Informe 13/92, de 7 de mayo de 1992. "Aplicación del requisito de estar al corriente del pago de las obligaciones de la Seguridad Social"

Clasificación de los informes: 3. Requisitos de los contratos. 7. Capacidad y solvencia de las empresas

ANTECEDENTES

1 - Procedente de la Dirección General del Patrimonio del Estado tiene entrada en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

"El Reglamento General de Contratación del Estado, establece en su artículo 23 ter. "Que a los efectos de la prohibición de contratar, se entenderá que las empresas están al corriente de las obligaciones de Seguridad Social, que les imponen las disposiciones vigentes cuando concurran las siguientes circunstancias:

a) Estar inscritas en la Seguridad Social...

b) Haber afiliado.... y estar al corriente en el pago de las cuotas o de otras deudas con la Seguridad Social".

Las normas vigentes en materia de recaudación de los recursos de la Seguridad Social, fueron reguladas mediante R.D. 1517/1991 de 11 de octubre, BOE 25 de Octubre de 1991, por el que quedó aprobado el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del sistema de la Seguridad Social desarrollado por O.M. de 8 de Abril de 1992 (BOE 15 de abril de 1992).

En evitación de escuetas citas de este Reglamento sobre el procedimiento de aplicación en el sistema de recaudación de cuotas de Seguridad Social, se transcriben a continuación el texto de aquellos artículos que por su incidencia en el tema vienen a clarificar la cuestión objeto de la presente consulta.

El Título primero capítulo V, artículos 14 a 43 establece las normas sobre el pago o cumplimiento de las deudas de la Seguridad Social.

En su artículo 17.1, se determina que "en período voluntario de recaudación, para que el pago produzca los efectos extintivos que le son propios, ha de ser de la totalidad de la deuda.

El artículo 27, regula que "el deudor a quien se haya expedido el correspondiente justificante de pago, podrá solicitar de la Tesorería General de la Seguridad Social, y ésta deberá expedir, certificación acreditativa del pago efectuado".

El artículo 38 del mismo Reglamento de recaudación, regula que:

"1.- Los obligados al pago podrán consignar en efectivo el importe de la deuda y, en su caso, los intereses, el recargo y las costas del procedimiento de apremio, a disposición de la Tesorería General de la Seguridad Social.

2.- La consignación en el caso del apartado b) del número anterior, producirá efectos suspensivos desde la fecha en que se haga, si a la Tesorería General de la Seguridad Social le consta la certeza de la causa que la determinó, o se justifique ésta, pero no producirá efectos liberatorios sino desde el momento en que, acompañando el resguardo correspondiente a la consignación, se participe ésta al órgano recaudador y se haga la oportuna aplicación como ingreso".

El Título segundo del comentado Reglamento General de Recaudación, desarrolla las normas de procedimiento en período voluntario, disponiendo en su artículo 65.3 que:

"1. Los obligados al pago que no hubieran satisfecho sus deudas en los plazos reglamentarios a que se refiere en el artículo 64, podrán, no obstante, pagarlas sin apremio, siempre que lo hagan antes de la expedición de la oportuna certificación de descubierto y con el recargo por mora que señala en los artículos 67 y 68 de este Reglamento.

3. Cuando las cuotas o demás conceptos de recaudación conjunta, así como los recargos sobre unas y otros, deban ser objeto de reclamación administrativa, ésta se efectuará, según proceda, mediante

requerimiento de cuotas o acta de liquidación en la forma, términos y condiciones que regulan los artículos 77 a 83 de este Reglamento."

La remisión legal reglamentaria a dichos artículos, hacen necesario su transcripción, en especial por las consecuencias del levantamiento de las consiguientes acta de inspección y las notificaciones y sus requerimientos.

El artículo 82 establece lo siguiente:

"1.- Los descubiertos originados por falta de afiliación o de alta, así como los debidos a diferencias de cotización por trabajadores que figuren dados de alta, darán lugar a la correspondiente acta de liquidación.

2.- Las actas de liquidación serán expedidas en la forma y con los requisitos establecidos en las normas especiales que regulan su expedición por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social."

El artículo 83, viene a establecer los efectos generales de las actas de liquidación o resoluciones administrativas:

"1. Las actas de liquidación podrán ser impugnadas por los interesados en la forma y con los requisitos establecidos en sus normas especiales de procedimiento.

2. Las actas de liquidación no impugnadas, así como las resoluciones administrativas desestimatorias que las mismas originen y agoten la vía administrativa, si no fueren satisfechas, darán lugar a la iniciación del procedimiento ejecutivo de conformidad con las normas del Título tercero de este Real Decreto."

Finalmente, conviene terminar el comentario del repetido Reglamento de Recaudación, transcribiendo las disposiciones reguladoras contenidas en el mismo, respecto a la impugnación de los actos de gestión recaudatoria mediante la interposición del recurso de reposición, reclamación en vía económico-administrativa o contencioso-administrativa, normas que vienen contenidas en el artículo 190.

"1.- Salvo en los supuestos y con el alcance que se determina en los artículos 81 y 83 de este Real Decreto, la interposición de cualquier impugnación, no producirá la dilación del procedimiento recaudatorio en período voluntario, que se continuará hasta la efectividad del débito y la iniciación de la vía de apremio.

2.- El procedimiento para la recaudación ejecutiva de las deudas a la Seguridad Social, aunque se formule recurso y reclamación, no se suspenderá, a menos que se garantice el pago de los débitos perseguidos o se consigne su importe en la forma y términos que se expresan en los números 3 y 4 de este artículo.

En los trámites previos a los acuerdos de adjudicación de contratos de suministro, formalizados por la Dirección General del Patrimonio del Estado -- Subdirección General de Compras-, y de conformidad con lo exigido en el artículo 23 ter del Reglamento General de Contratación del Estado, se viene recabando a los propuestos adjudicatarios la certificación de la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se acredite que la empresa se encuentra al corriente de pago de las cuotas y otras deudas con la Seguridad Social.

Y, resulta reiterativo que en algún caso se presentan certificaciones en las que consta la pendencia de algún acta levantada en fecha anterior, sin que se determine si se ha producido o no la consignación de la liquidación practicada, o bien certificaciones en las que se precisa han sido impugnadas encontrándose pendientes en vía administrativa o contencioso-administrativa, sin que se signifique igualmente si la cantidad controvertida ha sido o no consignada de acuerdo con las precedentes normas comentadas (Se adjuntan fotocopias de diversas certificaciones de la Seguridad Social).

Todo ello hace que este Organo de contratación se encuentre en la duda de adoptar o no acuerdo de adjudicación ante la incertidumbre de que la empresa licitadora se encuentre o no al corriente de pago en cuotas o otras deudas de Seguridad Social, conforme a la prevención reglamentaria del citado artículo 23 ter del Reglamento General de Contratación.

Sin perjuicio de las posibilidades reglamentarias de poder recabar este Centro Directivo de los empresarios cuantas aclaraciones fueran menester sobre los documentos presentados, según permite el

artículo 23 bis del Reglamento General de Contratación, resulta conveniente oír a esa Junta Consultiva a través del correspondiente dictamen, el criterio que debe mantener este Organo de contratación, a la vista de las aludidas certificaciones de la Tesorería de la Seguridad Social, respecto al cumplimiento de las licitadoras del citado requisito de estar al corriente de pago en obligaciones de Seguridad Social."

2 - Al anterior escrito y según se hace constar en el mismo se acompañan fotocopias de certificados de la Tesorería General de la Seguridad Social en las que, después de hacer constar la cotización efectiva de determinadas empresas se contienen las siguientes indicaciones:

- Tiene reclamados y pendientes de ingreso los documentos 82/006172/00 y 84/007258/00, en vía administrativa y actualmente impugnados y pendientes de resolución.

- Tiene pendiente de ingreso los documentos A87/1959 y A89/1826 correspondiente a los períodos 6-12/86 y 1/87-9/88, respectivamente (en curso).

- Tiene un recurso de alzada pendiente de resolución por el acta 91/60.

- Tiene pendiente el acta 87/1738 impugnada el 26-3-87.

- Tiene las actas que a continuación se indican, en vía de apremio, suspendido el procedimiento por haber presentado aval y estar pendientes de recurso contencioso administrativo.

CONSIDERACIONES

1. De los términos en que aparece redactado el escrito de consulta resulta que la única cuestión que debe plantearse en el presente informe es la del alcance que debe darse a los certificados de la Tesorería General de la Seguridad Social, a efectos de la prohibición de contratar a las empresas que no estén al corriente de las obligaciones de la Seguridad Social, suscitándose dudas por la redacción de dichas certificaciones, cuestión que debe ser abordada desde el punto de vista de la normativa de la contratación administrativa, desde el punto de vista de la normativa relativa a recaudación de los recursos de la Seguridad Social y de la conexión que debe establecerse entre ambas.

2. La vigente Ley de Contratos del Estado en su artículo 9, apartado 8, considera incursas en prohibición para contratar con la Administración a quienes no se hallen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social, precepto que desarrolla el artículo 23 ter del Reglamento General de Contratación del Estado señalando que se entenderá que las empresas están al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social que les imponen las disposiciones vigentes, cuando concurran las siguientes circunstancias:

a) Estar inscrita en la Seguridad Social o, en su caso, si se tratase de un empresario individual, afiliado y en alta en el régimen de la Seguridad Social que corresponda, por razón de la actividad.

b) Haber afiliado, en su caso, y haber dado de alta a los trabajadores que tengan a su servicio y estar al corriente en el pago de las cuotas o de otras deudas con la Seguridad Social.

El propio precepto reglamentario termina aclarando que los licitadores podrán acreditar las circunstancias mencionadas mediante declaración expresa responsable y que cuando el contrato se adjudique por subasta, el adjudicatario deberá presentar al órgano de contratación, antes de la adjudicación definitiva, los documentos que acrediten el cumplimiento de las circunstancias mencionadas y que, en los restantes supuestos de adjudicación, los órganos de contratación deberán requerir a los empresarios que, a su juicio, puedan resultar adjudicatarios, la presentación de dichos documentos.

Por último, el artículo 23 del propio Reglamento, en su penúltimo párrafo, señala que el órgano de contratación puede recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados o requerirle para la presentación de otros complementarios.

De los preceptos reseñados y de la totalidad del sistema de la contratación administrativa puede extraerse la conclusión obvia de que los órganos de contratación no son los encargados de velar por el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social, como tampoco de las tributarias, sino que su papel se limita al ejercicio de un mero control formal que se ejerce sobre la base de la documentación expedida por otros órganos, sin que la legislación de contratos del Estado pueda imponer ni los requisitos, estructura y formato de esta documentación, ni mucho menos realizar calificaciones jurídicas de su contenido, concretamente en el caso sometido a consulta, si las impugnaciones o recursos obligan a no ingresar los débitos y, en caso afirmativo, si han concurrido los requisitos legales para dispensar de los mismos, cuestiones todas ellas que, atribuidas a los múltiples órganos de contratación implicarían una complejidad excesiva de los procedimientos de contratación que, o bien no podría ser resuelta, o lo sería con graves y serias dilaciones en perjuicio del interés público.

3. La normativa sobre recaudación de la Seguridad Social constituida por el Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social y por la reciente Orden ministerial de 8 de abril de 1992, que lo desarrolla, contiene una serie numerosa de preceptos, bastante complejos, algunos transcritos en el escrito de consulta y que, por tanto resulta innecesario repetir ahora y del contenido de los cuales, a efectos del presente informe, debe destacarse la regla general resultante del artículo 190 del Reglamento citado de que la interposición de cualquier impugnación, reclamación o recurso no suspende la recaudación voluntaria ni la recaudación ejecutiva de las deudas a la Seguridad Social, salvo en los supuestos previstos en el mismo artículo, directamente -que se preste garantía de los débitos o que se consigne su importe o que se acuerde por el órgano competente la suspensión -o indirectamente por la remisión que se contiene a los artículos 81 y 83 del propio Reglamento- casos de requerimiento de pago e interposición de recurso de reposición sin resolución expresa o presunta y casos de actas de liquidación impugnadas, mientras no se dicte la resolución administrativa correspondiente.

Si a lo dicho se añade que en las reclamaciones en vía económico-administrativa o en vía contencioso-administrativa resulta factible la suspensión del acto impugnado por el órgano competente para conocer de la reclamación o recurso y que las normas recaudatorias de la Seguridad Social prevén supuestos distintos de extinción de las deudas de la misma (compensación y prescripción fundamentalmente) fácilmente se comprende que las expresiones utilizadas en las fotocopias de los certificados de la Tesorería General de la Seguridad Social (impugnados y pendientes de resolución, en recurso, recurso de alzada pendiente de resolución, pendiente el acta impugnada) no son suficientemente expresivas para conocer el alcance de las impugnaciones o recursos en orden a la posible suspensión de ingresos y al no haber aclarado tal circunstancia el órgano al que compete hacerlo -la Tesorería General de la Seguridad Social- las consecuencias de la dudosa redacción de las certificaciones expedidas no pueden perjudicar a las empresas afectadas, por lo que en definitiva debe concluirse en este apartado que tal como están redactadas las respectivas certificaciones, de ninguna de ellas se deduce con claridad que las empresas no estén al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social, sino más bien al contrario o, al menos, dejan la duda sobre dicha circunstancia.

4. Entrando en el tema de la conexión entre la normativa de la contratación administrativa y la relativa a la recaudación de las deudas de la Seguridad Social ya hemos apuntado anteriormente que el órgano de contratación no tiene por que interpretar en cada caso concreto el alcance de esta última normativa tan compleja en orden al requisito de hallarse al corriente el contratista en las

obligaciones de la Seguridad Social, por lo que, ante la confusa redacción originada por el competente órgano de la Seguridad Social, no puede deducir la existencia de una prohibición para contratar, dado el principio general del derecho de que las prohibiciones, como todas las circunstancias limitativas de la capacidad, son de interpretación restrictiva, sino que, por el contrario, ante certificados redactados en términos iguales o similares a los que figuran incorporados al presente expediente, el órgano de contratación tiene que llegar a la conclusión de que las empresas están al corriente en sus obligaciones de la Seguridad Social, mientras esta conclusión no quede desvirtuada por otros medios, entre los que no se excluye las comprobaciones y verificaciones que facultativamente puede realizar el propio órgano de contratación.

CONCLUSION

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que las certificaciones que se aportan al presente expediente no permiten al órgano de contratación estimar que las empresas afectadas están incursas en la prohibición de contratar prevista en el apartado 6 del artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado, es decir, no están al corriente de sus obligaciones de la Seguridad Social, sin perjuicio de que puedan llegar a esta conclusión por la utilización facultativa de otros medios previstos en la vigente legislación de contratos del Estado.