R. CASACION núm.: 1046/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

# TRIBUNAL SUPREMO
# Sala de lo Contencioso-Administrativo
# Sección Segunda
# Sentencia núm. 1709/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente

D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara

Dª. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 11 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto en su Sección Segunda, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación núm. 1046/2019, interpuesto por la Comunidad de Madrid, representada y defendida por la Letrada de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso núm. 23/2018, sobre acuerdo de compensación de oficio.

Ha comparecido en el recurso de casación como parte recurrida el Ayuntamiento de las Rozas de Madrid, representado y defendido por la letrada doña Mercedes González-Estrada Álvarez Montalvo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-***Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.*

Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2018 por la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso núm. 23/2018, promovido por el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, contra la resolución de 16 de noviembre de 2017 de la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid por la que se desestimó el recurso económico administrativo contra la resolución de 13 de diciembre de 2016 del Director General de Tributos y de Ordenación y Gestión del Juego recaída en el expediente de compensación nº 2016/000228, por importe de 674.889,85 euros.

Los hechos sobre los que ha versado el litigio, en lo que hace a las cuestiones que suscita el recurso que nos ocupa, son los siguientes:

Por escrito del Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, de 13 de septiembre de 2016 se comunicó al Ayuntamiento de las Rozas inicio de expediente de Compensación de oficio núm. 2016/000228, concediéndole un plazo de diez días hábiles para presentación de alegaciones.

En dicha comunicación se informaba de las deudas incluidas en el expediente, así como de los créditos afectos al mismo, indicándose que había

transcurrido el periodo voluntario de pago de aquéllas, encontrándose incursas las mismas en fase de apremio.

En cuanto a las deudas, se incluían las siguientes:

| Nº P.A. | Importe Pendiente (Principal + Recargo) | CONCEPTO |
|---|---|---|
| 2010/109/0009/01 | 869.335,65 | 2º Semestre 2009. Tasa Incendios. Ayto. Las Rozas de Madrid |
| 2010/107/0010/01 | 506.897,06 | Liquidación 2009 Tasa Eliminación Residuos. |

El Ayuntamiento presentó escrito de alegaciones a dicho inicio en el que manifestaba, en síntesis, que consideraba incorrecta la compensación que se pretendía realizar al considerarse en la misma, como importe pendiente, la suma del "Principal más el Recargo" solicitando que se practicase nueva liquidación sin recargo. Se fundamentaba dicha alegación 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 la que, según se manifestaba, se indicaba que «respecto de estas deudas no se dictará providencia de apremio ni se liquidará el recargo correspondiente».

Por Resolución del Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, de 1 de diciembre de 2016, se procedió a compensar las deudas y créditos que se detallaban en anexo adjunto:

DEUDAS

| PROVIDENCIA DE APREMIO | Importe Pendiente | Importe a cancelar | CONCEPTO |
|---|---|---|---|
| 2010/109/0009/01 | 869.335,65 | 674.889,85 | 2º Semestre 2009. Tasa Incendios. Ayto. Las Rozas de Madrid |

«Total importe de créditos que se cancela para su aplicación a deuda: 674.889,85€.»

En los Fundamentos de Derecho del I al V de la citada resolución se recogían los artículos y normas que se consideraban de aplicación (artículos 1.195 y 1.201 del Código Civil, 63 y 73 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 57 y 59 del Reglamento General de Recaudación.

Notificada la referida resolución el 7 de diciembre de 2016, mediante escrito presentado el día 21 de ese mismo mes, fue interpuesta reclamación económico-administrativa contra la misma. En dicha reclamación se solicitaba que «se proceda a la anulación de la resolución de compensación n° 2016/000228 y se acuerde nueva compensación únicamente sobre el importe principal de la deuda, sin aplicar recargo de apremio alguno».

El 16 de noviembre de 2017, la Junta Superior de Hacienda de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, dictó resolución desestimando la reclamación económico administrativa 15-JS-000096.8/2017, formulada contra la resolución del Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, de 1 de diciembre de 2016, recaída en el expediente de compensación de oficio, número 2016/000228.

**SEGUNDO.-** La sentencia de instancia.

Frente a la anterior resolución, la representación procesal del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el 15 de enero de 2018, que fue tramitado bajo el número

23/2018 en su Sección Octava, que lo estimó a través de la sentencia ahora recurrida, de 29 de noviembre de 2018, cuyo fallo es del tenor siguiente: que debemos estimar y estimamos el presente recurso 23/2018 interpuesto por «el Excmo. Ayuntamiento de las Rozas de Madrid contra la resolución de 16 de noviembre de 2017 de la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid por la que se desestimó el recurso económico administrativo contra la resolución de fecha 13 de diciembre de 2016 del Sr. Director General de Tributos y de Ordenación y Gestión del Juego recaída en el expediente de compensación nº 2016/000228, resoluciones que por no ser conformes a Derecho se anulan.

Se condena a la parte demandada en las costas causadas en este proceso judicial, limitándose la partida correspondiente a gastos de defensa y aranceles de representación al máximo de dos mil (2000) euros».

Respecto a la cuestión que nos ocupa, se remite la Sala de instancia a la sentencia de fecha 12 de abril de 2018 dictada en el RCA 340/2016, de la Sección novena de esa misma Sala, sentencia que, por otra parte, no hace más que recoger la propia doctrina anterior, expresada tanto en la sentencia de 11 de febrero de 2015 de la Sección 2ª de esta Sala (RCA 425/2011) como en la sentencia de 17 de octubre de 2007 de la Sección 9ª (RCA 349/2004). Dice en su fundamento jurídico segundo: «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. Debemos, por tanto, concluir que el antiguo art. 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 periodo voluntario, sin que resulte procedente dictar providencia de apremio alguna, con el consiguiente recargo.

Así lo ha entendido, por lo demás, constante jurisprudencia de la que resulta exponente la STS de 30 de septiembre de 2005, o la STS de 23 de febrero de 2002, antes citada. Conviene destacar cuanto se argumenta por el Tribunal Supremo en esta última sentencia citada de 23 de febrero de 2002 , porque se refería a un apremio intentado por un Ayuntamiento contra una Universidad pública, bajo la vigencia de los mismos preceptos que aquí están siendo analizados, en la que el recurso de casación se interponía por el Ayuntamiento apremiante contra una sentencia de instancia en la que se había declarado que la vía de apremio no podía seguirse contra una Universidad pública. Se argumentaba así por el Tribunal Supremo: «... Sostiene, en resumen, la parte recurrente que la Sala (de instancia)

confunde los conceptos, ya que el Ayuntamiento exaccionante no ha pretendido embargar los bienes de la Universidad Autónoma de Barcelona, cuya inembargabilidad no discute, sino seguir la vía de apremio, que ha de producirse concluido el plazo de ingreso voluntario, argumentando que el Reglamento General de Recaudación, en su art. 65, prevé la posibilidad de extinción de deudas en periodo ejecutivo mediante compensación. No puede admitirse la distinción, que la parte recurrente pretende establecer, entre inembargabilidad de bienes públicos e inicio de la vía de apremio , excluyendo a esta última de la prohibición establecida en el referido art. 44 de la Ley General Presupuestaria , pues lo que la norma impide a los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas es, tanto dictar providencia de embargo, como antecedentemente, "despachar mandamiento de ejecución", expresión propia de los procesos judiciales y que es equivalente al inicio de la vía de apremio , que se produce por la correspondiente providencia, en los procedimientos administrativos. La finalidad del precepto no es tanto restringir las posibilidad de cobro "a fortiori" de las deudas que recaigan sobre las entidades regidas por el derecho público, como mantener la estabilidad presupuestaria, en cuanto, si no hubiera consignación, la obligación de pago del débito se complementa con la de habilitar el correspondiente crédito, sin perjuicio de la invocada posibilidad de compensación de la deuda que ... podría realizarse, "una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario", como literalmente reza el núm. 1 del art. 65 del Reglamento General de Recaudación, lo que no quiere decir que tenga que haberse iniciado la vía de apremio ...».

**TERCERO.-** *Preparación y admisión del recurso de casación.*

La Letrada de la Comunidad de Madrid, presentó escrito preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2018 anteriormente mencionada, en el que identifica como preceptos infringidos por la sentencia recurrida: a) Los artículos 55, 57.1 y 59.2.a) del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (BOE de 2 de septiembre) [«RGR»]. b) El artículo 28, 58.2 y 161.1 y 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) [«LGT»].

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 1 de febrero de 2019, y la Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo lo admitió por auto de 9 de mayo de 2019, en el que aprecia que concurre en este recurso de casación la circunstancia de interés

casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, precisando que la cuestión que presenta ese interés es la siguiente:

«Primero. Determinar si, procede dictar providencia de apremio contra un Ayuntamiento.

Segundo. En el caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea afirmativa y, si procede incluir los recargos del período ejecutivo en el acuerdo de compensación que se dicte posteriormente.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1 Los artículos 55, 57.1 y 59.2.a) del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (BOE de 2 de septiembre) [«RGR»].

3.2 Los artículos 28, 58.2 y 161.1 y 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) [«LGT»].

3.3 El artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria [«LGP»]».

**CUARTO.-** *Interposición del recurso de casación.*

La Letrada de la Comunidad de Madrid interpuso el recurso de casación mediante escrito de 25 de junio de 2019 que observa los requisitos legales y en el que, con base en las infracciones alegadas, delimita sus pretensiones casacionales de la siguiente forma: «Esta representación solicita la anulación de la sentencia objeto de recurso por entender que la misma vulnera los artículos 55, 57.1 y 59.2.a) del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación así como los artículos 28, 58.2 y 161.1 y 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Se solicita, asimismo, el pronunciamiento de la Excma. Sala en el sentido de entender que en los supuestos de deudas existentes entre diferentes entidades públicas, cuando al finalizar el periodo voluntario no existen créditos compensables pero las circunstancias para la compensación se dan de manera sobrevenida, con posterioridad a haber sido dictada la correspondiente providencia de apremio que incluye el recargo del periodo ejecutivo, el

acuerdo de compensación ha de incluir el citado recargo, pues éste forma parte de la deuda a compensar».

Dado traslado del escrito de interposición a la parte recurrida, con fecha 15 de octubre de 2019, la representación del Ayuntamiento de las Rozas presentó escrito de oposición al presente recurso en el que expone, a modo de conclusión, 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 no es otro que el recogido en el artículo 57 del RGR vigente, en el que no se prevé apremio alguno. Se debe, por tanto, concluir que el antiguo art. 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 periodo voluntario, sin que resulte procedente dictar providencia de apremio alguna, con el consiguiente recargo y así lo ha venido entendiendo constante jurisprudencia de la que resulta exponente la STS de 30 de septiembre de 2005, o la STS de 23 de febrero de 2002».

**QUINTO.-** *Señalamiento para deliberación, votación y fallo.*

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA, la Sección no consideró necesaria la celebración de vista pública, por lo que las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en la oportuna providencia, señalándose al efecto el día 3 de noviembre de 2020, fecha en la que comenzó la deliberación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *Objeto del presente recurso de casación.*

El único punto de discrepancia entre las partes se sitúa en relación con una inclusión de recargos en la resolución de compensación. En efecto, tanto

la Administración autonómica como la resolución impugnada, dictada por la Junta Superior de Hacienda, sostienen que resulta preceptivo incluir dentro de la deuda a compensar el principal adeudado por el Ayuntamiento como el recargo ejecutivo. El Ayuntamiento demandante sostiene, por el contrario, que la compensación se ha de hacer, únicamente, respecto del principal de la deuda sin que se puedan incluir los recargos a que pudiera haber lugar.

**SEGUNDO.-** *Los términos de la controversia y la posición de las partes*

Como se ha dicho, la Letrada de la Comunidad de Madrid presentó escrito preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 12 de abril de 2018, en el que identifica como preceptos infringidos por la sentencia recurrida: a) Los artículos 55, 57.1 y 59.2.a) del RGR»]. b) El artículo 28, 58.2 y 161.1 y 4 de la LGT.

Razonando entonces que la infracción denunciada ha sido relevante y determinante del fallo estimatorio de la sentencia que recurre, pues «La sentencia de instancia infringe los preceptos referidos al perder de vista la circunstancia esencial determinante de la procedencia de la compensación con inclusión del recargo de apremio en supuestos como el que nos ocupa, cual es el hecho de que con carácter previo a la existencia del crédito objeto de compensación, ya se había iniciado el procedimiento administrativo de apremio para proceder al cobro de la deuda. En una interpretación del artículo 57.1 RGR que infiere de sentencias en las que el supuesto analizado era distinto al que nos ocupa (...), concluye la Sala de instancia que el artículo 57 del RGR 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 periodo voluntario, sin que resulte procedente dictar providencia de apremio alguna, con el consiguiente recargo", sin embargo, lo cierto es que de la normativa aplicable no se desprende que la compensación no pueda tener lugar con posterioridad, de concurrir las circunstancias legalmente requeridas, que exigen que haya transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario pero no vedan que se haya iniciado el periodo ejecutivo».

En línea con lo se acaba de apuntar expone su punto de vista, en primer lugar, sobre la procedencia de dictar providencia de apremio contra un Ayuntamiento y, en segundo lugar, sobre la procedencia de la inclusión de los

recargos del periodo ejecutivo en el acuerdo de compensación. Como hemos dicho antes, el acto recurrido se refiere a esta última cuestión, no a la primera y, por ello, nos centramos en ella.

En ese sentido, la Comunidad de Madrid, partiendo de lo dispuesto en el artículo 57.1 RGR, sostiene que la cuestión planteada en el presente recurso de casación se refiere a supuestos en los que cuando se genera el recargo por impago, no existen deudas compensables, pero ello no implica que la compensación no pueda tener lugar con posterioridad, de concurrir las circunstancias legalmente requeridas que, entre otros aspectos, exigen que haya transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario, pero no vedan que se haya iniciado el periodo ejecutivo, tal y como se desprende del propio artículo 55 RGR. Añade que también la previsión del artículo 59.2. a) RGR, al regular los efectos de la compensación, refuerza la posibilidad de llevar a cabo la compensación de oficio después de haberse iniciado el procedimiento de apremio.

Considera que, una vez iniciado el procedimiento de apremio, no existe obstáculo para la exigencia de los recargos del periodo ejecutivo ya devengados y notificados con anterioridad a la compensación y que forman parte de la deuda tributaria, tal y como se desprende del artículo 58. 2 de la LGT. Afirma que de este precepto se desprende que los recargos también forman parte de la deuda tributaria, por lo que siendo objeto de compensación la deuda tributaria, los recargos también pueden ser objeto de compensación, pues en el momento en que se produce la compensación, éstos ya forman parte de la deuda tributaria, como se deriva de los artículos 28 y 161, apartados 1 y 4 de la LGT.

Asevera que, puesto que la finalización del periodo voluntario da lugar al inicio de la fase ejecutiva y la fase ejecutiva conlleva la generación de los correspondientes recargos, el hecho de que la ejecución se materialice vía compensación, que no de apremio, aunque ya se haya dictado la correspondiente providencia de apremio, no implica que no puedan exigirse los

recargos del periodo ejecutivo ya devengados y notificados con anterioridad a la compensación.

En su escrito de oposición, el Ayuntamiento de las Rozas sostiene que resulta aplicable el artículo 57 RGR, que distingue, a los efectos de la compensación, entre deudores que ostentan la condición de administración pública y los ordinarios que no ostentan tal cualidad personal. Aduce que la iniciación del procedimiento de compensación sustituye la iniciación del procedimiento de apremio, de forma que, en los casos previstos en dicho precepto, no resulta procedente dictar providencia de apremio alguna, sino que, concluido el plazo de ingreso en periodo voluntario, se inicia directamente el expediente de compensación, sin que proceda, por tanto, el recargo de apremio sobre la deuda a compensar, más si cabe, cuando ambas administraciones son deudores recíprocamente, por lo que el recargo sería exigible a ambas, no siendo admisible desde la posición institucional que constitucionalmente tienen las administraciones territoriales que de una de ellas, la administración autonómica tenga mayores prerrogativas que la administración local.

Añade más tarde que la Comunidad de Madrid 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 RGR, en el que no se prevé apremio alguno, exigiendo dicho artículo que la compensación de deudas entre Administraciones y entidades públicas que en él se citan se realice tras finalizar el plazo de ingreso en periodo voluntario, sin que resulte procedente dictar providencia de apremio alguna. Considera que así lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 30 de septiembre de 2005 y de 23 de febrero de 2002.

Mantiene que el efecto jurídico del impago en período voluntario de cualquier deuda que una administración pública mantenga con otra será, no el inicio del procedimiento de apremio, sino del expediente de compensación, sin que se prevea la imposición de recargo alguno.

Es más, dice a continuación, 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 trata sobre las deudas compensables establece que: «Respecto de tales deudas no se dictará providencia de apremio ni se liquidará el recargo correspondiente».

Sostiene que la mayoría de la jurisprudencia ha dejado sentado 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 acreedora llega hasta el final de la vía de apremio, incluso embargando, o bien compensa la deuda cuanto tenga conocimiento de la existencia de créditos compensables sin incluir los posibles recargos que se hubieran liquidado.

Concluye señalando que, como se indica en la sentencia recurrida, lo cierto es 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 no es otro que el recogido en el artículo 57 del RGR vigente, en el que no se prevé apremio alguno. Se debe, por tanto, concluir que tanto el antiguo artículo 65 del RGR, aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (en lo sucesivo, RGR/1990), como el artículo 57 del vigente RGR (en adelante, RGR/2005), exigen que la compensación de deudas entre Administraciones y entidades públicas que en él se citan, se realice tras finalizar el plazo de ingreso en periodo voluntario, sin que resulte procedente dictar providencia de apremio alguna, con el consiguiente recargo.

**TERCERO.-** *El criterio interpretativo de la Sala con respecto a la cuestión debatida.*

En la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II de la LGT se regula la compensación, que es una forma de extinción de la deuda tributaria. Como ya sucediera con su precedente, Sección 4ª del Capítulo V del Título Segundo de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, se regulan los aspectos esenciales, remitiéndose para el resto al posterior desarrollo reglamentario.

El artículo 71 LGT establece en sus dos primeros apartados lo siguiente:

**«1.** Las deudas tributarias de un obligado tributario podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con créditos reconocidos por acto administrativo a favor del mismo obligado, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

**2.** La compensación se acordará de oficio o a instancia del obligado tributario».

Por su parte, el artículo 73 LGT, que lleva por título "compensación de oficio", en la redacción a la sazón vigente, dispone:

**«1.** La Administración tributaria compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo.

Asimismo, se compensarán de oficio durante el plazo de ingreso en período voluntario las cantidades a ingresar y a devolver que resulten de un mismo procedimiento de comprobación limitada o inspección o de la práctica de una nueva liquidación por haber sido anulada otra anterior de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 26 de esta ley.

**2.** 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.

**3.** La extinción de la deuda tributaria se producirá en el momento de inicio del período ejecutivo o cuando se cumplan los requisitos exigidos para las deudas y los créditos, si este momento fuera posterior. El acuerdo de compensación declarará dicha extinción.

En el supuesto previsto en el párrafo segundo del apartado 1 de este artículo, la extinción se producirá en el momento de concurrencia de las deudas y los créditos, en los términos establecidos reglamentariamente».

Como puede comprobarse, en el párrafo primero del apartado 1 se contiene una regla general, cual es que la compensación de oficio de la deuda tiene que encontrarse ya en periodo ejecutivo, regla general que se excepciona en el párrafo segundo del mismo apartado.

Por su parte, en el apartado 2 se incluye una regla específica para la compensación de oficio de deudas entre administraciones públicas. Su antecedente es el artículo 68.2 LGT/1963, que disponía que la extinción total o parcial de las deudas tributarias que las Entidades estatales autónomas, instituciones oficiales y Corporaciones locales tengan con el Estado, podrá acordarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles.

Aunque este precepto tiene la vista puesta en el Estado como acreedor, esa regla también se aplica cuando los acreedores son otros entes públicos, como una Comunidad Autónoma, que es nuestro caso. En ese sentido, el artículo 28 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, prevé:

**«1.** Para realizar el cobro de los tributos y de las cuantías que como ingresos de derecho público debe percibir, la Hacienda de la Comunidad ostentará las prerrogativas establecidas legalmente y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

Salvo que una Ley especial prevea otra cosa, las actuaciones y procedimientos de gestión recaudatoria a realizar por la Comunidad de Madrid serán los previstos en la Ley General Tributaria y su normativa de desarrollo».

Los preceptos legales citados tienen su correspondiente desarrollo reglamentario, representado, fundamentalmente por el ya citado RGR/2005.

Nos interesan de él cuatro artículos, aunque no todos ellos con la misma intensidad.

El 55, que lleva por rúbrica “deudas compensables”, que establece que “las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda pública, tanto en periodo voluntario como en ejecutivo, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con los créditos reconocidos por aquella a favor del deudor en virtud de un acto administrativo.” Su antecedente es el artículo 63 del RGR/1990.

Nos importa retener de él que las deudas compensables son tanto las que estén en periodo voluntario como en ejecutivo y, asimismo, que la extinción por compensación puede ser total o parcial.

El 70, titulado “providencia de apremio”, cuyo apartado 4 dispone:

«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 acudirse, asimismo, a los procedimientos de compensación de oficio y deducción sobre transferencias».

Su antecedente es artículo 106.3 RGR/1990 cuya redacción era:

**«**En los títulos acreditativos de deudas a favor del Estado de Comunidades Autónomas, Organismos autónomos, Corporaciones locales y otras Entidades públicas que por Ley no puedan ser objeto de apremio, no se consignará el importe del recargo, ni la providencia de apremio y se tramitarán conforme al artículo 65 de este Reglamento».

Pero ahora, más que dichos artículos, nos importan otros dos:

El 57, que lleva por título “compensación de oficio de deudas de entidades públicas”, y que dispone:

1. Las deudas vencidas, líquidas y exigibles a favor de la Hacienda pública estatal que deba satisfacer un ente territorial, un organismo autónomo, la Seguridad Social o una entidad

de derecho público serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario.

2. La compensación se realizará con los créditos de naturaleza tributaria reconocidos a favor de las entidades citadas y con los demás créditos reconocidos en su favor por ejecución del presupuesto de gastos del Estado o de sus organismos autónomos y por devoluciones de ingresos presupuestarios.

3. El inicio del procedimiento de compensación se notificará a la entidad correspondiente indicando la deuda y el crédito que van a ser objeto de compensación en la cantidad concurrente".

Y el 58, rotulado "compensación de oficio de deudas de otros acreedores a la Hacienda pública", y que en la redacción a la sazón vigente establece:

**«**1. Cuando un deudor a la Hacienda pública no comprendido en el artículo anterior sea, a su vez, acreedor de aquella por un crédito reconocido, una vez transcurrido el periodo voluntario, se compensará de oficio la deuda y los recargos del periodo ejecutivo que procedan con el crédito.

2. No obstante, se compensarán de oficio durante el plazo de ingreso en periodo voluntario:

a) Las cantidades a ingresar y a devolver que resulten de un mismo procedimiento de comprobación limitada o inspección, debiéndose producir el ingreso o la devolución de la cantidad diferencial que proceda.

b) Las cantidades a ingresar y a devolver que resulten de la práctica de una nueva liquidación por haber sido anulada otra anterior. En este caso, en la notificación de la nueva liquidación se procederá a la compensación de la cantidad que proceda y se notificará al obligado al pago el importe diferencial para que lo ingrese en los plazos establecidos en el artículo 62.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. En este supuesto, procederá la liquidación de los intereses de demora devengados según lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, intereses que serán objeto de compensación en el mismo acuerdo»

Los antecedentes de ambos preceptos son, respectivamente, los artículos 65 y 66 RGR/1990.

El primero de ellos establece en sus tres apartados iniciales lo siguiente:

**«1.** Las deudas a favor de la Hacienda Pública, cuando el deudor sea un Ente territorial, Organismo autónomo, Seguridad Social o Entidad de derecho público, cuya actividad no se rija por el ordenamiento privado, serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario.

**2.** Esta compensación se realizará en primer lugar con los créditos que a favor de las Entidades citadas existan en las correspondientes Delegaciones de Hacienda y, en segundo lugar, con cargo a las cantidades que correspondan sobre los importes que la Administración del Estado deba transferir a aquéllas"

**3.** Cuando existan créditos a compensar en la propia Delegación de Hacienda, se acordará la compensación por el Delegado a propuesta del Jefe de la Dependencia de Recaudación. El acuerdo será notificado a la Entidad deudora».

Por su parte, el segundo, dispone en sus dos iniciales apartados, lo que sigue:

**«1.** Cuando un deudor a la Hacienda Pública no comprendido en el Artículo anterior sea, a la vez, acreedor de la misma por un crédito reconocido, transcurrido el período voluntario, se expedirá certificación de descubierto y se compensará de oficio la deuda, más el recargo de apremio, con el crédito. La compensación será notificada al interesado.

**2.** Será aplicable a dichas compensaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del Artículo anterior».

Tanto en los citados artículos del RGR/2005 como en el RGR/1990, hallamos una diferencia muy significativa para lo que ahora nos ocupa, esa distinción es que cuando no se trata de la compensación de oficio de deudas de entidades públicas, la compensación de oficio comprende "la deuda y los recargos del periodo ejecutivo que procedan con el crédito", en cambio, cuando se trata de la compensación de oficio de deudas de entidades públicas, no se prevé expresamente que la compensación abarque los recargos del periodo ejecutivo. Opinamos que no se trata de un olvido, sino de

una omisión voluntaria. Ello significa que la compensación de oficio de deudas de entidades públicas no comprende los recargos del periodo ejecutivo. Ninguna observación al respecto se hizo en el Dictamen del Consejo de Estado (exp. 849/2005 de 14 de julio de 2005) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación).

En consecuencia, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación.

**CUARTO.-** *Fijación de doctrina.*

La Sección primera formula la siguiente cuestión:

«Primero. Determinar si, procede dictar providencia de apremio contra un Ayuntamiento.

Segundo. En el caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea afirmativa y, si procede incluir los recargos del período ejecutivo en el acuerdo de compensación que se dicte posteriormente».

La disyuntiva que plantea la Sección Primera no se corresponde con el supuesto fáctico, como hemos puesto de manifiesto en el fundamento de derecho primero, por lo que no ha lugar a pronunciarse sobre dicha cuestión

**QUINTO.-** *Resolución de las pretensiones deducidas en el recurso de casación.*

La Comunidad de Madrid solicita la estimación del recurso y, asimismo, que esta Sala declare que en los supuestos de deudas existentes entre diferentes entidades públicas, cuando al finalizar el periodo voluntario no existen créditos compensables pero las circunstancias para la compensación se dan de manera sobrevenida, con posterioridad a haber sido dictada la correspondiente providencia de apremio que incluye el recargo del periodo

ejecutivo, el acuerdo de compensación ha de incluir el citado recargo, toda vez que éste forma parte de la deuda a compensar. La posición del Ayuntamiento de Las Rozas, por el contrario, se concreta en solicitar la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia y, por tanto, la anulación de los actos recurridos.

A la vista lo manifestado en los fundamentos de derecho precedentes, declaramos no haber lugar al presente recurso de casación, con lo cual se estiman las pretensiones del Ayuntamiento de Las Rozas.

**SEXTO.-** *Pronunciamiento sobre costas.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto en lo que se refiere a las causadas en este recurso de casación.

**F A L L O**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**PRIMERO**.- No haber lugar al recurso de casación núm. 1046/2019, interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la sentencia de 29 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso núm. 23/2018, promovido por el Ayuntamiento de Las Rozas, contra la resolución de la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid, de 16 de noviembre de 2017, que desestimó la reclamación formulada contra la resolución de 13 de diciembre de 2016 del Director General de Tributos y de Ordenación y Gestión del Juego recaída en el expediente de

compensación de oficio nº 2016/000228, con lo cual se confirma la sentencia recurrida y, asimismo, los actos recurridos de los que deriva.

**SEGUNDO.-** No hacer imposición de las costas procesales de esta casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara

Dña. Esperanza Córdoba Castroverde

**PUBLICACIÓN**. Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; certifico.