

**Conflicto:** 14/2007

**Promotor:** Comisión Coordinadora del Convenio Económico

**Objeto:** Ingreso de las retenciones por el IRPF practicadas por MUFACE.

**Fecha de la resolución:** 16 de diciembre de 2008

## **RESOLUCIÓN DE LA JUNTA ARBITRAL DEL CONVENIO ECONOMICO ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

### **I. ANTECEDENTES**

**1º** La Comisión Coordinadora del Convenio Económico ha promovido ante esta Junta Arbitral, mediante escrito firmado por la Secretaría de la representación del Estado y el Secretario de la representación de la Comunidad Foral de Navarra, un conflicto sobre la Administración competente para percibir las retenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se practican a los funcionarios y empleados de MUFACE que prestan sus servicios en Navarra.

**2º** En la tramitación del conflicto, en la fase anterior a su elevación a la Junta Arbitral, se han sucedido las siguientes actuaciones:

1.- Ante el requerimiento efectuado por el servicio de Inspección de los Tributos de la Diputación Foral de Álava sobre determinada información relativa a la Administración Tributaria en que la Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (en adelante MUFACE) viene ingresando las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de sus funcionarios y empleados, cuando prestan sus servicios en ese territorio, MUFACE, el 28 de febrero de 2005, planteó consulta a la AEAT en relación con la determinación de la Administración competente en la que se debían realizar dichos ingresos. Consulta que se extendió también a los funcionarios y empleados que vienen prestando sus servicios en Navarra.

El motivo que suscita la consulta viene dado por cuanto el artículo 10 del Convenio Económico aprobado por Ley 28/1990, en la redacción dada por la ley 25/2003, de 15 de julio, establece que:

«1. Las retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del trabajo, en concepto de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se exigirán, conforme a su propia normativa, por la Comunidad Foral cuando correspondan a los que a continuación se señalan:

a) Los procedentes de trabajos o servicios que se presten en Navarra.

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

....

2. 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.»

De la redacción de dicha disposición se suscita la necesidad de determinar la naturaleza de MUFACE, ya que si se inscribe en la Administración del Estado, será ésta la competente para recibir los ingresos derivados de las retenciones de sus funcionarios y empleados, mientras que, si se trata de un organismo autónomo o de una entidad pública empresarial, la Administración competente para recibir los citados ingresos será la Comunidad Foral de Navarra.

2.- Recibida la consulta de referencia, la Administración del Estado, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, elaboró una propuesta de contestación que fue trasladada al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, quien, el 7 de septiembre de 2005, expresó su discrepancia en relación con los criterios sustentados por la Administración estatal, por lo que, no habiendo alcanzado una posición uniforme ambas Administraciones y al tenor de lo dispuesto en el artículo 67.2 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, se da traslado a esta Junta Arbitral.

Las razones que invoca la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas conducirían a resolver la cuestión en el sentido de que, por tratarse de una entidad –MUFACE- sin el carácter de organismo autónomo o de entidad pública empresarial, el punto de conexión aplicable según el Convenio Económico es la regla especial contenida en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 10, que declara corresponder “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”.

Por su parte, el Departamento de Economía y Hacienda de la Comunidad Foral, considerando que MUFACE es clasificable entre los organismos autónomos del Estado, entiende que el punto de conexión aplicable es el lugar de prestación del servicio, por lo que debería resolverse la cuestión declarando que la Administración competente es la Comunidad Foral de Navarra.

3.- No existiendo unidad de criterio entre las dos Administraciones respecto del asunto que suscita la consulta, se da traslado a esta Junta Arbitral, siendo admitido a trámite por Resolución del Presidente, de 17 de noviembre de 2007, que dictó las instrucciones correspondientes para su tramitación nombrando ponente al Vocal D. (...).

## **II. NORMATIVA APLICABLE**

3º Para la resolución del conflicto planteado por la Comisión Coordinadora del Convenio Económico hemos de tener en cuenta las siguientes normas, y las demás de general aplicación:

- El Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, según redacción dada por la Ley 25/2003, de 15 de julio.
- El Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo.

## **III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **III.1. Competencia de la Junta Arbitral y tramitación del expediente**

4º Esta Junta Arbitral es competente para resolver el presente conflicto porque el artículo 51.1.a) del CEEN le atribuye genéricamente la facultad de conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del Convenio a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales. Por otra parte, el artículo 67.2.g) del CEEN dispone que la competencia para resolver consultas sobre la aplicación de los puntos de conexión del convenio corresponde a la Comisión Coordinadora regu-

lada en dicho precepto, la cual trasladará la cuestión a la Junta Arbitral en caso de no llegar a un acuerdo, como ha sucedido en el caso que nos ocupa.

El procedimiento se ha tramitado, en términos generales, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, y, en particular, conforme a las prescripciones de su artículo 15.

### **III.2. Argumentos defendidos por la Administración del Estado y por la Administración foral de Navarra**

**5º** Al efecto de resolver la presente cuestión, es conveniente comenzar por resumir los argumentos aducidos por cada Administración con la finalidad de situar en sus propios términos las discrepancias surgidas a consecuencia de la consulta formulada por MUFACE.

**6º** Por una parte, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas considera que su propuesta de resolución se ampara en las siguientes razones:

1.- La calificación que hace el propio ordenamiento jurídico regulador de MUFACE tanto en el artículo 8.5. del Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas (en adelante: MAP), como en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 4/2000, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado; y en el Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, que aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo.

En virtud de las citadas disposiciones MUFACE tiene la consideración de entidad adscrita al MAP, a través de la Secretaría General, y la naturaleza de "organismo público con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión", rigiéndose "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 en lo concerniente al "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", que será el establecido por el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y sus normas de desarrollo; así como 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".

Es decir, MUFACE es un organismo público con personalidad jurídica pública diferenciada, pero no un organismo autónomo, al que su propia ley reguladora (RDLeg. 4/2000), dota de especial autonomía por su semejanza con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, consistente en un régimen especial en relación con los aspectos económico-financieros, patrimoniales, presupuestarios, contables y de intervención y control financiero, a los que se aplica como norma supletoria la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante: LOFAGE).

2.- En reforzamiento de lo anterior, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas también aduce la inclusión de MUFACE en aquellos organismos públicos que no tienen el carácter de organismos autónomos ni de empresas públicas, categoría ésta admitida por la LOFAGE, norma que, a pesar de clasificar los organismos públicos exclusivamente en dos categorías (organismos autónomos y entidades empresariales públicas) admite la existencia de otros organismos públicos distintos de los anteriores, lo que se pone de manifiesto en las disposiciones adicionales 6ª a 10ª en donde se mencionan expresamente las entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad; el Consejo de Estado; el Banco de España; la Agencia Estatal de Administración Tributaria; el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes. Y en donde prescribe la Ley, disposición adicional décima, un régimen especial para entidades que solo se califican como "organismos públicos" en la forma siguiente:

«Disposición adicional décima. Régimen jurídico de determinados Organismos públicos.

1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley

(...)

2. Los Organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los Organismos públicos que, en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo.

3. En todo caso, los Organismos públicos referidos en los apartados 1 y 2 de esta disposición adicional estarán sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.»

3.- En conclusión, MUFACE, a juicio de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, es un organismo público con personalidad propia, adscrito al MAP que no puede ser calificado como “organismo autónomo” por subsumirse su naturaleza en lo previsto en la disposición adicional décima de la LOFAGE.

**7º** Por otra parte, las razones en que ampara su conclusión el Departamento de Economía y Hacienda de Navarra, son las siguientes:

1.- Comienza por poner en cuestión las razones esgrimidas por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, señalando que, entre las disposiciones adicionales 6ª a 10ª de la LOFAGE, no se menciona a MUFACE, aunque el citado Departamento admite, sin embargo, que se hace referencia a entidades que, siendo organismos públicos, no se consideran organismos autónomos.

Asimismo, a juicio de la Hacienda de Navarra, las especialidades que conforman el régimen jurídico de MUFACE no son causa para su exclusión del conjunto de organismos autónomos, pues, como dispone la propia LOFAGE, estos también disponen de peculiaridades en cuanto a las normas por las que han de regirse. Especialidades que se justifican por imperativos de las funciones que tienen encomendadas. Muy particularmente, el cuanto a su régimen económico y presupuestario, la propia Ley General Presupuestaria contiene disposiciones que afectan a los organismos autónomos y demás entidades públicas en cuya aplicación se clasifica a MUFACE dentro de los organismos autónomos, como consta en el libro “Presupuesto de los organismos autónomos y otros entes públicos”.

2.- Al margen de las anteriores consideraciones, el Departamento de Economía y Hacienda de Navarra entiende que la razón fundamental para incluir a MUFACE en el conjunto de organismos autónomos a los que se refiere el apartado final del artículo 10.2 del Convenio Económico, viene dada por cuanto la LOFAGE, en su clasificación del sector público estatal, considera que todos los organismos públicos que no integran la Administración General y que disponen de personalidad propia así como de autonomía en su régimen jurídico, solo pueden tener cabida en alguna de las dos categorías que allí se reconocen: organismos autónomos y entidades empresariales públicas.

Tanto a unos como a otras, según el Convenio Económico, se les aplica como punto de conexión, en cuanto a la Administración competente para percibir las retenciones de sus funcionarios y empleados, el lugar de prestación del servicio, criterio que se ajusta a la regla general prevista en dicho artículo, regla que solo se exceptiona en relación con los funcionarios y empleados de la Administración General del Estado, dado que, con ello, se pretende evitar que una (estatal) y otra (foral) administraciones sean contribuyentes directos entre sí. Así, se con-

firma el carácter excepcional del punto de conexión fijado para la Administración General del Estado, por el hecho de que el importe de estas retenciones sea tomado en consideración a la hora de cuantificar la aportación de Navarra.

Pero es que, además, y precisamente por ser la regla general establecida en el Convenio como punto de conexión la del lugar de prestación del servicio, aun en el supuesto en que MUFACE pudiera ser catalogable como organismo público, al margen de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales, es decir, constituyendo un *tertium genus*, la vis expansiva de la norma general respecto de la especial –sólo establecida para la Administración General del Estado– conduciría a aplicar a la entidad en cuestión la norma de carácter general y no su excepción.

**8º** Resumidas así las causas y argumentos que dan lugar al presente asunto y siendo el objeto del mismo el de declarar que Administración es competente para percibir los ingresos derivados de las retenciones de los funcionarios y empleados de MUFACE, cuando prestan sus servicios en Navarra, la cuestión debe resolverse, a juicio de esta Junta Arbitral, sobre la base de las disposiciones contenidas en el artículo 10 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

A este efecto, la cuestión que resulta determinante para la resolución del caso no es otra que la determinación del carácter o naturaleza de la precitada entidad, pues en principio y dado que, al tenor de los puntos de conexión establecidos en el artículo 10 del Convenio Económico, si MUFACE forma parte de la Administración del Estado, sin tener el carácter de organismo autónomo o de entidad pública empresarial -ambos estatales-, la Administración competente ha de ser la estatal, mientras que, si esta entidad puede ser calificada como organismo autónomo o como entidad pública empresarial, por aplicación del último inciso del apartado 2 de la disposición citada, la Administración competente ha de ser la foral.

### **III.3. Sobre los puntos de conexión establecidos en el Convenio Económico.**

**9º** Como cuestión previa que han invocado ambas partes en sus respectivas argumentaciones, hemos de abordar el problema de los puntos de conexión establecidos en el citado precepto del Convenio Económico, pues ambas coinciden en afirmar que de su texto se infiere la existencia de una regla general, el lugar de prestación del servicio, y que, como regla especial relativa a las Administraciones públicas, se fija como punto de conexión el del sujeto –Estado o Comunidad foral- pagadora de la retribución, si bien, para el caso de entidades estatales que sean organismos autónomos o entidades empresariales públicas, la norma vuelve a imponer el punto de conexión general, el lugar de prestación del servicio. Es más, el Departamento de Economía y Hacienda de Navarra considera que esta interpretación de la norma examinada es uno de los principales argumentos para decidir a favor de la competencia de la Comunidad Foral.

**10º** Ahora bien, a juicio de esta Junta Arbitral, la argumentación expuesta no se ajusta con exactitud a las previsiones del Convenio Económico establecidas en el artículo 10 (y otros). En concreto, de la lectura del artículo 10 del Convenio Económico, lo que se desprende es la existencia de muy distintos puntos de conexión. Es más, lo que puede deducirse de su examen es más bien lo contrario: en el caso de funcionarios y otro personal perteneciente a una u otra Administración la regla general establecida como punto de conexión se fija en función de la naturaleza del sujeto pagador, de forma que, siéndolo la Comunidad Foral de Navarra (o cualquier ente público dependiente de la misma), las retenciones se regirán por su normativa y corresponderán a la misma. Y, siéndolo la Administración estatal, la competencia será de ésta.

Por tanto, solo una excepción se establece respecto de la norma general en relación con los organismos autónomos y entidades empresariales públicas del Estado, cuyas retenciones por rendimientos del trabajo corresponderán a Navarra, pues en el caso de los funcionarios y empleados de los organismos autónomos dependientes de Navarra, el Convenio no ha previsto ninguna regla distinta a la del sujeto pagador.

Y consideramos que esta es la interpretación adecuada por cuanto el precepto establece, al menos, los siguientes puntos de conexión, en relación con las retenciones sobre las rentas del trabajo, distintos del lugar de prestación del servicio:

- el lugar de ubicación del centro de trabajo al que esté adscrito el trabajador (para el caso en que los trabajos o servicios se presten en territorio común y navarro)
- el domicilio fiscal de la empresa pagadora (cuando se trate de trabajadores de empresas de transporte que realicen su trabajo en ruta)
- el domicilio del perceptor de la renta (cuando se trate de pensiones, haberes pasivos y prestaciones percibidas de entes públicos o privados)
- el territorio al que tribute la empresa pagadora (cuando se trate de retribuciones que, en su condición de tales, perciban los presidentes y vocales de los consejos de administración y juntas que hagan sus veces en toda clase de entidades)
- y finalmente, la propia administración pública (cuando se trate de rentas de funcionarios y empleados públicos)

**11º** Por otra parte, la propia estructura del precepto, aunque la estructura o sistemática de las normas no sean siempre argumento determinante, no ha configurado un punto de conexión general y un conjunto de excepciones, sino que todos ellos se configuran como puntos de conexión aplicables en función de la naturaleza o clase del servicio prestado, pues una cosa es la forma en que las leyes de la imposición sobre la renta califican los distintos conceptos de renta que se consideran como rendimientos del trabajo, y otra es la asignación de puntos de conexión a las retenciones que se han de practicar sobre aquéllos. Y así, la propia normativa del Convenio Económico distingue el punto de conexión aplicable al Impuesto sobre la Renta (Artículo 9), de los que se fijan para cada clase de obligaciones a cuenta, sean retenciones o pagos a cuenta (artículos 10 y ss.).

**12º** Fijándonos en estas últimas disposiciones, encontramos que el criterio generalmente establecido como punto de conexión es precisamente el del sujeto pagador –Estado o Comunidad Foral- cuando se trata de retenciones o pagos a cuenta aplicables a rendimientos satisfechos por cada Administración. Así se desprende del artículo 11 en relación con las retenciones e ingresos a cuenta relativos a actividades empresariales y profesionales pagados por cada Administración; del artículo 12.2 a) en relación con las retenciones de capital mobiliario; del artículo 12.3 en el que se declara que “corresponderán, en todo caso, a la Administración del Estado las retenciones e ingresos a cuenta correspondientes a los rendimientos satisfechos por la misma, así como por las Comunidades Autónomas, corporaciones de territorio común y demás entes de sus Administraciones territoriales e institucionales”. Y, finalmente, del artículo 14.2. relativo a las retenciones aplicables sobre los premios, cuando se declara que “en cualquier caso, se exigirán por la Administración del Estado o por la Comunidad Foral cuando correspondan a premios por ellas satisfechos”.

**13º** En conclusión, del Convenio Económico, la norma que se deduce como criterio general es que las retenciones sobre los rendimientos que satisfaga cada Administración –estatal o foral- corresponden a la misma, con la sola excepción de la previsión contenida en el artículo 10.2., en discusión en el presente caso, en el que se excepciona aquel criterio ordenándose que, cuando se trate de rendimientos del trabajo satisfechos por organismos autónomos estatales o entidades empresariales públicas estatales, las retenciones corresponderán a la Comunidad Foral de Navarra.

#### **III.4. Sobre la calificación correspondiente a MUFACE.**

**14º** Una vez establecido el criterio que se deduce del Convenio Económico como punto de conexión para determinar la Administración competente en relación con las retenciones que las distintas Administraciones deben practicar cuando satisfacen rendimientos sometidos a retención, hemos de abordar la cuestión referente a la calificación jurídica de MUFACE a los efectos de lo establecido en el artículo 10 del Convenio Económico, pues, tratándose de una entidad

de carácter público dotada de personalidad jurídica propia y de autonomía en la gestión de sus competencias, ha de dilucidarse su inclusión en una de las dos categorías contenidas en la citada disposición -“Administración del Estado” o de “organismo autónomo”- ya que, dejando al margen las empresas públicas, el Convenio Económico no admite un *tertium genus* cuando se trata de retenciones e ingresos a cuenta derivados de rendimientos del trabajo.

**15º** A este efecto, y con el propósito de indagar el significado con el que se emplean los precisados términos en el propio Convenio Económico, nos encontramos en primer lugar con que, en el artículo 14.2, inciso final (en la redacción hoy vigente, referido a “Retenciones e ingresos a cuenta por determinados incrementos de patrimonio”) se emplea el término “Administración del Estado” en su acepción más amplia, y por contraposición al término “Comunidad Foral”. Es decir, ambos conceptos son comprensivos de todo el complejo orgánico e institucional que se adscribe a cada Administración.

Por su parte, en su artículo 12.3, relativo a las “Retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos del capital mobiliario” (tanto en la redacción vigente como en la establecida por la Ley 19/1998, de 15 de junio al artículo 11 correspondiente con el actual 12) cuando se hace mención al conjunto de administraciones que se integran en la del Estado, se emplea el término “Administración del Estado” junto con “Administraciones territoriales e institucionales”, distinguiéndose una y otras de la Administración de la Comunidad Foral.

En este precepto es evidente que el término administración institucional pudiera ser entendido como comprensivo de todo el complejo organizativo distinto de la Administración central del Estado y de las administraciones territoriales (Comunidades Autónomas, Entes locales, etc.), sin embargo, en este caso, la totalidad de administraciones correspondientes al Estado siguen el mismo régimen en cuanto a la competencia sobre estas retenciones.

Y finalmente, encontramos el artículo 10 del Convenio Económico, ahora en cuestión, en el que, ya hemos indicado, se diferencia, por una parte, la Administración del Estado y, de otra, los organismos autónomos, y ello para atribuir la competencia al Estado, en el primer caso, y a la Comunidad Foral de Navarra, en el segundo.

**16º** De estas menciones, obtenidas del propio Convenio y aplicables a la regulación de la competencia también sobre retenciones e ingresos a cuenta, podemos deducir que, si bien no hay una uniformidad en las calificaciones utilizadas ni un empleo riguroso de los conceptos, pueden deducirse estas ideas.

En primer término, encontramos que, con la excepción contenida en el artículo 10 relativa a los organismos autónomos, en todos los casos en que el Convenio Económico regula las retenciones sobre las rentas satisfechas por las distintas administraciones –común o foral-, se atribuye la competencia a la Administración que las satisface, lo que puede explicarse por el propio funcionamiento del instituto de la retención en estos casos en que cada entidad detrae para sí, generalmente mediante el sistema de anotación en cuentas, el importe de las retenciones. Con esta solución se evita la necesidad de que cada una de las administraciones tuviese que, posteriormente, realizar el correspondiente ingreso en la otra.

Por consiguiente, la disposición relativa a los organismos autónomos contenida en el artículo 10 –ahora en examen- es una excepción de aquella regla general.

En segundo término observamos que, cuando en el Convenio se procede a un desdoblamiento de la red de administraciones integradas en la del Estado, el término que se utiliza, en un caso (art. 12.3), es el de “administraciones institucionales”, concepto comprensivo de todos los entes públicos –no territoriales- dependientes de la Administración estatal central, mientras que, en el caso del artículo 10, las entidades que se diferencian de la Administración del Estado, son los “organismos autónomos y entidades públicas empresariales”. Aunque pudiera entenderse que el empleo de tales términos no se hace en un sentido técnico riguroso, lo cierto es que se emplean dos conceptos distintos en uno y otro precepto.

Y, finalmente, deducimos también que, el término “Administración del Estado” empleado en el artículo 10 del Convenio Económico no puede entenderse ni en el sentido del artículo 14.2 ni

en el del art. 13.3. sino que esta expresión ha de tener un contenido distinto y residual, en el sentido de considerar que todo lo que no se califique como organismo autónomo o entidad empresarial pública deberá considerarse Administración del Estado.

Como posteriormente se expondrá con mayor detenimiento, no puede estimarse, como hace el Departamento de Economía y Hacienda de Navarra que el concepto Administración del Estado, utilizado en el Convenio Económico, sea asimilable al de Administración General del Estado.

**17º** Ahora bien, con la finalidad de penetrar en la interpretación de los términos que suscitan la presente cuestión y en el sentido que pudieran tener en el texto del Convenio Económico, debemos también realizar una breve indagación de carácter histórico y remitirnos a los antecedentes de las disposiciones que ahora analizamos.

En esta tarea, nos encontraremos que, en el artículo 9 del Convenio, en su redacción anterior a 1998 (artículo también referido, como el actual 10, a las “Retenciones en la fuente sobre rendimientos del trabajo”) se contenía una excepción semejante a la ahora analizada, pues, tras atribuir la competencia a la Administración del Estado sobre las retenciones practicadas a las rentas de trabajo por él satisfechas, se excepcionaban las pagadas por las “*Entidades Estatales autónomas y Otros organismos estatales*”.

Con tal disposición posiblemente se quiso diferenciar la Administración centralizada de las entonces llamadas Entidades Estatales Autónomas (reguladas en la Ley de 1958 que las clasificaba en: organismos autónomos; servicios administrativos sin personalidad, y empresas nacionales. Artículo 1.2º de la citada Ley). Si bien la expresión “*Otros organismos estatales*”, empleada en el Convenio, pudiera entenderse como residual y comprensiva de cualquier entidad pública dependiente del Estado, lo que se adecuaría al hecho de que la propia Ley de Entidades Estatales Autónomas (LEEA) excluía de esta consideración a otras entidades. Es decir, en la LEEA, existían organismos públicos al margen de la propia Ley, con régimen diferente que, en sus propias normas institucionales, ni se calificaban como Organismos Autónomos ni se regían por las disposiciones de la LEEA para estos.

Este era el caso de MUFACE, entidad que, según su Ley de 27 de junio de 1975, quedaba excluida de la LEEA. Dicho organismo, a pesar de su denominación (“mutualidad”), no es un organismo público de base corporativa sino claramente institucional, y desde su regulación en la precitada Ley de 1975, ha tenido un régimen diferenciado y específico, sin quedar adscrito al régimen general de las, entonces, llamadas Entidades Estatales Autónomas. Así, en el artículo 5º de su Ley reguladora, MUFACE se definía como organismo o persona de derecho público, y en su apartado 3º se ordenaba su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

Así pues, aunque la LEEA pretendía una sistematización del complejo existente de organismos públicos dotados de autonomía, con o sin personalidad jurídica, para lo que eran clasificados en las tres categorías antedichas (organismos autónomos; servicios administrativos si personalidad, y empresas nacionales), MUFACE, y otro importante número de organismos públicos, pasaron a formar parte de un conjunto de entidades que se calificaron por la doctrina administrativa como “entes apátridas” ya que se regían únicamente por su norma fundacional o institucional, sin resultarles de aplicación el régimen general de la LEEA del que quedaban separados. Nos situamos así ante el complejo fenómeno de la descentralización funcional de las administraciones públicas y de la constante dispersión de sus regímenes, hechos que no pudieron solucionar otras leyes posteriores, que llegaron en algún caso a contribuir a la confusión existente.

En conclusión, la redacción del Convenio anterior a 1998, al referirse a “*Entidades Estatales autónomas y Otros organismos estatales*” podía considerarse armonizada con la situación legislativa en el Estado, contenida en la LEEA y en las innumerables leyes reguladoras de otros entes. Y, si bien siempre existiría la imprecisión propia de una expresión tan genérica como la de “*Otros organismos estatales*”, este último concepto podría entenderse en el sentido de ser una categoría residual, comprensiva de todos los organismos públicos descentralizados que estuviesen al margen de la LEEA.

**18º** Ahora bien, tras la reforma de la legislación estatal, operada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se produce también la reforma del Convenio Económico (1998).

En el Convenio, según hemos señalado reiteradamente, los términos empleados ahora serán los de "Administración del Estado" y "organismos autónomos y entidades empresariales públicas" y, en el texto primitivo de la LOFAGE (Ley 6/1997, art. 43), se diferenciaba la Administración General del Estado; los organismos autónomos y entidades empresariales públicas, pero admitiendo, además, la existencia de otros entes públicos diferentes.

Al efecto de entender la nueva situación hay que advertir que el papel desempeñado por la LOFAGE fue el de intentar, entre otros objetivos, la ordenación y sistematización de la situación de dispersión en que se encontraba la materia. Así, su exposición de motivos, declaraba: «XI. Por otra parte, 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.»

Pues, bien, en consonancia con lo anterior, la citada Ley, en su artículo 43, clasificaba los Organismos públicos en organismos autónomos, entidades públicas empresariales y, posteriormente, agencias estatales, pero sin llegar a elaborar un cuadro cerrado de entidades y regímenes pues, en sus disposiciones adicionales se hacía mención a un conjunto de entidades públicas a las que no se les atribuyó la naturaleza de Organismos autónomos, ya que, para aquéllas, se preveían regulaciones específicas según las materias de que se tratase, incluyendo, como parte de estos regímenes jurídicos complejos, la aplicación de las normas de la propia LOFAGE previstas para los organismos autónomos.

Así pues, la LOFAGE no agotaba en los dos modelos básicos la tipología de entidades u organismos públicos, pues en las mismas disposiciones adicionales de la Ley, se acogen organismos públicos de distinto carácter, a los que se les reconoce un régimen jurídico específico que, en unos casos, abarca la totalidad de sus actividades y que se contendrá enteramente en sus normas institucionales, mientras que, en otros casos, su régimen jurídico se fragmenta de forma que las previsiones de sus normas de creación han de ser completadas con las disposiciones de la Ley General Presupuestaria o con otras normas generales, actuando las previsiones de la LOFAGE con carácter supletorio. Nos referimos concretamente a los organismos públicos previstos en la Disposición Adicional décima.

Por ello hemos de concluir a los efectos del presente caso que, si bien la LOFAGE pretendió, como antes lo había hecho la LEEA, una clasificación totalizadora de los organismos públicos (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y, posteriormente, agencias estatales) también respetó estatutos especiales a los que sus disposiciones sólo resultarían de aplicación parcial o subsidiaria. Entidades a las que, además, no atribuye naturaleza jurídica alguna dentro de las categorías señaladas en las que pretende subsumir el sector público descentralizado, limitándose a declarar la aplicación supletoria de las propias disposiciones en función de la similitud de estas entidades con alguna de las categorías antes citadas.

Así resulta de la previsión contenida en la disposición adicional décima cuando ordena:

"2. Los Organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se registrarán por su normati-

va específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los Organismos públicos que, en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo.

3. En todo caso, los Organismos públicos referidos en los apartados 1 y 2 de esta disposición adicional estarán sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.”

Debido a la existencia de la citada disposición, a juicio de esta Junta Arbitral, la LOFAGE no puede ser interpretada en el sentido de que todos los organismos públicos queden absorbidos en alguna de sus genéricas categorías, pues se reconoce la existencia de un *tertium genus* a los que, sólo en función de sus “características” se les aplican parcialmente las disposiciones que resulten más acordes.

Y, si como sostiene en sus consideraciones la Comunidad foral de Navarra, la LOFAGE, en su artículo 61, admite que cualquier organismo autónomo pueda tender un régimen jurídico propio en ciertos aspectos de su funcionamiento (personal, contratación, etc.) al que sólo supletoriamente se apliquen sus propias normas, lo cierto es que tal situación no es privativa de los organismos autónomos, sino que puede encontrarse en el régimen de cualquier entidad inscribible en la Administración institucional.

**19º** Tal es el caso de MUFACE, aunque no se mencione expresamente en la disposición adicional décima de la LOFAGE –como advierte en sus alegaciones la Comunidad foral de Navarra-, cuando en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que, en el artículo 62, se dispone:

*“Adaptación de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, el Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial a la Ley 6/1997, de 14 de abril.*

*A la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, al Instituto Social de las Fuerzas Armadas y a la Mutualidad General Judicial les serán de aplicación 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 el párrafo siguiente.*

*El régimen económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, así como el de intervención y control financiero de las prestaciones y el régimen de los conciertos para la prestación de los servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica será el establecido por su legislación específica, 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”*

*Se autoriza al Gobierno para que, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, proceda a la elaboración de sendos Textos Refundidos que regularicen, aclaren y armonicen la Ley 29/1975, de 27 de junio, de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, la Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Real Decreto-ley 16/1978, de 7 de julio, por el que se regula el Régimen Especial de Seguridad Social de los funcionarios de la Administración de Justicia, y sus respectivas modificaciones posteriores, con las disposiciones que hayan incidido en el ámbito del Mutualismo Administrativo contenidas en normas con rango de Ley.”*

Fruto de aquel mandato de refundición y armonización de la normativa de MUFACE, ha sido el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, cuyos precepto más relevantes al caso es el siguiente:

«Artículo 5. Naturaleza y régimen jurídico.

1. La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado 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 el apartado 2 siguiente.

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.

3. La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado gozará del mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado.»

Por su parte, el Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, desarrollando la ley anterior viene a reiterar los anteriores contenidos estableciendo en su artículo 4 (“Naturaleza de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado”) su carácter de “organismo público, con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión en los términos recogidos en el texto refundido, a quien corresponde de forma unitaria la gestión del mutualismo administrativo para los funcionarios incluidos en su campo de aplicación.”

De todas estas disposiciones que conforman el régimen jurídico -y por tanto la naturaleza jurídica- de MUFACE, se desprende el carácter de organismo público, especial, que se le atribuye, pues en ningún momento se adscribe a ninguno de los modelos básicos contenidos en la LOFAGE, siendo aplicables las disposiciones previstas para los organismos autónomos, excusivamente con carácter supletorio. En tal sentido, las normas reguladoras de esta entidad, la siguen manteniendo, como ocurría en la ley de 1975 –antes citada- bajo un régimen propio y peculiar aunque, a diferencia de aquel antecedente, las más recientes disposiciones admitan la aplicación supletoria, sólo parcialmente, de las normas de la LOFAGE para los organismos autónomos. Sin que en ningún momento sus normas institucionales la hayan considerado como organismo autónomo, sino que, antes bien, la hayan declarado expresamente excluida del ámbito de la LEEA, primeramente (1975), y se hayan limitado a ajustar sus disposiciones a lo establecido en la LOGAGE (RDLeg. 4/2000).

**20º** En conclusión, y tras el examen de los antecedentes históricos del caso, en el Convenio Económico, ya reformado en 1998, no se encuentra una categoría que haga mención a estos organismos públicos excluidos o auto-excluidos de las adoptadas con carácter general en la LOFAGE. Ley que, por otra parte, admite la existencia de otros organismos públicos que han de regirse por lo establecido en sus normas institucionales, aunque pudieran resultarles de aplicación supletoria y parcialmente las disposiciones relativas a los organismos autónomos.

Por esta razón, ya adelantábamos que el término “*Administración del Estado*” empleado en el Convenio Económico, ha de entenderse como un concepto residual, comprensivo de toda la Administración descentralizada que no sea calificable como organismo autónomo o como entidad empresarial pública.

Así pues, desde 1998 se inició una discrepancia entre las disposiciones del Convenio y las estructuras de organización administrativa adoptadas por el Estado que nos conduce a concluir que, las entidades comprendidas en ese ámbito, deben regirse por la regla general establecida como punto de conexión en el artículo 10 del Convenio Económico: a cada Administración corresponden las retenciones practicadas por la misma.

**21º** Por otra parte, y en la posterior evolución de las normas estatales sobre organización administrativa y sobre determinados sectores de su actividad, se vienen empleando conceptos y clasificaciones que no coinciden entre sí, ni con los términos del Convenio.

Así, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público y la normativa estatal reguladora del Impuesto sobre Sociedades diferencian varias categorías que no son coincidentes con las utilizadas en el Convenio.

Tales nuevos conceptos son los de Administración General del Estado (AGE); organismos autónomos y, también, otros entes públicos, no incluidos en los organismos autónomos, de diversa naturaleza y régimen jurídico.

**22º** Así, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, artículo 2, al clasificar el "sector público estatal" distingue:

- «a) La Administración General del Estado.
  - b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
  - c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
  - d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
  - e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
  - f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
  - g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado.
- (.....)»

A nuestro propósito, debemos recordar que la precitada disposición ha sido dictada tras las modificaciones introducidas por la LOFAGE en el artículo 4 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, por lo que debe entenderse que es voluntad del legislador el mantenimiento de un régimen especial para determinados organismos públicos que diferencia de los organismos autónomos (así se vuelve a reiterar en la Disposición adicional decimotercera. Régimen de las entidades previstas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, preexistentes a la entrada en vigor de esta ley), pero que, por otra parte, también diferencia de la Administración General del Estado, sin que a tales disposiciones legales pueda oponerse la clasificación contenida en el Libro Amarillo elaborado por el Ministerio de Hacienda, texto de carácter explicativo pero sin valor normativo.

**23º** De forma semejante, también es éste el criterio que puede deducirse LEY 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público cuando, en su artículo 3, establece:

«Artículo 3. Ámbito subjetivo.

1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o

nalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por ciento.

e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.»

Es decir, nuevamente nos encontramos con la existencia de una mención a determinados organismos públicos que se distinguen de los calificados como organismos autónomos, pero diferenciados también de la propia Administración General del Estado.

**24º** Y, finalmente, también la normativa estatal reguladora del Impuesto sobre Sociedades, viene a acoger esta misma diferenciación cuando establece (artículo 9) la exención del tributo para las siguientes entidades:

“a) El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

b) Los organismos autónomos del Estado y entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

c) El Banco de España, los Fondos de garantía de depósitos y los Fondos de garantía de inversiones.

d) Las entidades públicas encargadas de la gestión de la Seguridad Social.

e) El Instituto de España y las Reales Academias oficiales integradas en aquél y las instituciones de las comunidades autónomas con lengua oficial propia que tengan fines análogos a los de la Real Academia Española.

f) Los restantes organismos públicos mencionados en las disposiciones adicionales novena y décima, apartado 1, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de las entidades locales.”

Nuevamente, volvemos a ver en la legislación estatal el reconocimiento de la situación ya contrastada en otras ocasiones.

**25º** Pues bien. a la vista del conjunto de disposiciones generales del Dº Administrativo antes mencionadas, puede desprenderse la conclusión de que existe una diferenciación entre lo que las leyes denominan “Administración General del Estado”, de una parte; organismos autónomos, de otra; y de un conjunto de organismos públicos, entre los que se encuentra MUFACE, que son acogidos con distintas denominaciones, con mención concreta o no de cada uno, pero que no se incluyen en ninguna de las anteriores categorías. Organismos públicos de naturaleza diversa, cuyo régimen jurídico no resulta siempre uniforme a pesar del intento sistematizador que supuso la LOFAGE, y antes la LEEA, siendo importante a nuestro objeto destacar a pesar de estos intentos de reorganización de la materia, no por ello se dejaron de admitir regímenes y situaciones especiales al margen de los “dos modelos básicos” a que se refería la Ley. En esta situación se sitúa MUFACE según sus normas institucionales que no son ahora objeto de una interpretación formalista sino interrelacionada con importantes leyes generales del ordenamiento administrativo.

Siendo esta la situación de la legislación estatal, resulta evidente que no existe correspondencia entre sus clasificaciones y las empleadas en el Convenio Económico, más aún cuando en la reforma de 1998 no se introdujo una categoría residual referida a cualquier tipo de entidad u organismo público, perteneciente a la Administración institucional, pero no calificado entre los organismos autónomos. Ambas posibilidades, el empleo de un concepto residual –como el de “Otros organismos públicos” inserto en la redacción anterior a la reforma- o el uso de la expresión “Administración institucional”, empleada en otros preceptos de similar función, no eran además ignorados o ajenos al mismo Convenio.

Ante esta falta de correspondencia, que hubiera evitado conflictos interpretativos, no cabe otra solución que la de calificar a MUFACE en el contexto del Convenio Económico pero sin desnaturalizarla de lo que se dispone en su normativa de referencia.

A este fin hemos de recordar que, según hemos expuesto anteriormente, la regla general establecida en el Convenio Económico relativa a la competencia en materia de retenciones cuando los rendimientos son satisfechos por una Administración, es la de atribuir dicha competencia a esa misma Administración, siendo la excepción a lo anterior el caso de los rendimientos del trabajo satisfechos por organismos autónomos dependientes del Estado. Y, en segundo lugar, que la expresión “Administración del Estado” empleada en el artículo 10 del Convenio Económico tiene, a diferencia del contenido que se le atribuya en otros preceptos, un sentido propio y residual, comprensivo de toda la administración institucional no calificada como organismo autónomo o entidad empresarial pública.

Por todo ello, MUFACE debe adscribirse, a los afectos de lo previsto en el artículo 10 del Convenio Económico como integrante de la “Administración del Estado”.

Esta conclusión no contradice, por otra parte, las conclusiones que hemos obtenido tras el examen de la legislación estatal en cuanto reconoce de forma reiterada la existencia de un sector de la Administración institucional que se distingue de los organismos autónomos. Sector al que se ha adscrito MUFACE desde su regulación en la Ley de 27 de junio de 1975, entonces de forma explícita, y en la posterior regulación hoy vigente. Y ello, sin que se adopte ahora una posición nominalista, atenta exclusivamente a la auto-calificación legislativa de MUFACE, pues la existencia de este sector de administración institucional -reiteramos lo ya dicho- está reconocido generalizadamente en la legislación del Estado.

**26º** Finalmente, no podemos obviar que, en el proceso de evolución legislativa del Estado, han surgido nuevos tipos de entidades al margen de los inicialmente previstos en la LOFAGE. Tales entidades son, por ejemplo, las Agencias, las Fundaciones públicas, etc. Entidades que, en los términos de la legislación estatal no son Administración General del Estado ni organismos autónomos, sino que, tras la aparición de una regulación general propia, han motivado incluso la modificación de la LOFAGE. Es el caso de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Ante esta nueva tipología de entes, advertimos que será la legislación estatal la que atribuya a cada una de estas entidades una denominación o la incluya en alguna de las categorías fijadas

por ella misma, surgiendo así la necesidad de su calificación en los términos del Convenio Económico. Términos que no han sido actualizados para acoger esta nueva –tampoco la anteriormente analizada, según hemos visto- tipología de organismos.

Ante esta situación, esta Junta Arbitral considera que sería deseable una reforma del Convenio Económico para ajustarla a la nueva realidad organizativa de la Administración del Estado –lo que, según veremos, parcialmente se ha hecho en la Ley 48/2007, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra-. Y ello, con el fin de impedir que la concreción del significado último de los términos empleados en el Convenio –Administración del Estado, organismos autónomos y entidades empresariales públicas- se pueda entender realizada en función de lo dispuesto en la normativa estatal en relación con cada entidad pública. Es decir, que la denominación atribuida por las leyes estatales a una entidad – Agencia, Organismo público, Fundación pública, etc.- hicieran pensar que, de forma inmediata, producirá el efecto de su calificación en los términos del artículo 10 del Convenio Económico.

Esta equivocada conclusión supondría atribuir a la legislación estatal una capacidad modificativa del artículo 10, o supletoria del mismo, unilateralmente ejercitada, que no está prevista en el propio Convenio Económico, cuya alteración siempre deberá hacerse por el procedimiento seguido para su elaboración y aprobación (Art. 6 y Disp. Adicional Tercera).

Por este motivo, la solución de cada caso deberá armonizar los conceptos empleados en el Convenio con las disposiciones legislativas referentes a la organización administrativa del Estado, pues, aunque estamos ante la expresión de su propia potestad de autoorganización, sin embargo, sólo podrá ser comprendida e interpretada con respeto y adecuación a lo previsto en el Convenio Económico.

Tal es el significado que tiene la Disposición transitoria duodécima, introducida por la Ley 48/2007, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que prescribe:

*“Disposición transitoria duodécima.*

*Quando, conforme a la Disposición Adicional Quinta de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, se proceda a la transformación de algún organismo autónomo o entidad pública empresarial en agencia, se aplicará, respecto de las mismas, el régimen de competencias previsto en el artículo 10 para los organismos autónomos y entidades públicas empresariales.”*

Y traemos a colación este mandato no sólo por tratarse de una disposición necesaria y dictada en el sentido antes propuesto en esta resolución de actualización de los contenidos del Convenio Económico en el extremo que ahora nos ocupa, sino porque en ella también se acepta, de forma indirecta, la existencia de un conjunto de entidades administrativas pertenecientes al sector público estatal que quedan al margen de los conceptos empleados en el artículo 10 - este será el caso de la Agencias estatales creadas ex novo, aquéllas cuyo origen no se sitúe en la “transformación de algún organismo autónomo o entidad pública empresarial”- lo que refuerza la conclusión alcanzada en la resolución del presente conflicto.

#### **IV. ACUERDO**

En virtud de todo lo expuesto, la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra acuerda resolver el presente conflicto, suscitado entre la Administración del Estado y la Administración foral de Navarra, en el sentido de considerar que MUFACE, a los efectos de lo previsto en el inciso final del apartado 3º del artículo 10 del Convenio Económico aprobado por Ley 28/1990, en la redacción dada por la ley 25/2003, de 15 de julio, 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 por aquélla a sus funcionarios y empleados.

## **V. EFECTOS DE ESTE ACUERDO Y RECURSOS CONTRA EL MISMO**

El presente acuerdo causa estado en vía administrativa y tiene carácter ejecutivo. Contra él se puede interponer recurso contencioso-administrativo en única instancia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.

Pamplona, dieciséis de diciembre de dos mil ocho.