

Ebazpena: R 137/2022

Espedientea: 36/2018

Vitoria-Gasteizen, 2022ko urriaren 20an.

Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Itunean aurreikusitako Arbitraje Batzordeak –Violeta Ruiz Almendral presidenteak eta Sofía Arana Landin eta Javier Muguruza Arrese batzordekideek osatuak– honako erabaki hau hartu du:

ERABAKIA

Zerga Administrazioako Estatu Agentziak (aurrerantzean, ZAEA) Bizkaiko Foru Aldundiarekiko (aurrerantzean, BFA) planteatutako gatazkari buruzkoa, zeinaren helburua baita Bizkaian egindako lanei edo Bizkaian egoitza duten jasotzaileei (errenta pasiboetarako) dagokienez ZAEAk 2014ko ekainetik 2018ko maiatzera bitarte egindako PFEZengatiko atxikipenak ordainarazteko eskumena zehaztea. Gatazka hori Arbitraje Batzorde honetan izapidetzen ari da 36/2018 espedientezenbakiarekin.

I. AURREKARIAK

1.- 2018ko uztailaren 26an, Bizkaian egindako lanei zegozkien atxikipenen bidalketa eskatu zion BFAk ZAEari, edo, errenta pasiboen kasuan, Bizkaian bizi ziren jasotzaileei zegozkienak.

2.- 2018ko abuztuaren 14an, ZAEAk ukatu egin zuen eskaera, eta 2018ko irailaren 26an, atxikipen horiek ordainarazteko eskumenaren gainean inhibitzeko eskatu zion BFari.

3.- BFAk bere eskumena isilbidez berretsi ondoren, gatazka jarri zen Arbitraje Batzordean, eta prozedura arruntaren bidez izapidetu da.

II. ZUZENBIDEKO OINARRIAK

1.- Arbitraje Batzordearen eskumena.

Ekonomia Itunaren 66. artikulua Arbitraje Batzordearen eginkizunak hauek direla ezartzen du:

«a) Estatuko Administrazioaren eta foru-aldundien artean edo hauen eta beste autonomia erkidegoetako administrazioen artean sortzen diren gatazkek ebaztea, bai itundutako zergen lotura-puntuen aplikazioari dagokionez, bai administrazio bakoitzari zenbateko zatia dagokion zehazteko, Sozietateen gaineko Zerga edota Balio Erantsiaren gaineko Zerga administrazio bati baino gehiagori ordaindu behar zaionean.

b) Banakako zerga-harremanetako arazo zehatzetan ekonomia-itun hau interpretatzeko eta aplikatzeko orduan administrazio interesdunen artean sor litezkeen gatazkek erabakitzea».

Horren arabera, Arbitraje Batzordeak gatazka hau ebazteko eskumena du, Ekonomia Itunaren 7. artikulua, planteatutako eztabaidaren inguruabarrak kontuan hartuta interpretatuz gero.

2.- Aplikatu beharreko arauak.

1091/1988 Legegintzako Errege Dekretuaren bidez onartutako Aurrekontuei buruzko Lege Orokorraren testu bateginak (aurrerantzean, ALOTB) Administrazio Institutuzionalaren barruan honako hauek aitortzen zituen: *erakunde autonomoak (izaera administratiboa eta izaera komertziala, industrial, finantzarioa edo antzekoa izan zezaketenak), estatu-sozietateak (bai merkataritzakoak, bai zuzenbide publikokoak) eta, 6.5 artikuluan, Estatuko sektore publikoko gainerako erakundeak, ez artikuluan honetan ez eta aurrekoetan jasota ez daudenak, zeinak berriazko araudiaren arabera arautuko diren* (aurrekontuei dagokienez).

1991rako Estatuko Aurrekontu Orokorrei buruzko abenduaren 27ko 31/1990 Legearen 103. artikulua Zerga Administrazioako Estatu Agentzia sortu zuen, ALOTBren 6.5 artikuluan ezarritako zuzenbide publikoko erakunde gisa.

Estatuko Administrazio Orokorraren Antolakuntza eta Funtzionamenduari buruzko 6/1997 Legeak (EAOAFL), zeinak ALOTBren 6.5 artikulua indargabetzen baitu, Administrazio Institutuzionalari eskaintzen dio bere III. titulua, eta *Erakunde Publiko* deitzen ditu. Hala bada, nortasun juridiko propioa aitortzen die, eta *erakunde autonomo eta enpresa-erakunde publiko* gisa sailkatzen ditu 43.1 artikuluan.

9. xedapen gehigarriak ezartzen du ZAEAk bere legeria espezifikoa, aplikagarri zaizkion Aurrekontuen Lege Orokorreko xedapenak eta, osagarri gisa, lege hau izango dituela arau.

Ekonomia Itunaren 7. artikulua, Laneko etekinak direla-eta egindako atxikipenei eta konturako sarrerei buruzkoak, 12/2002 Legeak emandako jatorrizko idazkeran, honako hau adierazten zuen:

«Bat. Lanaren etekinen ziozko atxikipenak eta konturako sarrerak, honako kasu hauetan, lurraldea dela-eta eskumena daukan foru-aldundiak eskatuko ditu, bere arautegiari eutsiz:

a) EAEn egindako lan edo zerbitzuetatik datozen etekinak.

(...)

b) Gizarte Segurantzaren eta Klase Pasiboen araubide publikoetatik hartzen diren pentsioen, hartzeko pasiboen eta prestazioen etekinak, Enpleguaren Nazio Erakundetik, montepio eta mutualitateetatik, enplegua sustatzeko fondoetatik, pentsio planetatik eta borondatezko gizarte aurreikuspeneko erakundeetatik datozenak, eta enpresen eta beste erakunde batzuen prestazio pasiboak, baldin eta hartzailearen ohiko bizilekua EAEn badago.

(...)

Bi. Aurreko apartatuan xedatutakoa hala izan arren, Estatuko Administrazioari dagozkio Estatuak bere funtzionarioei eta lan-kontratuz eta administrazio-kontratuz dituen enplegatuei emandako ordainsari aktiboei eta pasiboei buruzko atxikipenak; jasotzaileak barik beste pertsona batek sortutako pentsioak ere ordainsari horien artean sartzen dira.

Aurreko paragrafoan xedatu dena ez zaie aplikatuko erakunde autonomoetako eta enpresa-erakunde publikoetako funtzionarioei eta langileei».

Uztailaren 18ko 28/2006 Legeak, Zerbitzu Publikoak Hobetzeko Estatu-agentziei buruzkoak, «Estatuaren eskumeneko politika publikoei dagozkien programak kudeatzeko Gobernuak sortzen dituen Estatu-agentzien araubide juridikoa, izaera, eraketa eta funtzionamendua» ezartzen ditu. Lege horren arabera, erakunde publikoen agentzia bihurtuko dira, eta haien helburuak eta jarduerak agentzia horien izaerarekin bat etorriko dira. Gainera, agentzia bihurtzen ez diren organismo publikoek beren erregulazioari eutsiko diote.

Ekonomia Ituna Agentzien Legea egokitzearen, 28/2007 Legeak hamargarren xedapen gehigarria gehitu zuen. Honela dio:

«Zerbitzu publikoak hobetzeko Estatuko Agentziei buruzko uztailaren 18ko 28/2006 Legearen bosgarren xedapen gehigarriaren arabera organismo autonomo edo enpresa-erakunde publikoren bat agentzia bihurtzen denean, horiei dagokienez, 7. artikuluan erakunde autonomoentzat eta enpresa-erakunde publikoentzat aurreikusitako eskumen-araubidea aplikatuko da».

Urriaren 1eko 40/2015 Legeak, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarenak (EAOAFL eta Agentzien Legea indargabetzekoak), jatorrizko idazkeran, Estatuko sektore publiko instituzionala osatzen duten erakundeen sailkapen hau ezarri zuen 84. artikuluan:

«a) Estatuaren Administrazio Orokorrari lotutako edo haren mendeko organismo publikoak. Organismo publiko horiek honela sailkatzen dira:

1.a Organismo autonomoak.

2.a Enpresa-entitate publikoak.

b) Administrazio-agintaritza independenteak.

c) Estatuko merkataritza-sozietateak.

d) Partzuergoak.

e) Sektore publikoko fundazioak.

f) Nortasun juridikorik gabeko funtsak.

g) Transferitu gabeko unibertsitate publikoak».

Abenduaren 28ko 10/2017 Legeak, Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Ituna onartzen duen maiatzaren 23ko 12/2002 Legea aldatzen duenak, Ekonomia Itunaren 7.Bi artikulua aldatu du, eta horrela geratu da idatzita:

«Bi. Aurreko apartatuan xedatutakoa hala izan arren, Estatuko Administrazioari dagozkio Estatuak bere funtzionarioei eta lan-kontratuz eta administrazio-kontratuz dituen enplegatuei emandako ordainsari aktiboei eta pasiboei buruzko atxikipenak; jasotzaileak barik beste pertsona batek sortutako pentsioak ere ordainsari horien artean sartzen dira.

Aurreko paragrafoan xedatutakoa ez zaie aplikatuko erakunde autonomoetako eta erakunde publiko enpresarialetako funtzionarioei eta langileei, ez eta Estatuko merkataritza-sozietateetakoei, Estatuan adskribatutako partzuergoetakoei, Estatuko fundazioetakoei, transferitu gabeko unibertsitate publikoetakoei eta EAEko lurraldean dauden portuetako agintarizetakoei ere».

Estatuaren 2021erako Aurrekontu Orokorrei buruzko abenduaren 30eko 11/2020 Legeak aldatu egin zuen 40/2015 Legearen 84. artikulua, sektore publiko instituzionala honako erakunde hauek osatzen dutela ezarri baitzuen:

«a) Estatuaren Administrazio Orokorrari lotutako edo haren mendeko organismo publikoak. Organismo publiko horiek honela sailkatzen dira:

1. Erakunde autonomoak.
2. Enpresa-erakunde publikoak.
3. Estatu-agentziak.

b) Administrazio-agintaritza independenteak.

c) Estatuko merkataritza-sozietateak.

d) Partzuergoak.

e) Sektore publikoko fundazioak.

f) Nortasun juridikorik gabeko funtsak.

g) Transferitu gabeko unibertsitate publikoak».

3.- Doktrina- eta jurisprudentzia-aurrekariak eta Arbitraje Batzordearen jarrera.

Estatuko Administrazioak eta Estatuko Administrazio Institutuzionalak lan- edo administrazio-araubideko funtzionarioei eta enplegatuei jasotako ordainsari aktibo eta pasiboengatik (alarguntza- eta zurztasun-ordainsariak barne)

egindako atxikipenak ordainarazteko eskumenari dagokionez, 10/2017 Legeak egindako erreformara arte indarrean zegoen legeriarekin bat etorriz, auzi hori ebatzita dago Arbitraje Batzordearen 15/2016 Ebazpenaren bidez (ESPETXEETAKO LANA ETA ENPLEGURAKO PRESTAKUNTZAri buruzko 24/2014 gatazka) eta 4/2017 Ebazpenaren bidez [MUFACEri buruzko 10/2015 gatazkan, zeina Auzitegi Gorenaren 2018ko apirilaren 17ko Epaiak berretsi baitzuen (ECLI: ES: TS: 2018:1398)].

Arbitraje Batzordearen 4/2017 Ebazpenaren abiapuntua da Ekonomia Itunaren 7. artikulua ezin dela ulertu Estatuko Administrazio Orokorraren Antolakuntza eta Funtzionamenduari buruzko 6/97 Legearen (aurrerantzean, EAOAFL) testuingurutik kanpo. Lege horrek *erakunde publiko* izendatzen ditu, oro har, Estatuko Administrazio Orokorrari lotuta edo haren mende dauden zuzenbide publikoko erakundeak, eta 43. artikuluan *erakunde autonomo eta enpresa-erakunde publiko* gisa sailkatzen ditu.

Hori dela eta, Arbitraje Batzordearen ustez, Ekonomia Itunaren 7.2 artikulua erakunde autonomoak eta enpresa-erakunde publikoak aipatzen dituenean, Estatuko Administrazio Instituzionala osatzen duten erakunde guztiak hartzen ditu barnean.

Izan ere, 28/2006 Legeak egindako EAOAFLren 43. artikulua aldaketak, estatu-agentziari buruzkoak, Ekonomia Itunaren Hamargarren Xedapen Iragankorra gehitzea ekarri zuen, Estatuak alde bakarretik erakunde autonomoak edo enpresa-erakunde publikoak agentzia bihurtzen bazituen, horren ondorioz atxikipenak ordainarazteko eskumena ere aldatu zedin eragozteko.

Horrela, Arbitraje Batzordearen ustez, enplegatu publikoen atxikipenak ordainarazteko eskumena honako eskema honen inguruan egituratzen da:

a) Ekonomia Itunean, funtzionario eta enplegatu publikoen ordainsarien konturako atxikipen eta diru-sarrerei aplikatzen zaien arau orokorra lotura-puntuaren aplikazioa da: lanpostuaren edo pentsiodunaren bizilekuaren kokapena, zehazkiago.

b) Arau orokorraren aurrean, salbuespen bakarra ezartzen da Estatuaren Administrazioak ordaindu eta Estatuaren Administrazioari berari egozten zaizkion ordainsari aktibo zein pasiboen atxikipenetarako.

Salbuespena guztiz mugatua da, eta aplikazio-eremutik kanpo uzten ditu espresuki Estatuaren erakunde autonomoetako eta enpresa-erakunde publikoetako funtzionarioak eta enplegatuak, horiek ere arau orokorrera bideratuz. Estatuko Administrazio Instituzional osoko funtzionarioei eta enplegatuei buruz ari dela ulertu behar da.

c) Itunak ez du aurreikusten EAERI esleitzea bertako administrazioak berak bere funtzionario eta enplegatu publikoei ordaindutako ordainsarien atxikipenak eta konturako diru-sarrerak.

Auzitegi Gorenak berretsi egin zuen Arbitraje Batzordearen ebazpena, eta haxe erabaki zuen:

a) Ekonomia Itunaren 7.2.1 artikulua tartekiak arau berezi bat ezartzen du 7.1 artikuluari dagokionez; zorrotz eta zehatz interpretatu behar da, hortaz.

b) MUFACE, Ekonomia Itunaren 7. artikuluan ezarritako ondorioetarako, erakunde autonomo bat da, eta, beraz, 7.2.2 artikuluko araua aplikagarri zaio.

c) Nahiz eta M erakunde autonomoa ez izan (ezta enpresa-erakunde publikoa ere), *erakunde autonomo gisa katalogatu ez izanaren beharrezko ondorioak ez luke 7.2 artikuluko araura igorriko, 7.1 artikuluaeren tokiaren edo lex loci-ren arau orokorrera baizik.*

Beraz, Arbitraje Batzordearen doktrina irmoa dago, baita Auzitegi Gorenaren epai irmoa ere.

ZAEAREN ustez, aurrekarietan jasota dagoen bezala, ez dago Auzitegi Gorenaren jurisprudenziazirik (Kode Zibilaren 1.6 artikuluaeren ildotik), hori horrela, Ekonomia Itunaren 7.2 artikuluaez eginiko interpretazioaren arabera, bere iritziz, Estatuari dagokio Estatuko Administrazioari (lurraldekoa), bai eta Administrazio Instituzionaleko edozein erakunderi ere, adskribatutako langileei dagozkien atxikipenak ordainaraztea, betiere Erakunde Autonomoa edo Enpresa Erakunde Publikoa ez bada.

Arbitraje Batzordea ez dator bat jarrera horrekin. Gatazka honi aplikatu ahal zaion *mutatis mutandis* doktrina irmo eta errepikatua dago, eta berretsi egin du Auzitegi Gorenak zalantzarako inolako tarterik uzten ez duen 2018ko apirilaren 17ko epai argigarrian, zeinaren oinarri juridikoa eta Arbitraje Batzordearen 15/2016 eta 4/2017 Ebazpenetan jasotakoa hemen errepikatutzat jo behar baitira. Eta, horren arabera, ez dago zalantzarik, BFARI dagokio Bizkaian egindako lanengatik ZAEAK eginiko atxikipen aktiboak, bai eta 2014 eta 2017 artean ohiko egoitza Bizkaian zuten jasotzaileei zegozkien atxikipen pasiboak ere.

2018tik egindako atxikipenei dagokienez, aipatutako ebazpenetan Arbitraje Batzordeak adierazi bezala, zera adierazi behar da: Ekonomia Ituna 10/2017 Legearen bidez aldatu zen Estatuko Administrazio Instituzionala osatzen duten erakundeen sailkapen berrira egokitzeke; 40/2015 Legearen 84. artikuluaek ezarri zuen sailkapen hori.

Une honetan ez da beharrezkoa eztabaidatzen hastea ea Ekonomia Itunaren 7.2 artikuluko bigarren apartatu berriak Administrazio Instituzional osoa barne hartzen duen, edo nortasun juridikorik gabeko funtsak eta EAeko portuetako agintaritez bestelako administrazio-agintaritza independenteak kanpoan nahita uzten dituen, bi kategoria horietakorik ia ez baitago lurralde historikoetan.

Zalantzarik gabekoa da, halere, estatu-agentziak –zeinak 40/2015 Legeak 28/2006 Legea indargabetuta Administrazio Instituzionala osatzen duten erakunde gisa existitzeari utzi zioten– Ekonomia Ituneko 7.2 artikuluko bigarren apartatuan jasota daudela.

Ondorio horietarako garrantzirik ez badu ere, adierazi behar dugu 28/2006 Legeak ez duela ZAEA aipatzen, eta ez zela estatu-agentzia bihurtu lege horren 5. xedapen gehigarrian aurreikusitako zentzuan.

Horrez gain, ZAEA –erakunde atipikoa izan arren, eta 31/1990 Legearen 103. artikulua kudeaketa-autonomiaz jarduten duela adierazten bazuen ere– ez da administrazio-agintaritza independente bat, izan ere: ahalmen publikoen berezkoa den tributu-ordainarazpenaz arduratzen da; ez du independentzia organikorik (izan ere, haren organo gorenak –presidentea eta zuzendari nagusia– izendatzeko orduan, Administrazioko gainerako goi-kargudunen antzeko xedapenen bidez arautzen dira); bere erabakiak Ogasun Ministerioaren jarraibideen mende daude (ministra baita organo gorena eginkizun nagusi guztietan, hala nola diru-bilketa eta ikuskapena); Gorteei helburuen eta jarraibideen berri eman behar die, eta abar.

Horregatik, nolana ere, 40/2015 Legearen jatorrizko idazkerak emandako erakunde zerrendaren barruan, ZAEA, bere berezitasunak gorabehera, *erakunde autonomoak* taldean sartuko litzateke.

Horiek horrela, Arbitraje Batzordeak honako hau

ERABAKITZEN DU

1.- Adieraztea, Bizkaian egindako lanei edo Bizkaian bizi diren errenta pasiboen jasotzaileei dagokienez, ZAEAk aurrerantzean Estatuari ordaindutako 2014ko atxikipenak ordainarazteko eskumena BFari dagokiola, Ekonomia Itunaren 7.1 artikulua araberan, Ekonomia Itun horretako 7.2 artikulua bigarren apartatuan aurreikusitakoa betez aplikagarria baita.

2.- Erabaki hau jakinaraztea Zerga Administrazioako Estatu Agentziari eta Bizkaiko Foru Aldundiari.