

**Conflicto:** 132/2019

**Promotor:** Comunidad Foral de Navarra

**Partes:** Administración General del Estado y Comunidad Foral de Navarra.

**Objeto:** Determinación de la fecha que debe tomarse en consideración, a los efectos de la exacción del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido, para, cuando el primer año de actividad no coincide con el año natural, estimar el volumen de operaciones mediante la elevación al año de las operaciones efectivamente realizadas en ese primer año.

**Fecha de la resolución:** 28 de diciembre de 2020.

## RESOLUCIÓN DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONOMICO ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

En sesión celebrada el 28 de diciembre de 2020, la Junta Arbitral establecida en el artículo 51 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, integrada por D. (...) (Presidente), D. (...) y D. (...) (Vocales) y D.<sup>a</sup> (...) (Secretaria), en el conflicto de competencias nº 132, planteado por la Comunidad Foral de Navarra frente a la Administración General del Estado, en relación con la determinación, a los efectos de la exacción del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido, de la fecha que debe tomarse en consideración para la estimación del volumen de las operaciones realizadas por la entidad AAA en el ejercicio 2016, adoptó el siguiente Acuerdo del que fue Ponente D. (...):

### I. ANTECEDENTES

1.-Mediante un escrito fechado el 05-03-2018 y presentado el 09-03-2018, el Director-Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra (denominada actualmente Hacienda Foral de Navarra, por lo que, en adelante y con independencia del momento en el que realizara las actuaciones reseñadas en esta Resolución, nos referiremos a ella con esta última denominación; o, abreviadamente, con la de HFN) solicitó al Delegado Especial en Navarra de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) la comprobación de los porcentajes de tributación a las distintas Administraciones de la entidad AAA (en adelante, AAA) en lo relativo al Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS) del ejercicio 2016 y al Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) de los ejercicios 2016 y 2017.

El Director-Gerente de la HFN fundamentó dicha solicitud en un informe emitido el 20-02-2018 por su Servicio de Inspección en el que se concluye que, en el ejercicio 2016, año de inicio de su actividad, AAA realizó en Navarra la práctica totalidad de sus operaciones; y que, en el ejercicio 2017, realizó operaciones tanto en territorio foral como en territorio común.

2.-La comprobación solicitada por la HFN en el citado escrito de 09-03-2018 fue realizada por la Dependencia Regional de Inspección de la Delegación de la AEAT en Aragón que, en sendos informes emitidos el 03-08-2018, que fueron notificados a la HFN el 05-06-2019, concluyó que no debía modificarse el porcentaje de tributación declarado por AAA (100% a la AEAT) en los ejercicios 2016 y 2017.

3.-Mediante un escrito de su Director-Gerente fechado el 30-07-2019 y presentado el 31-07-2019, la HFN requirió a la AEAT:

1º.-Para que aceptara que, a los efectos de la exacción del IS y del IVA, el volumen de las operaciones realizadas por AAA durante el ejercicio 2016 superó los siete millones de euros.

2º.-Y, por consiguiente, para que, de la tributación de AAA por el IS y por el IVA, la AEAT remesara a la HFN:

i).-De la del ejercicio 2016: el 100%.

ii).-De la del ejercicio 2017: el porcentaje resultante de las operaciones localizadas en territorio foral por su Dependencia de Inspección.

4.-El 02-09-2019, el Delegado Especial de la AEAT en Navarra rechazó el citado requerimiento por estimar correcta la tributación de AAA en los referidos impuestos y ejercicios.

**5.-**Mediante un escrito presentado en la Secretaría de esta Junta Arbitral el 27-09-2019, la Consejera de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra promovió frente a la AEAT el presente conflicto, que fundamentó en las siguientes alegaciones:

1ª.-AAA está domiciliada en Zaragoza y su objeto social es la comercialización al por mayor y al por menor de productos petrolíferos, combustibles de todas clases, carburantes, lubricantes, aditivos y similares para el surtido de vehículos.

2ª.-El 01-07-2016, AAA causó alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas en el municipio navarro de BBB y el 06-07-2016 inscribió en el Registro Territorial de Impuestos Especiales un establecimiento sito en BBB de dicha localidad. No consta que AAA presentara declaración-liquidación alguna por el IVA correspondiente a los dos primeros trimestres de 2016.

3ª.-Tampoco consta que AAA hubiera realizado operaciones en territorio común durante el ejercicio 2016, pero, sin embargo, en las declaraciones que presentó a la AEAT por el IVA de 2016, cifró en 3.521.389,53 euros el importe total de sus operaciones y tributó por ellas al 100% a la Administración del Estado; y, en las que presentó a esa Administración Tributaria por el IVA de 2017, cifró el importe total de sus operaciones en 15.455.271,54 euros y también tributó por ellas al 100% a la Administración del Estado.

4ª.-Conforme a lo dispuesto en los artículos 19.4 y 33.4 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el Convenio), habiendo dado AAA comienzo a sus operaciones el 01-07-2016 y habiendo cifrado en 3.521.389,53 euros el importe de las que realizó en el periodo 01-07-2016/31-12-2016, para determinar el volumen de operaciones correspondiente al ejercicio 2016, hay que elevar al año la expresada suma de 3.521.389,53 euros, por lo que dicho importe debe cifrarse en 7.042.773,06 euros.

5ª.-Partiendo de las premisas establecidas en las alegaciones anteriores, a tenor de lo establecido en los artículos 19.1.b) y 33.1.b) del Convenio, AAA debió tributar en el ejercicio 2016 a la HFN por la totalidad de sus operaciones, tanto en el IS como en el IVA.

6ª.-Habida cuenta de que, en 2017, el volumen de operaciones declarado por AAA se cifró, como ha quedado dicho, en 15.455.271,54 euros y de que operó en ambos territorios, en dicho ejercicio debió tributar a la HFN, tanto en el IS como en el IVA, en el porcentaje correspondiente a las entregas de bienes y prestaciones de servicios localizadas en Navarra.

**6.-**Por todo ello, en el referido escrito de 27-09-2019, la HFN solicitó a esta Junta Arbitral que declare:

1º.-Que, a los efectos de la exacción del IS y del IVA, el volumen de las operaciones realizadas por AAA durante el ejercicio 2016 superó los siete millones de euros.

2º.-Que, de la tributación de AAA por el IS y por el IVA, la AEAT debe remesar a la HFN:

i).-De la del ejercicio 2016: el 100%.

ii).-De la del ejercicio 2017: el porcentaje resultante de las operaciones localizadas en territorio foral por su Dependencia de Inspección.

**7.-**Mediante una Resolución de 02-10-2019, el Presidente de esta Junta Arbitral tuvo por planteado el conflicto promovido por la HFN en el citado escrito de 27-09-2019, del que dio traslado a la AEAT; y emplazó a ésta para que, en el plazo de un mes, formulara las alegaciones que considerara pertinentes para fundamentar sus pretensiones y propusiera las pruebas necesarias para acreditar los hechos determinantes de aquellas.

**8.-**La AEAT se opuso a las referidas pretensiones de la HFN mediante un escrito de su Director General que tuvo entrada en la Secretaría de esta Junta Arbitral el 04-11-2019.

En dicho escrito, la AEAT manifestó que su discrepancia con la HFN se circunscribe a la fecha que debe tomarse en consideración para elevar al año el volumen de las operaciones efectivamente realizadas por AAA en el ejercicio 2016.

Para la AEAT, la fecha que, a esos efectos, debe tomarse en consideración no es la del 01-07-2016 señalada por la HFN, por ser la fecha en la que AAA inició las entregas de bienes y las prestaciones de servicios, sino la del 23-06-2016, por ser la fecha de inicio de su actividad, entendiéndose por tal la fecha en la que AAA realizó las primeras adquisiciones de carburantes para su posterior comercialización.

Partiendo de esa premisa, la AEAT sostuvo en el mencionado escrito:

i).-Que, de la elevación al año del importe (3.501.369,68 euros) de las operaciones efectivamente realizadas por AAA en los 192 días comprendidos entre el 23-06-2016 y el 31-12-2016, resulta un volumen

de operaciones en el ejercicio 2016 de 6.674.485,95 euros.

ii).-Que, por ser dicho volumen inferior a la cifra de siete millones de euros y por tener su domicilio fiscal en territorio común, AAA, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 19.1 y 33.1 del Convenio, debió tributar exclusivamente a la Administración del Estado en el ejercicio 2016, tanto en el IS como en el IVA.

iii).-Que, consiguientemente, la tributación de AAA por dichos impuestos en los ejercicios 2016 y 2017 debe considerarse correcta.

**9.-**En apoyo de su argumentación, la AEAT invocó en el citado escrito:

i).-El artículo 9.4 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, en el que se establece que “se entenderá producido el comienzo de una actividad empresarial o profesional desde el momento que se realicen cualesquiera entregas, prestaciones o adquisiciones de bienes o servicios, se efectúen cobros o pagos o se contrate personal laboral, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios”.

ii).-El artículo 11.1 de la Orden EHA/1274/2007, de 26 de abril, por la que se aprueban los modelos 036, de declaración censal de alta, modificación y baja en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, y 037, de declaración censal simplificada de alta, modificación y baja en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, en el que reproduce en lo sustancial la regulación transcrita en el párrafo anterior.

iii).-Las Resoluciones de la Junta Arbitral del Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, el Concierto) que pusieron fin a los conflictos 30/2014, 12/2015, 15/2015 y 16/2015.

iv).-La nueva redacción dada en la Ley 10/2017, de 28 de diciembre, al artículo 29 del Concierto.

**10.-**Por todo ello, en el referido escrito de 04-11-2019, la AEAT solicitó a esta Junta Arbitral la desestimación de las pretensiones formuladas por la HFN en el escrito de planteamiento del conflicto.

**11.-**Mediante una Resolución de 05-11-2019, el Presidente de esta Junta Arbitral dio traslado a la HFN de las alegaciones formuladas por la AEAT en el mencionado escrito de 04-11-2019; declaró abierto el período de instrucción por un plazo de dos meses; emplazó a las partes para que, en el referido plazo, aportaran los medios de prueba que consideraran oportunos para la acreditación de los hechos determinantes de sus pretensiones; y designó Ponente al Vocal de esta Junta Arbitral D. José-Antonio Asiáin Ayala.

**12.-**En el referido periodo de instrucción, ninguna de las Administraciones en conflicto aportó medio de prueba alguno.

**13.-**Mediante una Resolución de 17-02-2020, el Presidente de esta 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 en conflicto y a los interesados y les emplazó a formular, en el plazo de un mes, cuantas alegaciones estimaran pertinentes para fundamentar sus pretensiones.

**14.-**Mediante un escrito fechado el 23-03-2020, que tuvo entrada en la Secretaría de esta Junta Arbitral el día siguiente, el Director-Gerente de la HFN formuló sus alegaciones finales, en las que sostuvo que, a efectos de lo dispuesto en los artículos 19 y 33 del Convenio, debe considerarse como fecha de inicio de la actividad aquella en la que el obligado tributario dio comienzo a las entregas de bienes o a las prestaciones de servicios; y que, en el pasado, ambas Administraciones venían identificando esa fecha con la consignada por el obligado tributario en la correspondiente declaración censal, por lo que, en el caso que nos ocupa y a los expresados efectos, debe considerarse como fecha de inicio de la actividad el 01-07-2016.

La HFN sostuvo también en el citado escrito que, a los mencionados efectos, no son de aplicación las normas reglamentarias estatales sobre censos, sino las del Convenio; y que una interpretación gramatical y lógica de las reglas contenidas en sus artículos 19 y 33 conduce a la conclusión de que, como fecha de inicio de la actividad, debe tomarse la fecha de inicio de las entregas de bienes o prestaciones de servicios, por ser este, y no otro, el concreto objeto de tales reglas.

Finalmente, la HFN alegó en ese escrito que, para la resolución del presente conflicto, son irrelevantes tanto la nueva redacción dada en la Ley 10/2017, de 28 de diciembre, al artículo 29.9 del

Concierto, como las Resoluciones de la Junta Arbitral de este invocadas en el escrito de la AEAT de 04-11-2019.

**15.-**Por todo ello, la HFN concluyó sus alegaciones finales reiterando las pretensiones que formuló en el escrito del planteamiento del conflicto.

**16.-**Mediante un escrito fechado el 06-04-2020, que tuvo entrada en la Secretaría de esta Junta Arbitral el 08-04-2020, AAA compareció en el procedimiento y reiteró las alegaciones formuladas por la AEAT en su escrito de 04-11-2019.

**17.-**El plazo de un mes señalado en la mencionada Resolución del Presidente de esta Junta Arbitral de 17-02-2020 finalizó sin que la AEAT formulara alegaciones finales.

## **II. NORMAS APLICABLES**

**18.-**Son de aplicación al presente conflicto las siguientes normas:

a).-El Convenio aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y modificado por la Ley 12/1993, de 13 de diciembre; por la Ley 19/1998, de 15 de junio; por la Ley

25/2003, de 15 de julio; por la Ley 48/2007, de 19 de diciembre; y por la Ley 14/2015, de 24 de junio.

b).-El Reglamento de esta Junta Arbitral, aprobado por el Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, y modificado por el Real Decreto 530/2017, de 26 de mayo.

c).-Las demás disposiciones de general aplicación.

## **III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**19.-**En el planteamiento y tramitación de este conflicto, se han observado las normas de procedimiento contenidas en el referido Reglamento.

**20.-**A tenor de lo dispuesto en el artículo 51.1.b) del Convenio, esta Junta Arbitral es competente para la resolución del presente conflicto.

**21.-**Como hemos puesto de manifiesto en el capítulo de antecedentes, la controversia entre las Administraciones en conflicto afecta solamente a la fecha que, a efectos de lo dispuesto en los artículos 19 y 33 del Convenio, debe tomarse como fecha de inicio de la actividad.

Para la HFN, debe tomarse como tal la de la primera entrega de bienes o prestación de servicios, mientras que, para la AEAT, debe tomarse la de la primera adquisición de bienes.

**22.-**Considera esta Junta Arbitral que, para dilucidar dicha controversia, carecen de relevancia las disposiciones reglamentarias que, en el ámbito de la Administración del Estado, regulan los procedimientos tributarios o las declaraciones censales; y que, a tal fin, hay que atender, única y exclusivamente, a la regulación contenida en los citados artículos del Convenio.

En esa regulación, la atribución de la competencia para la exacción del IS y del IVA a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a la Administración del Estado, o a ambas Administraciones, viene condicionada, entre otros factores, por el volumen de las operaciones realizadas por el sujeto pasivo.

**23.-**Así, la referida competencia corresponde a la HFN si el sujeto pasivo tiene su domicilio fiscal en Navarra y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior no hubiere excedido de siete millones de euros; o si opera exclusivamente en territorio navarro y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido de la expresada suma (artículos 19.1 y 33.1 del Convenio).

La competencia en cuestión corresponde, sin embargo, a la AEAT si el sujeto pasivo tiene su domicilio fiscal en territorio común y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior no hubiere excedido de siete millones de euros; o si opera exclusivamente en territorio común y su volumen total de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido de la expresada suma (artículos 19.1 y 33.1 del Convenio, a contrario sensu).

Y tributan a ambas Administraciones, en proporción al volumen de operaciones realizado durante el ejercicio en el territorio de cada una de ellas, los sujetos pasivos que operen en ambos territorios y cuyo

volumen total de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido de la mencionada suma (artículos 19.2 y 33.2 del Convenio).

**24.-**Se establece asimismo en el Convenio que, a los referidos efectos, se entenderá como volumen de operaciones el importe total de las contraprestaciones, excluido el IVA y el recargo de equivalencia, obtenido por el sujeto pasivo en las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas (artículos 19.5 y 33.3).

**25.-**Y, por último, se puntualiza en los citados artículos del Convenio que, en el supuesto de inicio de la actividad, para el cómputo de la cifra de siete millones de euros, se atenderá al volumen de operaciones realizadas en el ejercicio inicial (artículo 19.3.1º) o en el primer año natural (artículo 33.4.1º); y que, si el ejercicio tuviese una duración inferior al año (artículo 19.4) o si el primer año de actividad no coincidiera con el año natural (artículo 33.4.2º), para el cómputo de la mencionada cifra de siete millones de euros, las operaciones realizadas se elevarán al año.

**26.-**En opinión de esta Junta Arbitral, esa elevación al año de las operaciones efectivamente realizadas por los sujetos pasivos en el primer año de actividad tiene por objeto cuantificar estimativamente el volumen total de las operaciones de ese primer año, por lo que, para realizar esa estimación:

i).-Solo debe tomarse en consideración el importe de las contraprestaciones (excluido el IVA y el recargo de equivalencia) obtenido por el sujeto pasivo en las entregas de bienes y prestaciones de servicios, por ser estas las únicas operaciones que los artículos 19.5 y 33.3 del Convenio consideran computables en el cálculo del volumen total de operaciones.

ii).-La elevación al año debe, por tanto, realizarse, como sostiene la HFN, considerando como fecha de inicio de la actividad la de la primera entrega de bienes o prestación de servicios.

**27.-**Como acabamos de apuntar, la finalidad que persiguen las normas del Convenio es la de estimar, mediante el establecimiento de una relación de proporcionalidad (la elevación al año), el volumen de operaciones (entregas de bienes y prestaciones de servicios) del primer año de actividad cuando este no coincide con el año natural; y, para el establecimiento de esa relación de proporcionalidad, parten esas normas de las operaciones (entregas de bienes y prestaciones de servicios) efectivamente realizadas en ese primer año.

Pues bien, siendo esto así, la más elemental lógica exige que dicha relación de proporcionalidad se establezca a partir del día de ese primer año de actividad en el que comenzaron las entregas de bienes o las prestaciones de servicios.

**28.-**Realizar la referida elevación al año partiendo, como propugna la AEAT, de la fecha de la primera adquisición, aumentaría sin ninguna lógica el periodo de cómputo, pues incluiría en el mismo un lapso temporal (el comprendido entre la fecha de la primera adquisición y la de la primera entrega de bienes o prestación de servicios) en el que el sujeto pasivo no habría realizado ninguna de las operaciones (entregas de bienes o prestaciones de servicios) computables en el cálculo del volumen de operaciones.

Y ese ilógico aumento del periodo de cómputo viciaría el resultado final de la elevación al año de las operaciones de entrega de bienes o de prestación de servicios efectivamente realizadas por el sujeto pasivo en ese primer año de actividad, pues dicho resultado no respondería ya a la proporcionalidad que establecen las mencionadas normas del Convenio.

**29.-**Al identificar la fecha de inicio de la actividad con la de la primera adquisición, la AEAT traslada al cálculo del volumen de operaciones al que se refieren las citadas normas del Convenio la doctrina establecida por el Pleno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia de 21-03-2020 que puso fin al denominado Caso Gabalfrisa S.L. y otros contra la AEAT.

Conforme a esa doctrina, la deducibilidad de las cuotas del IVA soportadas en las adquisiciones no puede posponerse al momento en el que el adquirente comienza a realizar las operaciones (entregas de bienes y prestaciones de servicios) gravadas por dicho Impuesto.

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal afirma que, "según reiterada jurisprudencia, el derecho a deducción establecido en los artículos 17 y siguientes de la Sexta Directiva forma parte del mecanismo del IVA y, en principio, no puede limitarse ... (ya que) el régimen de deducciones tiene por objeto liberar completamente al empresario del peso del IVA devengado o ingresado en el marco de todas sus actividades económicas ... (pues) el sistema común del IVA garantiza la perfecta neutralidad con respecto a la carga fiscal de todas las actividades económicas, cualesquiera que sean los fines o los resultados de las mismas, a condición de que dichas actividades estén a su vez sujetas al IVA ... (por lo que) sería contrario a dicho

principio (de neutralidad) el que las referidas actividades económicas sólo empezaran en el momento en que se explotara efectivamente la empresa, es decir, cuando se produjera el ingreso sujeto al Impuesto”.

La tesis de la AEAT (considerar como fecha de inicio de la actividad la de la primera adquisición) sería, por tanto, incuestionable si lo que se discutiera en este conflicto fuera la deducibilidad de las cuotas del IVA soportadas por AAA en las adquisiciones anteriores a la primera entrega de bienes o prestación de servicios.

Pero ya hemos dicho que lo que en este conflicto se discute no es eso, sino cómo efectuar el cálculo del volumen de las operaciones de entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por AAA en su primer año de actividad.

Y, a esos efectos, considerar como fecha de inicio de la actividad la de la primera adquisición atentaría contra el principio de proporcionalidad que establecen las citadas normas del Convenio para el cálculo del volumen de operaciones cuando el primer año de actividad no coincide con el año natural.

Y es que lo que exige el principio de neutralidad que inspira la normativa común del IVA, atenta contra el principio de proporcionalidad que, a tales efectos, inspira las normas del Convenio a las que debe atenderse esta Junta Arbitral en la resolución de los conflictos.

**30.-**Procede, por todo ello, estimar íntegramente las pretensiones formuladas por la HFN en el escrito de planteamiento del conflicto.

#### **IV. ACUERDO Y FÓRMULA DE EJECUCIÓN**

En virtud de los precedentes hechos y fundamentos jurídicos, esta Junta Arbitral acuerda:

Primero.-Declarar que, a los efectos de la exacción del IS y del IVA, el volumen de las operaciones realizadas por AAA durante el ejercicio 2016 superó los siete millones de euros.

Segundo.-Declarar que, de la tributación de AAA por el IS y por el IVA, la AEAT debe remesar a la HFN el 100% de la tributación del ejercicio 2016 y el porcentaje que corresponda de la tributación del ejercicio 2017, en función de las operaciones localizadas en territorio foral por el Servicio de Inspección de la AEAT.

Tercero.-Notificar el presente acuerdo, en la forma reglamentariamente establecida, a la HFN, a la AEAT y a AAA.

#### **V. EFECTOS DE ESTE ACUERDO Y RECURSOS CONTRA EL MISMO**

El presente Acuerdo causa estado en la vía administrativa y tiene carácter ejecutivo. Contra el mismo, las partes y, en su caso, los interesados pueden interponer, en única instancia, recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Dicho recurso deberá interponerse en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente al de la notificación de este Acuerdo.

En el lugar y fecha del encabezamiento.