



Roj: **ATS 5122/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:5122A**

Id Cendoj: **28079130012019200795**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **09/05/2019**

Nº de Recurso: **1046/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ M 13016/2018,**  
**ATS 5122/2019**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Fecha del auto: 09/05/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1046/2019

Materia: OTROS TRIBUTOS

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1046/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**A U T O**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Luis Maria Díez-Picazo Gimenez, presidente



D. Rafael Fernandez Valverde  
D<sup>a</sup>. Maria del Pilar Teso Gamella  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Francisco Jose Navarro Sanchis  
D. Fernando Roman Garcia  
En Madrid, a 9 de mayo de 2019.

## HECHOS

**PRIMERO.- 1.** La Letrada de la Comunidad de Madrid, presentó escrito preparando recurso de casación contra la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2018 por la Sección 8<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso nº 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.

**2.** Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

**2.1** Los artículo 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"].

**2.2** 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"].

**3.** Razona 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".

**4.** Subraya que la norma que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal.

**5.** Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se da la circunstancia contemplada en la letra c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ["LJCA"], así como la presunción contenida en el artículo 88.3, letra a), LJCA.

**SEGUNDO.-** La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 1 de febrero de 2019, habiendo comparecido dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 de la LJCA tanto Letrada de la Comunidad de Madrid, recurrente, como el Ayuntamiento de Las Rozas, recurrida.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis, Magistrado de la Sala.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.- 1.** El escrito de preparación fue presentado en plazo ( artículo 89.1 de la LJCA ), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación ( artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2 ) y Comunidad de Madrid, se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89.1 LJCA ).



2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [ artículo 89.2 de la LJCA , letras a), b), d) y e)].

3. En el escrito de preparación del recurso de casación se justifica, con especial referencia al caso, que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque en la resolución impugnada se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que todavía no se ha pronunciado el Tribunal Supremo [ artículo 88.3.a) LJCA ].

Explica, convenientemente, que las sentencias en que se funda la Sala de instancia contemplan un supuesto de hecho diferente. De las razones que se ofrecen para justificar ese interés casacional objetivo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento de dicho Tribunal, por lo que también ha de darse por cumplido el requisito del artículo 89.2.f) LJCA .

**SEGUNDO.- 1.** El artículo 55 del RGR relativo a las "Deudas compensables" 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".

2. Afirma el artículo 57.1 del RGR al regular la "Compensación de oficio de deudas de entidades públicas" que:

"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".

3. En cuanto a los efectos de la compensación el artículo 59.2.a) del RGR dispone que:

"Si el crédito es inferior a la deuda, se procederá como sigue:

a) La parte de deuda que exceda del crédito seguirá el régimen ordinario, iniciándose el procedimiento de apremio, si no es ingresada a su vencimiento, o continuando dicho procedimiento, si ya se hubiese iniciado con anterioridad, siendo posible practicar compensaciones sucesivas con los créditos que posteriormente puedan reconocerse a favor del obligado al pago".

4. También debemos tener en cuenta, a los efectos que aquí nos interesan, el artículo 28 de la LGT , que en lo relativo a los "Recargos del período ejecutivo" señala que:

"1. 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 .

*Los recargos del período ejecutivo son de tres tipos: recargo ejecutivo, recargo de apremio reducido y recargo de apremio ordinario.*

Dichos recargos son incompatibles entre sí y se calculan sobre la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario".

5. A tenor de lo dispuesto en el artículo 58.2 de la LGT , la deuda tributaria estará integrada, en su caso, por:

"a) El interés de demora.

b) *Los recargos por declaración extemporánea.*

c) *Los recargos del período ejecutivo.*

d) Los recargos exigibles legalmente sobre las bases o las cuotas, a favor del Tesoro o de otros entes públicos".

6. El artículo 161 de la LGT , al que se remite el artículo 28 de la LGT , prevé que:

"1. El período ejecutivo se inicia:

a) *En el caso de deudas liquidadas por la Administración tributaria, el día siguiente al del vencimiento del plazo establecido para su ingreso en el artículo 62 de esta ley.*

b) *En el caso de deudas a ingresar mediante autoliquidación presentada sin realizar el ingreso, al día siguiente de la finalización del plazo que establezca la normativa de cada tributo para dicho ingreso o, si éste ya hubiere concluido, el día siguiente a la presentación de la autoliquidación. (...)*

4. El inicio del período ejecutivo determinará la exigencia de los intereses de demora y de los recargos del período ejecutivo en los términos de los artículos 26 y 28 de esta ley y, en su caso, de las costas del procedimiento de apremio".



7. Por último, el artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre) preceptúa:

"1. Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

2. *El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

3. El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial".

**TERCERO.-** La Sentencia en la instancia expone que la única cuestión controvertida entre las partes era la relativa a si procedía incluir los recargos del período ejecutivo en el acuerdo de compensación de oficio de deudas entre Administraciones Públicas, al haberse dictado previamente una providencia de apremio. Cuando se dictó la providencia de apremio no existía deuda compensable.

La sentencia de instancia, con cita de las SSTS de 30 de septiembre de 2005 [(recurso de casación nº (138/2000ECLI:ES:TS:2005:5807 )] y 23 de febrero de 2002 [(recurso de casación nº 8598/1996 (ECLI:ES:TS:2002:1257 )], y, tras reproducir parcial de una sentencia de la misma sección de 17 octubre 2007, [RCA 349/2004 (ECLI:ES:TSJM:2007:13819 )] razona que "la dicción literal del precepto, antes transcrito, no deja lugar a duda alguna: cuando se trate de deudas entre Administraciones Públicas o entidades regidas por el derecho público, como es el caso que nos ocupa, 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 periodo voluntario, se inicia directamente el expediente de compensación, sin que proceda, por tanto, el recargo de apremio sobre la deuda a compensar insito en toda providencia de apremio, conforme al art. 98 del RGR.

Y ello, a diferencia de lo que ocurre con la compensación de deudas de particulares frente a la Hacienda Pública, regulada en el art. 66 del RGR, en la que si procede dicho apremio y consiguiente recargo".

**CUARTO.- 1.** Ciertamente sobre la cuestión que se suscita en el presente recurso de casación, esto es, determinar, si procede incluir los recargos del período ejecutivo en el acuerdo de compensación de oficio de deudas entre Administraciones Públicas, al haberse dictado previamente una providencia de apremio, no existe jurisprudencia.

En la sentencia de 30 de septiembre de 2005 [(recurso de casación nº (138/2000ECLI:ES:TS:2005:5807 )] afirmamos que "En el caso de autos, del examen conjunto de las actuaciones documentadas en el expediente administrativo se deduce que de la relación jurídica, de Derecho público, existente entre la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el Ayuntamiento de Arcos de la Frontera ha surgido una deuda vencida, líquida y exigible, no atendida en tiempo y forma por el Ayuntamiento, lo que facultaba para utilizar el procedimiento de apremio para su recaudación; y al ser en este caso un Ayuntamiento el deudor, dicho procedimiento de apremio quedó sustituido por el procedimiento de compensación de deudas de Entidades públicas", pero no se planteó y, por tanto, no se resolvió sobre la procedencia de incluir el recargo de apremio en el acuerdo de compensación.

Nuestra Sentencia de 23 de febrero de 2002 [(recurso de casación nº 8598/1996 (ECLI:ES:TS:2002:1257 )], con apoyo legal en el artículo 44 de la Ley 11/1977, de 4 de Enero, General Presupuestaria, que tenía una redacción muy distinta al precepto de la actual Ley General Presupuestaria, sostuvo que no era procedente dictar providencia de apremio.

2. Esta cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque las normas que sustentan la razón de decidir de la sentencia discutida no han sido nunca interpretadas por el Tribunal Supremo para una situación de hecho como la contemplada en este litigio (acuerdo de compensación de deudas entre Administraciones Públicas que incluye los recargos correspondientes tras haberse dictado providencia de apremio) [ artículo 88.3.a) LJCA ], tal y como defiende la parte recurrente, por lo que resulta conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que la esclarezca.



**QUINTO.- 1.** En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la LJCA , en relación con el artículo 90.4 de la LJCA , procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión descrita en el punto 1 del fundamento jurídico anterior.

**2.** Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación:

**2.1** 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"].

**2.2** 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"].

**2.3** El artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria ["LGP "].

**SEXTO.-** Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 de la LJCA , este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

**SÉPTIMO.-** Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA , y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA , remitiéndolas a la Sección segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

#### **La Sección de Admisión acuerda:**

**1º)** Admitir el recurso de casación RCA/1046/2019, preparado por la Letrada de la Comunidad de Madrid, contra 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 23/2018 .

**2º)** La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

*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 "].

**4º)** Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

**5º)** Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

**6º)** Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

Así lo acuerdan y firman.

Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Rafael Fernandez Valverde Maria del Pilar Teso Gamella

Wenceslao Francisco Olea Godoy Francisco Jose Navarro Sanchis Fernando Roman Garcia