

TRABAJO EFECTUADO POR:

**EDUARDO GUTIÉRREZ LÓPEZ**

*Subdirector General de Recaudación Ejecutiva  
de la Tesorería General de la Seguridad Social*

---

## ***Sumario:***

---

- I. Por qué un nuevo Reglamento.
- II. De los aplazamientos.
  - 1. En el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (R/95).
  - 2. Clases de aplazamientos.
    - 2.1. Ordinarios.
    - 2.2. Aplazamiento extraordinario.
  - 3. De interés fiscal.

### III. El procedimiento ejecutivo.

1. En el orden formal.
2. Iniciación.
3. Notificaciones en el procedimiento de apremio.
4. Actuaciones en el marco de las Unidades de Recaudación Ejecutiva.

## I. POR QUÉ UN NUEVO REGLAMENTO

Tal vez la corta vigencia del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social de octubre de 1991 (R/91), que no consiguió cumplir un cuatrienio, resulte inusual para este tipo de legislación. Parece pues adecuado iniciar el tema justificando de alguna manera las motivaciones que han dado lugar al nacimiento de un nuevo Reglamento.

En primer lugar, es ineludible citar las innovaciones que, en materia recaudatoria, introdujo el Título II de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social (L/42), por la vía de modificar una serie de artículos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, -véase, publicado tan sólo seis meses antes-, hecho que vino a imponer la reforma del Reglamento vigente.

Fueron éstas, en lo fundamental:

### *En aplazamientos.*

La eficacia de la resolución administrativa por la que se conceda el aplazamiento queda supeditada a la efectiva constitución de las garantías ofrecidas.

Esto es particularmente relevante para la posibilidad de dar por terminada la vía de apremio mediante un aplazamiento de la deuda, con los efectos que más adelante se estudiarán.

### *En Reclamaciones de deudas.*

Es en este aspecto donde se opera una importante modificación que altera en lo sustancial no sólo el procedimiento, sino la propia esencia de lo que había venido siendo hasta entonces la reclamación de deudas con la Seguridad Social.

El principal de los inconvenientes del procedimiento existente era, en el orden administrativo, que la duplicidad de documentos existente -requerimientos y certificaciones de descubierto- daba lugar a que las actividades administrativas realizadas a partir del requerimiento hubieran de volverse a llevar a cabo con la certificación. También el doble mecanismo de las impugnaciones o recursos permitía la dilación en el pago final de la deuda perseguida.

Todo ello configuraba, en definitiva, un procedimiento lento por reiterativo y manifiestamente mejorable.

Desde el punto de vista de los deudores, el trato era desigual en materia de recargos de apremio, según se produjera la emisión de la Certificación de Descubierto con más o menos tardanza en el tiempo.

La L/42 crea la figura de la «Reclamación de deuda» con el carácter de documento único, sobre el que estará basado en adelante todo el procedimiento administrativo de reclamación. Se obvian así todas las duplicidades -notificaciones, recursos, publicaciones en boletines oficiales etc. -del procedimiento del R/91, y la situación de apremio se hace depender del tiempo, con carácter automático e independientemente de la actividad de la Administración. El recargo de apremio es a partir de entonces igual para todos los deudores, no sólo nominalmente, sino también en términos financieros al ser impuesto con igual demora desde el momento en el que se produce el impago inicial de las cantidades objeto de reclamación.

Igual carácter ejecutivo adquieren las «Actas de liquidación de cuotas», si no fueren satisfechas.

#### *En el funcionamiento de la Inspección de Trabajo.*

La creación de una Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la propia Tesorería General es otro de los factores que van a influir en el futuro del proceso de reclamación de deuda.

Son, en este sentido, la creación de un documento único -cuando la emisión de un acta de infracción conlleve, asimismo, la emisión de un acta de liquidación-, y la unificación de la notificación de las actas, los aspectos más relevantes en el orden administrativo.

Por otra parte, la necesaria adaptación al procedimiento general, plazos de resolución e impugnaciones establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no estaba debidamente recogida en la legislación de la Seguridad Social. También el R/91 adolecía de algunos defectos de índole operativa que la ocasión invitaba a corregir.

Vemos, pues, que la modificación del R/91 era, además de necesaria, inevitable. A continuación se van a exponer los principales contenidos del nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (R/95), aprobado por el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre.

Debe tenerse en cuenta en todo momento que, si bien es precisa la publicación de una Orden de desarrollo de este nuevo R/95 (O/95), la «Disposición derogatoria única» que contiene no deroga la Orden Ministerial de 8 de abril de 1992 (O/92), que desarrollaba el R/91, por lo que ésta subsiste plenamente vigente en todos aquellos aspectos que no contradigan al R/95.

## II. DE LOS APLAZAMIENTOS

### 1. En el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (R/95).

Su regulación básica se encuentra en la Sección 7.<sup>a</sup>, artículos 40 a 43.

#### *¿Qué es aplazable?*

Cualquier tipo de deuda, en período voluntario o ejecutivo. Quedan exceptuadas las originadas por:

- Cuotas correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Aportaciones de trabajadores a las cuotas aplazadas.

#### *Bajo qué condiciones.*

Cuando la situación económico-financiera del deudor y demás circunstancias concurrentes no le permitan efectuar el pago.

Las anteriores condiciones son apreciadas libremente por la Tesorería General, lo que confiere a su concesión o no carácter discrecional.

### *Garantías.*

Es preciso ofrecer garantías en el momento de solicitar el aplazamiento. Si no se poseyeran bienes capaces de garantizar total o parcialmente la deuda, debe solicitarse la exención de esta obligación. En la práctica, si se efectúa tal petición, las Unidades de Recaudación Ejecutiva comprueban la inexistencia de bienes alegada.

Se admiten como garantías suficientes, por este orden de prioridad, los avales, hipotecas inmobiliarias, hipotecas mobiliarias, prendas con o sin desplazamiento de la posesión, seguros de caución, fianzas personales, solidarias, subsidiarias, o cualquier otra que se estime suficiente. (Art. 31).

El mantenimiento de los embargos practicados en el marco del procedimiento ejecutivo, si afectan a bienes con valor suficiente, es garantía bastante para el aplazamiento de las deudas que dieron origen al embargo.

### *Intereses.*

El aplazamiento conlleva el devengo de intereses al tipo de interés legal del dinero vigente en el momento de la concesión. Modificaciones posteriores de éste no afectarán en modo alguno al aplazamiento ya concedido.

Actualmente es el 9 por 100 y su cálculo se efectúa como TAE.

### *Efectos de la concesión y efectividad de la misma.*

La mera resolución administrativa que concede el aplazamiento supone el inicio de su efectividad, aun cuando ésta quede condicionada a la constitución de las garantías y al ingreso, en su caso, de las cuotas no aplazables. Cumplidos ambos requisitos, el deudor obtiene la consideración de estar al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social.

### *Suspensión y terminación del procedimiento ejecutivo.*

La concesión de aplazamiento da lugar a la suspensión del procedimiento ejecutivo, o de los trámites del mismo que se determinen (particularmente referido a la celebración de subastas).

La terminación del procedimiento de apremio sólo se logra si la garantía es distinta de bienes embargados y, además, así se determine en la resolución que lo conceda.

### *Incumplimiento y efectos.*

El incumplimiento puede venir originado por la no constitución de garantías, impago de cuotas inaplazables o impago de los propios plazos del aplazamiento.

Se ha producido aquí una importante novedad, ya que el impago de cuotas ordinarias no supone la cancelación del aplazamiento concedido que, a estos efectos, se considera una deuda independiente y sólo los impagos que afecten al propio aplazamiento son determinantes de su incumplimiento.

El efecto inmediato es la iniciación o continuación, según corresponda, del procedimiento ejecutivo, con ejecución de las garantías o exigencia de responsabilidades solidarias o subsidiarias si las hubiere.

### *Fraccionamiento.*

Constituye una modalidad -la más común y en muchas ocasiones exigida por la propia Administración- en la que la deuda no solamente se aplaza, sino que el pago se produce de forma fraccionada (meses, trimestres, etc.).

## **2. Clases de aplazamientos.**

### *2.1. Ordinarios.*

Vienen referidos a las cotizaciones corrientes que deberían ingresarse en el mes, o a cualquier otro tipo de obligación cuyo pago se prevea no puede atenderse en el plazo fijado para ello.

Sujetos a las condiciones generales que se han referido anteriormente, las características particulares son:

### *Motivación y requisitos.*

La incapacidad para hacer frente al pago debe tener su origen en dificultades transitorias de tesorería y, además, se debe acreditar estar al corriente en el pago de cualesquiera otras obligaciones de la misma naturaleza.

### *Recargos.*

Las cantidades a aplazar no son objeto de recargo alguno, ya que se presenta la solicitud dentro del período reglamentario de ingreso. Si fuere denegada, caben dos posibilidades:

- Que sea debido exclusivamente al ejercicio de la potestad discrecional de la Administración, en cuyo caso se dispone de cinco días naturales a partir de la fecha de la notificación para efectuar el ingreso sin recargo.
- Que sea debido a falta de requisitos o no constitución de garantías, en cuyo caso no procede la exención del recargo si el ingreso se produce finalmente fuera del período reglamentario.

### *Solicitud y plazos.*

Debe ser presentada en la Administración de la Seguridad Social correspondiente dentro de los diez primeros días naturales del plazo reglamentario establecido para el pago de la deuda cuyo aplazamiento se solicita. Debe incluir necesariamente una memoria económica que justifique las motivaciones y circunstancias de la solicitud.

El plazo por el que se concede este tipo de aplazamientos no puede exceder, salvo excepciones, de dos años.

### *2.2. Aplazamiento extraordinario.*

La finalidad de éste es la regularización de deudas existentes. Puede concederse cualquiera que sea la situación y composición de la deuda y de su reclamación, incluida cualquier fase del procedimiento ejecutivo.

### *Motivación y requisitos.*

No existen motivación ni requisitos especiales exigibles para su concesión fuera de las causas económicas.

Se pueden incluir todo tipo de deudas aplazables, incluyendo recargos e intereses devengados en anteriores aplazamientos.



### 3. De interés fiscal.

Es de destacar que la constitución de hipotecas a favor de la Seguridad Social goza de exención tributaria por lo que respecta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (R.D.L. 1/1993 de 24 de septiembre), en el que se establece:

#### *Artículo 8. Sujeto pasivo.*

«Estará obligado al pago del impuesto a título de contribuyente, y...

c/ en la constitución de derechos reales aquel a cuyo favor se realice el acto.»

**(En este caso la Seguridad Social)**

#### *Artículo 45 I A).*

**«Gozarán de exención subjetiva:**

El Estado y las Administraciones Públicas Territoriales e Institucionales, y sus establecimientos de beneficencia, cultura, **Seguridad Social**, docentes o de fines científicos.»

## III. EL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO

### 1. En el orden formal.

Dedica el R/95 al «Procedimiento de recaudación en vía ejecutiva» la totalidad de su Título III, artículos 107 a 181.

### 2. Iniciación.

Tal vez en el artículo 107, que trata de la iniciación del procedimiento, sea donde se pueden encontrar las grandes diferencias que se han producido en esta área, introducidas por la L/42:

*En el R/91:*

«El procedimiento de apremio se inicia con la expedición de la correspondiente certificación de descubierto».

*En el R/95:*

«El procedimiento administrativo de recaudación en vía ejecutiva se inicia automáticamente, por imperio de la Ley, una vez transcurridos, en sus respectivos casos, los plazos que se determinan en los artículos 105 (último día hábil del mes siguiente al de la notificación) y 106 (quince días siguientes al de la notificación de la resolución del recurso presentado) de este Reglamento sin que se hubiere satisfecho la deuda y con independencia del recurso contencioso-administrativo...».

Como ya se indicó, el recargo de apremio, que se aplica automáticamente al iniciarse la vía ejecutiva, adquiere a partir del R/95 su auténtica dimensión en términos financieros pues viene a gravar la deuda original de forma efectiva al cabo de un período no superior a los cinco meses, muy inferior al anterior, y ya muy igual para todos los deudores, en contraposición con lo que ocurría cuando era necesaria la emisión de la certificación de descubierto.

***Los títulos ejecutivos tienen la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos del deudor.*** Es esta prerrogativa la que permite iniciar y seguir la vía administrativa de apremio que se estudia a continuación.

### **3. Notificaciones en el procedimiento de apremio.**

Las notificaciones -del propio procedimiento de apremio, de embargo, y cuantas otras quepan en el proceso ejecutivo- están sujetas a lo establecido en los artículos 58 a 61 de la L30/92, en lo fundamental:

- Deben cursarse en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.
- Deben contener:
  - Texto íntegro de la resolución.
  - Indicación de si es o no definitiva en vía administrativa.

Concretamente, la «Providencia de apremio», incluye además:

- Plazo y lugar de ingreso de la deuda.
- Advertencia de que, de no efectuarse el ingreso en el plazo de quince días, se procederá sin más a la ejecución administrativa de las garantías existentes en su caso o al embargo de los demás bienes del deudor.
- Advertencia expresa de la repercusión de las costas del procedimiento de apremio.
- Motivos en los que únicamente puede basarse la oposición a la providencia, que son:
  - Pago.
  - Prescripción.
  - Error material o aritmético en la determinación de la deuda.
  - Condonación, aplazamiento de la deuda o suspensión del procedimiento.
  - Falta de notificación de la reclamación de deuda, del acta de liquidación o de las resoluciones que las mismas originen.

Ello no impide la posibilidad de formular recurso ordinario, frente al Director Provincial de la Tesorería General, dentro del mes siguiente a la fecha de notificación, con las siguientes particularidades:

- Si no recayere resolución expresa dentro de los tres meses siguientes a la interposición, se entenderá desestimado a todos los efectos.
- Recaída resolución expresa o presunta, quedará expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Es de destacar que las notificaciones defectuosas surten efectos a partir de la fecha en la que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de las mismas.

Cuando haya de recurrirse a la notificación por medio de anuncios, se advertirá al deudor de que comparezca, por sí o por medio de representante, en el expediente de apremio que se le sigue. Transcurridos ocho días desde este tipo de acciones, se le tendrá por notificado de todas las sucesivas diligencias. Es de destacar que numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, entre ellas la 160/1995 de su Sala Segunda, limitan el ejercicio de esta práctica de la Administración, conceptuándola como «...remedio último de comunicación del órgano judicial con las partes...» es decir, un último recurso al que sólo se puede acudir después de haber intentado la notificación por los más variados medios.

#### 4. Actuaciones en el marco de las Unidades de Recaudación Ejecutiva.

Con el R/95, cambia sustancialmente la actuación de las URE, pues éstas inician su actividad con la ejecución de garantías o con la notificación del embargo de bienes del deudor. En el R/91 era la propia URE la que notificaba la «Providencia de apremio», trámite más administrativo que ejecutivo y que, por esta razón, se ha enmarcado ahora en el procedimiento administrativo de reclamación.

##### *Embargo de bienes.*

Se inicia mediante providencia del Recaudador Ejecutivo y debe cubrir el importe del crédito perseguido, recargos, intereses y un 3 por 100 en concepto de costas del procedimiento, a cuenta.

Orden de prelación a observar en el embargo de bienes:

El embargo de bienes se tiene que ajustar al orden establecido en el artículo 1.447 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Es éste:

«Si hubiere bienes dados en prenda o hipotecados especialmente, se procederá contra ellos en primer lugar. No habiéndolos o siendo notoriamente insuficientes, se guardará en los embargos el orden siguiente:

- 1.º Dinero, si se encontrare.
- 2.º Efectos públicos y títulos valores que se coticen en bolsa.
- 3.º Alhajas de oro, plata o pedrería.
- 4.º Créditos realizados en el acto.
- 5.º Frutos y rentas de toda especie.
- 6.º Bienes muebles o semovientes.
- 7.º Bienes inmuebles.
- 8.º Sueldos o pensiones.
- 9.º Créditos y derechos no realizables en el acto.
- 10.º Establecimientos mercantiles o industriales.

Cuando el embargo tenga por finalidad hacer efectivas prestaciones alimenticias en favor de los hijos o del cónyuge del deudor, podrá el Juez, motivadamente, autorizar el embargo de sueldos y pensiones con preferencia a los demás bienes y derechos, excepto al dinero, que le preceden en el párrafo anterior».

Este orden de prelación puede ser alterado, bajo determinadas condiciones, a solicitud del deudor.

*Bienes inembargables y limitaciones al embargo.*

No pueden ser embargados los bienes exceptuados por los artículos 1.448 y 1.449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil o por Leyes Especiales.

**Embargo de salarios, jornales, sueldos, retribuciones y prestaciones económicas.** Está limitado por el Estatuto de los Trabajadores (art. 27.2) y Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 1.451).

*Enajenación de los bienes embargados.*

Las actuaciones previas se inician con la valoración de los bienes embargados, fase en la que cabe la intervención del deudor en caso de disconformidad con la valoración inicial de la Administración, que debe ajustarse a precios de mercado.

La valoración finalmente lograda sirve de tipo para la subasta o concurso, teniendo en cuenta para ello si existen o no cargas o gravámenes anteriores y preferentes.

Los bienes se agrupan en lotes, atendiendo a su naturaleza, aprovechamiento, hipotecas o prendas comunes, o simplemente para facilitar la concurrencia de licitadores.

*La enajenación por concurso.*

De alcance limitado a los casos en que la venta de lo embargado pudiera producir alteraciones en el mercado o existan razones de interés público justificadas.

*La enajenación por subasta.*

Es la habitual para todo tipo de bienes, y no siendo de interés aquí detallar lo prolijo del procedimiento, sí es útil reseñar los rasgos más importantes:

- Puede acudir como licitador cualquier persona con capacidad de obrar, salvo excepciones limitadas al entorno de los funcionarios directamente implicados en el procedimiento.
- La subasta se desarrolla a lo largo de **tres licitaciones**.

- Debe constituirse un depósito del 25 por 100 del tipo de la subasta en cada licitación.
- Pueden efectuarse posturas en sobre cerrado.
- Los tipos para las sucesivas licitaciones son:

Primera .....	100%	de la valoración del bien.
Segunda .....	75%	de la valoración del bien.
Tercera .....	50%	de la valoración del bien.

- Existe derecho de tanteo a favor de la Tesorería General durante 30 días.
- Los bienes no adjudicados en tercera licitación pasan al trámite de venta por gestión directa.

Los tipos son:

- Si hubo concurso o subasta con dos licitaciones, el tipo mínimo de adjudicación será el que hubiera correspondido a la tercera.
- Si hubo subasta con tres licitaciones, no existirá precio mínimo.

*Diferencias con el R/91.*

El R/91 incluía dos licitaciones en la subasta, que eran seguidas de almoneda durante tres días, con tipo mínimo del 30 por 100 del tipo fijado para la primera licitación, y venta por gestión directa como último recurso.

*Adjudicaciones de bienes a la Tesorería General de la Seguridad Social.*

Si el concurso, subasta o venta mediante gestión directa no concluyen con adjudicación alguna, la Tesorería General puede optar por adjudicarse los bienes en cuestión.

En este caso se adjudican por el valor del débito perseguido, sin que supere el 80 por 100 del valor que sirvió de tipo para la última licitación celebrada.

Normalmente esto debe suponer el 40 por 100 del valor de tasación. (80% del 50% que sirve de tipo para la tercera licitación).