

EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO Y LA COMPENSACIÓN DE DEUDAS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Francisco Jesús MUÑOZ MARTÍNEZ

*Jefe de Departamento de Control del Sistema Contable
Ayuntamiento de Madrid. Intervención General. Subdirección General de
Contabilidad.*

*Trabajo de evaluación presentado en el curso de Especialización de Gestión
financiera Local. CEMCI- GRANADA*

ÍNDICE

Introducción.-

1.- El Procedimiento De Apremio Contra Las Administraciones Públicas

1.1.Evolución Legal Y Jurisprudencial

1.2.Características Del Procedimiento De Apremio

1.3.La Embargabilidad O Inembargabilidad De Los Bienes Públicos

2.- La Compensación De Deudas Entre Administraciones Públicas

2.1.Concepto Y Requisitos De La Compensación

2.2.Compensación De Deudas Entre El Estado Y Demás Administraciones Públicas y
Viceversa.

2.3.La Compensación De Deudas En La Jurisprudencia

3.- La Compatibilidad Entre El Procedimiento De Apremio Y La Compensación De
Deudas.

4. Conclusiones.-

5. Bibliografía.-

INTRODUCCIÓN.-

La situación de crisis económica que se generó a partir del año 2008, dio lugar a un incremento de la morosidad y un agravamiento de los problemas de tesorería de las Administraciones Públicas, que a su vez incidió y sigue incidiendo hoy en día en el ejercicio de acciones de ejecución forzosa, tanto de Entidades Locales frente a otras Administraciones Públicas, como de éstas frente a las primeras.

Con la elección del tema de este trabajo del Diploma de Especialización en Gestión Financiera Local, se pretende examinar la problemática del ejercicio de este tipo de acciones entre las Administraciones Públicas, bien por la vía administrativa de apremio, bien a través de la herramienta de la compensación de deudas, dejando fuera

de este trabajo la vía judicial. En particular, me centraré en la compensación de deudas, de la que pretendo mostrar las diversas ventajas que aporta, así como, por el contrario, los trastornos o confusiones que conlleva su aplicación en demasiadas ocasiones.

En los primeros capítulos va a resultar esencial comprender los conceptos del procedimiento de apremio y de la compensación de deudas y sus requisitos. Por otro lado, interesa conocer también los institutos de la vía de apremio y la compensación, en su evolución normativa y en la jurisprudencia. Y, para finalizar este trabajo, como capítulo de mayor relevancia en mi opinión, resulta de interés estudiar la compatibilidad entre el procedimiento de apremio y la compensación, ya que siendo frecuente que diversas Administraciones Públicas posean deudas tributarias entre ellas, se suscita la duda de si, una vez finalizado el período voluntario de ingreso, pueden ir directamente a la vía de apremio unas contra otras o, por el contrario, deben proceder a la compensación de oficio. Asimismo, si una vez iniciado el procedimiento de apremio, antes de finalizar el mismo, se puede acudir a la compensación, pero sin prescindir o no del recargo de apremio ya aplicado.

1.- EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO CONTRA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Es conocida la posibilidad del ejercicio del procedimiento de apremio por parte de las Administraciones Públicas para el cobro de sus créditos de derecho público frente a los particulares. Aunque hace algún tiempo, con motivo de una estricta separación de poderes en España, la aplicación de la vía de apremio era improcedente contra las Administraciones Públicas, actualmente es claro que cualquiera de ellas puede exigir sus créditos de derecho público a través del procedimiento de apremio, también contra otras Administraciones Públicas deudoras. Y esto es así incluso hasta agotar la vía ejecutiva con todas sus consecuencias, llegando a embargar ciertos bienes y derechos. Si fuera de otra forma, nunca podría la Administración acreedora hacer valer su derecho frente a la deudora, ni siquiera cuando tuviera una resolución judicial a su favor. Pero es que además, ya no cabe acudir a los Tribunales por parte de las Administraciones Públicas para el cobro de sus ingresos de derecho público a otra Administración, al margen del procedimiento legalmente establecido, ya que el procedimiento de recaudación de las deudas de derecho público de cualquiera de las Administraciones es el administrativo de apremio.

Por tanto, en el ámbito administrativo, la providencia de apremio es el título ejecutivo similar a la resolución dictada por el juez. No obstante, sigue siendo una herramienta problemática y dudosa en su utilización por una Administración frente a otras Administraciones Públicas.

1.1. Evolución legal y jurisprudencial

En la evolución del procedimiento de apremio frente a las Administraciones Públicas, se ha proclamado a lo largo de mucho tiempo la improcedencia de la vía de apremio. Esto fue así durante la vigencia de las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, salvo los créditos asegurados con prenda o hipoteca y los liquidados a favor de la Hacienda Pública, y posteriormente en la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria. Igualmente, en las normas recaudatorias: Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, art. 114; Reglamento General de Recaudación de 1969, art. 155 y Regla de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, se establecía la improcedencia absoluta de apremio y embargo, judicial o administrativo, respecto de la hacienda del Estado y la improcedencia de apremio y embargo judicial de los bienes de las Entidades Locales, con la excepción de los créditos garantizados con prenda o hipoteca así como la procedencia de apremio y embargo, incluso de los fondos públicos, para satisfacer los créditos de la Hacienda Pública Estatal.

El art. 182.1 del Texto Refundido aprobado por RD-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, estableció que las deudas contraídas por las Entidades Locales no podían ser exigidas por el procedimiento de apremio, a excepción de las aseguradas con prenda o hipoteca, no pudiendo ninguna autoridad ni Tribunal despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo contra bienes y derechos de dichas Entidades. Este artículo fue derogado posteriormente por la LRHL, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, que estableció en su artículo 154.2 que los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podían despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las Entidades locales. En estos momentos, el régimen de la Hacienda Pública estatal no ha variado y el de las Entidades Locales se modifica en el sentido de que ya no procede contra ellas la vía de apremio ni el embargo de los caudales públicos, ni por los Tribunales ni por las Autoridades administrativas. El régimen de cobro entre entidades públicas pasa a ser el de la compensación de créditos y deudas recíprocas, que la Administración del Estado, respecto de las Entidades Locales, lleva a cabo con cargo a la participación de los tributos del Estado.

En la Circular 2/1993, de 10 de diciembre, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se dictan instrucciones para la tramitación de expedientes de compensación de oficio de deudas de Entidades Públicas, en su Instrucción Primera que trataba sobre las deudas compensables, establecía que “respecto de estas deudas no se dictará providencia de apremio ni se liquidará el recargo correspondiente”.

Posteriormente, la STC 166/1998, declaró la inconstitucionalidad del art. 154.2 de la LHL, por la que la inembargabilidad de los bienes locales deja de ser un privilegio subjetivo, total, comprensivo de todos los bienes y derechos en general, pasando a ser un privilegio relativo sólo de los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público. En el mismo sentido, el vigente artículo 173.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004,

de 5 de marzo (TRLRHL), dispone que “los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

El apartado 4 del artículo 70 del Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por R.D. 939/2005, de 29 de julio, dispone que en el caso de deudas a favor de la Hacienda pública estatal, que deban satisfacer las comunidades autónomas, entidades locales, organismos autónomos y otras entidades de derecho público, y sin perjuicio de la posibilidad de proceder al embargo de sus bienes, en los supuestos no excluidos por disposición legal, podrá acudir a los procedimientos de compensación de oficio y deducción sobre transferencias. Asimismo, el artículo 28 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) establece que los recargos del período ejecutivo se devengan con el inicio de dicho período, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de esta ley.

La más reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula la utilización de la vía de apremio para la exacción de deudas con carácter general en su apartado uno, estableciendo que si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

Para finalizar este apartado, y coincidiendo con el autor Juan José SÁNCHEZ ONDAL (Revista El Derecho. 4 de octubre de 2010): “de la doctrina jurisprudencial se desprende que no cabe acudir a los Tribunales por parte de las Administraciones Públicas para el cobro de sus ingresos de derecho público a otra Administración, ya que no procede la interposición del recurso contencioso administrativo previsto en el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contra la inactividad de la Administración por cuanto según la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2005, “no concurren los presupuestos de hecho y jurídicos...”. La Administración no puede, por tanto, obtener un título ejecutivo al margen del procedimiento legalmente establecido, que es el administrativo de apremio.

1.2. Características del procedimiento de apremio

La LGT refleja a lo largo de los artículos 163 y siguientes las características principales del procedimiento de apremio.

Procedimiento de naturaleza administrativa

En primer lugar es un procedimiento exclusivamente administrativo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la LGT, el procedimiento de apremio es exclusivamente administrativo. La competencia para conocer del mismo y resolver todas sus incidencias corresponde únicamente a la Administración tributaria.

Concurrencia con otros procedimientos de ejecución

Como segunda característica, destacar que el procedimiento de apremio no se acumulará a los procesos judiciales ni a otros procedimientos de ejecución, tal y como recoge el artículo 163.2 de la LGT. Así, en caso de concurrencia del procedimiento de apremio con otros procedimientos de ejecución, el artículo 164 de la LGT establece una serie de reglas de preferencia en la ejecución de los bienes trabados. En caso de concurrencia con procedimientos singulares de ejecución será preferente el embargo más antiguo; en caso de concurrencia con procedimientos concursales o universales de ejecución el procedimiento de apremio será preferente siempre que la diligencia de embargo se hubiera dictado con anterioridad a la fecha de declaración de concurso.

Inicio e impulso de oficio

En tercer lugar, el procedimiento de apremio se inicia e impulsa de oficio de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 163.3 de la LGT. No parece lógico que los interesados inicien dicho procedimiento a instancia de parte, al ser dicha parte la deudora y puesto que todo interesado reclamará únicamente derechos que le beneficien.

Suspensión del procedimiento de apremio

En cuarto lugar, el procedimiento de apremio sólo puede suspenderse en los supuestos previstos en la normativa tributaria. Es el artículo 165 de la LGT el que establece los supuestos de suspensión: en caso de presentarse recursos y reclamaciones económico-administrativas, en casos de tercerías de dominio y en los casos en que se produzca, en perjuicio del interesado, error material, aritmético o de hecho en la determinación de la deuda, que la misma haya sido ingresada, condonada, compensada, aplazada o suspendida o que haya prescrito el derecho a exigir el pago.

Conservación de actuaciones

Como última característica, la LGT dispone en su artículo 166 que en caso de declararse la nulidad de determinadas actuaciones del procedimiento de apremio, se dispondrá la conservación de las no afectadas por la misma. Si razonadamente puede preverse que se reproducirían los mismos actos, lo lógico es su mantenimiento.

1.3. La embargabilidad o inembargabilidad de los bienes públicos

De la normativa estatal y local, así como de la jurisprudencia, se desprende que procede la vía de apremio contra las Administraciones Públicas, y que lo prohibido no es dictar providencia de apremio, sino proceder al embargo de los bienes legalmente inembargables. Si no es posible la vía de apremio no es posible embargo administrativo alguno y, por el contrario, procediendo el apremio, pueden encontrarse bienes inembargables total o parcialmente.

Existen bienes de las Administraciones Públicas inembargables y otros susceptibles de embargo. Los bienes inembargables son los así declarados por la legislación, los de dominio público y los comunales y, también son inembargables los bienes patrimoniales afectados a un uso o servicio público.

En relación con los bienes embargables, el dinero en efectivo o en cuentas bancarias ha solido ser siempre el primer bien a embargar, tanto en procedimientos de apremio judiciales como en los procedimientos administrativos. Con anterioridad, algunas resoluciones judiciales procedieron al embargo de saldos de las cuentas corrientes, a pesar de su prohibición en la legislación. La doctrina es generalmente contraria a la inembargabilidad del dinero público y la jurisprudencia constitucional ha dejado claro la inembargabilidad de los fondos públicos sin ninguna duda y de forma contundente. El apoyo de esta inembargabilidad se basa en los principios de legalidad presupuestaria, equilibrio presupuestario y el funcionamiento de los servicios públicos, así como el de eficacia administrativa.

En cuanto al embargo de los bienes patrimoniales no afectados a un servicio o a una función pública, no está totalmente claro de qué bienes de esta naturaleza se trata. Por un lado, la legislación local se refiere como inembargables a los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público. Algunas normas autonómicas han sido más específicas, como el artículo 59.2 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que especifica que “se considerarán siempre materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de la Tesorería de la Comunidad Autónoma, incluidos todos los saldos existentes en cualquier clase de cuentas que la misma mantenga abiertas en las entidades de crédito y ahorro.”

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y la Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre (LGP), se refieren a los *“bienes y derechos patrimoniales cuyos rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados o diversos, así como la de aquellos valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”*. Con carácter general, para determinar qué bienes tienen la condición de bienes patrimoniales no afectados a un uso, una función o a un servicio público, puede consultarse al inventario de bienes y derechos que todas las Administraciones Públicas están obligadas a realizar según el artículo 32.1 y 4 de la LPAP.

2.- LA COMPENSACIÓN DE DEUDAS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1. Concepto y requisitos de la compensación

Según los artículos 1195 y 1202 del Código Civil, tiene lugar la compensación cuando dos personas, por derecho propio, sean recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra, y su efecto es el de extinguir una y otra deuda en la cantidad concurrente, aunque no tengan conocimiento de ella los acreedores y deudores.

La compensación es una especie de pago abreviado que proporciona a cada una de las partes la doble ventaja de la facilidad para el pago de la deuda y la garantía para la efectividad del crédito.

Como requisitos de la compensación entre Administraciones Públicas, podemos citar los siguientes:

Reciprocidad y derecho propio

Como sucede en la normativa civil, el mecanismo de la compensación, según los artículos 1195 y 1102 del Código Civil, extingue en la cantidad concurrente las obligaciones de aquellas personas que por derecho propio sean recíprocamente acreedoras y deudoras las unas de las otras.

Deudas vencidas, líquidas y exigibles

Se requiere, conforme al artículo 1196.2 del Código Civil, que para que puede tener lugar la compensación los sujetos sean recíprocamente acreedor y deudor el uno del otro en una cantidad vencida, líquida y exigible concurrente.

Asimismo, tanto el artículo 73.2 de la LGT, como el artículo 57 del RGR, recogen que en la compensación de oficio de deudas del Estado con otras entidades públicas, serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles a favor de la Administración tramitante. La compensación de créditos y débitos entre Administraciones Públicas, aunque ninguno de ellos sea de naturaleza tributaria, está previsto de forma genérica en el artículo 109 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), por lo que no es relevante la naturaleza tributaria o no de los créditos y deudas que se compensan, siempre que reúnan las citadas características de vencidos, líquidos y exigibles.

Deudas en período voluntario o ejecutivo de pago

La compensación puede producirse tanto si las deudas se encuentran en período voluntario como en período ejecutivo de pago.

2.2. Compensación de deudas entre el Estado y demás Administraciones Públicas y viceversa.

En la práctica, la Administración Estatal siempre ha tenido una posición de privilegio frente al resto de Administraciones Públicas, en cuanto al mecanismo de la compensación de deudas, es decir, las Entidades públicas de ámbito inferior, como las entidades locales, siempre han estado subordinadas al Estado. Esto se refleja en los artículos 73.2 de la LGT y 57.1 del RGR establecen que *“serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público tengan con el Estado”*. Y los artículos 74.1 de la LGT y 60.1 del RGR que *“las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público*

tengan con el Estado podrán extinguirse con las deducciones sobre las cantidades que la Administración del Estado deba transferir a las referidas entidades”.

Pero la posición de privilegio del Estado también se ejercita, cuando éste deja de ingresar o ingresa en menor cantidad de la que corresponde, a la Administración Pública deudora con él en concepto de entrega a cuenta de la participación municipal en los Tributos del Estado. No obstante, el artículo 109 de la LRBRL atribuye a las entidades locales la facultad de compensar las deudas que el Estado, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social y cualesquiera entidades de Derecho público dependientes de las anteriores tengan con ellas, y de forma recíproca, siempre que se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles. De hecho, muchas entidades locales realizan compensaciones sobre todo a las Comunidades Autónomas, dado el retraso que estas suelen tener en sus obligaciones. Asimismo, la jurisprudencia ha reconocido la competencia del resto de Administraciones Públicas para acordar la extinción de las deudas que el Estado tenga con ellas por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.

Otras normas que recogen el mecanismo de la compensación con deudas del Estado se recogen en el TRLRHL y LGP. La Disposición Adicional 4ª del TRLRHL establece que *“el Estado podrá compensar las deudas firmes contraídas con éste por las entidades locales con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer su participación en los tributos del Estado”*. La LGP, en su artículo 14.2 dispone que *“La extinción mediante compensación de las deudas que las comunidades autónomas y las corporaciones locales tengan con la Administración General del Estado, se regulará con su legislación específica”*, remitiéndose posiblemente al artículo 109 de la LRBRL. Por último, el artículo 40.2 utiliza la fórmula de la compensación en materia de subvenciones, estableciendo que *“las entidades públicas otorgantes de las subvenciones podrán verificar el destino dado a estas. Si tras las actuaciones de verificación resultase que las subvenciones no fueron destinadas a los fines para los que se hubieran concedido, la entidad pública otorgante exigirá el reintegro de su importe o podrá compensarlo con otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la entidad afectada, con independencia de las responsabilidades a que haya lugar.”*

2.3 La compensación de deudas en la jurisprudencia

En este apartado he querido recoger diversas sentencias de gran importancia en relación con la compensación, en las que se dan diferentes circunstancias entre Administraciones Públicas.

En primer lugar, hay que hacer mención a la STS de 13 de marzo de 2007, en la que se reconoce al Ayuntamiento de Alcobendas la facultad de compensar deudas con el Estado. Esta sentencia anula la de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2002, que denegaba el derecho del Ayuntamiento para acordar la compensación de las deudas que el Estado mantenía con él. El Ayuntamiento aplicó el artículo 65 del RGR en vigor por

aqué entonces, que contemplaba la compensación entre Administraciones Públicas. En este caso, la Audiencia Nacional no reconoce la competencia al Ayuntamiento de Alcobendas para acordar la compensación de deudas, olvidándose de que es una Administración Pública y elevando al Estado como la única instancia que posee el poder absoluto del mecanismo de la compensación entre Administraciones.

Otras sentencias van en el mismo sentido que la anterior, como la STS de 21 de mayo de 1990, en la que se entiende que los Entes locales son sujetos públicos, que pueden compensar sus deudas con el Estado, que también es un sujeto público. Otras múltiples sentencias, como la de 30 de marzo de 1994 y 29 de junio de 1994, 1 de enero de 1998, 4 de julio de 1999 y 4 de junio de 2001, han aplicado también el artículo 109 de la LRBRL, por el que se atribuye a las Entidades locales la potestad para acordar la compensación de las deudas que tenga con ellas el Estado, las Comunidades Autónomas, los Organismos Autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras Entidades de Derecho Público.

En segundo lugar, la STSJ de Madrid de 17 de octubre de 2007, estudia la forma de extinción de la deuda, señalando que cuando se trate de deudas entre Administraciones Públicas o entidades regidas por el derecho público, la iniciación del procedimiento de compensación sustituye la iniciación del procedimiento de apremio, de forma que no resulta procedente dictar providencia de apremio alguna, sino que, concluido el plazo de ingreso en período voluntario, se inicia directamente el expediente de compensación, sin que proceda, por tanto, el recargo de apremio sobre la deuda a compensar. Por tanto, la Administración debe respetar el procedimiento establecido en las normas para efectuar la compensación de deudas entre Administraciones y entidades regidas por el derecho público, siendo este procedimiento el recogido en el artículo 65 del RGR, en el que no se prevé apremio alguno. Otra jurisprudencia en este sentido es la STS de 30 de septiembre de 2005 y la STS de 23 de febrero de 2002.

En cuanto a la firmeza de las deudas a compensar, ninguna de las normas legales y reglamentarias exige que las liquidaciones tributarias cuya compensación se pretende deban ser firmes en vía judicial. Tampoco en las sentencias de los distintos órganos jurisdiccionales¹ se ha exigido que una liquidación tributaria sea firme en vía judicial, para que pueda ser compensada con débitos del sujeto pasivo del tributo. En definitiva, en las sentencias citadas y en otras más concordantes, no se ha afirmado nunca que para que puedan extinguirse total o parcialmente por compensación las deudas tributarias, éstas deban ser firmes en vía judicial, sino que se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles. No obstante, cuando el sujeto pasivo del tributo impugne la liquidación tributaria en vía administrativa o judicial y solicite y obtenga la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la deuda no podrá compensarse durante esta situación, no por la ausencia de firmeza sino porque no será exigible.

En último lugar, la STS de 17 de octubre de 2006 sostiene que no puede aceptarse para denegar la compensación que el crédito no esté contablemente reconocido, pues la simple anotación contable es un acto interno de la Administración, que no debe confundirse con el acto administrativo firme de reconocimiento de un crédito, que se produce con la resolución oportuna.

¹ STS de 4 de marzo de 2010 y STS de 4 de julio de 2011

3.- LA COMPATIBILIDAD ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO Y LA COMPENSACIÓN DE DEUDAS.

Como ya he comentado en capítulos anteriores, no hay inconveniente en iniciar la vía de apremio contra entes públicos ni, en su caso, para embargar los bienes y derechos patrimoniales no afectos a un uso o servicio público. El problema es si, antes de impulsar ese procedimiento, es necesario efectuar de oficio la compensación por otro posible crédito que una Administración tenga con otra.

Según el artículo 73.2 de la LGT el Estado debe intentar la compensación una vez finalizado el período de ingreso en período voluntario y, ya iniciada la vía ejecutiva, sobre deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles. El artículo 57.1 del RGR también establece que *“serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario”*. Todo ello es acorde a los principios de eficacia y eficiencia que tienen que regir en la actuación de las Administraciones Públicas, ya que la vía ejecutiva es más costosa, larga e incierta, siendo preferible la vía de la compensación que es más ágil y sencilla.

La sentencia del TSJM de 17 de octubre de 2007, recaída frente al recurso contencioso administrativo interpuesto por la Universidad Complutense de Madrid contra la resolución dictada por la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid, de fecha 26 de febrero de 2004, por la que se desestima la reclamación económico administrativa interpuesta contra la resolución de compensación, de fecha 15 de abril de 2003, dictada por la Dirección General de Tributos de esta Comunidad (DGTCM), no deja lugar a dudas. La resolución de compensación de la DGTCM se produjo con posterioridad a la notificación de diversas providencias de apremio y una vez conocida por el acreedor la existencia de créditos a favor del deudor sobre los que podía realizarse la compensación. En dicha resolución de compensación se incluían tanto la deuda principal como los recargos de apremio liquidados. El Tribunal indica que del artículo 65 RGR (ahora el 57 RGR 2005), se concluye que cuando se trate de deudas entre Administraciones Públicas o entidades de derecho público, como es el caso, la iniciación del procedimiento de compensación sustituye la iniciación del procedimiento de apremio, de forma que, en estos casos, no resulta procedente dictar providencia de apremio alguna, sino que, concluso el plazo de ingreso en período voluntario, se inicia directamente el expediente de compensación, sin que proceda, por tanto, el recargo de apremio sobre la deuda a compensar. Asimismo, la Administración debe respetar el procedimiento establecido en las normas para efectuar la compensación de deudas entre Administraciones y entidades regidas por el derecho público (artículo 57 RGR) en el que no se prevé apremio alguno.

En el mismo sentido que la anterior, se encuentra la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJM, de 12 de abril de 2018, por la que se interpone recurso por el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, impugnando la resolución de la Junta Superior de Hacienda de fecha 31 de marzo de 2016, por la que se desestiman diversas reclamaciones interpuestas contra acuerdos de compensación de oficio, en los que se incluyeron recargos de apremio, siendo la parte demandada la Comunidad de

Madrid. Igualmente, el tribunal recoge que la Administración debe respetar el procedimiento establecido en las normas para efectuar la compensación de deudas entre Administraciones y entidades regidas por el derecho público, y este procedimiento es el recogido en el artículo 57 del RGR vigente, en el que no se prevé apremio alguno. Continúa el Tribunal diciendo que “debemos, por tanto, concluir que el antiguo artículo 65 del RGR y 57 del vigente, exige que la compensación de deudas entre Administraciones y entidades públicas que en él se citan se realice tras finalizar el plazo de ingreso en período voluntario, sin que resulte procedente dictar providencia de apremio alguna, con el consiguiente recargo”. Incluso en el caso de que no hubiera créditos que compensar, nada obsta a lo dicho la circunstancia de que las deudas compensadas hubieran sido objeto de apremio con anterioridad al procedimiento de compensación. Terminado el período voluntario (deudas de 2007, 2008 y 2009), recayeron providencias de apremio iniciándose de esa manera la vía ejecutiva. Sin embargo, la referida vía no siguió su curso hasta completar el pago de lo adeudado sino que la Comunidad se esperó hasta 2015 para iniciar el procedimiento de compensación, acordándolo así el 28 de mayo. La actuación de la Comunidad de Madrid incurrió en una irregularidad que no le puede beneficiar pues iniciada la vía ordinaria de apremio, con el recargo correspondiente, suspendió de facto su tramitación hasta que nació una deuda en la que resultó acreedor el Ayuntamiento demandante, en cuyo momento la Comunidad desistió de continuar con la tramitación de esa vía tortuosa y lenta, para acogerse a los beneficios de facilidad y rapidez propios de la compensación, pero sin renunciar al cobro del recargo. Olvidando que en el caso de compensación entre deudas a cargo de las Administraciones Públicas sólo se compensa el principal de las mismas y no los recargos.

Otras sentencias relevantes al hilo de las anteriores son las STS de 30 de septiembre de 2005 y la STS de 23 de febrero de 2002.

Para concluir este capítulo, interesa saber si en la compensación se debe incluir el recargo del 5% que nace una vez finalizado el período de ingreso voluntario. El artículo 28 de la LGT, que regula el régimen general de los recargos ejecutivos, señala que el recargo del 5% se devenga después de finalizado el período de ingreso voluntario y procede su aplicación antes de haberse notificado la providencia de apremio. Por tanto, como no hay una excepción expresa a esta regla general, habría que incluir dicho recargo en la deuda tributaria objeto de compensación. Pero no es una cuestión clara y el legislador tampoco lo ha dejado claro al regular el mecanismo de la compensación, surgiendo dudas sobre su inclusión. No obstante, tal y como ha analizado Juan Enrique VARONA ALABERN (Revista LegalToday de 31 de marzo de 2008), se puede estimar que la compensación de oficio, regulada en el artículo 73 de la LGT y desarrollada en el artículo 57 del RGR, es una excepción y un régimen específico al regulado en el citado artículo 28 de la LGT, no oponiéndose a éste como régimen general. Por tanto, es lógico y viable que no se exija el recargo del 5% de apremio al proceder a la compensación de oficio, procediéndose a la compensación exclusivamente de la deuda principal. En cuanto a los intereses de demora, no hay duda de que éstos sólo pueden incluirse una vez terminado el plazo abierto por la providencia de apremio, pero no antes.

4. CONCLUSIONES.

1.- En primer lugar, las Administraciones Públicas deben intentar la compensación de deudas tributarias que existan entre ellas, siempre que éstas sean deudas vencidas, líquidas y exigibles, esperando a la finalización del período de ingreso voluntario y, ya iniciada la vía ejecutiva, proceder a la compensación.

2.- Si no hay posibilidad de compensar deudas o sólo lo pueden hacer de forma parcial, las Administraciones Públicas pueden exigir sus créditos de Derecho público a través del procedimiento de apremio, y pueden exigirlos hasta agotar la vía ejecutiva con todas sus consecuencias, llegando a embargar sus bienes y derechos, a excepción de aquellos que sean demaniales o patrimoniales afectos materialmente a un uso o servicio público.

3.- La mayoría de los tribunales y jurisprudencia han dejado claro que una Administración Pública acreedora no puede iniciar la vía ejecutiva contra otra deudora si tiene la posibilidad de compensar de oficio las deudas existentes entre ellas. Y por supuesto, no puede notificar una providencia de apremio de una deuda, liquidando los recargos correspondientes, y posteriormente compensar la deuda incluyendo el importe principal más los recargos liquidados. O bien la Administración Pública acreedora llega hasta el final de la vía de apremio, embargando los bienes que sean necesarios, si no existe posibilidad de compensación, o bien compensa la deuda cuando tenga conocimiento de la existencia de créditos compensables pero sin incluir los posibles recargos que se hubieran liquidado.

4.- Por último, en cuanto al recargo ejecutivo reducido del 5%, que nace al iniciarse la vía ejecutiva, tampoco sería aceptable incluirlo en la compensación de deudas, ya que aunque la norma no ha sido clara al respecto, hay una distinción evidente entre la regulación de los recargos ejecutivos y la compensación de oficio, y el legislador habría hecho mención al recargo del 5% en esta última para su posible inclusión si así lo hubiera estimado oportuno.

5. BIBLIOGRAFÍA.

BARRACHINA JUAN, E. “La compensación de deudas tributarias entre entidades públicas. Requisitos”. *Revista El Fisco*, Núm. 171/2011. <http://elfisco.com/articulos/revista-no-171-la-compensacion-de-deudas-tributarias-entre-entidades-publicas-requisitos>.

GONZÁLEZ PUEYO, J.M. “La compensación de deudas. Especialidad de la compensación de deudas entre Administraciones Públicas”. Doctrina del libro *Administración Local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, edición nº 1. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, enero 2011.

Diversas sentencias y jurisprudencia.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR).

Real Decreto de 24 de julio de 1889, del Código Civil.

Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).

