, en 1989 y 1990, por (ENTIDAD 1) a (ENTIDAD 4) y a (ENTIDAD 3) en las que los importes corresponden generalmente a importaciones y a gastos de administración.

- *Factura girada por (ENTIDAD 6) a (ENTIDAD 1)*

35º *Asimismo, en relación con la (ENTIDAD 2), en la documentación que en ese momento se incorpora al expediente, consta también:*

- *Recibos de impuestos satisfechos por la entidad al Ayuntamiento de Pamplona.*
- *Documentación consistente en fotocopias de despachos aduaneros de diversos agentes de aduanas y facturas de diversas empresas extranjeras, girados a la (ENTIDAD 2) de cuyo examen se desprende:*
 - *Las operaciones de importación se realizan a nombre de la (ENTIDAD 2)*
 - *Estas operaciones han tenido lugar a lo largo de 1990.*
 - *Los citados agentes de aduanas y los derechos de importación corresponden a los puestos de Irún y Pasajes*
- *Factura girada por la (ENTIDAD 2) a determinada entidad portuguesa, que refleja una venta realizada en 1990.*
- *Facturas giradas, en 1990, por la (ENTIDAD 2) a (ENTIDAD 4) y a (ENTIDAD 7) en las que los importes corresponden generalmente a importaciones.*

36º *El 28 de mayo de 2007, el Presidente de la Junta Arbitral, transcurrido el plazo de instrucción, acuerda poner de manifiesto el expediente a las Administraciones tributarias en conflicto y a los interesados a fin de que sean formuladas alegaciones.*

37º *El 20 de junio de 2007, el Director General de la AEAT, presenta alegaciones a los conflictos acumulados 3/2007 y 4/2007, en las que manifiesta:*

- *Son hechos acreditados la presentación de las declaraciones correspondientes al IVA, por ambas entidades ante el Departamento de Economía y Hacienda de Navarra, Departamento ante el que solicitaron la*

devolución de las cuotas soportadas en exceso, así como la domiciliación de las mismas en Navarra.

- *El volumen de operaciones de ambas entidades en el ejercicio 1989 fue superior a 200 millones de pesetas.*
- *La Administración foral ha denegado a ambas entidades la devolución de las cantidades solicitadas, por lo que ambas sociedades se han dirigido con idéntica petición a la Delegación de la AEAT de Navarra y al TEAR de Navarra.*
- *Finalmente han acudido al TSJ de Navarra que, en cuatro sentencias, ha desestimado los cuatro recursos interpuestos por las citadas entidades.*

38º *En cuanto a la solicitud formulada (ENTIDAD 1), el Director General de la AEAT considera que son dos los motivos por los que debe declararse la inadmisión del conflicto:*

1. - Porque la Junta Arbitral, a la luz de lo previsto en el Real Decreto 353/2006, no puede pronunciarse sobre una cuestión ya resuelta por los tribunales de justicia.

- *En este caso, la Sentencia dictada en el recurso 429/97, se ha pronunciado sobre el fondo del asunto, confirmado el acto administrativo que denegaba la devolución instada de la Administración del Estado, siendo indiferente que el motivo aducido en la sentencia sea la falta de actividad probatoria del recurrente a quien, en Derecho, incumbía tal carga.*
- *La misma situación es la que se crea mediante la sentencia dictada en el recurso 31/99 relativo a la Comunidad Foral.*

2.- Porque, a pesar de haber sido admitido a trámite el conflicto por el Presidente de la Junta Arbitral, a juicio del Director General de la AEAT, las causas de inadmisión no deben convertirse en motivos de desestimación sino en inadmisión o archivo.

39º *En cuanto a la solicitud de la (ENTIDAD 2), el Director General de la AEAT considera que debe también declararse la inadmisión del conflicto pues, a pesar de que la STSJ de Navarra, recaída en el recurso 428/97, remite la*

competencia a la Junta Arbitral, la sentencia de la misma Sala, recurso 1236/98, ha resuelto sobre el fondo de la cuestión.

40º Asimismo en el escrito de alegaciones formulado por el Director General de la AEAT, se solicita de esta Junta Arbitral que se pronuncie en cuanto al fondo declarando la incompetencia de la Hacienda estatal para practicar las devoluciones solicitadas por ambas entidades.

A este efecto argumenta, con fundamento en la Ley 18/1986, del Convenio Económico con Navarra, que:

- Ninguna de las dos entidades presentaron sus declaraciones ante la Hacienda estatal, cuando debieran haber tributado a la Hacienda estatal y a la Navarra en proporción a sus respectivas operaciones en cada territorio.
- Las operaciones de ambas entidades pueden ser calificadas alternativamente bien como entregas de bienes, bien como prestaciones de servicios. En ninguno de los dos supuestos el punto de conexión aplicable se situaría en territorio común.

De lo que se concluye que la Administración el Estado no es competente para devolver las cantidades que se le han solicitado, estando sus actividades vinculadas al territorio de Navarra o a un tercer territorio foral, no común.

41º De manera subsidiaria y con amparo en las disposiciones de la Ley 30/1985, del Impuesto sobre el Valor Añadido, el Director General de la AEAT con apoyo en el Informe del Inspector Regional de la Delegación Especial de la AEAT en Navarra, solicita se declare por la Junta Arbitral que no corresponde devolución alguna a las citadas entidades ya que durante los ejercicios en que instaron la devolución no realizaban actividad económica real.

42º En resumen, las alegaciones del Director General de la AEAT, demandan se declare la inadmisión del conflicto o, subsidiariamente, no corresponder a la Hacienda estatal la devolución de las cantidades solicitadas por (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2).

Adjunta a estas alegaciones, informe de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, de 25 de enero de 2007, dado que no obraba en el expediente, en el que se exponen los motivos, reiterando argumentos ya expuestos por la Administración estatal, por los que la citada Dirección General entiende que es la Administración Foral de Navarra la competente para la exacción y la devolución del impuesto.

43º *El 18 de junio de 2007, la Administración Foral de Navarra presenta sus alegaciones sobre los conflictos acumulados 3/2007 y 4/2007, que resumidamente son las siguientes:*

- *Según el Informe efectuado por la Inspección Tributaria de Navarra, en el año 1993, relativo a las operaciones de (ENTIDAD 1) pero extensible a la (ENTIDAD 2), se trata de dos entidades interpuestas por las que actúan otras empresas situadas en territorio común, como se desprende de la situación actual de ambas, aunque el grado de vinculación entre las primeras y aquéllas que las utilizaban no haya podido ser satisfactoriamente acreditado. A este efecto suscita la duda sobre la validez de la actual representación de las entidades interesadas.*
- *En cuanto a las operaciones desarrolladas por ambas entidades, se hace notar que las importaciones, que se hacen por las aduanas de Irún y Pasajes, no se satisfacen directamente por las mismas sino por aquéllas a las que sirven (ENTIDAD 3, ENTIDAD 4 y ENTIDAD 5)*
- *Por tanto, en aplicación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, el domicilio fiscal, punto de conexión determinante de la Administración competente, nunca se localizó en Navarra ya que la dirección efectiva y la gestión de sus negocios se situaban fuera de Navarra.*

44º *El 22 de junio de 2007, don (NOMBRE Y APELLIDOS), actuando en representación de ambas entidades, presenta alegaciones a los asuntos acumulados 3/2007 y 4/2007, en las que tras la narración de las actuaciones desarrolladas por las mencionadas sociedades ante las diversas administraciones y ante el TSJ de Navarra, concluye:*

- *Ser cierta la existencia de unas cantidades que deben ser devueltas a las sociedades que representa por importes de 106.293,01 euros, a la (ENTIDAD 2), y de 3.578,80 euros, a (ENTIDAD 1)*
- *Haberse producido el conflicto por la negativa a devolver planteada por la Administración del Estado y la Administración foral de Navarra.*
- *Existir un pronunciamiento del TSJ de Navarra que atribuye la competencia para resolver la cuestión a la Junta Arbitral.*
- *No haberse producido la prescripción del derecho reclamado por ambas sociedades.*

Por todo ello solicita que la Junta Arbitral resuelva sobre qué Administración –estatal o foral- es la competente para practicar la devolución del exceso de IVA ingresado y sus intereses a que tienen derecho sus representadas, así como la forma de ejecución de su resolución.

II. NORMAS DE APLICACIÓN

45º *Para la resolución del conflicto se han tenido en cuenta la Ley 18/86, de 5 de mayo, de Adaptación del Convenio Económico al nuevo régimen de la Imposición Indirecta, artículo 2.; el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre y sus sucesivas modificaciones; la Ley 30/1985, del Impuesto sobre el Valor Añadido y la Ley Foral 24/1985, de 11 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo; y las demás normas de general aplicación.*

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.1. Competencia de la Junta Arbitral y tramitación del conflicto

46º *Esta Junta Arbitral es competente para resolver el conflicto negativo de competencia planteado por entre la Comunidad Foral de Navarra y la Administración*

del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y del artículo 14.1 del Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral. El expediente se ha tramitado de acuerdo con las normas de procedimiento establecidas en el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo.

III.2. Cuestiones planteadas

47º *Las cuestiones que se plantean en el presente asunto, suscitadas por los interesados o por la propia Junta Arbitral, afectan, con carácter previo, tanto a la propia competencia de la Junta Arbitral, a la legitimación de ambas entidades para suscitar el conflicto, a la propia existencia del derecho a la devolución que se insta, y a la calificación fiscal de las operaciones interiores desarrolladas por las entidades interesadas en el conflicto. En cuanto al fondo de la cuestión, se suscita la determinación de la Administración competente -estatal o foral de Navarra- para la práctica de las devoluciones instadas por (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2), cuyo principal asciende a la suma de 3.578,80 euros y 106.293,01 euros, respectivamente, más los intereses de demora que les correspondan conforme a Derecho, habiéndose solicitado también el pronunciamiento sobre la forma de ejecución de la resolución que se dicte.*

III.3. La competencia de la Junta Arbitral a la vista de la existencia de diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

48º *La primera cuestión que debe resolverse, alegada por el Director General de la AEAT y expuesta en vanas ocasiones en el expediente, es la relativa a la competencia de la Junta Arbitral para dictar resolución en los expedientes 3 y 4 de 2007, por el motivo de haberse pronunciado con anterioridad el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso Administrativo) en los recursos 428/97, 429/97, 1236/98 y 31/99, y de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y*

la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, a cuyo tenor:

"En ningún caso se pondrán plantear conflictos sobre cuestiones ya resueltas o pendientes de resolución por los Tribunales de Justicia"

En virtud de este precepto y de lo también ordenado en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral, el Director General de la AEAT solicita se declare la inadmisión del conflicto, dado que el TSJ de Navarra ha dictado sentencias en las que se resolvía sobre el fondo del asunto.

49º *En relación a esta primera cuestión hemos de comenzar señalando que el artículo 72 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa declara que las sentencias desestimatorias sólo tienen efectos entre las partes.*

En tal sentido, es evidente que la Comunidad Foral de Navarra y el Estado no han sido partes en un mismo caso en ninguno de los recursos resueltos por el TSJ de Navarra, razón por la que debe entenderse que esta jurisdicción no ha dictado resolución sobre el caso, de forma que impida a esta Junta Arbitral pronunciarse al respecto.

Ahora bien, esta Junta Arbitral entiende que no debe hacerse una interpretación literal del precepto legal citado cuando limita los efectos de las sentencias a las partes en el caso, pues esta interpretación entrañaría un vaciamiento de lo ordenado en el artículo 10 del Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, antes transcrito. En efecto, en los casos en que se produzca un conflicto negativo de competencia, como son los que ahora se plantean, resultará difícilmente factible que hayan sido "partes" las dos Administraciones implicadas, pues se tratará generalmente de recursos suscitados entre los contribuyentes y una u otra Administración.

Por esta razón esta Junta Arbitral, considera que la expresión "cuestiones ya resueltas", contenida en las normas reguladoras de su competencia y funcionamiento, no debe entenderse en el sentido de "cosa juzgada", sino en el de que son "cuestiones no resueltas" aquellos asuntos sobre los que no está judicialmente decidida la competencia entre las Administraciones implicadas, y éste es el precisamente el caso actual, en el que existen pronunciamientos

contradictorios que, al no determinar qué Administración resulta competente, abren la puerta al conflicto negativo.

A mayor abundamiento debe señalarse que la sentencia del TSJ de Navarra de 17 de enero de 2001, recurso número 429/97, dictada siendo parte la Administración del Estado, declaraba que sus efectos se limitan a las partes, no habiéndolo sido la Administración foral, por lo que no debía considerarse prejuzgado el recurso 31/99.

Por otra parte, la sentencia dictada en el recurso 428/97, sentencia de 16 de marzo de 2001, siendo parte la Administración estatal, remite expresamente a la competencia de la Junta Arbitral (fundamento 3º) y falla declarando la incompetencia del propio Tribunal.

Y finalmente, hemos de constatar también que las sentencias dictadas en los recursos número 31/99, el 7 de septiembre de 2001, y en el recurso número 1236/98, el 22 de enero de 2001, siendo parte la Comunidad Foral de Navarra, resuelven declarando la falta de material probatorio que acreditase la petición del recurrente.

Es decir, que no sólo existen fallos que remiten la competencia sobre el asunto a esta Junta Arbitral, sino que el TSJ de Navarra ratifica expresamente la limitación de efectos de su sentencia de 17 de enero de 2001, recurso número 429/97, al no haber sido parte la Administración foral.

Por todo ello debe entenderse que, el asunto que ahora se plantea como conflicto negativo de competencia entre las dos administraciones -la del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra-, no ha sido resuelto por los tribunales de forma que se prive de jurisdicción a esta Junta, razón por la que pudo suscitarse el conflicto negativo ante ella.

Por todo ello, se desestima la primera alegación referida a la competencia de la Junta Arbitral.

III.4. La competencia de la Junta Arbitral, no constituida al tiempo de suscitarse el conflicto negativo de competencia.

50º La segunda cuestión referida a la competencia de la Junta Arbitral, se suscita por cuanto, al tiempo de instarse por primera vez su actuación a fin de dictar resolución en este caso, esta Junta, creada por el artículo 45 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la

Comunidad Foral de Navarra, no había sido constituida, lo que ha sido motivo alegado por la Administración estatal para solicitar la inadmisión del conflicto.

Al respecto hemos de recordar que, si bien la intervención de la Junta Arbitral fue reclamada por primera vez en escrito presentado el 15 de diciembre de 2001, posteriormente, el 3 de septiembre de 2004, se instó nuevamente ante la Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria y ante la Junta Arbitral Estado-Comunidad Foral de Navarra, que, con fundamento en la entrada en vigor de la Ley 25/2003, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, la Junta Arbitral se pronunciase sobre la Administración competente para realizar la devolución de las cuotas del IVA a que nos venimos refiriendo.

51º *Ante la citada alegación hemos de remitirnos a la Resolución dictada por esta misma Junta Arbitral en el Conflicto 1/2004 en cuyos marginales 14 y siguientes declarábamos lo siguiente:*

“14º Sin embargo ello no quiere decir que antes de esa fecha no se pudiera plantear un conflicto de competencias sobre un determinado hecho imponible. La Junta Arbitral existía en la ley, a pesar de no haber sido designados sus miembros. Condicionar la vigencia de la ley en este punto a la decisión de los órganos administrativos o de gobierno competentes para efectuar la designación de los miembros de la Junta Arbitral equivale a otorgar a cualquiera de dichos órganos la facultad de decidir sobre la vigencia de una disposición de rango legal. La ley puede condicionar su aplicación a una intervención posterior de los órganos gubernativos y también cabe pensar en la posibilidad de que existan leyes imposibles de aplicar sin ser desarrolladas por disposiciones de inferior rango, pero se trata de situaciones excepcionales que no pueden elevarse a la categoría de regla o principio general. La ley tiene, en principio, vocación normativa inmediata y una interpretación limitativa de su eficacia sólo es admisible con carácter restrictivo. Este criterio, fácilmente deducible de los principios generales de nuestro Derecho público, se encuentra avalado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en sentencia de 25 de octubre de 1986, dijo lo siguiente:

Ciertamente son conocidos supuestos de leyes cuya aplicabilidad exige una actividad intermedia, más concretamente, en lo que ahora importa, de leyes necesitadas de un desarrollo reglamentario. Con ello la Ley queda en una situación de potencialidad que implica una libertad de la Administración frente a la Ley -sólo cuando la Administración dicta el Reglamento se producirá la plena aplicabilidad de aquélla-. Justamente por ello, tales situaciones, en términos generales, han de ser interpretadas con un criterio sumamente restrictivo tendente a procurar la aplicabilidad de la Ley para que efectivamente tenga virtualidad la sumisión de la Administración a la norma dictada por el Poder Legislativo."

En consecuencia, la Junta Arbitral existía el día 18 de junio de 2003 y en esa fecha era jurídicamente posible plantear ante ella un conflicto, a pesar de que sus miembros no habían sido aún designados. Así pues, hemos de proceder al examen de la siguiente cuestión, relativa al órgano pasivamente legitimado para recibir el requerimiento de inhibición.

En cualquier caso, la conclusión a que hemos llegado no supone ninguna merma de las garantías jurídicas de que disponen los interesados, dado que, en último término, la Junta Arbitral es un órgano administrativo, sometido al control jurisdiccional, y son los tribunales de justicia -en nuestro caso el Tribunal Supremo- quienes han de adoptar la decisión última y definitiva si cualquiera de las partes considera que sus derechos han sido lesionados y hace uso de las acciones procesales que legalmente le corresponden.

(...)

19º Lo expuesto suscita una cuestión ulterior: la de si la Junta Arbitral regulada en la versión de 2003 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra es competente para conocer y resolver un conflicto suscitado o iniciado antes de que entrase en vigor la ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprobó el nuevo texto del Convenio Económico.

20º Sabido es que, en materia de procedimientos, la sucesión temporal de normas se rige -a falta de norma expresa- por el principio general contenido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A los procedimientos se aplican las normas vigentes en el momento en que se iniciaron.

21º En el presente caso ha de tenerse en cuenta que la Junta Arbitral prevista por el artículo 45 del texto del Convenio de 1990 no llegó a ser constituida materialmente y que la norma que autorizaba el nombramiento de aquella Junta ha sido derogada. Hoy no tendría sentido constituir la Junta Arbitral de acuerdo con normas que han sido derogadas, dado que existe una Junta Arbitral que -aun siendo distinta su composición- tiene la misma naturaleza y competencias sustancialmente iguales. En estas condiciones es razonable concluir que la nueva Junta Arbitral es continuadora y se subroga en la posición que tenía la de 1990. Una interpretación lógica y teleológica de la legislación vigente y de la derogada conduce a considerar que las competencias que tenía la legalmente existente, aunque materialmente non nata, Junta Arbitral de 1990 corresponden a la actual Junta Arbitral desde su creación en virtud del texto del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra que entró en vigor el 17 de julio de 2003. "

Por todo ello, se desestima la segunda alegación referente a la competencia de la Junta Arbitral.

III.5. El poder de representación de (ENTIDAD 1) y de la (ENTIDAD 2)

52º En el escrito formulado en mayo de 2002, la Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria, de la Secretaria de Estado de Hacienda, remite al Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra, un Informe, con fecha 16 de abril, sobre la petición formulada por (ENTIDAD 1) ante la Junta Arbitral en el que, tras la narración de los hechos antes descritos, se plantea cuestión sobre la representación de la citada entidad para instar la actuación de la Junta Arbitral. Por su parte, el 18 de junio de 2007, la Administración Foral de Navarra al presentar sus alegaciones sobre los conflictos acumulados 3/2007 y 4/2007, suscita también esta misma cuestión, si bien, relacionada con la representación de las dos entidades que han suscitado el conflicto.

53º *A este efecto debemos señalar que la cuestión sobre la facultad de actuar que allí se suscita no ha sido correctamente planteada pues no debe bastar una mera alegación sin aportación de prueba alguna ni razonamiento de los que se pueda desprender la duda sobre la validez de la representación de las sociedades que son parte en este conflicto, ya que de los datos públicos del Registro Mercantil de Navarra se desprende que don (NOMBRE Y APELLIDOS) ostenta en la actualidad (a 12 de septiembre de 2007) el cargo de liquidador de la (ENTIDAD 2) y de (ENTIDAD 1), con nombramiento por tiempo indefinido desde el 30 de junio de 1992.*

Por otra parte, la actuación de don (NOMBRE Y APELLIDOS) como representante de estas sociedades ha sido aceptada en algunas de las actuaciones realizadas durante la tramitación del procedimiento instruido al efecto, actuaciones en las que necesariamente, por tratarse de la interposición de recursos o reclamaciones, ha debido acreditarse ante la Administración su condición de representante de estas entidades.

En todo caso, esta Junta Arbitral solicitó de la representación de ambas entidades la justificación de sus facultades para actuar con tal carácter, lo que fue acreditado ante su Secretaría.

Por estas razones, desestimamos la alegación concerniente a la falta de legitimación de la representación de la (ENTIDAD 2) y (ENTIDAD 1).

54º *Ahora bien, el hecho de que esta Junta Arbitral acepte la validez de la representación de ambas entidades, no prejuzga en absoluto la determinación concreta de las personas a cuyo favor deba practicarse la devolución que, en su caso, resulte procedente, cuestión que, por tratarse de sociedades en liquidación, debería resolverse en el momento de ser ejecutada la resolución en la que se acuerde y de conformidad con las disposiciones legalmente aplicables, que serán las que determinen los titulares del derecho que eventualmente se reconozca.*

III.6. La alegada carencia de medios para realizar efectivamente una actividad económica.

55º Es una argumentación común a ambas Administraciones la alegación consistente en negar la existencia misma del derecho a la devolución de las cuotas del IVA pretendida por (ENTIDAD 2) y por (ENTIDAD 1).

Esta alegación se formula tanto en escrito presentado por la Administración del Estado, el 15 de junio de 2007, como en el presentado por el Gobierno de Navarra el 18 de junio del mismo año. Ambos con remisión al Informe de la Dependencia de Inspección de la AEAT de Navarra, de noviembre de 1995.

La alegación, en lo sustancial, consiste en afirmar que las citadas entidades, al carecer de medios materiales y humanos para realizar las operaciones de las que dimana el conflicto, no desarrollaron actividades económicas reales durante los ejercicios en que solicitaron la devolución del IVA soportado en las importaciones, por lo que carecen del derecho a la misma.

56º En relación con la anterior cuestión entendemos, primeramente, que no puede constituir objeto del presente conflicto negativo de competencia, por cuanto no incide sobre la determinación de la Administración que debe llevar a cabo las devoluciones solicitadas, sino sobre otra cuestión diferente, derivada de la aplicación de la normativa estatal o foral. Sin embargo no ha sido éste un fundamento esgrimido por las administraciones para denegar su propia competencia en relación con las solicitudes de devolución.

Por otra parte, debe también tomarse en consideración que las actividades que desarrollaron las entidades (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2) que motivaron el pago de las cuotas del IVA y el nacimiento del derecho a la devolución, consistentes en la expedición de las mercancías a otro destino, no requerían, a juicio de ésta Junta Arbitral, una compleja organización material ni humana para su efectividad, de forma que nada impide considerar que, a pesar de que sus medios fuesen limitados, pudieron realizarse de manera efectiva.

Por todo ello, esta Junta Arbitral considera que esta alegación, al no afectar a un asunto de su propia competencia y tratarse de un problema de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido, debe ser desestimada, correspondiendo su resolución a la Administración que se declare competente para decidir la procedencia y cuantía de la devolución.

III.7. La calificación como prestaciones de servicios de las operaciones interiores realizadas por (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2).

57º *Se invocan también por ambas administraciones, en defensa de sus respectivas posiciones, dos argumentos que afectan al caso. Alegado el primero por la Administración estatal, consiste en defender que las operaciones interiores realizadas por las entidades interesadas en este conflicto, al carecer de medios personales suficientes para realizar entregas de bienes, pudieran ser calificadas como prestaciones de servicios y no como entregas de bienes, lo que conduciría a considerar su domicilio social y fiscal como punto de conexión para determinar la administración competente, y por tanto, a situarlo fuera de territorio común, concretamente en el territorio de Navarra. Invocado el segundo por la Comunidad Foral, consiste en afirmar que ninguna de las entidades interesadas en este conflicto tenía su domicilio fiscal en Navarra, ya que la dirección efectiva y la gestión de sus negocios se situaban fuera de Navarra, razón por la cual ninguna conexión territorial existía con la competencia de la Comunidad Foral.*

Se trata de dos alegaciones contrapuestas relacionadas con el punto de conexión aplicable al caso en las que se alteraría la calificación fiscal de las operaciones realizadas por las sociedades (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2), que dejarían de tener la consideración de entregas de bienes.

58º *Ya hemos señalado anteriormente, respecto de lo alegado por la Administración estatal, que las actividades desarrolladas por las entidades interesadas en el presente conflicto no requieren medios materiales y personales considerables, por lo que lo reducido de los realmente empleados no supone la imposibilidad de realizar operaciones que tuviesen la calificación de entregas de bienes.*

Por esta razón y porque la mera enunciación de un hecho sin aportación de una mínima prueba -como es el caso de lo alegado por la Comunidad Foral- no puede considerarse suficiente para rechazar la anterior afirmación, esta alegación debe ser desestimada.

III.8. La determinación de la Administración competente para la práctica de las devoluciones de las cuotas correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido.

59º *Resueltas las cuestiones que exigen un pronunciamiento previo por parte de esta Junta Arbitral, hemos de entrar en la cuestión principal del presente conflicto negativo entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, consistente en determinar cuál de ellas es competente para la práctica de las devoluciones instadas por las sociedades (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2), cuyo principal asciende a la suma de 3.578,80 euros y 106.293,01 euros, respectivamente, más los intereses de demora que les pudieran corresponder.*

60º *Debemos partir para ello de considerar que las operaciones que dan lugar a la solicitud de ambas devoluciones, por su calificación tributaria como operaciones interiores, concretamente como entregas de bienes, tienen como punto de conexión para determinar la Administración competente el lugar de realización de las operaciones, siendo éste, concretamente, el lugar donde se pongan a disposición del cliente o, si son objeto de transporte, el lugar donde se inicie el mismo, Así se disponía en la regla cuarta del artículo 248 A) de la Ley 18/1986, de Adaptación del Convenio Económico con Navarra al nuevo régimen de Imposición Indirecta, aplicable al caso.*

A este efecto, como se verá, resulta irrelevante el hecho de que, en el ejercicio anterior a aquellos con los que se relaciona la petición de devoluciones, el volumen de operaciones haya sido o no superior a 200 millones de pesetas (artículo 2.1 de la Ley 18/1986).

61º *En el presente caso, resulta únicamente acreditado que las importaciones de los productos posteriormente remitidos a diversos puntos del territorio común, se realizaron en las aduanas sitas en Irún y Pasajes, sin que exista prueba alguna de que fuesen antes objeto de remisión a ningún otro lugar situado en territorio común o de la Comunidad Foral de Navarra.*

Así se desprende de la documentación obrante en el expediente aportada al mismo por todas las partes intervinientes.

62º *A la vista de lo anterior, y según la precitada norma, Ley 18/1986, las operaciones no se realizaron en el territorio de Navarra sino en distinto territorio, parece que en el territorio de la Diputación Foral de Guipúzcoa.*

63º *Ahora bien, como al tenor de lo dispuesto en el artículo 51 del Convenio Económico, las funciones de esta Junta Arbitral respecto a los conflictos de competencia se circunscriben a determinar si, en virtud de los puntos de conexión previstos en dicho Convenio, la competencia para la exacción de un determinado tributo (en el caso que nos ocupa, el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde o no a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o a la Administración que hubiera entrado en conflicto con la misma, esta Junta Arbitral no puede en este momento pronunciarse sobre qué administración es competente al no serlo las partes en conflicto y no haber intervenido en él la institución foral vasca que eventualmente pudiera ser titular de la competencia.*

64º *Considera, sin embargo, esta Junta Arbitral que, en aplicación del principio de lealtad institucional que establece el artículo 4 de la Ley 30/1992, del presente acuerdo debe ser informada la Diputación Foral de Guipúzcoa, sin prejuzgar por ello conclusión alguna sobre la definitiva atribución competencial para practicar la devolución de los impuestos reclamados por (ENTIDAD 1) y (ENTIDAD 2).*

IV. ACUERDO

En virtud de todo lo expuesto, esta Junta Arbitral acuerda:

Primero.- Declarar que, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, la competencia para la práctica de devoluciones relativas al Impuesto sobre el Valor Añadido de las que dimana este conflicto, no corresponde a la Comunidad Foral de Navarra ni al Estado.

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

Tercero.- Informar del presente acuerdo a la Diputación Foral de Guipúzcoa.

V. EFECTOS DE ESTE ACUERDO Y RECURSOS CONTRA EL MISMO

El presente acuerdo causa estado en vía administrativa y tiene carácter ejecutivo. Las partes y los interesados en el mismo pueden interponer recurso contencioso-administrativo en única instancia ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.- Pamplona, a cinco de junio de 2008”

Lo que traslado a Vd. para su conocimiento y efectos.

Pamplona, a 23 de junio de 2008.

EL SECRETARIO DE LA JUNTA ARBITRAL