

El debate sobre el abono de intereses en el pago de prestaciones de la Seguridad Social se salda con una negativa (por ahora)

No se conceden intereses en la demora del pago del complemento de maternidad al varón reclamante por entender que ni la Administración está obligada cuando se trata de una prestación de la Seguridad Social ni procede una vez que ha sido concedida la debida indemnización por daños y perjuicios, que englobaría asimismo los intereses demandados.

LOURDES LÓPEZ CUMBRE

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. **Interesante la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril del 2025, Jur. 82468, pero más interesante el debate interno entre los votos mayoritario y particular**

La discusión se centra en si el Instituto Nacional de la Seguridad Social debe ser condenado al pago de intereses moratorios sustantivos del complemento de maternidad por aportación demográfica. Procede recordar que dicho organismo ha venido demorando el pago del comple-

mento de maternidad por aportación demográfica a pesar de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya había dictado la Sentencia de 12 de diciembre del 2019 (C-450/2018), en que declaraba la existencia de una discriminación directa por razón de sexo —acaba de volver a pronunciarse ahora, en relación con el complemento para la reducción de la brecha de género del artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), declarándolo asimismo discriminatorio para

el varón en su Sentencia de 15 de mayo del 2025, asuntos C-623/23 y 626/23—. Por su parte, en la Sentencia de 14 de septiembre del 2023 (C-113/22), el mismo tribunal estimó que el órgano jurisdiccional nacional debía fijar una indemnización que permitiera compensar íntegramente los perjuicios efectivamente sufridos como consecuencia de aquella discriminación, incluidas las costas y los honorarios de abogado en que el interesado hubiera incurrido con ocasión del procedimiento judicial. En cumplimiento de esa sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó la Sentencia de 15 de noviembre del 2023, Ar. 5166, condenando a una cantidad económica (1800 euros) para compensar los daños y perjuicios sufridos por el varón discriminado por la negativa de la entidad gestora a reconocerle el complemento, pretendiendo reparar en su integridad con dicha cantidad el perjuicio sufrido por el derecho fundamental vulnerado y el derivado de tener que acudir a los órganos de la jurisdicción social. La eventual zozobra moral o las molestias materiales derivadas de ese acudimiento a los órganos de la jurisdicción social quedarían englobadas en esta reparación a tanto alzado.

Pues bien, en la sentencia recurrida se dispone que el complemento por maternidad, reconocido desde la fecha en que se dispuso la jubilación del demandante, deberá ser acompañado por el abono de los intereses legales devengados desde la interposición de la reclamación previa hasta la fecha de la resolución en la que se reconoce el complemento. Sin embargo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social se opone a esta condena alegando la aplicación del artículo 24 de la Ley General Presupuestaria (LGP), en virtud del cual, «si la Administración no pagara al acree-

dor de la Hacienda Pública estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. En materia tributaria, de contratación administrativa y de expropiación forzosa se aplicará lo dispuesto en su legislación específica».

2. La solución aceptada por la mayoría de la Sala de lo Social secunda la posición del Instituto Nacional de la Seguridad Social, estimando que no procede el pago de intereses en el abono de la pensión. Su posición se basa en distintos argumentos que resumidamente se exponen a continuación.

En primer lugar, que el sistema de la Seguridad Social distingue entre la relación jurídica de cotización y la de protección o prestación, no sólo en su régimen jurídico, sino por lo que respecta a los intereses. Así, y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 23, 25, 26, 28, 31-34, 38, 295, 308, 319, la disposición adicional cuadragésima cuarta y la disposición transitoria vigésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social, todos ellos se refieren a los intereses que se han de abonar en la cotización, esto es, en la deuda contraída entre el cotizante y la Seguridad Social. Pero la norma no regula los intereses en la relación de protección entre el beneficiario y la Administración de la Seguridad Social, a excepción de un supuesto, el artículo 295.3 de dicha ley, en el que se prevé el devengo de intereses cuando se acuerda el fraccionamiento de pago para el reintegro de las prestaciones

por desempleo indebidamente percibidas. «Esa norma evidencia que, cuando la LGSS ha querido condenar al pago de intereses, lo ha hecho. En la relación de protección, la LGSS sólo condena al pago de intereses moratorios cuando el beneficiario del desempleo elude el pago inmediato y se beneficia de un fraccionamiento. Esa demora en el reintegro justifica los intereses. Pero sólo en ese caso. Por el contrario, cuando el pago es inmediato, el beneficiario no abona intereses» (FJ 3, STS de 7 de abril citada). En el resto de los supuestos no se exige el pago de intereses moratorios. La regla es igualmente aplicable cuando el deudor es el beneficiario, pues el artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social, al regular el reintegro de prestaciones indebidadas, no impone al beneficiario el abono de intereses moratorios cuando debe reintegrar la prestación: «Incluso cuando el beneficiario actúa de mala fe (por ejemplo, oculta sus ingresos para conseguir una prestación no contributiva), debe reintegrar la prestación sin abonar intereses» (FJ 3).

En segundo lugar, y analizando la doctrina constitucional disponible a estos efectos, se considera que la relación de cotización, en la que sí se devengan intereses moratorios, no constituye un término de comparación homogéneo para aplicar la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución española: «Es verdad que la Administración de la Seguridad Social percibe intereses moratorios. Pero sólo los cobra en la relación de cotización, en la que también abona intereses moratorios con estricta igualdad [...]. La tesis contraria podría conducir a que se devengasen intereses moratorios en contra del beneficiario: cuando un ciudadano percibiera una prestación indebidamente, además de reintegrarla, también tendría que abonar

los intereses de una deuda que podría alcanzar los cinco años de devengo [...]. No podemos aceptar esa tesis. El hecho de que en la relación de cotización se devenguen intereses moratorios, no significa que, por aplicación de la citada doctrina constitucional, se devenguen también en la relación de protección porque no son términos de comparación homogéneos». (FJ 3)]

En tercer lugar, se desestima la aplicación de lo dispuesto en el artículo 1100 del Código Civil. Cabría apreciar la aplicación supletoria de los artículos 1100 y 1108 de este código, respectivamente, toda vez que su artículo 4.1 establece una cláusula general de supletoriedad. Pero se descarta dicha supletoriedad por entender que la norma específica, en este caso, la Ley General de la Seguridad Social, no tiene ninguna laguna en la materia, toda vez que la normativa de la Seguridad Social sí regula expresamente los intereses de demora en los preceptos ya mencionados, por lo que resulta innecesaria la aplicación de norma supletoria: «Además, la propia naturaleza de los intereses moratorios del artículo 1108 en relación con el artículo 1100 del Código Civil, propios del ordenamiento privado, impide su aplicación a estas prestaciones públicas. Esos preceptos exigen que haya una obligación líquida y vencida y que el acreedor intimé la mora mediante la reclamación de la deuda [...]. Si aplicásemos supletoriamente los artículos 1108 y 1100 del Código Civil a las prestaciones de la Seguridad Social, habida cuenta de que el reconocimiento de estas prestaciones no es inmediato sino que normalmente transcurre un lapso temporal desde la fecha de solicitud de la prestación hasta la fecha en la que se comienza a abonar (mientras se tramita la solicitud), en todos los reconocimientos de

prestaciones de la Seguridad Social se devengarían intereses moratorios a cargo de la Administración de la Seguridad Social. La *voluntas legis* (voluntad de la ley) de la Ley General de la Seguridad Social no es imponer el pago de dichos intereses moratorios» (FJ 4).

De hecho, algunas prestaciones pueden solicitarse antes de la fecha de sus efectos económicos, por lo que los intereses moratorios no podrían devengarse desde la fecha de la solicitud de la pensión (la intimación de la mora), sino, en todo caso, desde la fecha de efectos económicos de la prestación. Incluso en algunos casos no existe solicitud por el principio de automaticidad, por lo que se trataría de una deuda reconocida sin intimación de la mora. En definitiva, la Ley General de la Seguridad Social constituye «*lex specialis* (ley especial) caracterizada por su vocación de completitud que no tiene una laguna en esta materia que deba completarse mediante la aplicación supletoria del Código Civil» (FJ 4).

En cuarto lugar, se considera que la Seguridad Social forma parte del sector público institucional estatal (art. 2.2h LGP), pero no de la Hacienda Pública estatal. De hecho, la exposición de motivos de la Ley General Presupuestaria determina el carácter supletorio de las normas contenidas en ella respecto de la gestión de las cuotas y demás ingresos de derecho público de la Seguridad Social, siempre en defecto de lo establecido en la Ley General de la Seguridad Social y de las disposiciones especiales aplicables a cada uno de los ingresos. Y, así, de acuerdo con el artículo 4.2 de la Ley General Presupuestaria, se someterán a su normativa específica «los principios y normas que constituyen el régimen jurídico del sistema de la

Seguridad Social, así como el establecimiento, reforma y supresión de las cotizaciones y prestaciones del sistema». Por su parte, la sección segunda del capítulo II del título I —«Régimen jurídico de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal»— prevé que la gestión de las cuotas y de los demás ingresos de derecho público de la Seguridad Social se regulará por lo establecido en la Ley General de la Seguridad Social y por las disposiciones especiales aplicables a cada uno de los ingresos, rigiendo en su defecto las normas establecidas en esta sección. Sin embargo, la sección cuarta del capítulo II del título I —«Obligaciones de la Hacienda Pública estatal»—, en la que se incluye el artículo 24 de la Ley General Presupuestaria —«Intereses de demora»—, no dispone de una intervención en similar sentido. La Sala reconoce que ha condenado a las Administraciones Públicas al abono de los intereses moratorios procesales en algunas ocasiones (SSTS de 31 de enero del 2020, Ar. 698, y de 24 de enero del 2023, Ar. 1992). Sin embargo: «la aplicación del artículo 24 de la Ley General Presupuestaria en ningún caso puede suponer la condena al pago de intereses moratorios desde el día en que debió reconocerse la prestación de la Seguridad Social, en los casos en que la entidad gestora inicialmente deniega una prestación de Seguridad Social y posteriormente se reconoce el derecho a percibirla, porque ese precepto exige que se dicte una resolución judicial o que reconozca una obligación, que se notifique al interesado, que transcurran tres meses sin que la Administración le pague y que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. Además, hemos explicado que el sistema de la Seguridad Social se rige por su propia *lex specialis*, que únicamente condena

al pago de esos intereses moratorios sustantivos cuando se acuerda el fraccionamiento de pago para el reintegro de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas» (FJ 5).

La indemnización por el retraso en el abono de una pensión, contiene todas las partidas, incluidos los intereses

Por último, y teniendo en cuenta que la doctrina judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea prevé, como se indicara, que los órganos jurisdiccionales competentes en materia de seguridad social concedan una indemnización a las víctimas de una discriminación, pero que el ordenamiento jurídico interno no dispone la condena al pago de intereses moratorios de las prestaciones de la Seguridad Social, carece de fundamento la concesión de estos últimos, por cuanto los daños y perjuicios deberán ser compensados con la citada indemnización.

3. Por su parte, el voto particular (avalado por seis firmantes) se basa en los siguientes argumentos, asimismo expuestos en este análisis necesariamente de forma sucinta:

Primero, se basa en que la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre del 2023, Ar. 5166, en la que se fija una indemnización de 1800 euros en todos los casos, no señala «ni directa, ni indirectamente, que en tal cantidad estuviesen comprendidos los intereses, ya que la indemnización establecida giraba en torno a la vulneración del derecho fundamental a la igualdad y a su íntegra reparación,

pero no afectaba a la cuantía de lo debido» (fundamento 1 del voto particular [VP], STS de 7 de abril). Por dos razones: una, porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó que fuera el órgano jurisdiccional nacional el que concretara la reparación, referida, exclusivamente, a los daños derivados de la discriminación; y, otra, porque los intereses, en cualquier caso, son refractarios a cualquier tipo de generalización y establecimiento de cantidad

única a tanto alzado, ya que su importe está directamente conectado con el espacio temporal al que en cada supuesto se refieren.

Segundo, en que la jurisprudencia distingue nítidamente entre intereses moratorios sustantivos y procesales. Y, así: «los intereses moratorios sustantivos indemnizan al acreedor de una obligación dineraria que ha sufrido un retraso en el pago. Sirven para corregir la pérdida de poder adquisitivo de la moneda y el perjuicio consistente en la no disposición patrimonial de la cantidad debida en el tiempo exigible. Su finalidad es reponer al acreedor a la situación patrimonial en que se encontraría de haberse satisfecho la deuda puntualmente. Es necesario que se trate de una deuda vencida, líquida y exigible, condiciones que, normalmente, constata la sentencia que reconoce [l]a deuda con efectos desde su reclamación; de ahí que los intereses se devenguen para paliar el perjuicio sufrido por el retraso en cobrar [l]a deuda debido a la necesidad de acudir al proceso para obtener una sentencia que la reconozca. Los intereses moratorios sustantivos se devengan a favor del acreedor desde que el deudor incurre en mora en el cumplimiento

de una obligación (art. 1108 del Código Civil). La constitución en mora afecta a los obligados a entregar o hacer alguna cosa desde que el acreedor les exija judicial o extrajudicialmente el cumplimiento de su obligación (art. 1100 del Código Civil). Se calculan conforme a lo convenido y, en defecto de pacto, con el interés legal del dinero (art. 1108 del Código Civil)» (fundamento 2 VP).

Por su parte, los intereses moratorios procesales cumplen una doble función: se resarce con ellos en sentido amplio el perjuicio que, para quien ha vencido en el juicio, se deriva de la demora en ejecución de una sentencia judicial favorable, protegiendo así el interés en obtener satisfacción material de su pretensión, sin el deterioro de la depreciación monetaria; y, por otra parte, el abono de los intereses procesales tiene también un alcance disuasorio de la interposición de recursos infundados, como pone de relieve el recargo de dos puntos sobre el interés legal del dinero. Se devengan a favor del demandante desde que se dicta una sentencia o resolución judicial que condena al pago de una cantidad de dinero líquida. Se calculan conforme al interés legal del dinero incrementado en dos puntos o el que corresponda por pacto de las partes o por disposición especial de la ley (art. 576.1 LEC). Estos intereses procesales tienen un tratamiento especial para las Administraciones Públicas, tal como dispone el artículo 576.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), régimen contenido en el artículo 24 de la Ley General Presupuestaria, según el cual, si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abo-

narle el interés legal del dinero establecido en la Ley de Presupuestos, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. Pues bien, considerando decisiones judiciales previas (SSTS de 31 de enero del 2020, Ar. 698, y de 24 de enero del 2023, Ar. 1992, asimismo citadas en la sentencia), se estima que los intereses prescritos por el artículo 24 de la Ley General Presupuestaria son intereses de ejecución de sentencia (de demora procesal). Y, así, si la Administración supera el plazo legal de pago de tres meses establecido, dichos intereses se devengarán a partir de la notificación de la sentencia de instancia. Es una doctrina asimismo aplicable a las entidades gestoras pues, recordando distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el reconocimiento a determinados entes públicos de un estatuto personal —en cuanto al devengo de intereses por el impago de sus deudas— que, sin atender a la naturaleza de la obligación de que se trate o de la relación jurídica en cuyo seno se haya producido, equivalga a la exoneración del pago de intereses, al condicionarlos al reconocimiento de la deuda por la Administración, vulnera el artículo 14 de la Constitución española.

Por consiguiente, en tercer lugar, y salvo que existan leyes especiales que dispongan lo contrario, la indemnización de daños y perjuicios por incurrir en mora en el cumplimiento de una obligación de pago de una cantidad, cualquiera que sea su naturaleza, conllevará un interés por mora, cuyo importe vendrá determinado por la ley, salvo que exista pacto en contrario. Y esa situación de mora no sólo se produce por haber existido una resolución judicial, sino, especialmente, porque

lo que se quiere proteger es una restitución integral desde el momento en que el deudor no cumple. No existe, en consecuencia, «óbice legal alguno para entender que, atendiendo a las previsiones del artículo 1101 y 1108 del Código Civil y demás preceptos contemplados en otras disposiciones (procesales o especiales), las Administraciones Públicas deban responder de intereses sustantivos, porque no existe norma alguna que las excluya ni con carácter general, ni respecto de las obligaciones de seguridad social» (fundamento 4 VP). Siendo la normativa de la Seguridad Social ley especial frente al derecho común, en ella no hay previsión alguna sobre los intereses moratorios que aplicar en materia de prestaciones: ni se establece ni se excluye. Y ése es precisamente el fundamento de la aplicación de la norma común (art. 4.3 del Código Civil) por cuanto, ante el silencio de la ley específica, puede y debe actuar la norma supletoria, en especial, en supuestos como el presente en el que la aplicación de la norma civil sirve, precisamente, para hacer efectivo el principio tuitivo que preside el ámbito normativo del sistema de protección social.

Tal conclusión no se encuentra empañada por el hecho de que la normativa de la Seguridad Social sólo reconozca intereses de demora al regular la mora en la cotización a la Seguridad Social, puesto que tal regulación no impide que, en otros supuestos —singularmente en las relaciones prestacionales—, pueda aplicarse la norma común. La satisfacción íntegra del derecho del beneficiario de una prestación de la Seguridad Social que la entidad gestora le ha denegado indebidamente no se satisface únicamente con su reconocimiento posterior y con una condena que comporte una fecha de efectos anterior

a la resolución judicial con la condena al abono de los correspondientes atrasos. Su total e íntegra satisfacción sólo se producirá cuando se le compense por ese tardío reconocimiento y por el retraso en la correspondiente percepción económica, compensación que se produce —a falta de otras medidas no previstas en las normas— con la condena al pago de los correspondientes intereses. «Lo anterior no significa que en toda denegación de un derecho prestacional se deba suponer que la entidad gestora incurra en mora. Los intereses sustantivos se generarán siempre y cuando estemos ante deudas no controvertidas, ciertas, líquidas y exigibles. Es constante la jurisprudencia que ha venido sosteniendo que sólo procede el pago del interés por mora cuando se trata de deudas no controvertidas o cantidades vencidas y líquidas al estar ante una accesoria, que precisa de una obligación principal porque la existencia de un crédito exigible precisa un acto de reconocimiento de la obligación de cuyo incumplimiento parte el devengo de intereses» (fundamento 5 VP). Lo que ocurre en el supuesto examinado es que se ha producido la denegación totalmente injustificada de un complemento de aportación demográfica que tenía que haber sido reconocido en la resolución que había de dar respuesta a la solicitud del beneficiario.

Finalmente, el voto particular tilda la consecuencia alcanzada por la sentencia mayoritaria de simple, a saber, en el ámbito prestacional de la protección social y, en concreto, de la Seguridad Social, no caben los intereses de demora. «Dicho de otra forma: por tarde que la justicia repare una denegación prestacional injustificada, el beneficiario no tiene derecho a la restitución íntegra de su prestación ya que,

siempre, la restitución sólo alcanzará al nominal económico al que tenía derecho en el momento del hecho causante sin que tal cantidad pueda ser incrementada con el interés legal. De esta forma se configura jurisprudencialmente un reducto —el de las prestaciones de protección social— en el que no cabe la *restitutio in integrum*; reducto del que son sujetos perjudicados aquellos que, por definición, resultan ser los más necesitados; aquellos a quienes el Estado les concede una especial protección para paliar o cubrir sus situaciones de necesidad que, por morde la interpretación mayoritaria, nunca llegará a ser íntegra o completa» (fundamento 6 VP).

4. Es un debate de suma importancia que posiblemente aún no se haya cerrado, dada la exigua mayoría que opta por la no concesión de intereses.

Existe una tesis rigorista y excesivamente apegada a los términos literales de la norma —la mayoritaria que entiende que la ley sólo impone el pago de intereses en la cotización y no en la prestación— y una tesis más privatista que prima el objeto de la regulación entendiendo que se trata de la reparación íntegra de un daño que exige el abono de intereses. La primera conlleva un riesgo evidente, que consiste en dejar insatisfecha la reparación de un daño que la Administración de Seguridad Social genera por el retraso de su actuación. La segunda no está exenta de problemas por cuanto supone, en puridad,

conceder intereses en todas aquellas actuaciones prestacionales demoradas en su concesión. La primera tiene a su favor todas las precisiones legales en las que se establece el pago de intereses y la ausencia de esta obligación en el resto. La segunda dispone asimismo de una regla incontestable, y es que la normativa de la Seguridad Social no prohíbe el pago de intereses, por lo que nada obsta a su aplicación. Sin embargo, y resultando el debate de máximo interés, cabría considerar una de las claves expuestas por ambas tesis, bien que con apreciación dispar; se trata de la aplicación supletoria de la norma civil prevista cuando existe una laguna en la norma especial. Y, realmente, considerando no la interpretación literal, pero sí la interpretación sistemática que asimismo imponen los principios civilistas, la normativa de la Seguridad Social pretende la imposición de intereses en el pago de la cotización, no así en la demora de la prestación. Podrá resultar cuestionable, mas, ante la vigencia en el ordenamiento, sin reproche de constitucionalidad, de la normativa especial expuesta en el análisis de la sentencia, y siendo, como se expone, una cuestión controvertida sólo resuelta por ahora con estos pronunciamientos, no parece que los intereses deban imponerse en la demora prestacional, cuando, por lo demás, la indemnización de 1800 euros fijada en su día por este retraso contenía todas las partidas derivadas del daño causado, también la de un sedicente daño moratorio por no haber abonado la cantidad previamente.