

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

## **Resolución R4/2017**

### **Expediente 10/2015**

En la Ciudad de Vitoria-Gasteiz, a 6 de febrero de 2017

la Junta Arbitral del Concerto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, compuesta por D. Gabriel Casado Ollero, Presidente, y D. Isaac Merino Jara y D. Javier Muguruza Arrese, Vocales, ha adoptado el siguiente

### **ACUERDO**

en el procedimiento iniciado mediante escrito de fecha 11 de febrero de 2014, que tuvo entrada el día 19 siguiente, remitido por la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y por el Viceconsejero de Hacienda y Política Financiera del Gobierno Vasco, por el que se dio traslado a esta Junta Arbitral del desacuerdo existente en el seno de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa para la resolución de la consulta tributaria formulada por la MUTUA, que se tramita ante esta Junta Arbitral con el número de expediente 10/2015, actuando como ponente D. Javier Muguruza Arrese.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Del expediente resultan los siguientes antecedentes:

- El Servicio de Inspección de Tributos de la Diputación Foral de Álava (DFA), mediante escrito de 26 de enero de 2005, solicitó a la MUTUA, información en relación con las retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por rendimientos del trabajo, ejercicios 2002, 2003 y 2004, del personal adscrito al centro de

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

trabajo ubicado en Álava y la Administración Tributaria en la que se habían ingresado las mismas.

- A raíz de este requerimiento, la MUTUA planteó una consulta a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), en fecha 28 de febrero de 2005, en relación a la determinación de la Administración en la que se deben ingresar las retenciones e ingresos a cuenta del IRPF por rendimientos del trabajo de su personal adscrito en los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y en la Comunidad Foral de Navarra.
- La Dirección General de Financiación Territorial de la Secretaría General de Hacienda elaboró una propuesta de contestación a la consulta planteada por la MUTUA en la que concluía que dado que pertenece a la categoría de organismos públicos distintos de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales, debe entenderse incluida en el apartado Dos del artículo 7 del Concierto Económico, así como en el artículo 10.2 del Convenio Económico, que se refiere a los rendimientos satisfechos por la Administración del Estado, por lo que las retenciones e ingresos a cuenta del IRPF correspondientes a rendimientos del trabajo satisfechos al personal de la MUTUA adscrito a las oficinas de Álava, de Bizkaia y de Gipuzkoa, así como de la Comunidad Foral de Navarra, deberán ingresarse en la Administración del Estado conforme a la normativa común.
- La propuesta de contestación fue remitida por la Directora de Coordinación Financiera de las Comunidades Autónomas a la Dirección de Administración Tributaria del Gobierno Vasco. Esta Dirección, por escrito de fecha 22 de julio de 2015 contestó que, a su juicio, la cuestión objeto de la consulta era idéntica a otra anteriormente planteada por otro ENTE cuya propuesta de contestación, formulada en sentido distinto, atribuyendo la competencia para la exacción a las Haciendas Forales del País Vasco ya había merecido su aprobación por parte de la Dirección de Tributos del Gobierno Vasco. Consecuentemente, la Dirección de Tributos del Gobierno

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Vasco entendía que la consulta formulada por la MUTUA debía contestarse sosteniendo que las retenciones correspondientes a rendimientos del trabajo satisfechos al personal de la MUTUA adscrito a las oficinas de Álava debían ingresarse en la Diputación Foral de Álava por ser la correspondiente al centro de trabajo, conforme al criterio general que establece el Concierto Económico en su artículo 7. Uno a), porque la excepción a esa regla que recoge el mismo artículo en su número Dos, solamente se refiere los rendimientos satisfechos por la Administración del Estado, no los organismos autónomos dependientes de ésta.

2. El conflicto fue admitido a trámite por la Junta Arbitral en su reunión del 2 de diciembre de 2015.

3. El 4 de diciembre de 2015 el Presidente de la Junta Arbitral remitió escritos a la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al Viceconsejero de Hacienda y Política Financiera del Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y a la Delegación en el País Vasco de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, notificándoles la admisión del conflicto al objeto de que, de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del artículo 16 del Reglamento de la Junta Arbitral, las Administraciones interesadas formularan en el plazo de un mes las alegaciones que tuvieran por conveniente. El mismo ofrecimiento se realizó a la MUTUA mediante escrito de fecha 17 de diciembre de 2015, remitido igualmente por el Presidente de la Junta Arbitral.

4. La Diputación Foral de Bizkaia (DFB) presentó alegaciones mediante un escrito fechado el 14 de enero de 2016, registrado de entrada el mismo día. En el mismo, profundizando en la tesis sostenida por la Dirección de Administración Tributaria del Gobierno Vasco, solicitaba que se resolviera el conflicto “estableciendo que la MUTUA debe ingresar las retenciones del trabajo que practica a sus funcionarios y empleados en función del lugar en el

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

que éstos prestan sus servicios, de acuerdo con lo indicado en el apartado Uno. a) y en el párrafo segundo del apartado Dos del artículo 7 del Concierto Económico, toda vez que nos encontramos ante una Entidad de la Administración Institucional del Estado (distinta del propio Estado), que cuenta con un régimen jurídico muy similar, o prácticamente igual, al de los organismos autónomos (de los que únicamente se distingue por tener incluso mayor independencia y autonomía funcional que ellos”.

La DFB entiende que el Concierto Económico no reserva a la Administración del Estado la competencia para la exacción de las retenciones correspondientes a las remuneraciones de todos los funcionarios y empleados de dicha Administración (salvo las relativas a los trabajadores de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales), sino que únicamente le reserva esta competencia en lo que se refiere a las retribuciones de los funcionarios y empleados del "Estado" en sentido estricto.

En apoyo de esta tesis señala que, con anterioridad a la entrada en vigor de la actual redacción del artículo 7 del Concierto Económico, se exigían por la Administración del Estado tanto las retenciones correspondientes a los funcionarios y empleados del Estado en el País Vasco, como las relativas a los funcionarios y empleados de "organismos estatales y de entidades estatales autónomas". De donde se deduce, a juicio de la DFB, que el Concierto Económico no otorgaba la calificación de Estado a las entidades que conformaban su Administración Institucional, aun cuando en ese momento reconociera a la Administración del Estado competencia para la exacción de las retenciones del trabajo practicadas tanto por aquél (por el Estado), como por ésta (por su Administración Institucional).

Alega la DFB que en el momento en el que se aprobó la redacción actual del artículo 7 del Concierto, dada por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, las categorías generales de organismos públicos integrantes de la Administración

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Institucional del Estado que existían en aquel entonces eran las recogidas en el artículo 43 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Ordenación y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en el que, a esa fecha, sólo se mencionaban los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales. Por ello, el artículo 7.Dos sólo se refirió a las citadas categorías de organismos para especificar las entidades que deben ingresar las retenciones de sus funcionarios y empleados conforme al criterio general del lugar de prestación del trabajo, por tratarse de entidades que gozan de personalidad jurídica propia y de autonomía o independencia funcional.

Añade la DFB en defensa de su postura en el conflicto que, con carácter general, la normativa administrativa no emplea la expresión "Estado" como comprensiva de su Administración Institucional, sino que siempre distingue entre ambos. Y al efecto invoca, entre otras: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 2 distingue, por un lado, entre la Administración del Estado (como Administración Territorial), y las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de ella (como Administración Institucional); la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que mantiene la misma diferenciación; el artículo 3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; el artículo 1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública; y los artículos 2 y 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria Ley; y la LOFAGE.

La DFB concluye que, a su parecer, aquello que tiene naturaleza análoga no puede ser tratado de manera diferente, salvo que así esté regulado de forma expresa o que exista un motivo sólido que lo justifique. Y así, si hablamos de entidades esencialmente análogas a los organismos autónomos,

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

o a las entidades públicas empresariales (y no a la Administración General del Estado), el tratamiento que habrá que otorgar a unas y otros deberá ser el mismo

Entiende que esta interpretación queda confirmada por lo dispuesto en el párrafo segundo del repetido artículo 7.Dos del Concierto, que más que una excepción a la regla especial recoge una aclaración a la misma, cuando señala que se exceptúa de dicha regla especial a los funcionarios y empleados de organismos autónomos y de entidades públicas empresariales (como categorías entonces generales, omnicomprensivas de toda la Administración Institucional del Estado). Y que no tendría ningún sentido excepcionar de la citada regla especial a los funcionarios y empleados de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales, en la medida en que tienen personalidad jurídica propia, diferente de la del Estado, y no hacer lo propio con los trabajadores de otras entidades públicas, también con personalidad jurídica propia, y con mayor grado de autonomía funcional y de gestión que aquéllos. De lo contrario, dice la DFB, se permitiría al Estado vaciar unilateralmente de contenido el segundo párrafo del artículo 7.Dos del Concierto, por el simple mecanismo de atribuir a las entidades una forma jurídica distinta de la de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales.

5. La Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas presentó alegaciones mediante un escrito fechado también el 14 de enero de 2016, y registrado de entrada también el mismo día.

Ratificándose en su propuesta de resolución de la consulta y reiterando los argumentos vertidos en la misma, pone de manifiesto su desacuerdo con las observaciones formuladas por la Dirección de Administración Tributaria del

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Gobierno Vasco mediante una argumentación que recogemos de forma resumida.

La Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local entiende que en el caso de los rendimientos de trabajo satisfechos por entidades públicas, el Concierto dispone una regla general que se configura como punto de conexión y que atribuye competencia para exaccionar las retenciones al sujeto pagador. La Administración que satisface las retribuciones a funcionarios y empleados (Estado o Hacienda Foral) exacciona las retenciones, y la única excepción, a dicha regla es la recogida en el artículo 7.2 del Concierto, prevista para los organismos autónomos y entidades públicas empresariales, a los que se aplica el criterio del lugar de prestación del servicio.

Para analizar si la MUTUA se encuentra dentro de la excepción regulada en el artículo 7.2 del Concierto Económico, se debe precisar la naturaleza de este organismo de conformidad con su normativa reguladora. Señala que dicha normativa resulta ser, de una parte, el Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, que no califica a la MUTUA como organismo autónomo, sino que en su artículo 8.5 dispone que: “Está adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la Secretaría General para la Administración Pública, la MUTUA, estructura y funciones que se prevén en su normativa específica”.

Y de otra parte, el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, en cuyo artículo 5 se dispone: que la MUTUA “es un organismo público con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, y se regirá por las previsiones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado relativas a los organismos autónomos salvo lo dispuesto en

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

el apartado 2 siguiente”. Y en este apartado 2 dispone: “2. El régimen económico-financiero, patrimonial, presupuestario, contable y el de intervención y control financiero de las prestaciones, así como el régimen de los conciertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica, será el establecido por esta Ley y sus normas de desarrollo; por la Ley General Presupuestaria, en las materias que sea de aplicación, y, supletoriamente, por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”.

En igual sentido invoca el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aprobado por Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, que desarrolla la referida Ley 4/2000.

A su tenor entiende la Secretaría General que la MUTUA es un Organismo Público al que se le aplican “ciertas” normas relativas a los Organismos Autónomos, pero ni se le aplican todas las normas de los mismos ni es considerado un Organismo Autónomo.

Sostiene que la LOFAGE opta por una denominación genérica “organismos públicos” que agrupa a todas las entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado y, que aunque en su artículo 43 clasifica a éstos en organismos autónomos y entidades públicas empresariales, en sus disposiciones adicionales sexta a décima también prevé la existencia de determinados Organismos Públicos que no son Organismos Autónomos ni Entidades Públicas Empresariales, sino que se rigen por su normativa específica y a los que se aplican las normas de la LOFAGE únicamente con carácter supletorio en aquellas materias no previstas por su regulación específica.

A su tenor, la Secretaría General de Coordinación entiende que la LOFAGE no puede ser interpretada en el sentido de que todos los Organismos



<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Públicos queden absorbidos en alguna de sus categorías genéricas, pues reconoce la existencia de un tercer bloque de entidades, que han de regirse por lo establecido en sus normas institucionales aunque pueden resultarles de aplicación supletoria y parcial las disposiciones relativas a los Organismos Autónomos. Y, a su juicio, en esta categoría ha de incluirse a la MUTUA aunque no sea mencionada expresamente en la Disposición Adicional Décima de la LOFAGE.

Señala además que este criterio ha sido recogido por la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en la resolución del conflicto 14/2007, en la que considera que la MUTUA debe calificarse como “Administración del Estado” a los efectos de determinar la Administración competente para la exacción de las retenciones relativas a las retribuciones satisfechas a sus funcionarios y empleados.

6.- La Diputación Foral de Álava presentó alegaciones por medio de un escrito de 28 de diciembre de 2015, registrado de entrada el día 30, en el que ratificaba los argumentos del informe del OCTE. En los mismos términos se manifestó la Diputación Foral de Gipuzkoa, mediante un escrito de 11 de enero de 2016, registrado en la Junta Arbitral el día 12.

7.- La MUTUA presentó alegaciones mediante escrito de 16 de enero de 2016 que tuvo entrada en la Junta Arbitral el día 20 de enero de 2016. En el mismo se reitera la tesis sostenida por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y se invoca igualmente la doctrina de la Junta Arbitral de Navarra.

6. El procedimiento se ha tramitado de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de esta Junta Arbitral, aprobado por el Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, en particular, conforme a las prescripciones de su artículo 14.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

1. Se promueve el presente conflicto por el desacuerdo surgido en la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, en el curso del procedimiento amistoso de resolución de consultas previsto en el artículo 64. b) del Concierto Económico, sobre la contestación a la presentada ante la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la MUTUA, con el fin de conocer ante qué Administración –la AEAT o las respectivas Diputaciones Forales– debía ingresar las retenciones e ingresos a cuenta del IRPF por rendimientos de trabajo de su personal adscrito a los Territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

2. Esta Junta Arbitral es competente para resolver el conflicto suscitado en el seno de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa del Concierto Económico, con motivo de la consulta planteada por la MUTUA, del que se nos dio traslado mediante escrito de 13 de mayo de 2014.

3. El artículo 7.Uno del Concierto Económico dispone, en relación con la exacción de las retenciones por rendimientos de trabajo, que:

“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.

En el supuesto de que los trabajos o servicios se presten en territorio común y vasco, se presumirá, salvo prueba en contrario, que los servicios se prestan en el País Vasco, cuando en este territorio se ubique el centro de trabajo al que esté adscrito el trabajador.

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

b) Los precedentes 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. (...)"

Y el número Dos de este mismo artículo 7 dispone:

"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"

4. A su tenor, en el Concierto Económico, la regla general aplicable a las retenciones e ingresos a cuenta derivados de las retribuciones a los funcionarios y empleados públicos, es la aplicación del punto de conexión que proceda conforme a la naturaleza de la retribución, singularmente la localización del puesto de trabajo o la residencia del pensionista.

Frente a esta regla general, se establece una única excepción.

Conciene exclusivamente a las retenciones relativas a retribuciones, tanto activas como pasivas, satisfechas por la Administración del Estado, que se atribuyen, en todo caso, a la propia Administración del Estado.

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

La excepción es restrictiva hasta el extremo de que expresamente excluye de su ámbito a los funcionarios y empleados de organismos autónomos y entidades públicas empresariales del Estado, a los que reconduce a la regla general.

El Concierto 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.

5.- La recientemente derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que estaba vigente al tiempo de redactarse el Concierto Económico y al tiempo de añadirse al mismo la Disposición Transitoria Décima de la que se tratará, declaraba en su Exposición de Motivos que: “resulta inaplazable racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada «Administración Institucional del Estado». Se opta, en primer lugar por una denominación genérica, «Organismos Públicos», que agrupa todas las Entidades de Derecho público, dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado. Partiendo del concepto general, se distinguen después dos modelos básicos: Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales. Los primeros realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho público; en tanto que los segundos realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.”

Tras esta manifestación de intenciones, definía los organismos públicos en los siguientes términos:

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

#### Artículo 41 Actividades propias de los Organismos públicos

“Son Organismos públicos los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 3 del artículo 2, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional.”

Y en su artículo 43, en la redacción original, establecía lo siguiente:

“Artículo 43 Clasificación y adscripción de los Organismos públicos

1. Los Organismos públicos se clasifican en:

- a) Organismos autónomos.
- b) Entidades públicas empresariales.”

4.- Cuando se aprobó el vigente Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco por medio de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, estaba vigente la LOFAGE.

La redacción del apartado Dos del artículo 7 del Concierto no puede entenderse fuera del contexto de la Exposición de Motivos y del artículo 43 de la LOFAGE.

Como ha quedado dicho, este apartado Dos, en su comienzo, establece una regla excepcional para la Administración del Estado, respecto de la regla general de atribuir las retenciones por rendimientos del trabajo a la Administración del lugar de prestación del mismo. Dispone que las retenciones relativas a retribuciones satisfechas por ésta, en lugar de corresponder a la Administración del lugar de prestación del trabajo, le corresponderán en todo caso a ella misma.

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

A renglón seguido, el precepto incluye una excepción a la excepción. Con ella delimita el ámbito de lo que a sus efectos debe conceptuarse como “Administración del Estado”, con el propósito de excluir de su ámbito la comúnmente denominada “Administración institucional del Estado”.

El modo lógico de excluir la “Administración institucional” del concepto “Administración del Estado”, en el momento de redactar el Concierto Económico, estando vigente la LOFAGE, no podía ser otro más que hacerlo con una referencia expresa y concreta a las dos categorías básicas con las que su Exposición de Motivos, primero; y su artículo 43 después, caracterizaban a la “tradicionalmente denominada Administración Institucional del Estado” — parafraseando la Exposición de Motivos—. Esto es, con una mención expresa a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales.

Y era lógico hacerlo así precisamente, en aquel momento, porque con la nueva redacción del Concierto Económico de 2002 se estaba cambiando el criterio de reparto de competencias sobre retenciones por rendimientos del trabajo pagados por la Administración del Estado que había estado vigente en el viejo Concierto Económico de 1981.

En efecto, el artículo 10. Uno. Segunda, del Concierto aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, reservaba para la “Administración del Estado”, como competencia exclusiva, todas las retenciones relativas a retribuciones, activas o pasivas, percibidas por funcionarios y empleados del Estado en el País Vasco.

En el texto de 1981 no se preveía ninguna excepción para la Administración institucional.

Y es en este contexto histórico en el que hay que interpretar el párrafo segundo del apartado Dos del artículo 7 del Concierto de 2002.

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Es significativo que cuando en el año 2006 se procedió a modificar la redacción del artículo 43 de la LOFAGE, por medio de la disposición final Primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, denominada de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, y se amplió el listado de los organismos públicos contenido en aquel precepto, añadiendo a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales, las “agencias estatales”, se adaptó el texto del Concierto Económico precisamente para asegurar la consolidación del equilibrio en la distribución de competencias en relación con las retenciones del sector público establecido al aprobarse la Ley 12/2002.

Para ello se incluyó, en la reforma del Concierto Económico operada por la Ley 28/2007, de 25 de octubre, la disposición transitoria décima, que dispone que en el caso de que al amparo de la nueva Ley de Agencias estatales, algún organismo autónomo o entidad pública empresarial se transforme en agencia, la competencia para exaccionar sus retenciones será la específicamente prevista para los organismos autónomos y para las entidades públicas empresariales.

El legislador del Concierto tuvo cuidado en mantener su texto adaptado a la modificación de la LOFAGE.

6.- El Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco es un texto paccionado que se instrumenta en una ley de artículo único. El Concierto Económico sólo puede modificarse por un acuerdo, que en la práctica forzosamente ha de ser unánime, adoptado en el seno de la Comisión Mixta de Concierto Económico, en la que se integran igual número de representantes del Estado y del País Vasco.

Este carácter paccionado del Concierto Económico obliga a rechazar cualquier interpretación de sus preceptos que deje a la libre iniciativa de una

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

sola de las dos partes que pactan su contenido, la posibilidad de alterar el equilibrio derivado de los acuerdos.

Junto a ello, no es menos cierto que el hecho de pactar el Concierto Económico no puede limitar o menoscabar la facultad de auto organización de las Administraciones involucradas.

Así las cosas, la decisión de la Administración del Estado de mantener o constituir organismos públicos que no sean ni organismos autónomos, ni entidades públicas empresariales, o incluso de denominar a alguno de ellos con otra categoría distinta, aun siendo una decisión que indudablemente la Administración de Estado puede adoptar unilateralmente en ejercicio de su facultad de autoorganización, en el marco del pacto que es el Concierto Económico no puede provocar el que también unilateralmente se determine la Administración competente para exaccionar sus retenciones por rendimientos del trabajo.

7.- La disposición adicional segunda del Concierto Económico ordena que cualquier modificación del mismo debe hacerse por el procedimiento seguido para su aprobación.

A su tenor, cualquier interpretación del artículo 7 del Concierto Económico que lleve a la conclusión de que la Administración del Estado puede vaciar unilateralmente de contenido el segundo párrafo de su número Dos, por el simple mecanismo de atribuir a las entidades con presencia en el País Vasco una forma jurídica o una denominación distinta de la de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales, aun cuando se trate de organismos con mayor grado de autonomía e independencia funcional que el de las entidades expresamente citadas en el mencionado precepto, debe rechazarse.



<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Esta Junta Arbitral ya se pronunció en estos términos en su Resolución 15/2016, de 28 de julio, referente al Conflicto 24/2014, en la que se debatía sobre la Administración competente para exigir las retenciones de los trabajadores en el País Vasco de un ente estatal que, habiendo sido un organismo autónomo, se había transformado posteriormente en una entidad de derecho público distinta de los organismos autónomos.

Esta observación también se ponía de manifiesto, respecto del Convenio Económico entre el Estado y Navarra, en la Resolución de 16 de diciembre de 2008 de la Junta Arbitral prevista en su texto, en la que se resolvía el mismo conflicto que nos ocupa. Es cierto que en aquella Resolución se alcanzaba una conclusión contraria a la que aquí se obtiene. Pero es obligado destacar que el Concierto Económico con el País Vasco difiere sustancialmente del Convenio Económico con Navarra precisamente en lo que se refiere a la determinación de la regla general de delimitación de competencia para exaccionar las retenciones a cuenta del IRPF derivadas de retribuciones satisfechas por el sector público.

A diferencia del Concierto Económico, el Convenio navarro dispone que las retenciones sobre rendimientos del trabajo de los funcionarios y del personal laboral, tanto de la Administración del Estado como de la Comunidad Foral, se exigen, conforme a su propia normativa, por el respectivo pagador. Y establece como excepción, únicamente para los organismos autónomos y entidades empresariales públicas del Estado, que sus retenciones se atribuyen a Navarra cuando así proceda por aplicación de los puntos de conexión previstos para cada tipo de retribución. El matiz es relevante en la medida en que la referida Resolución enfatizaba la regla general de atribución de competencia al pagador en el argumentario de su conclusión.

8.- Nuestra conclusión no quiebra por el argumento de que cuando se aprobó el Concierto Económico, la LOFAGE ya reconocía la existencia de organismos

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

públicos distintos de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales en sus disposiciones adicionales sexta a décima, y que tales organismos tampoco se incluyeron en la lista del párrafo segundo del número Dos del artículo 7, como excepciones a la regla especial para exaccionar las retenciones de la Administración del Estado.

La MUTUA, que ya existía al tiempo de promulgarse la LOFAGE, no aparece mencionada en sus disposiciones adicionales sexta a décima.

El artículo 5.1 del Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, dispone expresamente que la MUTUA “se regirá por las previsiones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, (LOFAGE) relativas a los organismos autónomos”, salvo en determinadas cuestiones concretas que son listadas en detalle en el número 2 del mismo precepto, entre las que no se menciona la competencia exaccionadora de las retenciones derivadas de las retribuciones a sus empleados.

Como recordaba el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada en 2012 para, entre otros fines, analizar los entes administrativos y plantear modificaciones en cuanto a su número y configuración jurídica, y cuyas conclusiones hacía efectivas la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, como rezaba su Exposición de Motivos, es verdad que “el aparente marco general (de la LOFAGE) es cuestionado por la previsión establecida en la disposición adicional décima de la Ley, que excluye de su aplicación a determinados entes, que en la actualidad son 15, que cuentan con previsiones legales propias, por lo que la LOFAGE se les aplica de forma sólo supletoria. Estos entes son: la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Corporación RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía, la

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, la Comisión Nacional del Juego, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.”

Pero la acentuada singularidad de la mayoría de los organismos que se excepcionan del marco general, que explica la razón de su tratamiento individualizado en la LOFAGE, y en la inmensa mayoría de ellos su nula implantación en el territorio del País Vasco, sirven para concluir que tal excepción no puede justificar la interpretación que pretende la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local en el sentido de que el párrafo segundo del apartado Dos del artículo 7 del Concierto Económico, pueda tener una finalidad distinta de la de remitir al punto de conexión del lugar de prestación de los servicios, a las retenciones por los rendimientos de trabajo que abonen todos los organismos públicos integrantes de la Administración institucional.

La oscuridad que se plantea en la interpretación del párrafo segundo del número 2 del artículo 7 del Concierto Económico deriva, en única instancia, de la peculiar técnica legislativa utilizada para definir la tradicionalmente denominada «Administración Institucional del Estado». Por consiguiente, sólo el Estado, y no la Comunidad Autónoma del País Vasco, puede remediar dicha oscuridad. Esta circunstancia trae a colación el dictado del artículo 1.288 del Código Civil, conforme al cual la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad.

9. Finalmente, no se puede dejar de mencionar el último hito del devenir legislativo que, a nuestro entender, ratifica el argumento de que la continua evolución de la caracterización normativa de las entidades que configuran la Administración institucional, impide una interpretación literal y no finalista del

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

tantas veces repetido párrafo segundo del apartado Dos del artículo 7 del Concierto.

Con la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha vuelto a establecerse una nueva clasificación del sector público estatal para los organismos y entidades que se creen a partir de su entrada en vigor.

Esta nueva clasificación se recoge en su artículo 84.1. Se formula una vez más con ánimo de exhaustividad, evidenciado por el hecho de que el apartado 2 del precepto incluso prohíbe expresamente crear ningún otro tipo de entidad distinta de las enumeradas en el apartado 1 del mismo.

Conforme a su dicción, integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades: organismos públicos, que son los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público, fondos sin personalidad jurídica y universidades públicas no transferidas.

En su disposición adicional cuarta ordena taxativamente que todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el momento de su entrada en vigor, deberán adaptarse a su contenido en el plazo de tres años.

La Ley 40/2015 además, deroga expresamente la LOFAGE.

Así las cosas, con esta norma en vigor, aún con mayor motivo, la correcta exégesis del apartado 2 del artículo 7 del Concierto exige atender al contexto histórico en el que se redactó y a su teleología, mientras no se proceda de forma bilateral a su expresa adaptación al nuevo texto legal. Adaptación que a juicio de esta Junta Arbitral resulta a todas luces necesaria

<i>Expediente</i>	<i>Resolución</i>		<i>Administraciones afectadas</i>		<i>Concepto</i>
10/2015	R4/2017	06-02-2017	Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa	Administración del Estado	Retenciones trabajo - determinación lugar centro trabajo

para ajustar su redacción a la nueva normativa organizativa del Estado y evitar con ello la multiplicación de conflictos como el que es objeto de esta Resolución y el de similar naturaleza que dio lugar a la ya citada Resolución 15/2016, de 28 de julio, referente al Conflicto 24/2014.

En su virtud, la Junta Arbitral

### **ACUERDA**

1º.- Declarar que la competencia para la exacción de las retenciones aplicables a los rendimientos del trabajo derivados de las retribuciones satisfechas por la MUTUA a sus funcionarios y empleados, por trabajos realizados en el País Vasco, corresponden a las Haciendas Forales que en cada caso sean competentes en razón al territorio en el que se presten los servicios.

2º.- La terminación y el archivo de las actuaciones.

3º.- Notificar el presente acuerdo a la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa del Concierto Económico, a las Administraciones comparecidas en este procedimiento, esto es a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y a la MUTUA.