

Resolución: R011/2026

Expediente: E105/2023

En la ciudad de Vitoria-Gasteiz, a 23 de marzo de 2026.

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 retenciones e ingresos a cuenta por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas practicadas por la entidad DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL – anteriormente DIRECCIÓN GENERAL DE COSTES DE PERSONAL Y PENSIONES PÚBLICAS - con NIF XXXXXXXX1, (en lo sucesivo, DGOSS), durante los ejercicios 2018 a 2021, derivadas de prestaciones abonadas a determinados perceptores residentes en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, que se tramita ante esta Junta Arbitral con el número de expediente 105/2023.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- La DFG notificó a la AEAT en distintas fechas (22 de noviembre de 2019, 20 de abril de 2020, 3 de mayo de 2021 y 19 de mayo de 2022), vía correo electrónico, cuatro informes correspondientes a los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021 respectivamente, en los que se solicitaba la transferencia de una remesa a su favor por un importe global de 36.902.908,08 euros (16.141.218,52 euros correspondientes al ejercicio 2018; 7.410.025,36 euros al ejercicio 2019; 6.679.237,75 euros al ejercicio 2020 y 6.672.426,45 euros al ejercicio 2021), en concepto de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF, practicadas por la entidad DGOSS sobre el pago de pensiones y haberes pasivos que derivan de trabajos previamente desempeñados para entidades que forman parte de la Administración institucional, distintas de la Administración General del Estado en sentido estricto, satisfechas a perceptores con residencia habitual en el territorio foral de Gipuzkoa y que, según su criterio, se habían ingresado indebidamente ante la AEAT.

2.- Tras distintos intercambios de documentación y aclaraciones interadministrativas, la AEAT notificó el 17 de abril de 2023 a la DFG sendos

Acuerdos de resolución. En ellos se declaraba la estimación parcial de las solicitudes realizadas, acordando efectuar a la DFG una devolución por importe de 34.232.725,71 euros (15.233.238,59 euros relativos al ejercicio 2018; 6.401.609,38 euros del ejercicio 2019; 6.343.971,27 euros del ejercicio 2020 y 6.253.906,47 euros relativos al ejercicio 2021), y, por lo tanto, desestimándose, por improcedente, la transferencia de la cantidad restante, esto es, 2.670.182,37 euros.

Dentro del importe denegado se incluían, entre otras, las retenciones practicadas a perceptores residentes en Gipuzkoa que, o bien ellos o bien sus cónyuges, prestaron sus servicios en los siguientes Organismos que, en opinión de la AEAT formaban parte de la Administración General del Estado o de sus entidades institucionales, y que no tenían la condición de Organismos autónomos o entidades públicas empresariales, ni Sociedades mercantiles estatales, ni Consorcios de adscripción estatal, ni Fundaciones estatales, ni Universidades públicas no transferidas, ni Autoridades Portuarias de los puertos que se encuentran en territorio vasco:

- Agencia Estatal de Meteorología (AEMET). NIF: XXXXXXXXX1.
- Consejo Superior de Investigación (CSIC). NIF: XXXXXXXXX1.

- Dirección Provincial Instituto Social de la Marina. NIF: XXXXXXXXX1.
- Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) Gipuzkoa. NIF: XXXXXXXXX1.
- Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) Gipuzkoa. NIF: XXXXXXXXX1.
- Instituto Social de las Fuerzas Armadas. NIF: XXXXXXXXX1.
- Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. NIF: XXXXXXXXX1.
- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). NIF: XXXXXXXXX1.

En base a ello, la AEAT consideró de aplicación el apartado Dos del artículo 7 del Concierto Económico y, en consecuencia, afirmó que correspondía el ingreso de esas retenciones a la AEAT, por importe de 761.667,51 euros (2018: 168.236,69 euros; 2019: 193.453,12 euros; 2020: 187.841,26 euros; y 2021: 212.136,44 euros).

3.- El 13 de junio de 2023, la DFG requirió a la AEAT de inhibición en lo que afectaba a la competencia de exacción y recaudación de las anteriores retenciones e ingresos a cuenta por el IRPF referidas a prestaciones abonadas

por la DGOSS a determinados perceptores durante los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021, por importe total de 761.667,51 euros, al considerar que no prestaron sus servicios en la Administración General del Estado.

4.- Dicho requerimiento de inhibición no fue atendido por la AEAT, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 13.1 del Reglamento de la Junta Arbitral, aprobado por el Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, cabe entender que dicha Administración se ratificó tácitamente en su competencia.

5.- El 21 de julio de 2023 la DFG planteó conflicto ante la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico en relación con la competencia para la exacción de las mencionadas retenciones practicadas por la entidad DGOSS, en los ejercicios 2018 a 2021, 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 del 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 la exacción de las retenciones e ingresos a cuenta.

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 vigente a partir del 30 de diciembre de 2017, el cual señala:

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 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.- Posición de la AEAT.

3.1.- En escrito de alegaciones, la AEAT manifestó que el Instituto Social de las Fuerzas Armadas fue indebidamente incluido por ella bajo el paraguas del párrafo primero del apartado Dos del artículo 7 del Concierto, al tratarse de una entidad encuadrada en la categoría de 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.

En consecuencia, la AEAT se allana a la pretensión de la DFG, reconociendo que, procediendo la inclusión de la entidad en el seno del párrafo segundo del apartado Dos del artículo 7 del Concierto Económico, corresponde a la DFG la exacción de las retenciones practicadas por la DGOSS derivadas de trabajos previamente realizados para el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

3.2.- Respecto al resto de retenciones y entidades, la AEAT concluye que, en tanto que en este conflicto ninguna de las entidades es Organismo autónomo o Entidad pública empresarial, Sociedad mercantil estatal, Consorcio de adscripción estatal, Fundación estatal, Universidad públicas no transferida, o Autoridad Portuaria de los puertos que se encuentran en territorio vasco, 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 periodos objeto del presente conflicto, correspondiendo, por tanto, la competencia de exacción de las retenciones a la AEAT.

4. Posición de la DFG.

Por su lado, la DFG considera que 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.

5.- Postura de la Junta Arbitral.

5.1.- Si bien la figura del allanamiento no está prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPCAP), aplicable en virtud de la remisión realizada por el art. 8 del Reglamento de la Junta Arbitral para todo lo concerniente a su régimen de funcionamiento, sí lo está en cambio el desistimiento (art. 84 LPCAP), que ya ha sido aplicado por esta Junta Arbitral en anteriores procedimientos en los que la Administración frente a la que se planteó el conflicto se allanó expresamente a la pretensión de la Administración promotora, y que, por identidad razón, hemos de aplicar también en este.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 94 de la LPCAP, esta Junta Arbitral ha de aceptar el allanamiento parcial solicitado por la AEAT referido a las retenciones correspondientes al Instituto Social de las Fuerzas Armadas, al no constar ni personarse en el procedimiento ninguna persona interesada ni, en particular, el propio obligado tributario, y habida cuenta que la cuestión suscitada en el conflicto no es de interés general ni resulta conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

Consecuentemente, se dicta esta resolución con los pronunciamientos a que hace referencia el art. 21.1 de la propia LPCAP.

5.2.- La Junta Arbitral ha asentado ya una doctrina, que está reiterada, entre otras, en las 111/2023, 104/2023, 168/2022 (cuyo recurso 2/104/2023 ante el Tribunal Supremo fue objeto de desistimiento), 137/2022 (confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo 1313/2023 -ECLI:ES:TS:2023:4304-), 77/2022 (cuyo recurso 2/1000/2022 ante el Tribunal Supremo fue objeto de desistimiento), y 76/2022 (confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo 1268/2023 -ECLI:ES:TS:2023:4215-), por la que entiende que la competencia para la exacción de las retenciones pasivas derivadas de servicios prestados en cualquier ente integrante de la Administración Institucional del Estado, se determina por la regla general del art. 7.Uno del Concierto Económico, y no del primer párrafo del art. 7.Dos.

Las Resoluciones 15/2016; 4/2017 (confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo 617/2018 -ECLI:ES:TS:2018:1398-); 29/2025 (conflicto 184/2024); y 34/2025 (conflicto 192/2024), aunque se referían a supuestos de retenciones derivadas de prestaciones activas, recogían idéntico criterio en relación con la

exclusión de la aplicación del primer párrafo del art. 7.Dos y su remisión a la regla general del art. 7.Uno del Concierto Económico.

Respecto a la nueva redacción del artículo 7.Dos del Concierto Económico, en vigor a partir del 30 de diciembre de 2017, las resoluciones 29/2025 (conflicto 184/2024), y 34/2025 (conflicto 192/2024), ambas de 29 de octubre de 2025, ya establecieron una serie de consideraciones de carácter general con fuerza expansiva, aplicables a todas las entidades que se encuentren en similar situación jurídica a la que resolvían de forma concreta e individualizada (retenciones activas de la AEAT):

“Con relación a la nueva redacción del artículo 7.Dos del Concierto Económico:

- Cabe resaltar que la Ley 10/2017 de modificación del Concierto Económico no alteró el primer párrafo del artículo 7.Dos, por lo que el concepto “Administración del Estado” no sufrió variación alguna.
- Tal y como establece la Exposición de Motivos de la mencionada Ley 10/2017: “También se actualiza la regla establecida en el art. 7.Dos

relativa al ingreso de retenciones correspondientes a retribuciones satisfechas a funcionarios y empleados del sector público estatal.”

La resolución 137/2022 ya se refirió al cambio normativo. Así, se refirió a que, respecto de las retenciones practicadas desde 2018, el Concierto Económico fue modificado por la Ley 10/2017 para acomodarlo a la nueva clasificación de entes integrantes de la Administración Institucional del Estado otorgada por el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por tanto, la modificación del Concierto solo supuso una adaptación y por tanto actualización del texto concertado a la nueva clasificación del sector público estatal recogida en la mencionada Ley 40/2015, pero no una alteración sustancial en cuanto a las entidades acogidas.

- Los organismos recogidos de forma expresa en el segundo párrafo del artículo 7.Dos del Concierto Económico conforman la práctica totalidad de los que integran la nueva clasificación de entes integrantes de la Administración Institucional del Estado otorgada por

el artículo 84 de la Ley 40/2015, dejando fuera exclusivamente a los fondos sin personalidad jurídica y las autoridades administrativas independientes distintas de las autoridades portuarias correspondientes a los puertos situados en el País Vasco, tipos que apenas tienen implantación en los territorios históricos.”

Respecto a los organismos a los que se refiere el conflicto que nos ocupa:

- Agencia Estatal de Meteorología (AEMET): Es una entidad de régimen especial, creada por el artículo único del Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero. Según el artículo 1 del Estatuto de la AEMET aprobado en dicho Real Decreto, la Agencia Estatal de Meteorología es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Así, la AEMET se configura como una Agencia Estatal con personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, y autonomía funcional y de gestión.
- Consejo Superior de Investigación (CSIC): el Consejo Superior de Investigaciones Científicas se configuró en origen como un organismo público de carácter autónomo (Real Decreto 1945/2000, de 1 de

diciembre), siendo suprimido y subrogándose en la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones científicas (Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre). El CSIC es una Agencia Estatal con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, autonomía funcional y de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar.

De acuerdo con la interpretación sostenida tanto por la Junta Arbitral como por el Tribunal Supremo, las Agencias Estatales (aplicable en este conflicto a la AEMET y al CSIC) forman parte de la Administración Institucional, estando incluidas en el segundo párrafo de artículo 7.Dos del Concierto Económico, lo que debe predicarse de la redacción del artículo 7 del Concierto Económico, tanto anterior a 2017 como en la posterior.

- Dirección Provincial Instituto Social de la Marina: El artículo 1 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina establece que este se configura como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, actuando bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

La jurisprudencia (entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de diciembre de 2011, en Recurso nº 719/2011) ha identificado al Instituto Social de Marina con los Organismos Autónomos.

- Dirección Provincial de la TGSS Gipuzkoa: El artículo 74 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece que la Tesorería General de la Seguridad Social es un servicio común con personalidad jurídica propia. De este modo se configura como organismo público.

- Dirección Provincial INSS Gipuzkoa: La Disposición Adicional decimotercera de la Ley 40/2015 determina que “A las Entidades gestoras, servicios comunes y otros organismos o entidades que conforme a la Ley integran la Administración de la Seguridad Social, les será de aplicación las previsiones de esta Ley relativas a los organismos autónomos, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente”.

Y, siendo la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Gipuzkoa un órgano territorial sin personalidad jurídica que se

integra en el Instituto Nacional de Seguridad Social, habría que aplicarle el mismo tratamiento que a éste, con lo que correspondería otorgarle la consideración de organismo autónomo, consideración que ya fue refrendada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 617/2018.

- Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo: Su estatuto se aprobó mediante Real Decreto 122/2015, de 27 de febrero, según el cual es una entidad estatal de Derecho Público con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar.

La Resolución 15/2016, dictada el 28 de julio, en el conflicto nº 24/2014, ya estableció que se consideraba entidad integrante de la Administración Institucional estatal.

- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED): Su regulación se contiene en el Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre y, supletoriamente por lo dispuesto en la Ley 40/2015, según dispone su artículo 2.2.c). Es una institución de Derecho Público, dotada de

personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones.

Las diversas resoluciones (entre otras, las de 4 de abril de 2019 y 23 de mayo de 2023) por la que se publican el Convenio de asistencia jurídica entre la Administración General del Estado y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) establecen en el punto segundo “Que la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED) es una universidad pública no transferida de las previstas en el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, (...)” .

Por tanto, configurándose la UNED como universidad pública no transferida quedaría encuadrada dentro del párrafo segundo del artículo 7.Dos del Concierto Económico.

En conclusión, las entidades afectadas en el presente conflicto forman parte de la “Administración Institucional”, y no de la “Administración General del Estado”.

De acuerdo con lo expuesto, esta Junta Arbitral entiende que existe una doctrina firme y reiterada, que ha sido ratificada por el Tribunal Supremo, aplicable a

cualquier entidad integrante de la Administración Institucional del Estado, que establece que enmarcándose el ente, ya sea entre las entidades designadas como categorías generales de la Administración Institucional del Estado del segundo párrafo del artículo 7.Dos, ya sea como cualquier otra entidad de tipología diversa a la de las concretamente enumeradas en este segundo párrafo, no procedería la remisión a la regla del primer párrafo del artículo 7.Dos del Concierto Económico, sino a la regla general del lugar o *lex loci* del artículo 7.Uno.

Lo que sigue resultando aplicable a partir de la nueva redacción del Concierto Económico, salvo, en su caso, en lo que respecta a las autoridades administrativas independientes distintas de las Autoridades Portuarias y a los fondos sin personalidad jurídica.

5.3.- Por último, en el presente conflicto, todas las personas físicas afectadas son residentes en Gipuzkoa, aspecto que no discute la AEAT, por lo que al ser el punto de conexión aplicable el lugar de la residencia habitual del perceptor, en virtud de la norma general del artículo 7.Uno.b) y sin que pueda ser alterada por el apartado Dos del mismo, corresponde su ingreso en la DFG.

En su virtud, la Junta Arbitral

ACUERDA

1º.- Aceptar el allanamiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, reconociendo a la Diputación Foral de Gipuzkoa la competencia de exacción de las retenciones correspondientes a los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021 practicadas por la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL derivadas de trabajos previamente realizados para el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

2º.- Declarar que la competencia para la exacción de las retenciones practicadas por la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, correspondientes a los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021, sobre las cantidades satisfechas 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 la Agencia Estatal de Meteorología, Consejo Superior de Investigación, Dirección Provincial Instituto Social de la Marina, Dirección Provincial de la TGSS Gipuzkoa, Dirección Provincial INSS Gipuzkoa, Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación

para el Empleo, y Universidad Nacional de Educación a Distancia, corresponde a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

3º.- Notificar el presente Acuerdo a la Diputación Foral de Gipuzkoa, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y a la DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Fdo.: Violeta Ruiz Almendral.

Fdo.: Sofía Arana Landín.

Fdo.: Javier Muguruza Arrese.