

Informe 1/94, de 3 de febrero de 1994. "Consideración del cumplimiento de los contratistas de las obligaciones con la Seguridad Social a efectos de determinar si se encuentran incursos en la prohibición para contratar".

Clasificación de los informes: 6.1. Cuestiones generales. 7. Capacidad y solvencia de las empresas

ANTECEDENTES

Por el Presidente del Tribunal de Cuentas se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

"Al amparo de lo prevenido en el artículo 21 y párrafo primero del 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se solicita informe de esa Junta sobre la capacidad o incapacidad para contratar con la Administración, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado y 23 del Reglamento General de Contratación, que exige hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social, de la entidades que tengan impugnadas ante la autoridad judicial competente actas liquidatorias de cuotas levantadas por la Inspección de trabajo, como consecuencia de discrepancias en la clasificación de algunos trabajadores de la Empresa en cuanto a los epígrafes de la Tarifa de Prima de Accidentes de Trabajo vigentes en la actualidad aplicables a los mismos".

CONSIDERACIONES

1 - Como claramente resulta del escrito de consulta que ha quedado transcrito la misma se refiere al caso concreto de impugnación judicial de actas liquidatorias de cuotas levantadas por la Inspección de Trabajo, como consecuencia de discrepancias en la clasificación de algunos trabajadores de la Empresa en cuanto a epígrafes de la Tarifa de Prima de Accidentes de Trabajo vigentes. Sin embargo, para dar solución a la cuestión suscitada resulta indiferente el motivo concreto de la impugnación judicial y, en consecuencia, debe darse respuesta a la consulta en términos generales referidos a todos los supuestos de impugnación judicial de actas liquidatorias de cuotas de la Seguridad Social, abordando esta cuestión, como había esta Junta en su informe de 7 de mayo de 1992 (Expediente 13/92) desde el punto de vista de la normativa de la contratación administrativa, desde el punto de vista de la normativa relativa a la 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 concurren 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 judiciales obligan o no a 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.

A mayor abundamiento y como norma que refleja el criterio que se sigue en materia muy similar del cumplimiento de las obligaciones fiscales debe citarse el artículo 31 del Real Decreto 1462/1985, de 3 de julio, expresivo que los documentos que acreditan el cumplimiento por el empresario de los requisitos de las letras b) y c) del artículo anterior (declaraciones o documentos de ingreso de diversos Impuestos y relación anual de ingresos o pagos) serán las últimas declaraciones y documentos de ingreso, cuyo plazo reglamentario de prestación hubiese vencido durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la adjudicación provisional, con lo que debe concluirse que, si en materia fiscal basta para considerar al corriente de las obligaciones fiscales la presentación de las últimas declaraciones o documentos de ingreso, en materia de Seguridad Social, debe aplicarse idéntica norma y la presentación indicada basta para acreditar que el empresario está al corriente de sus obligaciones de Seguridad Social, mientras expresamente los correspondientes certificados no consignan lo contrario.

Por ello como primera conclusión debe mantenerse que mientras la documentación expedida por los órganos competentes de la Seguridad Social no afirmen de manera expresa y categórica que el empresario no se encuentra al corriente de sus obligaciones de Seguridad Social, en el sentido expresado en el artículo 23 ter del Reglamento General de Contratación del Estado, con independencia o no de impugnación judicial, el órgano de contratación no debe apreciar, por este motivo, incurso al empresario en la causa de prohibición de contratar prevista en el artículo 9, apartado 8 de la Ley de Contratos del Estado.

3 - La consideración anterior queda reforzada con el examen de 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 Orden ministerial de 8 de abril de 1992, que contiene una serie numerosa de preceptos bastante complejos. Del contenido de la citada normativa, a efectos del presente informe, deben destacarse las excepciones a 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, excepciones establecidas 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 que

resulta 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,- a lo que debe añadirse 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).

De la normativa examinada se deduce idéntica conclusión a la anteriormente sentada, debiendo añadirse que si los órganos competentes de la Seguridad Social hacen constar en la documentación que se aporte la existencia de impugnación judicial sin mas precisión ni aclaración, no puede deducirse 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 tal circunstancia, al no poder conocerse el alcance de la impugnación judicial en orden a la posible suspensión de ingresos.

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 indicación de la formulación de impugnaciones judiciales no se puede sacar la conclusión de 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 la impugnación judicial 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 si en la documentación expedida por los órganos de la Seguridad Social se consigna la existencia de impugnaciones judiciales, sin más precisión ni aclaración, el órgano de contratación no debe estimar que las empresas afectadas están incursas en la prohibición de contratar prevista en el apartado 8 del artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado, es decir, que no están al corriente de las obligaciones de la Seguridad Social, a menos que de forma categórica y expresa se consigne tal circunstancia en la documentación de referencia y 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.