

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------------|-------------------|------------|-----------------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

Resolución R 25/2011

Expediente 6/2009

En la ciudad de Vitoria-Gasteiz, a 22 de diciembre de 2011 la Junta Arbitral del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, compuesta por D. Carlos Palao Taboada, Presidente, y D. Isaac Merino Jara y D. Francisco Javier Muguruza Arrese, Vocales, ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Sobre el conflicto planteado por la entidad (ENTIDAD 1), S.L. (NIF B----), en el que las Administraciones afectadas son la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Diputación Foral de Bizkaia, que se tramita ante esta Junta Arbitral con el número de expediente 6/2009.

I. ANTECEDENTES

1. El 13 de julio de 2009 tuvo entrada en esta Junta Arbitral un escrito de fecha 30 de junio de 2009 del representante de la sociedad (ENTIDAD 1), S.L. (NIF B----) -en adelante "la entidad"- en el que éste expuso determinados antecedentes y fundamentos de Derecho. Entre estos últimos, la entidad invoca como título de legitimación lo dispuesto en el artículo 13.3 del Reglamento de la Junta Arbitral del Concierto Económico (RJACE).

Concluye el escrito solicitando que "se proceda por parte de la Junta Arbitral al inicio del procedimiento para resolver el conflicto que se plantea entre la Administración Tributaria Estatal y la Diputación Foral de Bizkaia relativo a la aplicación del punto de conexión establecido en el artículo 7.Uno.a) de la Ley 12/2002, de Concierto Económico, retenciones del trabajo, ejercicio 2006, conforme establece el citado texto legal y el Real Decreto 1760/2007, que aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral".

2. El conflicto así planteado fue admitido a trámite por la Junta Arbitral el 20 de diciembre de 2010.
3. Los antecedentes expuestos por la entidad en el citado escrito son en resumen los siguientes:
 - La entidad, que tiene su domicilio fiscal en Badalona (Barcelona), presentó todas las

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------|------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

autoliquidaciones de retenciones del trabajo, ejercicio 2006, e ingresó la deuda tributaria resultante en la Agencia Estatal de Administración Tributaria

- Con posterioridad la entidad recibió de la Diputación Foral de Bizkaia una liquidación provisional de las retenciones correspondientes a determinados trabajadores con requerimiento de su ingreso en la Hacienda Foral.
- La entidad interpuso recurso de reposición contra dicha liquidación, que fue desestimado, y recurrió frente a esta resolución ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Bizkaia, que desestimó la reclamación mediante resolución de 18 de marzo de 2009. La entidad ingresó las cantidades en discusión a la Hacienda Foral.
- Mediante escrito de 5 de mayo de 2009 la entidad solicitó de la AEAT la rectificación de las autoliquidaciones relativas a los trabajadores a los que se refiere la discrepancia y la devolución de las correspondientes retenciones. La AEAT no resolvió expresamente sobre esta petición, denegándola, hasta el 31 de mayo de 2010, es decir, casi un año después de la presentación por la entidad del escrito de planteamiento del conflicto ante la Junta Arbitral (copia del acuerdo de la Dependencia Regional de Inspección de la Delegación Especial de Cataluña de la AEAT figura como Anexo VI del escrito de alegaciones de la AEAT en el presente procedimiento, folios 184 y sig.).
- Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2009, la entidad se dirigió a la Diputación Foral de Bizkaia y, después de exponer los antecedentes y fundamentos de Derecho que consideró conveniente, manifestó lo siguiente:

"En conclusión, al declararse ambas administraciones competentes para la exacción de las retenciones del trabajo, ejercicio 2006, esta parte solicita, respetuosamente, que la Diputación Foral a la que me dirijo, plantee a la Junta Arbitral mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 1760/2007, el presente supuesto, para que sea el citado órgano quien resuelva sobre la aplicación del punto de conexión "centro de trabajo al que está adscrito el trabajador" establecido en el artículo 7 de la Ley 12/2002, de Concierto Económico".
- El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia respondió a la anterior solicitud mediante oficio de fecha 9 de junio de 2009, en el que afirmó que "de

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------|------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 13 del Reglamento de la Junta Arbitral del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por medio de Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, la entidad compareciente debe suscitar directamente el conflicto ante la propia Junta Arbitral ... ".

4. Tramitado el planteamiento del conflicto por la Junta Arbitral por el cauce del artículo 13.3 RJACE y notificado dicho planteamiento a las Administraciones afectadas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15.1 RJACE, formularon alegaciones tanto la Diputación Foral de Bizkaia como la AEAT.
5. En el trámite de alegaciones la Diputación Foral de Bizkaia remitió a esta Junta Arbitral, por medio de un oficio de la Jefa de Servicio de Política Fiscal del Departamento de Hacienda y Finanzas de 8 de febrero de 2011, un informe de fecha 24 de enero de 2011 dirigido al Jefe del Servicio de Coordinación de la Inspección. En este documento se exponen los antecedentes y fundamentos de Derecho en los que se funda la conclusión siguiente:

"De acuerdo con lo expuesto, procede solicitar a la Junta Arbitral que declare la competencia de la Diputación Foral de Bizkaia para la exacción de las retenciones de los citados trabajadores de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.Uno.a) del Concierto Económico aprobado por Ley 12/2002 de 23 de mayo, y se proceda a la devolución a la empresa del importe ingresado en la AEAT en concepto de retenciones del ejercicio 2006".

6. Por su parte, la AEAT presentó un escrito de alegaciones de fecha 9 de febrero de 2011, que tuvo entrada el siguiente día 11, en el que, con base en los antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho que expone, solicita de la Junta Arbitral la inadmisión del presente conflicto.
7. Puesto de manifiesto el expediente, formularon alegaciones la Diputación Foral de Bizkaia y la entidad. Aquélla lo hizo mediante un informe de la Inspección de fecha 25 de mayo de 2011, remitido a esta Junta Arbitral por oficio de 1 de junio de 2011. En el citado escrito la Diputación Foral de Bizkaia, por una parte, se ratifica en sus primeras alegaciones y, por otra, sostiene, sobre la base de los argumentos que aduce, que procede "rechazar la solicitud de la AEAT sobre la inadmisión del conflicto por falta de cumplimiento de los requisitos de legitimación necesarios por parte del obligado tributario" .

La entidad formuló alegaciones mediante escrito de fecha 14 de junio de 2011, en el que

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------|------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

pide que se proceda por la Junta Arbitral a resolver el conflicto.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La cuestión objeto del presente conflicto consiste en determinar cuál de las dos Administraciones afectadas, AEAT y Diputación Foral de Bizkaia, es competente para la exacción de las retenciones por rendimientos satisfechos por la entidad a determinados trabajadores en el ejercicio 2006. Es necesario, sin embargo, examinar previamente la alegación de inadmisibilidad del conflicto formulada por la AEAT.

Dicha alegación se funda en que el artículo 13.3 RJACE exige como requisito para que el obligado tributario pueda plantear el conflicto que este tenga carácter negativo. El citado precepto dispone lo siguiente:

"En los supuestos en los que ninguna Administración se considere competente, si en el plazo de un mes señalado en el apartado anterior ninguna de las dos Administraciones se hubiera dirigido a la Junta Arbitral promoviendo el conflicto, bastará con que el obligado tributario, dentro del mes siguiente, comunique esta circunstancia a la Junta para que el conflicto se entienda automáticamente planteado".

La AEAT sostiene que el presente conflicto no es negativo sino positivo, puesto que ambas Administraciones han recabado la competencia controvertida, por lo que el obligado tributario carecía de legitimación para su planteamiento. En el caso de conflicto positivo el cauce adecuado es el del apartado 1 del artículo 13 RJACE, que exige que la Administración que se considere competente haya requerido de inhibición a la que estime incompetente y que ésta haya rechazado el requerimiento, ratificándose expresa o tácitamente en su competencia. A juicio de la AEAT, si la Diputación Foral de Bizkaia se consideraba competente para la exacción de las retenciones ingresadas en la Hacienda estatal hubiera debido requerir de inhibición a la AEA T en los plazos establecidos en el RJACE.

2. En su informe sobre alegaciones de 25 de mayo de 2011 la Diputación Foral de Bizkaia aduce las siguientes consideraciones acerca del impedimento procedimental suscitado por la AEAT:

"El obligado tributario recibió Resolución desestimatoria de fecha 28/04/2009 [esta es la fecha de la

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------|------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

notificación; la de la resolución es, como quedó indicado, el 18 de marzo de 2009] del TEAF de Bizkaia en reclamación interpuesta contra la liquidación de la Diputación Foral de Bizkaia. Asimismo el recurso de reposición planteado ante la AEAT solicitando la rectificación de autoliquidaciones fue desestimado por acuerdo de la Delegación Especial de la AEAT de Cataluña de 01/04/2009 [este acuerdo se refiere al ejercicio 2007; el relativo a 2006 se dictó, como ya quedó indicado, el 31 de mayo de 2010]. La situación del obligado tributario ante estas resoluciones administrativas denegatorias es idéntica o análoga a la derivada de una declaración de incompetencia y así debería considerarse a efectos de su acceso al conflicto automático mediante la vía del artículo 13.3 del RJACE.

En los supuestos de liquidaciones tributarias negativas o devolución de impuestos, las resoluciones administrativas denegatorias de los recursos, reclamaciones o solicitudes de ingresos indebidos del obligado tributario deben considerarse análogas a las declaraciones de incompetencia a efectos del cumplimiento de los requisitos de acceso al conflicto automático exigidos por el artículo 13.3 del Reglamento de la Junta Arbitral. En caso contrario estaríamos cerrando el acceso de los obligados tributarios al arbitraje de la Junta Arbitral, obligándolos a recurrir a la vía judicial para poder resolver un perjuicio derivado únicamente de una discrepancia competencial entre Administraciones. Bastaría la inactividad de una Administración para impedir el acceso automático de los obligados tributarios en bastantes supuestos de perjuicios derivados de actos denegatorios con duplicidad competencial.

Conforme al artículo 13.3 del citado Reglamento de la Junta Arbitral, si ninguna de las dos Administraciones se hubiera dirigido en el plazo de un mes a la Junta Arbitral promoviendo el conflicto, bastará con que el obligado tributario comunique esta circunstancia a la Junta para que el conflicto se entienda automáticamente planteado.

La interpretación restrictiva que plantea la AEAT, impediría el acceso de los obligados tributarios al arbitraje de la Junta en numerosos supuestos de duplicidad de liquidaciones tributarias, dejando al obligado tributario como único recurso la vía judicial que precisamente intenta evitar la propia existencia de la Junta Arbitral en el Concierto Económico".

3. No podemos compartir los argumentos aducidos por la Diputación Foral de Bizkaia en favor de la admisión del presente conflicto como "automático" por la vía del artículo 13.3 RJACE. La Diputación

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------|------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

se esfuerza por construir dicho conflicto como negativo, para lo cual contraponen sendas resoluciones desestimatorias de las Administraciones afectadas, la del TEAF de Bizkaia y la de la Delegación Especial en Barcelona de la AEAT. Pero el carácter desestimatorio de tales resoluciones no implica una negación de la competencia para la exacción de las retenciones objeto de la controversia -que es lo que hubiera originado un conflicto negativo--; todo lo contrario, al confirmar los actos impugnados dichas resoluciones reafirman la competencia en virtud de la cual aquéllos se dictaron.

Así, al practicar la liquidación provisional de las retenciones la Diputación Foral de Bizkaia afirma evidentemente su competencia para la exacción de éstas, afirmación en la que se ratifica al desestimar el recurso de reposición interpuesto contra aquélla y que el TEAF de Bizkaia no hace sino confirmar al desestimar la reclamación contra la resolución de la reposición. La afirmación de tal competencia constituye justamente fundamento de estas resoluciones desestimatorias. Es más, esta competencia se afirma expresamente por la Diputación Foral de Bizkaia en su escrito de alegaciones ante esta Junta Arbitral de 24 de enero de 2011, alegaciones en las que se ratifica en el posterior de 25 de mayo de 2011 .

Lo mismo cabe decir del acuerdo de la AEAT desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra la denegación de la solicitud de rectificación de las autoliquidaciones y devolución de las cantidades ingresadas. Así, los razonamientos en los que se funda el de 1 de abril de 2009, citado por la Diputación Foral de Bizkaia, aunque se refiere al ejercicio 2007, van encaminados a demostrar, en vista de los puntos de conexión del Concierto Económico, la competencia de la Administración del Estado para la exacción de las retenciones. Esto mismo vale para el acuerdo de 31 de mayo de 2010, relativo al ejercicio 2006.

Por las mismas razones que se acaban de exponer, tampoco es persuasivo el argumento de la Diputación Foral de Bizkaia de que, en los supuestos de liquidaciones tributarias negativas o devoluciones de impuestos, las resoluciones denegatorias de los recursos o solicitudes de ingresos indebidos del obligado tributario deben considerarse análogas a las declaraciones de incompetencia a efectos del artículo 13.3 RJACE. Únicamente es admisible la equiparación mantenida por la cuando la liquidación negativa o el acuerdo denegatorio de una devolución se funde en la incompetencia de la Administración; en tal caso, la resolución desestimatoria del recurso contra esa liquidación negativa o resolución denegatoria de la devolución no hace sino confirmar la

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------|------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

incompetencia afirmada por la Administración autora del acto impugnado. Una resolución desestimatoria de un recurso no altera el sentido positivo o negativo del acto impugnado, puesto que lo que hace es precisamente confirmarlo, al contrario de lo que sucede en el caso de una resolución estimatoria de un recurso, que invierte ese sentido en relación con el motivo de la estimación (afirmando, por ejemplo, la competencia del órgano que dictó el acto, si esta era la *ratio petendi*).

Análogamente, el signo positivo o negativo de una resolución sobre una solicitud de devolución, respecto a la competencia de la Administración que la dicta, no deriva de su carácter estimatorio o desestimatorio sino de su fundamento: una resolución desestimatoria tendrá signo positivo (es decir, afirmará la competencia de dicha Administración) cuando se funde en que ésta efectivamente poseía dicha competencia. Esto es lo que sucede en el presente caso con la denegación por la AEA T de la devolución de las retenciones ingresadas en ella. A la inversa, la resolución desestimatoria tendrá signo negativo cuando su fundamento sea la incompetencia de la Administración. Esto último es lo que sucedía con resoluciones denegatorias de devoluciones del IVA que dieron lugar al planteamiento de diversos conflictos negativos de competencias ante esta Junta Arbitral, alguno de ellos por la vía del artículo 13.3 RJACE. Aunque en ambos casos la resolución es denegatoria de la devolución, su significado respecto a la competencia de la Administración que dictó el acto, y por tanto respecto al carácter positivo o negativo del conflicto a que puede dar lugar, es opuesto.

El Reglamento de la Junta Arbitral solamente otorga legitimación a los obligados tributarios en caso de conflicto negativo, de acuerdo con su artículo 13.3. Es, pues, esta disposición la que claramente impide el acceso directo de esos obligados a la Junta Arbitral en los supuestos de conflicto positivo como el presente. La falta de legitimación de los particulares para plantear conflictos, con la excepción señalada, ha sido establecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus sentencias de 12 de diciembre de 2006 (rec. 5031/2001), 3 de febrero de 2011 (rec. 266/2009) y 7 de abril de 2011 (rec. 629/2007).

En los supuestos de conflicto positivo no basta la inactividad de una de las Administraciones para impedir la actuación de la Junta Arbitral sino que es necesario que las dos Administraciones que mantienen posturas discrepantes sobre su competencia se abstengan de plantear el conflicto por la vía del apartado 1 del artículo 13 RJACE. Si esto ocurre, como en el caso presente, el Reglamento de la Junta Arbitral no ofrece ninguna solución, por más deseable que ello pudiera ser deseable de

| Expte | Resolución | | Administraciones afectadas | | Concepto |
|--------------|-------------------|------------|-----------------------------------|---------------------------|--|
| 6/2009 | R 25/2011 | 22/11/2011 | Diputación Foral Bizkaia | Administración del estado | Punto de conexión - Retenciones trabajo. |

lege ferenda, al menos en algunos supuestos.

No queda, por tanto, otra alternativa que la inadmisión del presente conflicto. Esta conclusión hace innecesario entrar a examinar el fondo de la controversia.

En su virtud, la Junta Arbitral

ACUERDA

No admitir el presente conflicto.