

Resolución: R003/2025

Expediente: E061/2022

En la ciudad de Vitoria-Gasteiz, a 29 de enero de 2025.

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

ACUERDO

Sobre el conflicto planteado por la Diputación Foral de Gipuzkoa (en lo sucesivo, DFG) frente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en lo sucesivo, AEAT) con relación a la competencia de exacción de las retenciones e ingresos a cuenta por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas referidas a prestaciones abonadas por MUFACE, a determinados perceptores durante el ejercicio 2017, por importe de 7.761,36 euros, que se tramita ante esta Junta Arbitral con el número de expediente 61/2022.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- En fecha 24 de junio de 2020, mediante correo electrónico, la DFG presentó ante la AEAT un escrito, solicitando la transferencia de una remesa a su favor, por un importe total de 93.228,97 euros, en concepto de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas practicadas por la entidad MUFACE sobre prestaciones satisfechas en el ejercicio 2017 a diversos perceptores con residencia habitual en el territorio histórico de Gipuzkoa.

2.- La AEAT, mediante propuesta de resolución de rectificación de autoliquidación de fecha 18 de abril de 2022 y comunicada a la DFG el 21 de abril de 2022, estimó parcialmente la solicitud, por importe de 85.467,61 euros.

No obstante lo anterior, en la mencionada resolución la AEAT denegó la devolución correspondiente a retenciones e ingresos a cuenta sobre retribuciones relativas a once perceptores, por importe de 7.761,36 euros, al considerar que constaba como organismo en el que habían prestado sus servicios, dos entidades que, en opinión de la AEAT, forman parte de la Administración General del Estado o de sus entidades institucionales y no tienen la condición de Organismo autónomo o Entidad pública empresarial: La SECTSA y la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Gipuzkoa.

3.- El 2 de junio de 2022 la DFG notificó a la AEAT requerimiento de inhibición en lo que afectaba a la competencia discutida con relación a las retenciones e ingresos a cuenta anteriormente señaladas.

4.- La AEAT no contestó al requerimiento de inhibición, rechazándolo tácitamente, por lo tanto, y ratificándose en su competencia, al no haber atendido al requerimiento en el plazo de un mes que otorga para ello el artículo 13.1 del Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre.

5.- El 22 de julio de 2022 la DFG planteó conflicto ante la Junta Arbitral en relación con la competencia para la exacción de las retenciones practicadas por la entidad MUFACE referidas a las prestaciones abonadas a determinados perceptores durante el ejercicio 2017, el cual se ha tramitado siguiendo el procedimiento ordinario, por lo que, se ha dado cumplimiento al trámite para que la AEAT formule alegaciones y aporte y proponga las pruebas y documentación oportunas, y se ha puesto de manifiesto el expediente a todas las partes interesadas en el procedimiento, con el resultado que obra en el expediente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- Competencia de la Junta Arbitral

La Junta Arbitral es competente para resolver este conflicto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 66.Uno de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (en lo sucesivo, Concierto Económico), que establece que son funciones suyas:

“a) Resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto sobre Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

- b) Conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del presente Concierto Económico a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales.
- c) Resolver las discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de los contribuyentes."

2.- Normativa aplicable.

A efectos de determinar la Administración competente para la exacción de las retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos del trabajo del IRPF, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 7 del Concierto Económico, en su redacción originaria, el cual señalaba:

Uno. Las retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos del trabajo se exigirán, conforme a su respectiva normativa, por la Diputación Foral competente por razón del territorio cuando correspondan a los que a continuación se señalan:

a) Los procedentes de trabajos o servicios que se presten en el País Vasco.

(...)

b) Los procedentes de pensiones, haberes pasivos y prestaciones percibidas de los Regímenes Públicos de la Seguridad Social y Clases

Pasivas, Instituto Nacional de Empleo, Montepíos, Mutualidades, fondos de promoción de empleo, planes de pensiones, entidades de previsión social voluntaria así como las prestaciones pasivas de empresas y otras entidades, cuando el perceptor tenga su residencia habitual en el País Vasco.

(...)

Dos. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, corresponderán a la Administración del Estado las retenciones relativas a las retribuciones, tanto activas como pasivas, incluidas las pensiones generadas por persona distinta del perceptor, satisfechas por aquélla a los funcionarios y empleados en régimen de contratación laboral o administrativa del Estado.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los funcionarios y empleados de Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales.

La redacción del último párrafo del artículo 7.Dos del Concierto Económico fue modificada por la Ley 10/2017, de 28 de diciembre, que entró en vigor el 30 de diciembre de 2017, ampliándose la enumeración en él contenida, quedando en los siguientes términos:

"Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los funcionarios y empleados de los Organismos autónomos y entidades públicas empresariales, Sociedades mercantiles estatales, Consorcios de adscripción estatal, Fundaciones estatales, Universidades públicas no

transferidas, Autoridades Portuarias de los puertos que se encuentran en territorio vasco.”

3.- Postura de la DFG.

Considera la DFG que, tanto MUFACE, entidad pagadora, como la SECTSA, y la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Gipuzkoa, como entidades empleadoras, forman parte de la acepción “Organismos autónomos y entidades públicas empresariales”, y no de la “Administración del Estado”.

Por consiguiente, la DFG entiende que las retenciones e ingresos a cuenta objeto de controversia no reúnen el requisito previsto en el artículo 7.Dos, primer párrafo, del Concierto Económico, que constituye una excepción a la regla general.

Por ello, la DFG considera que, aplicando el punto de conexión establecido en el artículo 7.Uno.b), tales retenciones deberían haberse ingresado donde residió habitualmente el perceptor de las mismas.

En consecuencia, corresponde a la DFG la competencia para la exacción de las retenciones sobre las retribuciones objeto del presente conflicto, dado que la totalidad de los perceptores sobre los que versa tenían su residencia en Gipuzkoa.

Para defender su criterio, la DFG se basa en lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo número 617/2018, de 17 de abril de 2018, que resuelve el recurso interpuesto contra la Resolución 4/2017 de la Junta Arbitral del Concierto Económico en el conflicto nº 10/2015 (relativo a MUFACE), según la cual el primer párrafo del artículo 7.Dos (la excepción) del Concierto Económico se debe aplicar a la Administración General del Estado en sentido estricto, por lo que las retenciones relativas a las retribuciones pasivas de las personas trabajadoras de entidades empleadoras que forman parte del sector público institucional, como sucede en este conflicto, residentes en Gipuzkoa, debían haberse ingresado ante la DFG, en aplicación del punto de conexión previsto en el artículo 7.Uno.b) del Concierto Económico.

4.- Postura de la AEAT.

Por su parte, la AEAT expone que las retenciones en disputa corresponden a perceptores que prestaron sus servicios en entidades que forman parte de la Administración General del Estado o del sector público institucional del Estado y que no tienen la condición de Organismo autónomo o de entidad pública empresarial.

Por un lado, la AEAT estima que la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2018 alegada por la DFA, en la medida en que no constituye jurisprudencia a los efectos de lo dispuesto en el artículo 1.6 del Código Civil, no se puede considerar doctrina reiterada. Por ello, la AEAT entiende que la aplicación de la referida Sentencia debería limitarse a la entidad MUFACE y no

procedería extenderla a otras personas jurídico-públicas estatales que carecen de la condición de Organismo autónomo o entidad pública empresarial.

Por otro lado, la AEAT señala que cuando en el Concierto Económico el legislador utiliza las expresiones “Estado” o “Administración del Estado”, lo hace para referirse al Estado o a la Administración del Estado, y no a la Administración General del Estado. Así, lo que el Concierto Económico dispone es que corresponden a la Administración del Estado las retenciones de retribuciones percibidas por empleados de la “Administración General del Estado” y de la “Administración Institucional del Estado”, con las únicas excepciones que expresamente se recogen en el párrafo segundo del apartado Dos del artículo 7.

Y en tanto que en este conflicto ninguna de las entidades es organismo autónomo ni entidad pública empresarial, la AEAT interpreta que quedarían fuera de la excepción establecida en el párrafo segundo del artículo 7.Dos, y se ampararían en la excepción del primer párrafo del artículo 7.Dos del Concierto, en la redacción vigente para los períodos objeto del presente conflicto.

En consecuencia, la AEAT considera que le compete la exacción de las retenciones reclamadas por la DFG puesto que las mismas han sido practicadas por MUFACE sobre rendimientos satisfechos a perceptores en los que constan como entidades en las que han prestado sus servicios unas que forman parte de la Administración General del Estado o de sus entidades institucionales y no tienen la condición de Organismo autónomo ni de Entidad pública empresarial.

5.- Postura de la Junta Arbitral.

La competencia de exacción de las retenciones practicadas por la Administración (territorial) del Estado y la Administración Institucional del Estado por percepciones, tanto activas como pasivas, incluidas las de viudedad y orfandad, satisfechas a funcionarios y empleados en régimen laboral o administrativo, se encuentra resuelta por las Resoluciones de la Junta Arbitral 15/2016 (recaída en el conflicto 24/2014), 4/2017 (conflicto 10/2015), 76/2022 (conflicto 38/2020); y 137/2022 (conflicto 36/2018), que damos por reproducidas íntegramente.

Así, esta Junta Arbitral entiende que la competencia de exacción de las retenciones de los funcionarios y empleados públicos se articula en torno al siguiente esquema:

- a) La regla general permite concluir que el punto de conexión determinante de la competencia de exacción de las retenciones es la residencia del perceptor para las correspondientes a prestaciones pasivas, mientras que el lugar de prestación del trabajo es el punto de conexión para las retenciones correspondientes a prestaciones activas.
- b) Frente a la regla general, se establece una única excepción (que debe ser objeto de interpretación rigurosa o estricta) para las retenciones relativas a retribuciones, tanto activas como pasivas, satisfechas por la Administración del Estado, a los funcionarios y empleados en régimen de contratación laboral o administrativa del Estado, que se atribuyen, en todo caso, a la propia Administración (territorial) del Estado.

Por último, se establece una excepción a la excepción, disponiendo que no resultará de aplicación la excepción anterior, y, por tanto, resultará aplicable la regla general, a aquellos perceptores que, habiendo sido funcionarios y empleados en régimen de contratación laboral o administrativa del Estado, lo hayan sido de unos tipos concretos de organismos públicos del Estado: Organismos autónomos y entidades públicas empresariales. Y, cuando el art. 7.2 del Concierto Económico se refiere a los Organismos autónomos y entidades públicas empresariales, está englobando a todos los entes integrantes de la Administración Institucional del Estado.

c) El Concierto Económico no contempla una atribución al País Vasco de las retenciones e ingresos a cuenta derivados de las retribuciones satisfechas por su propia Administración a sus funcionarios y empleados públicos.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1398), 16 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4215), y 24 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4304), han creado al respecto, asimismo, una jurisprudencia firme y pacífica, confirmando, las resoluciones 4/2017, 76/2022 y 137/2022, respectivamente.

Por lo tanto, esta Junta Arbitral entiende que existe una doctrina firme y reiterada aplicable mutatis mutandis al presente conflicto, que ha sido ratificada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de abril de 2018. Corrobando la doctrina, las más recientes Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2023, y 24 de octubre de 2023 confirmaron la extensión de las conclusiones

alcanzadas en la sentencia de 17 de abril de 2018 a cualquier otra entidad integrante de la Administración Institucional del Estado, como sucede en este conflicto, estableciendo que la consecuencia necesaria de una supuesta falta de catalogación como organismo autónomo o entidad pública empresarial no nos remitiría a la regla del artículo 7.2 del Concierto Económico, sino a la regla general del lugar o *lex loci* del artículo 7.1.

En su virtud, la Junta Arbitral

ACUERDA

1º.- Declarar que la competencia para la exacción de las retenciones practicadas por MUFACE, sobre las cantidades satisfechas durante el ejercicio 2017 en concepto de rentas correspondientes a pensiones y haberes pasivos a funcionarios o empleados residentes en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, que prestaron sus servicios en SECTSA y la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Gipuzkoa, corresponde a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

2º.- Notificar el presente Acuerdo a la Diputación Foral de Gipuzkoa, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y a MUFACE.

Fdo.: Violeta Ruiz Almendral.

Fdo.: Sofía Arana Landín.

Fdo.: Javier Muguruza Arrese.