



# ¿QUÉ HAY DE NUEVO, VIEJO? ANÁLISIS MACROSCÓPICO DEL REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR REAL DECRETO 1415/2004, DE 11 DE JUNIO

RICARDO P. RON LATAS

*Catedrático E.U. de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*  
Universidad de A Coruña

## EXTRACTO

En este artículo se analiza de manera macroscópica una de las resultas de la modificación operada en el sistema de Seguridad Social por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre. Se trata, en concreto, del nuevo Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio —viniendo así a sustituir al anterior de 1995, dictado a propósito de la publicación de la vigente Ley General de la Seguridad Social—, que ha sido promulgado para adaptarse a las importantes modificaciones que en materia de gestión recaudatoria ha introducido en el sistema de Seguridad Social la Ley 52/2003, acomodando así todas esas novedades en un nuevo texto legal, en lugar de proceder a la introducción parcial de reformas en el antiguo reglamento de 1995, como venía siendo habitual. Sin embargo, a la vista del resultado acaecido, puede afirmarse que se ha ido un poco más allá de lo que en principio parecía que había pretendido el legislador, puesto que, además de su aparente fin primordial, con el nuevo texto ha llevado a efecto «un lavado de cara» en la norma relativa a la recaudación de recursos de Seguridad Social, eliminando todo aquello que al legislador le ha parecido superfluo, repetitivo o asistemático.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. SUS NUEVOS ASPECTOS FORMALES
3. SUS NUEVOS ASPECTOS MATERIALES
  - 3.1. En sus disposiciones generales
  - 3.2. En el procedimiento de recaudación en período voluntario
  - 3.3. En el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva

## 1. INTRODUCCIÓN

§ 1.—Como se sabe, el pasado 25 de junio de 2004 vio la luz en el BOE el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el nuevo Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social<sup>1</sup> —en adelante, RGR-04—, desarrollando así nuevamente los preceptos relativos a «recaudación» del sistema de Seguridad Social que se contienen en la Ley General de la Seguridad Social de 1994 —principalmente en sus artículos 18 a 37, que se ubican en la sección 3.ª del Capítulo III de su Título I—, de acuerdo con la habilitación que esa misma norma confiere al Ministerio de Trabajo en su artículo 5.2 b) y en su disposición final séptima; y digo nuevamente porque, como también es sabido, la materia relativa a gestión recaudatoria que incorpora la Ley General de la Seguridad Social de 1994 se encontraba ya reglamentada desde el año 1995 por el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre<sup>2</sup> —en adelante, RGR-95—, que fue posteriormente desarrollado por una Orden Ministerial de 22 de febrero de 1996<sup>3</sup>, que fue, a su vez, sustituida unos pocos años después por una Orden Ministerial de 26 de mayo de 1999<sup>4</sup>.

Desde su publicación, el ya antiguo RGR-95 ha sido una norma sometida a constantes vaivenes legales, que le han afectado tanto directa —alterando la reacción de muchos de sus preceptos— como indirectamente —cuando la modificación venía referida a cuestiones de gestión recaudatoria, sí, pero

<sup>1</sup> Cuya entrada en vigor, según la disposición final segunda del Real Decreto 1415/2004, se produjo al día siguiente de su publicación en el BOE —o lo que es igual, el pasado 26 de junio de 2004—, con la salvedad de su art. 50 —relativo a «procedimientos de ejecución universal. Concurso»—, cuya entrada en vigor su pospuso hasta el 1 de septiembre de 2004, para que de esta manera pudiese coincidir con la entrada en vigor de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

<sup>2</sup> BOE de 24 de octubre. Sobre la evolución legislativa de la gestión recaudatoria del sistema de Seguridad Social, véase P. Madrid yagüe, *La recaudación ejecutiva de la Seguridad Social*, Lex Nova (Valladolid, 2001), págs. 33 y ss.

<sup>3</sup> BOE de 29 de febrero.

<sup>4</sup> BOE de 4 de junio. Su disposición derogatoria única, en su número 1, dejaba vigente la disposición final 7.ª de la OM de 22 de febrero de 1996, relativa a la creación de una Unidad de Recaudación Ejecutiva de ámbito estatal.

incidía en otras normas del sistema, en especial, en la Ley General de la Seguridad Social—. Pues bien, haciendo abstracción de todas esas modificaciones —incluso de las anuales alteraciones en la gestión recaudatoria de la Seguridad Social que solían ubicarse en las, aparentemente hoy ya desaparecidas, «leyes de acompañamiento»—, lo cierto es que hasta el día de hoy pueden contabilizarse más de media docena de modificaciones de amplio calado que han afectado a la norma de 1995<sup>5</sup>.

§ 2.—En esta ocasión, el hecho que precipitó la publicación de un nuevo reglamento general de recaudación fue la Ley 52/2003, de 10 de diciembre<sup>6</sup>, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que, si bien no modificó directamente el RGR-95, sí incidió de una manera muy importante en su razón de ser, al afectar a parte del articulado de la Ley General de la Seguridad Social, en especial, en todo lo relativo a la recaudación de recursos del sistema, al verse modificados gran parte de los preceptos que la Ley General de la Seguridad Social dedica a este particular<sup>7</sup>, llevando así a cabo —según reconoce la propia Ley 52/2003 en su exposición de motivos— «numerosas y profundas modificaciones con las que se persiguen diferentes objetivos».

De este modo, dada la entidad de las innovaciones legales introducidas en la gestión recaudatoria de la Seguridad Social por la citada Ley 52/2003, de 10 de diciembre, el legislador ha considerado necesario «aprobar en su integridad un nuevo Reglamento General de Recaudación en este ámbito, acomodado a la regulación legal hoy vigente en la materia y en desarrollo

<sup>5</sup> Así, pueden citarse, entre otras, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social o la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Una relación exhaustiva de todas esas reformas puede encontrarse en J.A. MARTÍNEZ LUCAS, «Análisis del nuevo Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social: el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», en *Actualidad Laboral*, 2004, núm. 21, págs. 2542 y ss.

<sup>6</sup> BOE de 11 de diciembre.

<sup>7</sup> En efecto, la «reciente Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de Disposiciones Específicas en Materia de Seguridad Social, ha introducido modificaciones importantes que afectan a la gestión recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre todo en su artículo 3, que modifica el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, relativo a los aplazamientos de pago, su artículo 4, que modifica el artículo 23 de la propia ley en lo relativo al interés de demora aplicable a las cantidades indebidamente ingresadas, y su artículo 5, relativo a la recaudación en período voluntario y en vía ejecutiva, que modifica en todo o en parte los artículos 25 a 34 de dicha Ley General, artículos todos ellos en vigor desde el 1 de junio de este año, aparte de otras modificaciones como las de su artículo 12, que modifica los artículos 15 y 104 de la misma ley, aplicable ya desde enero de 2004» (exposición de motivos del Real Decreto 1415/2004).

reglamentario de ésta»<sup>8</sup>, en lugar —como así lo confiesa la exposición de motivos del Real Decreto 1415/2004— «de introducir reformas parciales al respecto en el Reglamento precedente de 6 de octubre de 1995, que tendrían que ser de gran parte de éste, lo que produciría, sin duda, ciertos efectos indeseados, como la dispersión normativa y la dificultad de localización y manejo de sus distintos preceptos»<sup>9</sup>. Estas, y no otras, son las razones por las que «también se incorporan al nuevo reglamento parte de las previsiones de la Orden Ministerial de 26 de mayo de 1999, de desarrollo del anterior, o se dejan parte de sus previsiones a futuras normas de rango inferior»<sup>10</sup>.

§ 3.—Sin embargo, a la vista del resultado acaecido, puede afirmarse que el RGR-04 ha ido un poco más allá de lo pretendido por el legislador, puesto que, además de su confesada finalidad, con el nuevo texto legal se ha llevado a efecto «un lavado de cara» en la norma que reglamenta la recaudación de recursos de Seguridad Social, eliminando, por un lado, todo aquello que al legislador le ha parecido confuso, superfluo, barroco, repetitivo o asistemático —intentando con ello, entre otras cosas, que sus preceptos mejoren en «claridad y síntesis»<sup>11</sup>— e incorporando, por el otro —así se indicó anteriormente—, «muchos aspectos contemplados, hasta el momento, en la Orden Ministerial de 26 de mayo de 1999, por la que se desarrollaba el [RGR-95]»<sup>12</sup>, que ha resultado, por ende, derogada por el Real Decreto 1415/2004<sup>13</sup>, «lográndose de esta forma una mayor sistematización de la normativa ... y una mayor seguridad jurídica en la aplicación de una materia que afecta, de forma tan esencial, a los derechos de los particulares»<sup>14</sup>.

De toda esta acribia legislativa, valga como ejemplo lo sucedido en relación con el tema de los «responsables del pago», regulado en el Capítulo

<sup>8</sup> Exposición de motivos del Real Decreto 1415/2004.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> J.R. MERCADER UGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», en *Relaciones Laborales*, 2004, núm. 22, pág. 86.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> En efecto, la disposición derogatoria única del Real Decreto 1415/2004, deroga, además del RGR-95, su orden de desarrollo de 26 de mayo de 1999, excepto sus artículos 57.2, 59, 68, 69, 73, 78 y 84 y sus disposiciones adicionales segunda, séptima y octava y su disposición final primera, los cuales se mantendrán en vigor hasta que se dicten las correspondientes normas de desarrollo del reglamento que por este Real Decreto se aprueba.

<sup>14</sup> J.A. PANIZO ROBLES, «La gestión recaudatoria de la Seguridad Social (Comentarios sobre el nuevo reglamento general de recaudación de la Seguridad Social), en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2004, núm. 256, pág. 9.



III del Título I del RGR-95, cuyo artículo 9 —que era donde se enumeraban todos y cada uno de los sujetos responsables del pago de las deudas con la Seguridad Social, distinguiéndolos por regímenes— ha dejado ahora de hacer mención alguna a los mismos, limitándose a efectuar una alusión genérica sobre el tema, con el fin de que sea cada una de las normas que regulan los regímenes especiales de la Seguridad Social la que determine cuáles son los sujetos responsables de la obligación de cotizar<sup>15</sup>. Otro ejemplo más de este nuevo proceder de la norma, intentando evitar duplicaciones innecesarias, ha llevado a vaciar de contenido una parte del art. 42 del Estatuto de los Trabajadores, que, como se sabe, es el precepto que se ocupa de regular todo lo relativo a las contratas y subcontratas de obras y servicios. Me estoy refiriendo, en concreto, al tema de la exoneración de responsabilidad solidaria en materia de cuotas de Seguridad Social por parte del empresario contratante.

Como se sabe, el art. 42 del ET exige a los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad que comprueben que los contratistas y subcontratistas están al corriente en el pago de las cuotas de la Seguridad Social, lo que deberá realizarse recabando «por escrito, con identificación de la empresa afectada, certificación negativa por descubiertos en la Tesorería General de la Seguridad Social, que deberá librar inexcusablemente dicha certificación en el término de treinta días improrrogables». Esta, que era en esencia la redacción que se contenía en la redacción primigenia del ET, adolecía, como es fácilmente distinguible, de cierta simpleza material; de ahí que el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, decidiese, haciéndose eco de esa necesidad, incorporar un inciso al núm.1 del art. 42 ET del tenor literal siguiente: «y en los términos que reglamentariamente se establezcan». Ocurre, sin embargo, que hasta la fecha —que yo conozca— dicho desarrollo reglamentario no se ha producido, con la particularidad además de que la única mención que existía en nuestra normativa laboral a esa «certificación negativa», que se contenía en el art. 10.3 b) RGR-95, ha desaparecido tras la promulgación del RGR-04, por lo que seguimos a la espera de que ese desarrollo reglamentario se produz-

<sup>15</sup> Y es que, como bien afirman J.R. MERCADER UGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «en esta nueva regulación de los sujetos responsables desaparece del texto reglamentario la enumeración de los supuestos o circunstancias que determinan la extensión de responsabilidad a sujetos distintos del obligado principal, sustituyéndose esa enumeración por una remisión a las normas que correspondan» («Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 80).

ca, lo cual, a la vista de precedentes inmediatos, es posible que no llegue a darse nunca <sup>16</sup>.

§ 4.—Se trata, en resumen, de una modificación —la prevista en la Ley 52/2003— que ha afectado de manera muy importante al sistema de recaudación de la Seguridad Social, puesto que, además de haber sido publicado un nuevo reglamento, la norma de desarrollo del anterior, esto es, la Orden Ministerial de 26 de mayo de 1999, ha sido derogada e incorporada, aunque de manera parcial, al articulado del RGR-04, dando lugar así a una nueva norma poco se parece a la que con anterioridad regulaba el sistema de gestión recaudatoria de la Seguridad Social. Por ello mismo, se ha prescindido del estudio microscópico de la nueva norma —aun cuando ello no fuese posible siquiera por razones de espacio—, limitándome a analizar simplemente aquellos aspectos macroscópicos —esto es, sólo aquellos que se ven a simple vista— de la misma.

Esto advertido, lo que sigue será, pues, el estudio del nuevo reglamento general de recaudación de 2004 en confrontación con el anterior de 1995, tanto en sus aspectos formales como materiales, pues me ha parecido conveniente incidir también en el nuevo aspecto externo del reglamento, que, como se verá seguidamente, ha sufrido alteraciones muy significativas.

## 2. SUS NUEVOS ASPECTOS FORMALES

§ 5.—En efecto, la novedad que representa el nuevo RGR-04 no se detiene en esta ocasión en los aspectos materiales de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, puesto que ha ido un poco más allá, modificando significativamente la estructura normativa que podía observarse en el RGR-95.

§ 6.—La primera de esas novedades formales es la que, a mi entender, llama más la atención, puesto que viene referida a la rúbrica misma de la

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, puede mencionarse el caso del art. 71.4 de la Ley de Procedimiento Laboral, donde —a propósito de la preceptiva reclamación previa al efecto de poder formular demanda en materia de Seguridad Social— se afirmaba que «la entidad deberá contestar expresamente en los plazos reglamentariamente establecidos», ya que el mismo se mantuvo sin ese desarrollo reglamentario durante más de un lustro, para ser finalmente modificado —evitando así que dicho desarrollo reglamentario llegara a producirse finalmente—, con el propósito de colmar la clamorosa laguna legal que la falta de desarrollo reglamentario del precepto había provocado en el ordenamiento procesal laboral. Sobre el tema, véase R.P. RON LATAS, «El plazo legal para entender denegada por silencio administrativo la reclamación previa en el proceso especial de Seguridad Social», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, 2000, núm. 4, págs. 431 y ss.

norma. Y es que, si bien hasta la fecha todos y cada uno de los reglamentos que han desarrollado el tema de la recaudación de recursos de la Seguridad Social habían sido rubricados: «Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social»<sup>17</sup>, llama la atención que el legislador haya decidido suprimir los términos «recursos» y «sistema», limitándose a aprobar una norma titulada simplemente: «Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social», adelgazando así, dentro de ese afán reductor que caracteriza al nuevo reglamento, incluso la propia rúbrica de la norma.

§ 7.—Ahora que, si de adelgazar se trata, no puede dejar de mencionarse que el número de artículos ha decrecido considerablemente, pasando de los 193 artículos del RGR-95 a los 135 artículos actuales del RGR-04. Ello se explica, entre otras razones, por el hecho de haber sido eliminado su Título IV (artículos 182 a 193), relativo a «recursos administrativos, suspensión y terminación del procedimiento, ingresos, responsabilidades y otras normas generales», cuyos preceptos pasan ahora, bien a formar parte del resto del articulado de la norma<sup>18</sup>, bien a encontrar su ubicación en otras normas administrativas, principalmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento General de Recaudación del Estado, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre; norma ésta última, por cierto, a la que se remite expresamente la disposición final primera del RGR-04, donde se concluye que «en lo no previsto en este Reglamento ... se aplicará a la recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social, supletoriamente, el Reglamento General de Recaudación del Estado».

Repárese, por lo tanto, en que el legislador sigue teniendo presente el propósito contenido en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio, sobre inspección y recaudación de la Seguridad Social, acerca de la configuración de «un sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social», que ha venido plasmándose en todas y cada una de las exposiciones de motivos de las sucesivas normas sobre recaudación de la Seguridad Social —con la salvedad, curiosamente, del RGR-04, que no dice nada al respecto—; y es que, todas y cada una de la

<sup>17</sup> Véanse, Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo (BOE de 16 de abril), Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre (BOE de 25 de octubre) y Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre (BOE de 24 de octubre).

<sup>18</sup> Así sucede, por ejemplo con los arts. 182 a 185 RGR-95, que pasan ahora a ubicarse en el Capítulo XII del Título I del RGR-04, bajo la rúbrica «revisión de los actos de gestión recaudatoria».

normas de recaudación de Seguridad Social, teniendo presente ese propósito unificador, se han preocupado, en mayor o menor medida, de plasmar «el principio de máxima homologación con el procedimiento recaudatorio del Estado, en tanto se organice un sistema de recaudación unificado por el Estado y la Seguridad Social, como indica la disposición transitoria del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social»<sup>19</sup>.

§ 8.—Así las cosas, el actual articulado del RGR-04 se estructura en tres títulos, completados con siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Sobre esta base, el primero de sus tres títulos contiene las «disposiciones generales», especificándose en él —a lo largo de catorce capítulos— todo lo relativo a: 1) la gestión recaudatoria<sup>20</sup>, 2) las normas generales de desarrollo del procedimiento recaudatorio<sup>21</sup>, 3) los recargos e intereses<sup>22</sup>, 4) los responsables del pago<sup>23</sup>, 5) el pago o cumplimiento voluntario<sup>24</sup>, 6) las garantías de pago<sup>25</sup>, 7) los aplazamientos del pago<sup>26</sup>, 8) la moratoria y transacción<sup>27</sup>, 9) el procedimiento de deducción a entidades públicas<sup>28</sup>, 10) la prescripción<sup>29</sup>, 11) la devolución de ingresos indebidos<sup>30</sup>, 12) la revisión de los actos de gestión recaudatoria<sup>31</sup>, 13) la concurrencia de acreedores<sup>32</sup>, y 14) otras disposiciones generales<sup>33</sup>.

El Título II trata —al igual que sucedía con el RGR-95— del «procedimiento de recaudación en período voluntario»<sup>34</sup>, y en él se articula el régimen jurídico específico del ingreso voluntario de las deudas con la Seguridad Social por parte de los sujetos responsables del pago, a través de tres capítulos relativos, respectivamente, a «normas generales»<sup>35</sup>, «efec-

<sup>19</sup> Cfr. exposición de motivos del RGR-95.

<sup>20</sup> Arts. 1 a 5.

<sup>21</sup> Arts. 6 a 9.

<sup>22</sup> Arts. 10 a 11.

<sup>23</sup> Arts. 12 a 16.

<sup>24</sup> Arts. 17 a 26.

<sup>25</sup> Arts. 27 a 30.

<sup>26</sup> Arts. 31 a 36.

<sup>27</sup> Arts. 37 a 38.

<sup>28</sup> Arts. 39 a 41.

<sup>29</sup> Arts. 42 a 43.

<sup>30</sup> Arts. 44 a 45.

<sup>31</sup> Arts. 46 a 47.

<sup>32</sup> Arts. 48 a 50.

<sup>33</sup> Arts. 51 a 54, relativos, respectivamente a compensación, imputación de ingresos, deber general de información y medidas cautelares.

<sup>34</sup> Arts. 55 a 83.

<sup>35</sup> Arts. 55 a 60.

tos de la falta de cotización en plazo reglamentario»<sup>36</sup> y «recaudación de otros recursos»<sup>37</sup>.

Por su parte, el Título III se ocupa del «procedimiento de recaudación en vía ejecutiva»<sup>38</sup>, articulándose en torno a seis capítulos, que serían los relativos a «iniciación del procedimiento de apremio y normas generales»<sup>39</sup>, «embargo de bienes»<sup>40</sup>, «enajenación de los bienes embargados»<sup>41</sup>, «costas del procedimiento»<sup>42</sup>, «créditos incobrables»<sup>43</sup> y «tercerías»<sup>44</sup>.

Como ya se indicó, el RGR-04 cuenta además con siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Con relación a las primeras, el RGR-04 contempla dos menos que el RGR-95, puesto que elimina tres de ellas<sup>45</sup>, e incorpora una nueva titulada «certificaciones de descubierto desaparecidas»<sup>46</sup>, donde se prevé la iniciación de un expediente previo a cualquier otra actuación administrativa en el caso de «destrucción, sustracción o extravío de certificaciones de descubierto emitidas por las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social con anterioridad a noviembre de 1994»<sup>47</sup>.

Por lo que respecta a las tres disposiciones transitorias del RGR-04, aunque se mantienen cuantitativamente con relación a lo que sucedía en el RGR-95, lo cierto es que han sido materialmente sustituidas. La primera de esas nuevas disposiciones transitorias es la relativa al «ámbito de aplicación temporal» de la norma, estableciéndose en ella justamente eso, el momento a partir del cual surtirán efecto las disposiciones del RGR-04, que, por regla general, ha sido el 26 de junio de 2004<sup>48</sup>.

<sup>36</sup> Arts. 61 a 66.

<sup>37</sup> Arts. 67 a 83.

<sup>38</sup> Arts. 84 a 135.

<sup>39</sup> Arts. 84 a 88.

<sup>40</sup> Arts. 89 a 109.

<sup>41</sup> Arts. 110 a 126.

<sup>42</sup> Arts. 127 a 128.

<sup>43</sup> Arts. 129 a 131.

<sup>44</sup> Arts. 132 a 135.

<sup>45</sup> Son las que se refieren a: 1) «tablas para la determinación de capitales coste de pensiones» (disposición adicional cuarta); 2) «plazos y condiciones de la ampliación de la carencia y de la moratoria prevista en la disposición adicional vigésima primera de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998» (disposición adicional octava); y 3) «atribución de funciones en Unidades de Recaudación Ejecutiva de ámbito superior al provincial» (disposición adicional novena).

<sup>46</sup> Disposición adicional séptima.

<sup>47</sup> Recuérdese que la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, modificó en su momento la redacción del artículo 28 de la Ley General de la Seguridad Social, suprimiendo las certificaciones de descubierto, estableciendo la iniciación automática de la vía ejecutiva en caso de impago.

<sup>48</sup> Véase *infra*, nota 1.

La segunda de las transitorias mencionadas lleva por título «estructura orgánica», y se ha incorporado al efecto de mantener «la estructura orgánica y los puestos de trabajo de las unidades de recaudación ejecutiva actuales, en los términos previstos en la disposición transitoria única del ... Real Decreto 469/2003, de 25 de abril», en tanto no se «establezca la estructura de las unidades administrativas en las respectivas Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, en la forma prevista en el artículo 7 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, según redacción dada por la disposición adicional segunda del Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, por el que se modifican parcialmente la estructura orgánica y las funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social».

Por último, la disposición transitoria tercera del RGR-04 —rubricada «mantenimiento de las declaraciones de insolvencia en los expedientes de quiebra y de suspensión de pagos»— se ocupa de clarificar la situación de los deudores principales que hayan sido declarados en quiebra o cuya insolvencia haya sido calificada como definitiva en expediente de suspensión de pagos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, estableciéndose a este respecto que «será circunstancia suficiente para la consideración del deudor principal como insolvente, a efectos de exigir el pago de la deuda al responsable subsidiario, la declaración de quiebra o la calificación de la insolvencia como definitiva en expediente de suspensión de pagos, declaradas de conformidad con la legislación anterior a la entrada en vigor de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal».

En fin, la estructura de la norma se remata con dos disposiciones finales, a diferencia del RGR-95, que contaba con una más. La primera de ellas ya ha sido mencionada anteriormente. Se trata, como se sabe, de aquella que establece la aplicación supletoria del Reglamento General de Recaudación del Estado. La segunda y última, por su parte, faculta al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales «para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de este Reglamento».

### 3. SUS NUEVOS ASPECTOS MATERIALES

#### 3.1 . En las disposiciones generales

§ 9.—Sin duda alguna, las novedades de mayor calado introducidas por el RGR-04 en el ámbito de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social se encuentran ubicadas en su Título I, que es el dedicado a las «disposiciones generales», y que se compone, como ya se indicó en su momento, de 54

artículos agrupados en catorce capítulos. De todas esas novedades, sólo interesan destacar —como también se mencionó en su momento— aquellas que se pueden observar a simple vista, que serían las relativas a: 1) el objeto de la gestión recaudatoria, 2) los recargos e intereses, 3) los responsables del pago, 4) los medios de pago, 5) las garantías de pago, 6) los aplazamientos de pago, 7) la devolución de ingresos indebidos, 8) la concurrencia de acreedores, y 9) la imputación de ingresos.

§ 10.—La primera de las modificaciones apreciables en el RGR-04 viene referida al objeto mismo de la gestión recaudatoria, esto es, a los recursos con los que cuenta el sistema de Seguridad Social. Con anterioridad, dichos recursos venían enumerados en el art. 4 RDR-95; en cambio, el actual RGR-04 los menciona en el art. 1. Así las cosas, en este último precepto puede apreciarse tanto la inclusión de nuevos recursos —que no aparecían en la anterior redacción— como la exclusión de otros ya tradicionales <sup>49</sup>.

En el primer supuesto se encuentran: 1) las aportaciones por reaseguro de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales <sup>50</sup>; 2) los recargos sobre prestaciones por falta de medidas de seguridad e higiene <sup>51</sup>; 3) el importe de las contraprestaciones e indemnizaciones que procedan de los contratos celebrados por la entidades gestoras o servicios comunes de la Seguridad Social <sup>52</sup>; 4) las aportaciones por integración de entidades de previsión social sustitutorias <sup>53</sup>; 5) el reintegro de prestaciones indebidamente compensadas y de deducciones indebidamente practicadas en los documentos de cotización <sup>54</sup>; y 6) las costas procesales impuestas a quien haya litigado contra una entidad gestora o un servicio común de la Seguridad Social <sup>55</sup>. Por otro lado, dejan ya de formar parte de los recursos para la financiación de la Seguridad Social las aportaciones de la industria farmacéutica <sup>56</sup>, puesto que «las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de

<sup>49</sup> Aunque también pueden observarse —aunque no sea a simple vista— ciertas correcciones estilísticas, como la que afecta a la letra d) del art. 1 RGR-04, por la que se incluyen dentro de los recursos del sistema a los «capitales coste de pensiones o de renta cierta temporal y otras prestaciones que deban ingresar las mutuas»; mientras que la antigua letra d) del art. 4 RGR-95 sólo se refería a los «capitales coste de renta y otras cantidades que deban ingresar las mutuas».

<sup>50</sup> Art. 1.1 e) RGR-04.

<sup>51</sup> Art. 1.1 g) RGR-04.

<sup>52</sup> Art. 1.1 j) RGR-04.

<sup>53</sup> Art. 1.1 l) RGR-04.

<sup>54</sup> Art. 1.1 n) RGR-04.

<sup>55</sup> Art. 1.1 ñ) RGR-04.

<sup>56</sup> Art. 4.1 g) RGR-95.

la Seguridad Social ... [se financiarán] de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento»<sup>57</sup>.

§ 11.—Los recargos e intereses —que son la rúbrica del Capítulo III del Título I del RGR-04— también han sufrido modificaciones dignas de reseñar, presentando todas ellas un común denominador, cual es el agravamiento de las consecuencias económicas resultantes de la ausencia del abono de las cuotas dentro del plazo reglamentario para su ingreso; y ello, con el fin de «incentivar el pago en plazo reglamentario y favorecer la eficacia de la actividad recaudatoria»<sup>58</sup>.

De ellas, la más espectacular quizá sea la que se refiere a los recargos sobre cuotas, que, como se sabe, son aquellas cantidades que se devengan cuando éstas no son abonadas dentro del plazo reglamentario establecido para su ingreso<sup>59</sup>. Y es que, hasta la modificación llevada a cabo en el art. 27 de la Ley General de la Seguridad Social por el art. 5.3 de la Ley 52/2003, los recargos podían ser de apremio o de mora, según se hubiese iniciado o no la vía de apremio frente al deudor. En cambio, la regulación actual establece un recargo único, de «cuantía variable y progresiva»<sup>60</sup>, en función del tiempo que tarden en ingresarse las cuotas, «así como de la conducta del deudor»<sup>61</sup>, que dependerá de si ha existido o no presentación de los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario de ingreso de las cuotas<sup>62</sup>. De este modo, dependiendo del tiempo que haya transcurrido desde el incumplimiento hasta el abono de las cuotas, y dependiendo, además, de si se han presentado o no los documentos de cotización antes del transcurso del plazo establecido para el ingreso de las cuotas, el recargo irá desde un 3% —en el caso de que los sujetos responsables del pago hayan presentado los documentos de cotización dentro del plazo reglamentario de ingreso y además abonen las cuotas debidas dentro del primer mes siguiente al vencimiento del plazo reglamentario para ello<sup>63</sup>— hasta un 35% de la

<sup>57</sup> Art. 86.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>58</sup> J.R. MERCADER UGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 79.

<sup>59</sup> Cfr. art. 10 RGR-04.

<sup>60</sup> J.A. PANIZO ROBLES, «Novedades incorporadas en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», en *Justicia Laboral*, 2004, núm. 19, pág. 16.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Por esta razón, se ha suprimido la condonación del recargo de mora que establecía el art. 59.3 RGR-95.

<sup>63</sup> En concreto, se aplicarán los siguientes: «1.º Recargo del tres por ciento de la deuda, si se abonasen las cuotas debidas dentro del primer mes siguiente al vencimiento del plazo

deuda —si las cuotas son abonadas a partir de la terminación del plazo de ingreso de la reclamación de deuda o acta de liquidación<sup>64</sup>.

En materia de intereses, por su parte, se introduce una institución realmente novedosa en el ámbito de la recaudación de recursos de la Seguridad Social. Me estoy refiriendo a los intereses de demora, que han sido incorporados al ámbito recaudatorio de la Seguridad Social por el art. 28 de la Ley General de la Seguridad Social, tras la reforma operada por la Ley 52/2003. Estos intereses de demora deberán ser exigidos, por regla general, cuando las deudas con la Seguridad Social no se abonen una vez transcurridos quince días desde el fin del plazo reglamentario de ingreso de la deuda<sup>65</sup>, y consistirán en el interés legal del dinero «vigente en cada momento del período de devengo, incrementado en un 25 por 100»<sup>66</sup>, devengándose bien desde el día siguiente al del vencimiento del plazo reglamentario de ingreso —si referido al principal de la deuda—, bien «desde el vencimiento del plazo de los 15 días naturales siguientes a la notificación de la providencia de apremio»<sup>67</sup> —si referido el interés al recargo que se aplique al principal de la deuda precisamente por el ingreso fuera de plazo—. Debe indicarse, por último, que los intereses de demora se devengarán mientras

reglamentario. 2.º Recargo del cinco por ciento de la deuda, si se abonasen las cuotas debidas dentro del segundo mes siguiente al vencimiento del plazo reglamentario. 3.º Recargo del 10 por 100 de la deuda, si se abonasen las cuotas debidas durante el tercer mes siguiente al del vencimiento del plazo reglamentario. 4.º Recargo del 20 por 100 de la deuda, si ésta se abonara una vez transcurrido el tercer mes desde la finalización del plazo reglamentario de ingreso, con independencia de si se hubiese notificado o no la providencia de apremio o hubiera comenzado el procedimiento de deducción» (art. 10.1 a) RGR-04).

<sup>64</sup> Más en concreto, «recargo del 20 por 100 de la deuda, si se abonasen las cuotas debidas antes de la terminación del plazo de ingreso de la reclamación de deuda o acta de liquidación; y Recargo del 35 por 100 de la deuda, si se abonaran a partir de la terminación de dicho plazo de ingreso» (art. 10.1 b) RGR-04). Supuesto que se trate de «deudas con la Seguridad Social que tengan carácter de ingresos de derecho público y cuyo objeto esté constituido por recursos distintos a cuotas, cuando no se abonen dentro del plazo reglamentario que tengan establecido, se incrementarán con el correspondiente recargo previsto en el apartado 1.a) anterior, según la fecha del pago de la deuda» (art. 10.2 RGR-04); o lo que es igual, tendrán un recargo de entre un tres y un veinte por ciento de la deuda.

<sup>65</sup> Esto es, transcurridos quince días desde «la notificación de la providencia de apremio o desde la comunicación del inicio del procedimiento de deducción, sin pago de la deuda» (art. 11.2, párr. 1.º RGR-04). Pero es que será aplicable también «cuando se acordase la suspensión del procedimiento administrativo en los trámites del recurso contencioso-administrativo que se hubiese interpuesto contra las resoluciones desestimatorias de los recursos administrativos presentados contra una reclamación de deuda o acta de liquidación, si no se hubiese abonado el importe de la deuda en el plazo fijado en dichas resoluciones desestimatorias» (art. 11.2, párr. 2.º RGR-04).

<sup>66</sup> Art. 28.3 de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>67</sup> Art. 11.1, párr. 2.º RGR-04.

no se ingrese en la Tesorería General de la Seguridad Social la totalidad de la deuda —con independencia incluso de que exista «impugnación administrativa o judicial de cualquier acto del procedimiento»<sup>68</sup>—, aunque no podrán acumularse al principal de la deuda o al recargo «a efectos del cálculo de nuevos intereses»<sup>69</sup>.

§ 12.—El tema de los responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar y del pago de los demás recursos de la Seguridad Social también ha sido objeto de modificaciones. La más inmediata de ellas es la simplificación y claridad expositiva que se observa en los nuevos preceptos reglamentarios que regulan este tema de los responsables del pago, frente a lo que ocurría anteriormente, pasando de los seis abigarrados artículos que contenía en el RGR-95 a los cinco lacónicos preceptos actuales del RGR-04. Así, por ejemplo, se ha sustituido —como ya se indicó anteriormente— el extensísimo art. 9 RGR-95, donde se listaban todos y cada uno de los sujetos obligados al pago de las deudas a la Seguridad Social, por el actual art. 12 RGR-04, que se limita a reproducir la genérica fórmula del art. 15.3 de la Ley General de la Seguridad Social, según la cual «son responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar y del pago de los demás recursos de la Seguridad Social las personas físicas o jurídicas, o entidades sin personalidad, a las que las normas reguladoras de cada régimen y recurso impongan directamente la obligación de su ingreso y, además, los que resulten responsables solidarios, subsidiarios o sucesores «mortis causa» de aquéllos».

Una segunda modificación igualmente destacable es la que se refiere al alcance de la responsabilidad por la obligación de cotizar, que ahora puede dirigirse contra quien efectivamente reciba la prestación de servicios del trabajador, aunque el empresario que figure en el contrato de trabajo sea otro distinto; ampliación ésta del ámbito subjetivo de la responsabilidad que trae causa de la modificación operada en el art. 15 de la Ley General de la Seguridad Social por la Ley 52/2003, con el objetivo de «hacer más eficaz y ágil la gestión recaudatoria ... [anticipándose] a la declaración judicial de responsabilidad en los ... supuestos de interposición ilícita en el contrato de trabajo»<sup>70</sup>. Así, supuesto que a los órganos recaudadores les conste dicha circunstancia de cesión ilegal de trabajadores, podrán dirigir el procedimiento recaudatorio contra el verdadero empresario; y ello, incluso en

<sup>68</sup> Art. 11.1, párr. 4.º RGR-04.

<sup>69</sup> Art. 11.1, párr. 3.º RGR-04.

<sup>70</sup> J.R. MERCADER UGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 79.

aquellas ocasiones en la cuales dicho procedimiento se haya iniciado ya contra quien figure formalmente como empresario, puesto que la norma posibilita que se inicien nuevas actuaciones contra el «empresario efectivo» conforme al procedimiento establecido para los supuestos de responsabilidad solidaria, salvo, eso sí, que se aprecien otras circunstancias que determinen la concurrencia de responsabilidad solidaria<sup>71</sup>.

Otras novedades reseñables en materia de responsables del pago son las que se refieren a los preceptos que se ocupan de sus aspectos procedimentales, dentro de las que cabe destacar las dos siguientes. En primer lugar, aquella que afecta a la reclamación de deuda a los responsables solidarios por derivación, en la que se introduce como novedad el trámite de audiencia previa como paso previo necesario a la emisión de la reclamación de deuda, «salvo cuando se base en los mismos hechos y fundamentos de derecho que motivaron una previa reclamación de deuda por derivación al mismo responsable»<sup>72</sup>. La segunda de esas novedades se refiere a la exigencia de deudas a los responsables subsidiarios una vez constatada la insolvencia del deudor principal, puesto que la norma clarifica ahora cuáles son las cantidades exigibles al deudor subsidiario, indicándose a tales efectos que «la comunicación ... comprenderá la totalidad de la deuda exigible al deudor principal en el momento de su emisión, excluidos recargos, intereses y costas»<sup>73</sup>.

§ 13.—Los medios de pago, regulados ahora en la sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo V del Título I del RGR-04, también han resultado afectados por la renovación legislativa. La primera de las novedades que pueden apreciarse a simple vista es que el pago en especie ya no aparece como medio para hacer frente a las deudas con la Seguridad Social, tal y como sucedía en el antiguo RGR-95<sup>74</sup>, donde se recogía de manera expresa dicha posibilidad «cuando por Ley se autorice ... [y] en los términos y condiciones fijados en la Ley que lo hubiere establecido»<sup>75</sup>.

Con todo, algunos autores mencionan la posibilidad de que el pago en especie pueda seguir siendo utilizado como medio de pago, siempre y cuando sea autorizado por la Tesorería General de la Seguridad Social<sup>76</sup>; y ello, de

<sup>71</sup> Cfr. art. 12.3 RGR-04.

<sup>72</sup> Art. 13.4 RGR-04.

<sup>73</sup> Art. 14.2 RGR-04.

<sup>74</sup> Cfr. art. 26 RGR-95.

<sup>75</sup> Art. 26 RGR-95.

<sup>76</sup> J.R. MERCADER UGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 81.

acuerdo con lo dispuesto en el art. 24 RGR-04, donde se concluye que «las solicitudes para que la Tesorería General de la Seguridad Social autorice la utilización de medios de pago distintos al dinero de curso legal, el cheque o la transferencia deberán ser resueltas en el plazo de tres meses contados a partir del día en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros de aquélla». En estos casos, al contrario de lo que sucedía anteriormente con el art. 25 RGR-95, en el que se indicaba que, transcurridos tres meses sin que se hubiere dictado resolución por parte de la Administración, las solicitudes deberían entenderse estimadas; al contrario, digo, de lo que sucedía con el RGR-95, el actual art. 24 RGR-04 establece que «si transcurrido dicho plazo [de tres meses] no se hubiera dictado resolución, la solicitud se entenderá desestimada».

§ 14.—La quinta de las novedades reseñables dentro de las disposiciones generales del RGR-04 se refiere a las garantías de pago, que conforman ahora el Capítulo VI de su Título I. La primera de esas novedades es la limitación temporal de dichas garantías, puesto que ahora el art. 27.1 RGR-04 sólo admite como tales «las que ... puedan ejecutarse hasta, al menos, los seis meses siguientes al momento en que concurra la causa establecida para su ejecución».

Otra de las novedades en materia de garantías de pago que merece ser destacada es la que se refiere a sus tipos. Y es que, si bien hasta la entrada en vigor del RGR-04 el art. 31 RGR-95 admitía cualquier tipo de garantía, con tal de que se estimase suficiente por parte de los órganos recaudadores, lo cierto es que el actual RGR-04 presenta una clara preferencia por el «aval solidario formalizado por entidades financieras»<sup>77</sup>, de modo tal que sólo «cuando no resulte posible, por causa justificada, la constitución del aval [solidario] ... , y siempre que la norma de aplicación lo permita, podrán admitirse otros medios de garantía»<sup>78</sup>; medios dentro de los cuales, por cierto, se incluye ahora el «aval genérico»<sup>79</sup>, en concepto de «garantía especial para responder del pago de todas y cada una de las deudas presentes y futuras que mantenga el sujeto responsable con la Tesorería General de la Seguridad Social»<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Art. 28.1 RGR-04.

<sup>78</sup> Art. 28.2 RGR-04.

<sup>79</sup> Cfr. art. 29, párr. 1.º RGR-04.

<sup>80</sup> Art. 29, párr. 1.º RGR-04. Sin embargo, «la constitución del aval genérico no suspenderá el procedimiento recaudatorio iniciado o que pudiera iniciarse y determinará que se considere al sujeto responsable al corriente respecto de sus obligaciones de pago con la Seguridad Social, mientras que el importe avalado garantice suficientemente la deuda que pudiera generarse» (art. 29, párr. 2.º RGR-04).

La última novedad en el ámbito de las garantías de pago nos la ofrece el tenor del art. 30 RGR-04, rubricado «reembolso del coste de las garantías», puesto que en el se desarrolla, por fin, lo dispuesto en el art. 23 de la Ley General de la Seguridad Social, donde se afirma —desde el año 2001<sup>81</sup>, y por lo que aquí interesa— lo siguiente: «la Administración de la Seguridad Social reembolsará, previa acreditación de su importe, el coste de las garantías aportadas para suspender la ejecución de una deuda con la Seguridad Social, en cuanto ésta sea declarada improcedente por sentencia o resolución administrativa y dicha declaración adquiera firmeza». En este sentido, la novedad reside aquí en que cuando se hayan aportado garantías para suspender el procedimiento de recaudación de la deuda, y ésta sea declarada improcedente —tanto de manera absoluta como parcial— por sentencia o resolución administrativa firme, la Tesorería General de la Seguridad Social vendrá obligada a reembolsar el coste de dichas garantías y, además —he aquí la novedad—, el interés legal de las cantidades depositadas o consignadas —de nuevo, de manera total o parcial— «hasta los 30 días siguientes a la notificación al interesado de la resolución o sentencia».

§ 15.—Los aplazamiento de pago —objeto del Capítulo VII del Título I del RGR-04— también han visto alterada su regulación. En esta ocasión, las novedades que se observan traen causa de la nueva redacción otorgada al art. 20 de la Ley General de la Seguridad Social por la Ley 52/2003. De ellas, la más llamativa quizá sea la que se refiere a la institución misma objeto de modificación, puesto que tras la reforma se ha eliminado la posibilidad de fraccionar el pago de las deudas con la Seguridad Social, supuesto que los sujetos responsables del pago no hayan efectuado el ingreso de sus débitos en los plazos y términos establecidos en la norma. Resulta así, en suma, que al día de hoy la ausencia de pago sólo es susceptible de provocar —siempre y cuando, obviamente, el deudor cumpla los requisitos que la propia norma impone—, el aplazamiento de la deuda, que podrá ser así ingresada en un momento posterior<sup>82</sup>; momento éste que, por cierto, no podrá ser superior a cinco años, tal y como dispone ahora el art. 31.2 RGR-04<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Cfr. el art. 24 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre), de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

<sup>82</sup> Cfr. art. 31 RGR-04. Con todo, cierta doctrina sostiene que la ausencia normativa no significa que el aplazamiento haya dejado de existir como tal en nuestro ordenamiento (cfr. J.R. MERCADER ÚGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 82).

<sup>83</sup> Si bien, «cuando concurren causas de carácter extraordinario debidamente acreditadas, el órgano competente podrá elevar al Director General de la Tesorería General de la Segu-

Sobre las deudas con la Seguridad Social que pueden ser susceptibles de aplazamiento, deben mencionarse dos novedades importantes. La primera de ellas tiene por objeto las cuotas por contingencias profesionales y la aportación de los trabajadores correspondientes a las cuotas aplazadas que, si bien siguen sin poder ser objeto de aplazamiento, ven flexibilizado su régimen de ingreso, puesto que ahora se permite que tales aportaciones puedan ser ingresadas «en el plazo de un mes desde la fecha de notificación de la resolución por la que se conceda el aplazamiento»<sup>84</sup>, cuando antes debían estar ingresadas como condición indispensable para el aplazamiento<sup>85</sup>. La segunda novedad consiste en la posibilidad de aplazar el recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad e higiene que regula el art. 123 de la Ley General de la Seguridad Social, ya que con la nueva normativa podrá ser objeto de aplazamiento, siempre y cuando «se garantice íntegramente con aval»<sup>86</sup>.

Por último, debe hacer hincapié en que, si bien en el RGR-95 tanto la solicitud como la eficacia del aplazamiento en el pago de cuotas se supeditaba al ofrecimiento y constitución de garantía de pago para cubrir el importe de la deuda —de tal manera que sin ella sería imposible la obtención del aplazamiento solicitado<sup>87</sup>—, en la actualidad, sin embargo, el art. 33.2 RGR-04 admite la posibilidad de que el aplazamiento sea concedido incluso aunque no se haya otorgado garantía suficiente para cubrir el importe principal de la deuda<sup>88</sup> —incluidos recargos, intereses y costas—, siempre y cuando, eso sí, la misma se constituya en el plazo «de los 30 días naturales siguientes»<sup>89</sup> al de la notificación del aplazamiento, ya que, en caso contrario, el aplazamiento se entenderá incumplido, procediéndose sin más trámi-

---

ridad Social propuesta favorable para la concesión de otro período superior, dictándose por este último, en su caso, la correspondiente resolución» (art. 31.2 RGR-04). Al respecto, véase una Resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social de 16 de julio de 2004 (BOE de 14 de agosto), sobre determinación de funciones en materia de aplazamientos de pago de deudas, reintegros de prestaciones indebidamente percibidas, compensación, desistimiento, convenios o acuerdos en procedimientos concursales y anuncios de subastas en Boletines Oficiales.

<sup>84</sup> Art. 32.1 RGR-04.

<sup>85</sup> Cfr. art. 41 RGR-95.

<sup>86</sup> Art. 32.2 RGR-04.

<sup>87</sup> Cfr. art. 42.2 RGR-95.

<sup>88</sup> En este sentido, el art. 33.4 RGR-04 actualiza los supuestos en los cuales se exige a los responsables del pago de la constitución de garantías para poder aplazar el pago de sus deudas (véase, al respecto, J.A. PANIZO ROBLES, «Novedades incorporadas en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 21).

<sup>89</sup> Art. 33.2 RGR-04.

te al procedimiento de apremio «que se hubiera iniciado antes de la concesión»<sup>90</sup>. Es decir, «la constitución de garantías suficientes no se configura ya como una condición suspensiva en la concesión de los aplazamientos, sino como condición resolutoria»<sup>91</sup>.

§ 16.—La devolución de ingresos indebidos —que ahora regula el Capítulo XI del Título I del RGR-04— también ha sido objeto de modificaciones. Así, sobre la base de que todo sujeto responsable del pago de cualquiera de los recursos que son objeto de la gestión recaudatoria tiene derecho a la devolución, total o parcial, del importe de los ingresos que se hubiesen recaudado por error —cualquiera que fuese el momento del ingreso y la causa que lo hubiera originado<sup>92</sup>—, son sólo tres los aspectos de la nueva regulación que merecen ser destacados.

El primero de ellos es el que se limita a incluir dentro de la cantidad a devolver el «interés de demora ... desde la fecha de su ingreso ... hasta la fecha de propuesta de pago»<sup>93</sup>, lo que es congruente, por lo demás, con la novedad que ha supuesto —se vio en su momento— la incorporación del interés de demora en el ámbito de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social.

Una segunda novedad la constituye la incorporación de un nuevo supuesto de improcedencia de la devolución; y es que, si bien es cierto que hasta la entrada en vigor del RGR-04 el único supuesto de no devolución de ingresos indebidos que contemplaba la norma era aquel en el cual el «ingreso de las cuotas se [hubiera] producido maliciosamente»<sup>94</sup>, también lo es que ahora el art. 44.1 RGR-04 impide la devolución cuando «fuese deudor a la Seguridad Social o tuviese concedido un aplazamiento o moratoria», ya que en cualquiera de estos casos «el importe del ingreso erróneo se aplicará a la deuda pendiente de ingreso o amortización»<sup>95</sup>.

En fin, la tercera de las novedades anunciadas es la que se ocupa de actualizar el plazo de prescripción al que se somete el derecho a la devolución de ingresos indebidos, que desde la publicación de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre —que modificó, entre otros, el art. 23 de la Ley General de

<sup>90</sup> Art. 36 RGR-04.

<sup>91</sup> J.A. PANIZO ROBLES, «Novedades incorporadas en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 21.

<sup>92</sup> Véase art. 44.1 RGR-04.

<sup>93</sup> Art. 44.1, párr. 2.º RGR-04.

<sup>94</sup> Art. 44.2 RGR-04.

<sup>95</sup> Párr. 1.º Salvo, eso sí, «para el caso de deuda exigible garantizada mediante ... aval genérico» (art. 44.1, párr. 1.º).

la Seguridad Social—, pasó a ser de cuatro años, «a contar del día siguiente al ingreso de los mismo»<sup>96</sup>, frente a los cinco que el RGR-95 aún mantenía en su art. 44.6<sup>97</sup>; anacronismo legislativo éste que ha sido finalmente corregido y adaptado en el nuevo art. 44.3 RGR-04, donde se dispone ahora que «El derecho a la devolución de ingresos indebidos de cuotas prescribirá a los cuatro años, a contar desde el día siguiente a su ingreso. Una vez reconocida la procedencia de la devolución, el derecho a exigir su pago caducará a los cuatro años a contar desde la fecha de notificación del acto de reconocimiento».

§ 17.—La penúltima de las novedades macroscópicas que contempla el nuevo RGR-04 es la referida a la concurrencia de acreedores. Se trata de una materia claramente influida por la entrada en vigor de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, que ha dado nueva redacción a determinados preceptos de la Ley General de la Seguridad Social, lo que ha obligado, a su vez, al legislador a incorporar esas novedades en el RGR-04, que cuenta ahora con un nuevo Capítulo XIII, dedicado precisamente a regular la concurrencia de acreedores, y en el cual se tratan los siguientes aspectos: 1) la preferencia de créditos, donde se regula la prelación de créditos, gozando aquí de especial tratamiento aquellos que se refieran a «cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta»<sup>98</sup>; 2) los conflictos de procedimiento y la concurrencia de embargos, entre el procedimiento de apremio y otros procedimientos ejecutivos singulares, administrativos o judiciales, que se solventan, por regla general, con arreglo a un criterio de prioridad temporal<sup>99</sup>; y 3) la intervención de la Tesorería General de la Seguridad Social en los concursos que se declaren al responsable del pago de deudas con la Seguridad Social<sup>100</sup>.

§ 18.—Por último, es también de destacar en noveno lugar lo dispuesto en el art. 52 RGR-04, donde se regula un nuevo régimen de imputación de ingresos —o de pagos, que es la rúbrica del art. 29 de la Ley General de la Seguridad Social, que es, por cierto, la causa inmediata de este precepto del RGR-04—, o lo que es igual, donde se dispone qué hacer con las cantidades entregadas voluntariamente por los obligados al pago cuando con anterioridad «en el procedimiento recaudatorio no se [ha] logra[do] el pago

<sup>96</sup> Art. 23.1.3 de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>97</sup> Plazo que además era de caducidad.

<sup>98</sup> Art. 48.1 RGR-04.

<sup>99</sup> Cfr. art. 49 RGR-04.

<sup>100</sup> Cfr. art. 50 RGR-04.



de la totalidad de la deuda, sino únicamente de una parte»<sup>101</sup>. Con este fin, el precepto distingue ahora dos supuestos claramente diferenciados, según «los pagos parciales se efectúen en período voluntario o en vía ejecutiva»<sup>102</sup>.

### 3.2. En el procedimiento de recaudación en período voluntario

§ 19.—El RGR-04 dedica su Título II —como se indicó en su momento— a regular el «Procedimiento de recaudación en período voluntario», a través de un abigarrado conjunto de 29 preceptos (arts. 55 a 83), cuyo propósito es el de reglamentar los artículos 25 a 32 de la Ley General de la Seguridad Social, que es donde se contiene la normativa a propósito de aquellos supuestos en los cuales los responsables del pago ingresan las deudas con la Seguridad Social de manera voluntaria, dentro de un arco temporal comprendido entre el inicio del plazo reglamentario de ingreso —que, en el caso de las cuotas, suele coincidir con en el primer día del mes siguiente al que corresponda su devengo—, y la providencia de apremio, que inicia la vía de recaudación ejecutiva. Pues bien, dentro de esta parcela de la recaudación en período voluntario tres son los aspectos novedosos que, a mi entender, merecen ser destacados.

§ 20.—El primero de ellos viene referido a la obligatoria presentación de los documentos de cotización, que ahora se contempla en el art. 59 RGR-04, sobre la que cabe destacar lo siguiente: 1) se incorpora una nueva ficción legal, cual es la de entenderse presentados en plazo reglamentario los documentos de cotización «correspondientes a trabajadores de los Regímenes Especiales de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y de Empleados de Hogar, los relativos a las cuotas fijas de convenios especiales, del Régimen Especial Agrario y Régimen Especial de los Trabajadores del Mar»<sup>103</sup>, siempre que los mismos se refieran a «períodos posteriores a la presentación del alta en los supuestos en que ésta proceda»<sup>104</sup>; y 2) se precisa que «la falta de recepción de los documentos de cotización, cuando éstos sean expedidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, no libe-

<sup>101</sup> J.A. PANIZO ROBLES, «Novedades incorporadas en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 24.

<sup>102</sup> J.A. MARTÍNEZ LUCAS, «Análisis del nuevo Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social: el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 2554.

<sup>103</sup> Art. 59.2 b) RGR-04.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

rará al sujeto responsable de la obligación de pagar dentro de plazo reglamentario»<sup>105</sup>.

§ 21.—El segundo de esos tres aspectos novedosos del Título II del RGR-04 aparece cuando el sujeto responsable no efectúa el pago de la deuda dentro del plazo reglamentario establecido para ello —que, recuérdese, si referido al abono de cuotas, será el mes siguiente al que corresponda su devengo—. Como es sabido, en estos casos la Tesorería General de la Seguridad Social viene obligada a expedir, por lo que aquí interesa: 1) reclamaciones de deuda, a través de las cuales se notifica al responsable del pago la existencia de una deuda por falta de cotización o diferencias de importe, exigiendo así su cumplimiento; o 2) actas de liquidación, mediante las que se exige el pago de deudas derivadas principalmente de la ausencia de afiliación o alta de trabajadores<sup>106</sup>.

En esta ocasión, las novedades salen a relucir cuando se da alguno de los distintos supuestos que provocan la expedición de cualquiera de esos dos títulos, si bien, sólo merecen ser destacadas, a mi entender, las novedades relativas a las reclamaciones de deuda, y dentro de ellas, sólo aquella que supone la exclusión, dentro de los supuestos en los cuales procedería la reclamación de deuda, de aquellos relativos a las «deudas por cuotas relativas a trabajadores dados de alta incluidos en los Regímenes Especiales de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y Empleados de Hogar, por cuotas fijas del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, las de convenio especial así como las relativas al Seguro Escolar y cualquier otra cuota fija establecida o que se establezca»<sup>107</sup>.

§ 22.—En fin, cabe también destacar aquí —dentro del procedimiento de recaudación en período voluntario— las novedades incorporadas al Capítulo III del Título II del RGR-04, dedicado a la «recaudación de otros recursos». Aquí la primera de las novedades tiene por causa las prestaciones y capitales coste de pensiones y de renta cierta temporal a cargo de mutuas y empresas, ya que ahora se exige firmeza en la resolución de las entidades gestoras que hayan declarado la responsabilidad de la mutua o del empresario<sup>108</sup>, en contraste con el RGR-95, para el que bastaba con que la entidad gestora notificara a la Tesorería General de la Seguridad Social «las resolu-

<sup>105</sup> Art. 59.3 RGR-04.

<sup>106</sup> Cfr. art. 61 a 66 RGR-04.

<sup>107</sup> Art. 80 d) RGR-95. Lo cual cobra sentido si se atiende al dato de que ahora, supuesto que se den esas deudas por cuotas, se dictará providencia de apremio (cfr. art. 85.1 b) RGR-04).

<sup>108</sup> Art. 69.3 RGR-04.

ciones que hubiere dictado al efecto, tanto si fueran o no definitivas en vía administrativa»<sup>109</sup>.

Por último, cabe hacer mención también del novedoso art. 81 RGR-04, donde se contiene todo lo relativo a la recaudación de las costas procesales en aquellos litigios en los cuales haya pleiteado una entidad gestora o un servicio común de la Seguridad Social. Así, de acuerdo con lo previsto en ese novedoso art. 81 RGR-04, siempre que se condene en costas a la parte que hubiera litigado contra la Seguridad Social, una vez firme el auto aprobatorio de la tasación de costas, «la Tesorería General de la Seguridad Social emitirá reclamación de deuda en la que se indicará el importe de las costas y el plazo reglamentario de ingreso que finalizará el último día hábil del mes siguiente al de su notificación»<sup>110</sup>. Ahora bien, si transcurrido dicho plazo la parte deudora no hubiera ingresado las costas, la Tesorería General de la Seguridad Social «iniciará el procedimiento de apremio mediante la emisión de la correspondiente providencia de apremio con los recargos e intereses que procedan»<sup>111</sup>.

### 3.3. En el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva

§ 23.—El procedimiento de recaudación en vía ejecutiva —que aparece regulado en el Título III del RGR-04 (arts. 84 a 135), y que tiene como fin el obtener de manera coactiva el pago de las deudas de Seguridad Social— se inicia ahora cuando los sujetos responsables no han ingresado las cuotas dentro del plazo reglamentario establecido para ello, o bien —en el resto de los casos— cuando, sin pago de la deuda, haya transcurrido el plazo fijado en la reclamación de deuda o en el acta de liquidación, siempre que ambas hayan adquirido firmeza en vía administrativa<sup>112</sup>. Así las cosas, las novedades que, a mi modo de ver, se pueden observar a simple vista son las tres siguientes.

§ 24.—La primera de ellas es la que se contempla en los preceptos dedicados a regular la «iniciación del procedimiento de apremio»<sup>113</sup>, sobre los que ya se ha anticipado algo anteriormente. Lo más destacable aquí es, en primer lugar, que el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva ya no se inicia automáticamente por imperio de la ley una vez transcurridos los pla-

<sup>109</sup> Art. 89.3 RGR-95.

<sup>110</sup> Art. 81.2 RGR-04.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> Cfr. art. 85 RGR-04.

<sup>113</sup> Capítulo I, del Título III del RGR-04.

zos reglamentarios<sup>114</sup>, sino que se hace necesario que la Tesorería General de la Seguridad Social expida «la providencia de apremio», que se constituye así como «título ejecutivo suficiente para el inicio del procedimiento de apremio ... y tiene la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los responsables del pago de la deuda»<sup>115</sup>. La consecuencia más inmediata de todo ello es que desaparece la figura del «oposición al apremio», que era, hasta la publicación del RGR-04, una de las formas de oponerse al apremio con las que contaba el deudor contra el que se hubiere despachado providencia de apremio<sup>116</sup>, «cuya resolución era susceptible de recurso de alzada, lo que provocaba una dilación en el pago de la deuda»<sup>117</sup>. Hoy en día, en cambio, el RGR-04 sólo contempla como admisible para oponerse a dicha providencia de apremio el recurso de alzada basado en alguno de los motivos —que deberán ser debidamente justificados— tasados del art. 86 RGR-04<sup>118</sup>.

En fin, creo que merece la pena mencionar también aquí que las «actuaciones del procedimiento de apremio para el cobro de la deuda podrán prever un incremento sobre la cuantía exigible de hasta un 10 por 100, en concepto de previsión de costas e intereses que puedan devengarse hasta el momento del efectivo cobro»<sup>119</sup>, sin que la previsión de costas pueda «superar el tres por ciento del importe de la deuda»<sup>120</sup>.

§ 25.—La segunda de las novedades anunciadas se encuentra en el Capítulo II del Título III del RGR-04 (arts. 89 a 109), que es el encargado de regular todo lo relativo al embargo de bienes, que, como se sabe, se dará siempre que la providencia de apremio haya adquirido firmeza en vía administrativa sin que se haya efectuado el ingreso de la deuda, resultando ser, por lo tanto, «la base de todo el procedimiento [de recaudación ejecutiva], que se desenvuelve mediante la expedición de la providencia de embargo,

<sup>114</sup> Cfr. arts. 105, 106 y 107 RGR-95.

<sup>115</sup> Art. 84.1, párr. 1.º RGR-04. Sobre los ligeros ajustes en su contenido, véase art. 84.2 RGR-04.

<sup>116</sup> Cfr. art. 111 RGR-04.

<sup>117</sup> J.R. MERCADER UGUINA y A. DE LA PUEBLA PINILLA, «Reflexiones en torno al reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el RD 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 91.

<sup>118</sup> Esos motivos, que aparecen listados en el núm. 1 del art. 86, serían los siguientes: «a) Pago; b) Prescripción; c) Error material o aritmético en la determinación de la deuda; d) Condonación, aplazamiento de la deuda o suspensión del procedimiento; y e) Falta de notificación de la reclamación de deuda, cuando ésta proceda, del acta de liquidación o de las resoluciones que éstas o las autoliquidaciones de cuotas originen».

<sup>119</sup> Art. 87.3 RGR-04.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

mediante la que se declara la traba o apoderamiento de los bienes y los derechos del deudor en cantidad suficiente para que cubra el importe global de la deuda»<sup>121</sup>.

Aquí son de destacar, en primer lugar, las modificaciones operadas en materia de orden de prelación en el embargo de bienes, puesto que ahora se exige a las «unidades de recaudación ejecutiva»<sup>122</sup> que en el embargo de los bienes del deudor se siga un orden «determinado por la mayor facilidad de su enajenación y la menor onerosidad de ésta para el apremiado»<sup>123</sup>, cuando antes lo que se hacía era una remisión en bloque a la Ley de Enjuiciamiento Civil; norma ésta a la que deberá seguir sujetándose ahora el embargo de bienes de manera subsidiaria, esto es, sólo cuando por circunstancias de la ejecución resulte imposible la aplicación de los criterios de mayor facilidad y menor onerosidad<sup>124</sup>.

Un segundo hecho de relevancia en materia de embargo de bienes se presenta si atendemos a lo previsto en el Capítulo III del Título III del RGR-04, que es donde se contienen los preceptos que tratan el tema de la enajenación de los bienes embargados (arts. 110 a 126), cuyo propósito es regular el proceso de venta de los bienes embargados durante la vía ejecutiva a los deudores del sistema, con el fin de que el embargado salde la deuda que mantenía con la Seguridad Social. Para ello, la norma contempla ahora un doble sistema de enajenación: la subasta —que es el «procedimiento ordinario para la realización de los bienes embargados»<sup>125</sup>— y el concurso —que, obviamente, sólo podrá darse cuando se aprecie la existencia de circunstancias extraordinarias<sup>126</sup>—; antes de la reforma, sin embargo, se admitía como forma de enajenación la «venta por gestión directa»<sup>127</sup>, siendo ésta la única de las modificaciones reseñables en materia de enajenación de bienes embargados, puesto que la demás novedades —que las hay— se refieren a aspectos microscópicos de los procedimientos de enajenación.

<sup>121</sup> J.A. PANIZO ROBLES, «Novedades incorporadas en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio», cit., pág. 30.

<sup>122</sup> Como se sabe, estas unidades de recaudación ejecutiva son los órganos administrativos competentes para «la ejecución forzosa del patrimonio del deudor, en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en este Reglamento, y para las actuaciones que les correspondan, en orden al aseguramiento de dicha ejecución forzosa o a la regularización del pago por el sujeto responsable» (art. 2.3 RGR-04).

<sup>123</sup> Art. 91.1 RGR-04.

<sup>124</sup> Art. 91.2 RGR-04.

<sup>125</sup> Art. 113.1 RGR-04.

<sup>126</sup> En efecto, «tratándose de bienes muebles o semovientes el director provincial podrá autorizar su enajenación por concurso, cuando las circunstancias concurrentes, el volumen o el valor de los bienes así lo aconsejen» (art. 113.1 RGR-04).

<sup>127</sup> Arts. 143.1, 152 y 153 RGR-95.

§ 26.—En fin, las últimas novedades que merecen ser reseñadas dentro del Título III del RGR-04 —haciendo abstracción de las contenidas en los preceptos que regulan las costas del procedimiento en el Capítulo IV de la norma<sup>128</sup>—, se encuentran ubicadas dentro de su Capítulo VI<sup>129</sup>, dedicado a regular las «tercerías que se susciten en el procedimiento de apremio»<sup>130</sup>, con el fin —al igual que sucede en el ámbito del derecho procesal civil— de que todo aquel que afirme ser propietario (tercería de mejor dominio) o que asegure ostentar un derecho preferente en la enajenación (tercería de mejor derecho) de bienes embargados por la Tesorería General de la Seguridad Social pueda oponerse al embargo.

Aquí las novedades más destacables son, a mi modo de ver, las tres siguientes: 1) se incorpora un nuevo supuesto de inadmisión de tercerías, puesto que ahora no se admitirán a trámite las reclamaciones previas en tercerías «cuando se trate de segunda o ulterior tercería que se funde en títulos o derechos que poseyera el tercerista al tiempo de interponer la primera»<sup>131</sup>; 2) si la tercería fuera de mejor derecho, se deberá dar traslado de la reclamación previa en tercería al deudor, al «objeto de que pueda aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, especialmente los relativos a la cuantificación y subsistencia del crédito del tercerista»<sup>132</sup>; y 3) se amplían a 20 los días con los que cuenta el tercerista para interponer demanda ante los órganos jurisdiccionales del orden civil tras habersele notificado «la resolución recaída o, en su caso, desde el día en que presuntamente se entienda desestimada la tercería»<sup>133</sup>, si lo que se pretende es que sigan en suspenso los trámites del procedimiento de apremio<sup>134</sup>.

<sup>128</sup> Véanse los arts. 127 y 128 RGR-04.

<sup>129</sup> Arts. 132 a 135 RGR-04.

<sup>130</sup> Art. 132 RGR-04.

<sup>131</sup> Art. 133.2 b) RGR-04.

<sup>132</sup> Art. 134.2 RGR-04.

<sup>133</sup> Art. 135.3 RGR-04.

<sup>134</sup> Conforme a lo dispuesto en el art. 134.1 c), si se tratase de una reclamación previa en tercería de dominio el procedimiento de apremio se suspenderá «en cuanto a los bienes controvertidos, en tanto la tercería se resuelva».