

**DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO**  
**Universidad de Huelva**

**LA RECAUDACIÓN DE DEUDAS POR CUOTAS DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL EN LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS**

*STS de 15 de agosto de 2001 (Recurso de Casación nº 2293/2000)*

**M<sup>a</sup> LUISA PÉREZ GUERRERO\***

**SUPUESTO DE HECHO:** La Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de agosto de 2001, resuelve el recurso extraordinario de casación en interés de ley nº 2293/2000, que trae causa, a su vez del recurso contencioso-administrativo cuyo objeto lo constituye la pretensión del Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) frente a la resolución de la Dirección Provincial de Cádiz de la TGSS, de 3 de abril de 1997, que desestimaba el recurso deducido por dicha Corporación municipal contra la reclamación por impago de cuotas a la Seguridad Social correspondientes al mes de julio de 1996; si bien la cuestión central abordada por la sentencia versa sobre el procedimiento aplicable a la reclamación de deudas a las Corporaciones locales y la procedencia o no de los recargos por mora y apremio .

**RESUMEN:** En los procedimientos recaudatorios seguidos por la Tesorería General de la Seguridad Social por deudas de las Administraciones locales procede la reclamación del recargo de mora correspondiente en los pagos efectuados fuera del período reglamentario, cuyo devengo se produce hasta el momento del ingreso efectivo del pago o en que resulta posible la deducción o compensación de deudas.

---

\* Profesora Ayudante de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

**ÍNDICE:**

- 1. Cuestiones planteadas**
- 2. La especialidad de la cotización de las Administraciones Públicas a la Seguridad Social**
- 3. Las especialidades en la recaudación de los recursos del sistema de Seguridad Social**
- 4. Los recargos por mora o apremio**
- 5. Conclusiones**

**1. CUESTIONES PLANTEADAS**

En la citada sentencia, el Tribunal Supremo elabora la doctrina legal aplicable a diferentes cuestiones controvertidas que son expuestas en el recurso de casación.

En primer lugar, se plantea la idoneidad de aplicar las normas del Reglamento General de Recaudación (RGR), como supletorio al procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social. Al respecto, el Tribunal Supremo aclara que, en efecto, ante el silencio del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social (RGRSS) será de aplicación el RGR; y se remite, para apoyar la citada doctrina, a pronunciamientos anteriores como el fijado en la Sentencia de 28 de abril de 1999. Idéntica previsión es, además, la contenida en la Disposición Final Primera del RGRSS.

En segundo lugar, aborda el Tribunal la necesidad de aplicar las normas específicas de la Sección 3ª del Capítulo VI del Título I del RGRSS, para la reclamación de las deudas con la Seguridad Social de las Corporaciones locales; procedimiento especial de deducción o compensación que será de aplicación cuando son deudoras las Administraciones Públicas o entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, pero dependientes de aquéllas.

En tercer lugar, se cuestiona la procedencia del recargo de apremio y/o de mora en el procedimiento recaudatorio aplicado a la reclamación de deudas de la Corporación local; al hilo de lo cual, el Tribunal Supremo realiza una reflexión acerca de la verdadera naturaleza de ambos recargos.

**2. LA ESPECIALIDAD DE LA COTIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Por todos es conocida la diferente tipología que puede adquirir el personal al servicio de las Administraciones Públicas; así como que el personal laboral o funcionario a su servicio deberá encuadrarse en el Régimen General de la Seguridad Social, o en el Especial que le corresponda, debiéndosele aplicar en este caso la misma normativa que al resto de los trabajadores incluidos en dicho régimen. Ello incluye, por tanto, la obligación de alta y cotización a la Seguridad Social de acuerdo con las normas al respecto. No obstante, no

podemos olvidar que, como ordena la tradición, la protección social de los funcionarios públicos, cualquiera que sea la Administración para la que presten sus servicios, ha estado caracterizada por sus múltiples especialidades; que incluso se han extendido al resto del personal al servicio de las mismas. Y no tendría sentido este tratamiento diferenciado de la Administración Pública, incluso cuando actúa como un empresario más, sino fuera por la necesidad de proteger el interés general y los fondos públicos por ella gestionados, que le hacen revestirse, en sus actuaciones, de ciertas garantías y procedimientos específicos en defensa de ese interés general.

Tal es el caso del régimen jurídico aplicable al pago de las deudas por cuotas y otros recursos de la Seguridad Social respecto del personal de la Administración General del Estado en situación de alta en el Régimen General o en el Régimen Especial correspondiente de la Seguridad Social. Hemos de aclarar que esta específica regulación del cumplimiento de las obligaciones con el Sistema ha sido modificada recientemente a través de la Orden de 9 de abril de 2001, que vino a modificar la Orden de la Presidencia del Gobierno de 8 de septiembre de 1981, modificada a su vez por Orden de 30 de agosto de 1984, que reguló el procedimiento especial para el pago de las cuotas de la Seguridad Social del personal de la Administración del Estado afiliado al Régimen General de la Seguridad Social; y que deroga, a su vez, la Orden de 7 de abril de 1993, sobre el sistema especial de pago de cuotas y pensiones de los funcionarios de la Administración Local, vigente en la fecha en que sucedieron los antecedentes de hechos de la Sentencia comentada. No obstante, nos parece interesante analizar la actual regulación, ya que la doctrina emanada del Tribunal Supremo no resulta incompatible con la misma; sino que, más bien, adelanta las líneas de dicha regulación.

En primer lugar, la Orden de 9 de abril de 2001 afecta tanto al personal funcionario como laboral, en línea con la actual tendencia doctrinal y jurisprudencial que se inclina por una aplicación del principio de no discriminación en éste ámbito, que impediría el tratamiento desigual e injustificado entre quienes *prestan sus servicios para el mismo sujeto*<sup>1</sup>, aunque éste sea un sujeto tan especial como la Administración Pública. Así, la Orden se dirige al personal al servicio de la Administración, que preste servicios en la Administración General del Estado y se halle en situación de alta en el Régimen General o en otros Regímenes del Sistema de la Seguridad Social, cuya gestión en materia de afiliación, altas, bajas y variaciones de datos, cotización y recaudación corresponda a la TGSS y cuyas retribuciones y cuotas correspondientes se satisfagan con cargo a los créditos cifrados en las distintas Secciones del Presupuesto de Gastos del Estado.

---

<sup>1</sup> PRADO DE REYES, "Las peculiaridades de la relación de trabajo en el empleo público", en *Actualidad Laboral*, tomo I-1990.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Orden de 2001, la motivación de la regulación específica del pago de deudas por cuotas a la Seguridad Social respecto del citado personal laboral o funcionario, viene determinada por la especial naturaleza de la prestación de servicios del mismo; las peculiaridades que concurren en éste, la amplitud de su ámbito de aplicación así como la regulación especial de sus procesos de pagos, vienen originando una excesiva complejidad en el pago de sus cuotas a la Seguridad Social o de otros recursos de la misma por el procedimiento ordinario y por parte de los órganos o unidades correspondientes de los distintos Departamentos Ministeriales obligados al cumplimiento de la obligación de cotizar. Para paliar los efectos de la citada complejidad y con el único objetivo de simplificar y agilizar el sistema recaudatorio para estos casos, se propone la sustitución del sistema habitual por uno de pagos parciales a cuenta con regularizaciones anuales ante la Tesorería General de la Seguridad Social, autorizados genéricamente en el artículo 18.2 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social (RGRSS, en adelante).

Así, las cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, relativas al personal, funcionario o laboral, de la Administración General del Estado en situación de alta en el Régimen General o Especial correspondiente de la Seguridad Social, se liquidarán e ingresarán de acuerdo con las normas de cotización y recaudación aplicables en el Régimen General o Especial correspondiente, con algunas particularidades:

- El procedimiento consiste en la realización de un pago mensual a favor de la TGSS, por el Ordenador de Pagos de cada Departamento –ministerial, en el caso que nos ocupa–.

- La cantidad a pagar equivale a la doceava parte de la suma de una serie de conceptos indicados en el artículo 4º de la citada Orden Ministerial –tales como el de la liquidación del ejercicio anterior, incrementada en el mismo porcentaje en que lo hagan las bases máximas de los grupos de cotización al Régimen General de la Seguridad Social; más el importe de las reclamaciones de deuda generadas por cada Departamento, que hayan entrado en la regularización del ejercicio anterior–.

- Finalizado el período de recaudación de enero a diciembre, ambos inclusive, de cada ejercicio económico, la TGSS y el Ordenador de Pagos de cada Departamento Ministerial procederán a la liquidación definitiva de las deudas correspondientes al año natural conforme a las reglas expresadas en el artículo 6º de la Orden.

- Fijada la deuda de forma definitiva en vía administrativa por la TGSS, si la diferencia resultante fuere a favor de un Departamento Ministerial, aquélla deberá abonar su importe dentro del mes siguiente al de la notificación de la regularización, aplicándose, en otro caso, el correspondiente procedimiento de deducción. Mientras que si resulta a favor de la TGSS, será el Ordenador

de Pagos de cada Departamento el que debe realizar el ingreso en idéntico plazo; procediéndose, en defecto de pago, a la reclamación de dicho importe a través de los procedimientos de deducción y de requerimiento, en los términos previstos en el artículo 167 del RGRSS y demás normas de desarrollo.

De acuerdo con la Disposición Adicional Segunda de la Orden de 9 de abril de 2001, por la que se deroga la Orden de 7 de abril de 1993 – dictada en desarrollo del RD 480/1993, de 2 de abril, por el que se integraron en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local, en materia de cotización y pago de pensiones –; se concede a las Corporaciones Locales acogidas o que pudieron acogerse al sistema de la Orden de 7 de abril de 1993, la posibilidad de optar por efectuar el pago de cuotas de Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta correspondiente a su personal a través de el sistema expuesto. Para lo cual bastaría con comunicarlo a la TGSS, indicando el importe de la entrega mensual calculado en base a los criterios que ya hemos mencionado.

En conclusión, es evidente que la Orden de 2001 no resultaba aplicable a los antecedentes de hecho de la Sentencia; no obstante, sí lo era la Orden de 1993, que contemplaba un sistema de cotización en cierto modo similar al actual. Por esto, consideramos que la doctrina elaborada por el TS ante la cuestión planteada en la Sentencia, al no considerar extremos que hayan sufrido una modificación de fondo, resulta compatible y aplicable a cualquier situación que se planteara al amparo de la nueva regulación.

Una vez descritas las especialidades en el pago de las deudas por cuotas a la Seguridad Social de las Corporaciones Locales, consideramos necesario tratar también las especialidades de la reclamación de dichos pagos por la TGSS.

### **3. LAS ESPECIALIDADES EN LA RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

A las especialidades en la cotización al sistema de Seguridad Social, se unen las especialidades en el procedimiento para la reclamación de deudas por cuotas y otros recursos de recaudación conjunta. Como sabemos, la Disposición Adicional 24ª LGSS y el artículo 1 RGRSS prevén la exclusión del procedimiento recaudatorio común –así como de las normas relativas a inspección– los Regímenes Especiales de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios de la Administración de Justicia, que continuarán rigiéndose por sus normas específicas. Ello nos llevaría a descartar a dicho personal al servicio de las Administraciones Públicas del procedimiento ordinario de recaudación, para aplicarle el procedimiento especial previsto en el artículo 167 del RGRSS.

Así, el RGRSS prevé en el artículo 167 el procedimiento a seguir en el supuesto en que, agotado el plazo de ingreso de las deudas – o, en su caso, el establecido para el cumplimiento de la reclamación administrativa de la deuda o de la resolución recaída en el recurso formulado frente a la misma –, no se hubiese producido el ingreso. Existen, pues, dos posibilidades: La primera opción consistiría en el despacho de un mandamiento de ejecución sobre las garantías constituidas o proceder al embargo de los bienes de su patrimonio susceptibles de ejecución; siempre que no estén afectados por la condición de bienes “inembargables”; que *constituye la regla general*<sup>2</sup>.

Así, como expresa el propio Tribunal Supremo en relación a las Corporaciones locales en la Sentencia comentada, «contra los fondos, derechos, valores y bienes de los entes locales no puede despacharse mandamiento de ejecución ni dictarse providencia de embargo». Y es por ello que «su realización no sigue los trámites ordinarios del procedimiento de apremio para su recaudación en vía ejecutiva, sino que se documentan por la TGSS para su deducción de las transferencias que por la Administración del Estado hubieran de efectuarse a favor de dichas Administraciones en la forma y con arreglo al procedimiento establecido en la Sección 3ª del Capítulo VI del Título I del propio Reglamento». Esta sería, pues, la segunda opción y la más conveniente.

El procedimiento descrito en la citada Sección 3ª (artículos 54 a 58) –desarrollado, a su vez por los artículos 43 a 47 de la Orden de 26 de mayo de 1999–, es el denominado «procedimiento de deducción de deudas»; aplicable tanto a la Administración General del Estado, como a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones, los Cabildos, Ayuntamientos y demás entidades que integran la Administración local, las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualesquiera de dichas Administraciones, las empresas públicas y demás entes públicos. El supuesto de hecho vendría determinado por la existencia de una deuda, por cuotas u otros recursos de recaudación conjunta, contraída con la Tesorería General de la Seguridad Social y que hubieren sido objeto de reclamación administrativa. En estos casos, el importe de la deuda podrá deducirse, a favor de la Tesorería, de las cantidades que deban transferirse a la Administración, entidad, empresa o ente público deudor, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, el artículo 54 del RGRSS prevé la posibilidad de que las citadas deudas, por la naturaleza del ente o empresa deudora, puedan ser objeto de recaudación mediante el procedimiento administrativo de apremio. Tal es el caso en que se hubiesen constituido garantías ejecutables, o existiesen bienes patrimoniales que no tengan la condición de inembargables; es decir, susceptibles de ejecución.

---

<sup>2</sup> Vid. STC 166/1998, de 15 de julio, en relación a la declaración de inconstitucionalidad de la referencia a todos los bienes en general en la Ley de Haciendas Locales.

En conclusión, el panorama reglamentario expuesto no tendría que variar demasiado en el supuesto en que la Corporación local se hubiese acogido al sistema especial de pago de cuotas regulado en la Orden de 2001; pues, transcurrido el plazo señalado para efectuar el pago – o la regularización añadida, si se diese el caso –, sin que éste se haya producido, la Administración de la Seguridad Social podría poner en marcha el procedimiento de reclamación de deudas con las garantías y especialidades que correspondan, dada la singularidad del sujeto deudor. De este modo, como indica el Tribunal Supremo en la Sentencia que comentamos, «tampoco cabe ignorar... que podemos estar ante un doble interés general, el que representa la Seguridad Social, por un lado, y el que corresponde a los municipios como entidades públicas territoriales, por otro».

Ante este conflicto de intereses, será necesario revestir el procedimiento de reclamación de deudas de las garantías del artículo 167 del RGRSS; acudiendo, como ya hemos mencionado al procedimiento de deducción en él previsto.

#### **4. LOS RECARGOS POR MORA O APREMIO**

Las dos últimas cuestiones planteadas en el recurso de casación se encuentran íntimamente relacionadas, dado el carácter incompatible que presentan los recargos de mora y apremio entre sí. Antes de nada, debemos destacar que la cuestión se presenta controvertida desde el momento en que en la regulación del procedimiento especial de deducción, no se hace referencia alguna a la aplicación de algún recargo de mora o apremio.

En primer lugar, se refiere el TS a la imposibilidad de imponer a priori el recargo de apremio cuando se produce una reclamación de deuda contraída por una Corporación local. Al efecto, dice el Tribunal que «al excluir el inicio automático en la situación de apremio cuando se trate de deudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales y demás entidades de Derecho Público o empresas dependientes de las mismas, que realicen prestaciones públicas, ... la inexigibilidad del recargo de apremio a dichas Corporaciones locales, no es más que una confirmación explícita de la improcedencia de un recargo que estaba vinculado a una vía de apremio que no era aplicable a tales Administraciones territoriales, de conformidad con el artículo 167 RGRSS y las normas del ordenamiento jurídico que excluían y excluyen el despacho del mandamiento de ejecución y la providencia de embargo contra sus bienes y derechos, estando sustituido dicho procedimiento por otros de compensación y deducción de deudas, aunque éstos sean... procedimientos diferentes entre sí».

Descartada, pues, la posibilidad de aplicar el recargo de apremio a las reclamaciones de deudas por cuotas de las Corporaciones locales, el razonamiento en relación al recargo por mora resulta, sin embargo, muy diferente.

Al respecto, de la Sentencia del Tribunal Supremo se deduce, y nos parece razonable, que el recargo de mora regulado en la LGSS y en el RGRSS resulta igualmente aplicable en los procedimientos de reclamación de deudas que la Administración de Seguridad Social inicie contra las Administraciones Públicas. Como específicamente indica el Tribunal, «el examen y decisión de la cuestión suscitada en relación con los intereses de mora no es, sin embargo, la misma [que la suscitada en relación al recargo de apremio], puesto que su exigibilidad no está vinculada a la iniciación de una vía de apremio, que no es aplicable a las Corporaciones locales». Y continúa argumentando que «se trata, por el contrario, de unos intereses, fundamentalmente, compensatorios de devengo automático por el retraso en el cumplimiento de la obligación, después de transcurrir el plazo reglamentario para el pago de cuotas a la Seguridad Social (art. 27 LGSS), aunque efectuado antes de iniciarse dicha vía de apremio que es la que determina, cuando es aplicable, el recargo de apremio y que resulta incompatible con el de mora, según el art. 29.2 LGSS».

Hemos de destacar, del razonamiento del Tribunal Supremo, en primer lugar, la referencia a la naturaleza del recargo de mora. En efecto, y como ya aclarara el Tribunal Constitucional y el Supremo en alguna sentencia anterior<sup>3</sup>, se descarta la naturaleza administrativa-sancionadora de este recargo, incidiendo en la naturaleza reparadora o indemnizatoria para la Administración, fundada en el cumplimiento tardío de las obligaciones de pago del deudor; de ahí que algunos autores hayan destacado también el carácter disuasorio de este recargo<sup>4</sup>.

Sin embargo, llama la atención la utilización por parte del Tribunal de los términos “intereses de mora” y “recargo de mora”, aparentemente, como equivalentes. Comienza la reflexión refiriéndose a la procedencia de la exigibilidad de los intereses de mora; pero termina con una clara referencia al recargo de mora y a su carácter incompatible con el de apremio, indicando incluso los artículos 27 y 29 de la LGSS, en los que se encuentra la regulación de los citados recargos, sin que nos sea posible encontrar referencia alguna a los intereses de mora. Además, hemos de tener en cuenta que las deudas por cuotas no devengan intereses salvo en caso de aplazamiento de pago (artículo 20.4 LGSS).

Y puede llevarnos a confusión la utilización del término “intereses de mora” por cuanto la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación –cuya aplicación supletoria en este ámbito es aceptada por el TS– se refieren a los intereses de “demora” como una categoría específica que se

<sup>3</sup> STS de 30 de enero de 1995 (Ar. 257).

<sup>4</sup> La inclinación por la naturaleza indemnizatoria del recargo nos lleva además a considerar su compatibilidad con sanciones administrativas que pudieran derivarse de la actuación del sujeto responsable; sin merma, por tanto, del principio non bis in idem recogido en el artículo 25 de la CE.

devenga de forma separada al recargo de mora o de apremio<sup>5</sup>. No obstante, la referencia del TS a los artículos 27 y 29 de la LGSS parece aclarar la intención del mismo de referirse a los recargos de mora y apremio en ellos regulados.

Por otro lado, es destacable de dicho pronunciamiento que la exigibilidad del recargo de mora no viene condicionada por la iniciación de ninguna vía de apremio; por el contrario, se devenga inmediatamente una vez concluido el período reglamentario de ingreso de las cuotas. Por esto, debemos considerar el momento en que se produce el efecto liberatorio de la deducción y compensación de deudas por el procedimiento que ya hemos especificado para las Administraciones Públicas; y sólo así sabremos la procedencia del recargo de mora.

El Tribunal Supremo realiza una reflexión al respecto en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia de junio de 2001: «debe tenerse en cuenta que la deducción de deudas y la compensación de que se trata, establecidas reglamentariamente, producen un efecto liberatorio, legal y “ex tunc”, pero sólo a partir del momento en que concurren los requisitos legales que corresponden a dichas formas especiales de pago. Esto es, la extinción de la obligación y, con ella, de sus efectos, entre los que figura el devengo de intereses de mora, se produce únicamente con y a partir de que existan créditos que sean deducibles o compensables, porque las cantidades retenidas al correspondiente Ayuntamiento ingresen en la cuenta que la Tesorería General tiene abierta en el Banco de España, o porque la TGSS y el Ayuntamiento sean recíprocamente acreedora y deudor la una del otro (art. 1195 CC) y hasta la cantidad concurrente (art. 1202 CC). O dicho en otros términos, la obligación produce el efecto del devengo de intereses de mora desde el transcurso del plazo reglamentario de ingreso hasta que resulta posible la deducción de deuda, conforme a los artículos 54 a 58 RGRSS, o la íntegra compensación reglamentaria por existir un crédito a favor del Ayuntamiento susceptible de compensación, de conformidad con los artículos 52 y 53 RGRSS».

De lo expuesto podemos obtener las siguientes conclusiones. En primer lugar, parece deducirse de la anterior doctrina legal que, considerando la mencionada naturaleza indemnizatoria del recargo por mora, es preciso, para

---

<sup>5</sup> El artículo 58 de la LGT define el “interés de demora” como una elemento integrante, eventualmente, de la deuda tributaria; consistiendo en el interés legal del dinero vigente a lo largo del período en el que aquel se devengue, incrementado en un 25% salvo que la Ley de Presupuestos Generales establezca otro diferente. De este modo, el vencimiento del plazo del pago de la deuda sin que éste se efectúe determina el devengo del interés de demora. Por su parte, el artículo 61.3 y 127 de la Ley General Tributaria, regulan la improcedencia de la liquidación de intereses de demora cuando se ha iniciado el período ejecutivo, si la deuda tributaria se ingresa antes de la notificación de la providencia de apremio. Tampoco procede en caso de solicitud de compensación con posterioridad al inicio del período ejecutivo, siempre que se considere satisfecha o extinguida la deuda antes de la fecha de la notificación de la providencia de apremio.

reclamarlo que se haya producido un perjuicio; que viene determinado directamente por el retraso en el cumplimiento de la obligación de pago a la Seguridad Social.

En segundo lugar, y directamente relacionado con el perjuicio causado, está la cuestión de la existencia de deudas entre la TGSS y el Ayuntamiento que fuera posible compensar. En efecto, el RGRSS, en los artículos 52 y 53, regula el procedimiento de compensación de deudas, diferenciándolo del deducción que hemos comentado anteriormente. Dicho procedimiento se separa del procedimiento ordinario de compensación de deudas por cuotas u otros conceptos, dada la especialidad de los sujetos deudor y acreedor – la Seguridad Social y la Administración o entes públicos –. El artículo 52 aclara que las deudas por cuotas que tuvieren con la Seguridad Social la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración local y las demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de dichas Administraciones, no podrán ser objeto de compensación salvo que se hubiesen compensado en los documentos de cotización presentados en plazo reglamentario con los créditos por prestaciones satisfechas en régimen de pago delegado<sup>6</sup>. No obstante, sí podrán compensarse el resto de los créditos o deudas recíprocas.

Esta previsión del Reglamento nos hace descartar de la compensación el supuesto en que nos encontramos, es decir, aquél en el que no se han presentado los documentos de cotización ni realizado el pago; lo que nos lleva a considerar tan sólo el procedimiento de deducción de deudas anteriormente analizado.

A nuestro entender, no es muy lógica la exclusión de la compensación de las deudas por cuotas, ya que si hubiese deudas que compensar entre la TGSS y el Ayuntamiento – o la Administración de que se tratase – no tendría que existir el requerido perjuicio, y, por tanto, no cabría la posibilidad de imputar el recargo de mora. Es decir, sería más conveniente que la compensación fuese inmediata desde la propia Administración de la Seguridad Social, ya que el artículo 53 del RGRSS condiciona el procedimiento de compensación de deudas entre las Administraciones Públicas y las Entidades Gestoras a un acuerdo entre las mismas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> No obstante, aclara el RGRSS, sí se podrán compensar los demás créditos y deudas recíprocos entre las Entidades Gestoras o la Tesorería General de la Seguridad Social y las Administraciones y entidades indicadas, siempre que no hayan resultado satisfechos en los plazos y formas legalmente establecidos

<sup>7</sup> «Acordada su realización, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Estatal de Administración Tributaria remitirán a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda o al órgano competente de las demás Administraciones o entidades oportunas relaciones de deudas y créditos, extinguidos por compensación en la cantidad concurrente».

En tercer lugar, se plantea el problema del *dies a quo* a partir del cual se produce el devengo del recargo de mora. Recuerda el Tribunal Supremo que el devengo del recargo de mora se produce automáticamente desde el momento en que finaliza el período reglamentario de ingreso de las cuotas; sin que su nacimiento esté condicionado a la expedición o notificación de la deuda o del acta de liquidación, en su caso<sup>8</sup>.

Según el TS, la obligación produce el devengo de *intereses* desde que transcurre el plazo reglamentario de ingreso hasta que resulta posible la deducción de la deuda o la compensación<sup>9</sup>; y, sin embargo, ambos procedimientos –el de compensación y deducción– no siguen las mismas reglas, ni se inician por las mismas causas, por lo que consideramos de dudosa aceptación que se le apliquen las mismas reglas. Por otro lado, ya hemos descartado la aplicación del procedimiento de compensación de deudas por cuotas cuando no se trata del supuesto regulado en el artículo 48.2 del RGRSS –con documentos de cotización presentados en plazo y compensación con créditos por prestaciones satisfechas en régimen de pago delegado–.

Por otro lado, la reclamación de la deuda que se produce por el transcurso del plazo reglamentario para el pago, lleva incorporada en la cuantía el recargo que proceda; de forma que si se incumple el deber de ingreso, la Administración de la Seguridad Social podría acudir a la vía de apremio, que sustituiría el recargo de mora por el de apremio. Pero, como hemos dicho, la vía de apremio no es posible cuando se trata de deudas contraídas por Corporaciones Locales y habría que recurrir al procedimiento de deducción. Y ello nos lleva de nuevo al punto de partida, no se trata de dos supuestos iguales el de la compensación de deudas y el de la deducción y, sin embargo, se aplican las mismas reglas respecto al recargo de mora.

## 5. CONCLUSIONES

Además de las reflexiones expuestas a lo largo del comentario, es posible apuntar algunas cuestiones que nos deja abierta la Sentencia del Tribunal Supremo y la regulación actual de la materia recaudatoria de las deudas por cuotas de las Administraciones Públicas.

---

<sup>8</sup> Vid. de un modo más extenso el comentario al artículo 27 LGSS que realizan CALVO GALLEGO y otros, en el libro colectivo *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, (ALARCÓN CARACUEL, dir.), actualmente en prensa.

<sup>9</sup> Vid. fundamento jurídico sexto, párrafo tercero: «los preceptos de la LGSS, así como el artículo 70 del RGRSS, establecen un régimen de recargo de mora variable entre el 5% y 20%, según que los sujetos responsables del pago presenten o no los documentos de cotización establecidos por la TGSS y según que el ingreso se efectúe dentro o después de los dos meses naturales siguientes al vencimiento del plazo reglamentario que resulta aplicable a las Corporaciones locales cuando concurren los requisitos legales y reglamentarios, devengo que se produce hasta el momento del ingreso efectivo del pago o en que resulta posible la deducción o compensación de deudas».

En primer lugar, consideramos que siempre quedará abierto el debate acerca de si las cuantías de los recargos por mora son excesivas cuando el incumplimiento, considerando la cuantía o el tiempo que media hasta el pago efectivo, es de escasa entidad.

En segundo lugar, centrándonos en el supuesto especial del pago de deudas por cuotas respecto del personal de las Administraciones Públicas regulado en la Orden de 9 de abril de 2001; si al final del período anual de recaudación, la regularización de la deuda arroja un resultado positivo a favor del Ayuntamiento, no tendría sentido haber aplicado un recargo de mora a cualquier retraso en el pago que hubiere tenido lugar en alguno de los meses del período (por ejemplo, porque la Tesorería y la Corporación local no se pongan de acuerdo en la cuantía anual a ingresar). Nos parece más razonable esperar a finalizar el período de recaudación de enero a diciembre, para determinar la deuda total y sobre la misma aplicar el recargo de mora si procede.

Es claro que la obligación de cotización a la Seguridad Social es mensual y, por tanto, la deuda por cuotas también toma este período como referencia para la aplicación del recargo de mora. Sin embargo, el RGRSS, en su artículo 77.3, establece que cuando resulte procedente la compensación y la deducción, se minorará o se extinguirá la deuda con la Seguridad Social hasta el importe de las prestaciones compensables o de las cantidades deducibles, aplicándose, en su caso, los recargos que procedan sobre el líquido resultante de la compensación o deducción operada. Este precepto aplicado al supuesto planteado podría darnos una solución satisfactoria en la línea que indicamos; es decir, esperar a la finalización del período de regulación para determinar la posibilidad de deducción de la deuda y así aplicar el recargo por mora sobre la cuantía resultante.