



Audiencia de Cuentas de Canarias

DICTAMEN ELABORADO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA FORMULADA POR EL PORTAVOZ DEL GRUPO MUNICIPAL PSC-PSOE EN EL AYUNTAMIENTO DE AGAETE SOBRE LA COMPENSACIÓN DE DEUDAS APROBADAS POR DECRETO DE LA ALCALDÍA

Una vez finalizados todos los trámites establecidos en el citado artículo, a continuación se expone el criterio de esta Institución respecto de la consulta planteada:

I.- Jurídicamente se habla de compensar en sentido amplio, como el equivalente de indemnizar o resarcir el daño o los perjuicios inferidos a cualquier persona; no obstante propiamente en el Derecho Privado, ámbito originario de este instrumento jurídico, la compensación tiene una significación propia y bien definida, como causa de extinción total o parcial de dos deudas homogéneas cuando sus titulares sean mutua y recíprocamente acreedor y deudor. Lo más natural, por lo tanto, cuando dos personas se encuentran vinculadas por dos o más relaciones obligatorias, en virtud de las cuales una resulta deudora de la otra y viceversa, es acudir a la compensación de las deudas, dado lo antieconómico que sería acudir al doble pago. Algunos autores han sostenido que a parte de la evitación del doble pago, la compensación también desempeña una cierta función de garantía para los titulares de deudas y créditos recíprocos, pues excluye la posibilidad de que uno de los sujetos, por ser más diligente y consciente de sus propias obligaciones, lleve a cabo la prestación debida y, posteriormente, resulte que el otro desatiende el derecho de crédito del primero.

Todas estas ideas inspiran los artículos 1.156, 1.202 y 1.195 del Código Civil, reguladores de la compensación y de los cuales extraemos los requisitos necesarios para que en el ámbito del Derecho Privado, pueda darse la misma:

- Necesaria reciprocidad entre uno y otro sujeto en las condiciones de deudor y acreedor.
- Ambas deudas han de consistir en una cantidad de dinero, o cosas fungibles de la misma especie.
- Que las deudas estén vencidas, líquidas y exigibles.
- Que sobre ninguna de ellas haya retención o contienda promovida por terceras personas y notificada oportunamente al deudor.

Dándose tales requisitos, el efecto de la compensación sería la extinción de las deudas en las condiciones que prevé el artículo 1.202 del CCv: *“Dicho efecto tiene lugar en la cantidad concurrente, derivando en una compensación total cuando ambos montantes coinciden exactamente, o parcial en los casos de montantes desiguales, y sólo se extinga el crédito menor hasta donde ambos concurren, y subsiste el mayor por la diferencia resultante, la compensación opera aunque no tengan conocimiento de ello los acreedores y deudores....”*



Audiencia de Cuentas de Canarias

Lo que más destacable del precitado artículo es el inciso referido al desconocimiento de deudor y acreedor respecto a la compensación, del que se deduce el carácter automático que en el ámbito del Derecho Civil tiene la compensación: “ipso iure”, es decir, de manera inmediata, por la mera concurrencia de la totalidad de los requisitos señalados en párrafos anteriores y con independencia de los sujetos de las obligaciones.

Esta compensación es la denominada por la doctrina como “compensación legal”, sin que por ello nos olvidemos de la “compensación convencional” o de la “compensación judicial”, en las que a falta de la verificación de los requisitos enumerados en el Código Civil, estarían el acuerdo entre las partes o la resolución judicial, tratándose en ambos casos de figuras residuales y cuya calificación como verdaderas compensaciones ha sido muy discutida.

II.- Aclarada la compensación en nuestro Ordenamiento Jurídico General, en su traslación al ámbito del Derecho Público, y concretamente al campo del Derecho Financiero, hemos de tener en cuenta una serie de peculiaridades y límites que, respecto a la regulación general someramente descrita, se producen.

Señalar la limitación que supone la existencia de unos principios que rigen en materia presupuestaria y que condicionan la clasificación que el legislador tributario realiza de los tipos de compensación y que dista mucho de los supuestos recogidos en el Código Civil y que analizamos con anterioridad. Por otro lado la doble naturaleza contable y administrativa de las distintas fases de ejecución del gasto público en las que se incardina la compensación de deudas tributarias, va a determinar la regulación y la tan discutida rigidez de los requisitos que se deben cumplir para proceder a la misma.

Respecto a la primera de las cuestiones señalada en el párrafo anterior, el artículo 59.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que: “*Las deudas tributarias podrán extinguirse por pago, prescripción, compensación o condonación,..*” y en su artículo 71.1 define la compensación como: “*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*”, distinguiendo en su apartado segundo, la compensación “acordada de oficio”, o a “instancia del obligado tributario”.

Descartada pues la compensación automática, que como regla general opera en el campo del Derecho Civil, en el ámbito del Derecho Financiero a toda compensación debe preceder un acto administrativo (artículo 71.1 de la Ley General Tributaria), que ha de notificarse al interesado, independientemente de que ésta se acuerde de oficio o a instancia del obligado tributario. En el primero de los casos la Administración acuerda de oficio la compensación, sin que pueda ser eludida por el acreedor/deudor de la Administración, y viene prevista en el artículo 73 de la Ley General Tributaria para el cumplimiento de las deudas tributarias en periodo ejecutivo, y con las condiciones y requisitos que en él se señalan.



Audiencia de Cuentas de Canarias

La compensación que tiene lugar a petición de parte o facultativa (artículo 72 de la Ley General Tributaria), es la que quizás guarde mayor relación con el objeto de la consulta y posterior dictamen, y así, el artículo 71.3 de la Ley General Tributaria prevé que los obligados tributarios podrán solicitar la compensación de los créditos y las deudas tributarias de las que sean titulares, en los términos que reglamentariamente se determine.

Ha sido el Reglamento General de Recaudación (en adelante RGR) tanto en su versión del año 1990, como en el vigente, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, el que ha venido a concretar no sólo los requisitos que rodean la compensación facultativa, sino con carácter general, las características de los créditos y las deudas objetos de compensación, en las cuales se reflejan la doble naturaleza administrativa y contable de todo gasto público como ya señalábamos.

Respecto a los créditos, el RGR en su artículo 55 recoge: “Las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda Pública, tanto en período 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*”.

Respecto a este punto mucha ha sido la jurisprudencia existente, teniendo que distinguir la regulación que inicialmente contenía el antiguo Reglamento General de Recaudación de 1990, en el que no se hacía mención expresa a la necesidad del documento contable de reconocimiento del crédito, exigiendo únicamente el acto administrativo firme por el que se reconocía el derecho de crédito del sujeto pasivo frente a la hacienda pública, de la cual se derivan sentencias como la STS 8-3-2004, referida a unos hechos encuadrados dentro de la anterior regulación, en la que se manifiesta que: “...no puede confundirse el reconocimiento de la obligación que no es otra cosa que un acto interno de Tesorería en el que se refleja la anotación en cuenta de los créditos exigibles, con un acto administrativo firme de reconocimiento de un crédito a favor del sujeto pasivo...” Por lo tanto, con anterioridad a la reforma operada en el año 1995 del RGR, no era necesario la existencia del documento contable de reconocimiento de la obligación para que operasen los efectos extintivos de la compensación, siendo suficiente el documento administrativo firme (certificación de obra por ejemplo, tal y como se señala en la citada Sentencia), para que surta efecto la misma.

Sin embargo, con la reforma del RGR en el año 1995, se introduce el requisito de que a la solicitud de compensación formulada por el interesado. Se acompaña de manera obligatoria, el certificado de la oficina de contabilidad del centro gestor del gasto o del pago, en el que se reflejase la existencia del crédito reconocido y pendiente de pago. Es decir, ya no sólo era suficiente el soporte administrativo del crédito, sino, además, el documento contable, para que la compensación surtiese sus efectos; es más, se señalaba el desistimiento como la consecuencia de la no presentación de dicha certificación en tiempo y forma o en el plazo de subsanación. La rigidez del procedimiento generó como consecuencia que la STS 10-7-1996 declarase la nulidad de dicho precepto por considerar que el hecho de que la falta del libramiento de la certificación por la oficina de contabilidad en plazo (circunstancia ajena a la



Audiencia de Cuentas de Canarias

actividad y la voluntad del interesado) pudiese desembocar en un desistimiento, hace gravitar sobre un acto ajeno al interesado (libramiento de la certificación por la oficina de contabilidad) la declaración de desistimiento del procedimiento de compensación y la apertura de la vía de apremio. Por todo lo dicho, en la actual regulación del Real Decreto 939/2005 bastaría el acto administrativo del reconocimiento del crédito, y la justificación de haber solicitado certificado de la oficina de contabilidad del órgano gestor, en el que se refleje la existencia del crédito reconocido y pendiente del pago, lo cual es mucho más razonable y flexible, permitiendo un margen de utilización mayor de la compensación, en aras del principio de economía que inspira la actuación de las administraciones públicas.

III.- Por otra parte los requisitos que deben reunir las deudas son los mismos que los previstos para la compensación civil, es decir, vencidas, líquidas y exigibles (artículo 109 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local). El primero de los requisitos se alcanzará tras el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de la obligación de pago por parte de la Hacienda Pública; el de vencimiento vendrá fijado por la normativa reguladora del tributo, o, en su defecto, por la normativa recaudatoria, según se trate de la recaudación en periodo voluntario o se incurra en vía ejecutiva (compensación de oficio).

Respecto a la exigibilidad, presenta mayores problemas, ya que según la normativa presupuestaria, las obligaciones de pago sólo son exigibles de la Hacienda Pública cuando existe dotación presupuestaria (Principio de Presupuesto Bruto). En la legislación de Régimen Local, al regular la compensación, no se establece de forma expresa la obligatoriedad del respeto a dicho principio, si bien es verdad que tampoco le exime de su aplicación.

La utilización de la Compensación como otra fórmula jurídica de extinción de las obligaciones tributarias, es perfectamente lícita dentro de los límites y con los requisitos contenidos en la normativa de aplicación, y comentados tanto en el presente Informe como en el Dictamen redactado por el Área de Ayuntamientos, y remitido al Servicio Jurídico, por lo que éste se entiende ajustado a Derecho.

A la vista de lo expuesto con anterioridad, se concluye que la utilización de la compensación como fórmula jurídica de extinción de las obligaciones tributarias es perfectamente lícita dentro de los límites y con los requisitos contenidos en la normativa de aplicación, expuestos en el presente Dictamen”.

Santa Cruz de Tenerife a 30 de noviembre de 2006