

Bibliografía

V. al final de la Sección.

Artículo 31. Actas de liquidación de cuotas.

1. *Preverá la expedición de actas de liquidación en las deudas por cuotas originadas por:*

a) *Falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.*

b) *Diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, cuando dichas diferencias no resulten directamente de los documentos de cotización presentados dentro o fuera del plazo reglamentario.*

c) *Por derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago, cualquiera que sea su causa y Régimen de la Seguridad Social aplicable. En los supuestos de responsabilidad solidaria, la Inspección podrá extender acta a todos los sujetos responsables o a alguno de ellos.*

En tales casos, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá formular requerimiento a los sujetos obligados al pago de cuotas atribuidas por cualquier causa, con señalamiento de plazo para justificar su ingreso, y procederá a extender acta de liquidación si se incumple dicho requerimiento.

Las actas de liquidación de cuotas se extenderán por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y se notificarán en todos los casos a través de los órganos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, asimismo, notificarán las Actas de infracción practicadas por los mismos hechos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

2. *(Derogado).*

3. *Las actas de liquidación extendidas con los requisitos reglamentariamente establecidos una vez notificadas a los interesados tendrán el carácter de liquidaciones provisionales y se elevarán a definitivas mediante acto administrativo del respectivo Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, previa audiencia del interesado. Contra dichos actos liquidatorios definitivos valdrá recurso ordinario ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. De las actas de liquidación se dará traslado a los trabajadores pudiendo los que resulten afectados interponer reclamación respecto del período de tiempo o la base de cotización a que la liquidación se contrae.*

4. *Los importes de las deudas figurados en las actas de liquidación serán hechos efectivos hasta el último día del mes siguiente al de su*

* Por Ramón LOPEZ FUENTES.

notificación una vez dictado el correspondiente acto administrativo definitivo de liquidación, incidiéndose automáticamente en otro caso en la situación de apremio.

5. *Las actas de liquidación y las de infracción que se refieran a los mismos hechos se practicarán simultáneamente por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La competencia y procedimiento para su resolución son los señalados en el número 3 anterior. Las sanciones por infracciones propuestas en dichas actas de infracción se reducirán automáticamente al 50% de su cuantía, si el infractor diese su conformidad a la liquidación practicada ingresando su importe en el plazo señalado en el número cuatro.*

6. *(Derogado).*

Concordancias: arts. 84, 85 y 86 del Real Decreto 1637/1995, de 6 octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (RGRSS); arts. 81 y 82 de la Orden de 26 mayo 1999 (OMR), por la que se desarrolla el RGRSS.

Comentario

1. LA LABOR INVESTIGADORA DE LA INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE DEUDAS

La lucha contra el fraude y la morosidad en el pago a la Seguridad Social sirven de justificación al mayor campo de actuación que para la Inspección suponen los arts. 13.1 de la LOIT y el 22 del RD 138/2000, de 4 febrero, destacando un mayor protagonismo de las funciones y actuaciones de investigación de la Inspección, en cuanto que éstas estén encaminadas a reclamar y exigir el cumplimiento de las deudas pendientes con el Sistema, ya se realicen las mismas por orden superior o por propia iniciativa de los Inspectores. Es decir, las investigaciones de la Inspección se encaminan, de no cumplirse los requerimientos de pago que emita la misma ITSS, a que pueda abrirse la vía de apremio automáticamente, determinando «ex professo» la misma ITSS el alcance de los citados incumplimientos y sus efectos, acreditados éstos sobre todas aquellas circunstancias materiales y personales de relevancia en el procedimiento de liquidación. No obstante, hay que considerar el carácter limitado en los efectos de esta investigación (vid. STSJ Valencia, de 25 marzo 1999).

Pese al tenor literal del art. 31 de la LGSS, hemos de advertir que las actuaciones en materia de liquidación de deudas por parte de la Inspección no se limitan a la emisión de actas de liquidación, sino que sus actuaciones pueden discurrir por una triple vía, según el cómo delimite la Inspección dicha deuda, a través de quién proceda la liquidación de esta misma y si ha lugar o no a algún tipo de sanción añadida.

En primer lugar, la actuación inspectora pasa por la «necesaria colaboración» con la TGSS para determinar el montante de determinadas deudas, aunque éstas se demanden posteriormente a los deudores mediante reclamación de deuda. Así, por ejemplo, ocurre con respecto a los incumplimientos de cotización de trabajado-

res dados de alta; bien, porque no se presentaron los documentos de cotización o, bien, cuando aun presentándose los documentos de cotización, dichos trabajadores no se hayan incluido en los mismos. Aunque se realice reclamación de la deuda, corresponde a la Inspección establecer la cuantía de la deuda pendiente mediante una propuesta de liquidación previa a la reclamación de deuda que emita posteriormente la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, dentro de las funciones investigadoras que se deducen del art. 15.1 c) del RD 138/2000.

Aunque la actuación inspectora no se comunique directamente al deudor por expresa disposición legislativa, es ésta la que servirá a la TGSS –transmitida a la unidad de recaudación de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social competente– para comunicar al administrado-deudor el alcance de la deuda, en este caso a través de la correspondiente reclamación de deuda.

Pese a la nueva redacción que ya hemos apuntado sobre el art. 30 de la LGSS, y dadas las funciones de la propia ITSS, nos parece más lógico que se hubiese mantenido la formulación previa sobre este tema: ya que anteriormente se especificaba claramente que era la propia inspección quien asumía las competencias por la falta de identificación de la deuda al no presentarse los documentos de cotización, ya que la TGSS no tiene por qué tener constancia alguna de esta situación, salvo por una actuación previa inspectora.

En otro orden de cosas, hay que decir que –incluso con carácter previo a la elaboración de la propuesta de liquidación o del acta de liquidación y comprobada por la Inspección la existencia de deudas por cotizaciones que corresponden resolverse por ésta–, la ITSS podrá «requerir» directamente el pago de dichas deudas sin necesidad de elaborar un acta, a través de un simple «requerimiento de pago». Requerimiento que procede mediante anotación en el Libro de visita, una vez comprobada la realidad del incumplimiento, o mediante comunicación separada para que el deudor haga efectiva la propuesta de liquidación que emite la Inspección.

El requerimiento de pago, al igual que el acta de liquidación, es el resultado de una previa actuación investigadora de la ITSS sobre incumplimientos punibles en materia de encuadramiento y cotización. Si bien, y a diferencia de las actas de liquidación, el requerimiento es un mero acto administrativo de trámite, que la Inspección considera conveniente ante el menor rigor procedimental que conlleva para el mejor cumplimiento de la deuda, teniendo en cuenta las dificultades de cada caso y sus circunstancias que, normalmente, son libremente apreciadas por el funcionario actuante. Se trata de un procedimiento caracterizado por su discrecionalidad, ya que es la propia ITSS la que estima si procede éste o no, atendiendo a factores tales como la falta de vinculación directa entre el incumplimiento y el sujeto requerido o la falta de entidad de dicho incumplimiento.

Con el requerimiento de pago se cumple un doble objetivo. Por un lado, se establece un procedimiento más flexible que la reclamación por acta de liquidación, que no por ello elimina dicha posibilidad, pues, si no se liquida la deuda requerida al deudor, la Inspección puede emitir posteriormente un acta de liquidación.

El requerimiento de pago por parte de la ITSS también sirve como acto administrativo que evita la prescripción de incumplimientos ya existentes. Esto es, que la ITSS debe determinar en éste el alcance de dicho incumplimiento previo, dejando a salvo las exclusiones que respecto a la determinación de la deuda proceden en los supuestos de cotización fija y que aparecen recogidos en los términos del art. 80 del RGRSS.

Pese a las posibilidades y ventajas que puede suponer un mayor desarrollo de los «requerimientos de pago», nos parece curiosa la falta de un mayor desarrollo normativo sobre la procedencia o no de los mismos y, en su caso, los términos en los que procede su realización.

El porqué de esta escasa regulación y de la limitación en su uso quizás radique en la mayor confianza que inspira el hecho de que la ejecución del procedimiento se realice a través de acta de liquidación y las mayores garantías que ello ofrece desde el punto de vista procesal. Pese a todo, no vemos mayores inconvenientes en que los requerimientos aparezcan con un mayor protagonismo, al constituirse como instrumentos más flexibles y rápidos para solucionar las deudas con el sistema. Especialmente, cuando el alcance de la deuda no implique también la aplicación de sanciones, ya que en los casos de responsabilidad el «requerimiento de pago» se entiende sin perjuicio de las acciones que los responsables solidarios o subsidiarios puedan realizar sobre el responsable principal, dotando de mayor efectividad y agilidad al procedimiento previsto para el cumplimiento de la deuda, por cuanto el sujeto responsable principal puede y debe conocer de la existencia de dicho incumplimiento y, por tanto, se puede valorar su «intencionalidad» a la vista de cómo haya hecho efectivas sus obligaciones.

De la redacción del art. 35 del RD 928/1998, pueden deducirse los datos característicos de los requerimientos: que son facultativos y previos a cualquier otra actuación inspectora que tenga carácter sancionador y liquidatorio por incumplimientos de los sujetos responsables de realizar la liquidación de las deudas con la Seguridad Social.

Con todo, y dado el carácter potestativo de los requerimientos y la falta de una mayor coordinación entre el art. 35 del reglamento de infracciones y sanciones en el orden social (RISOS) y el art. 85 del RGRSS, reiteramos que es deseable un mayor desarrollo reglamentario de esta figura, puesto que nos parece que dicha fórmula puede ser útil para solucionar incumplimientos puntuales de obligados al pago que como regla general han demostrado una actitud «cumplidora» y sólo excepcionalmente se apartan de esta situación. No obstante, esta labor de apreciación no deja de ser compleja, dadas las apreciaciones subjetivas que implica en cada caso por parte de la Inspección.

Por último, hemos de decir que también cabe que la ITSS actúe y proceda a reclamar la deuda que no se ha realizado a través de un acta de liquidación. Esa reclamación procede como consecuencia de incumplimientos en materia de cotización y encuadramiento, y una vez que ha sido apreciada la intención de no cumplir por quien estaba llamado a ello. En su propuesta de liquidación, el Inspector debe consignar la cuantía de la deuda por cotizaciones, los recargos y la correspondiente propuesta de sanción económica que proceda, así como las menciones mínimas para identificar los sujetos que incumplieron y el grado de responsabilidad de éstos.

Para que esa propuesta de liquidación sea firme debe ratificarse por el Jefe de la Unidad de la Inspección adscrita a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social –o remitirla al órgano competente para imponer dicha sanción–, en los términos del art. 19 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. Esto es, con indicación de todos los términos de la liquidación, del incumplimiento y de la identificación de las partes, previa audiencia y notificación de la misma.

2. PROCEDIMIENTO Y CONTENIDO DE LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN

Como ocurre con otros instrumentos utilizados por el legislador en materia de Seguridad Social, no hay una definición de qué debemos entender que es un acta de liquidación. De hecho, el concepto de acta de liquidación se elabora a partir de una descripción de su contenido, por lo que las previsiones del RGRSS deben completarse desde el Reglamento de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, donde se señala que el acta es un «documento –entendido así en cuanto acto administrativo de trámite del específico procedimiento de liquidación de cuotas a la Seguridad Social– en el que se materializa una actividad administrativa de comprobación e investigación llevada a cabo por la ITSS con la que ésta inicia, en los supuestos legalmente establecidos, un procedimiento administrativo de reclamación de deudas por cuotas a la Seguridad Social proponiendo una liquidación al sujeto responsable».

En cuanto que la liquidación de la deuda recogida en el acta de liquidación tiene su origen en una previa labor investigadora de la Inspección, que complementa las funciones gestoras atribuidas a la TGSS, el acta de liquidación reflejará si procede sancionar o no por los incumplimientos que se indican en materia de encuadramiento y cotización, o si se trata de controlar determinadas diferencias de cotización.

Si el acta se emite como consecuencia de una conducta tipificada como incumplimiento en materia de cotización nos podemos encontrar o con dos actas –una de infracción y otra de liquidación–, o bien, se opte por reunir las dos en un solo documento.

En el caso de que se unifiquen las dos actas en un solo documento, dicha acta debe adaptarse al contenido de la Resolución de la Subsecretaría de la Inspección de Trabajo de 23 de junio de 1998, si bien hay que considerar que del art. 31.5 de la LGSS y del art. 34.1 a) del RD 928/1998, se deduce que las actas de liquidación e infracción por los mismos hechos se practicarán *simultáneamente* pero no en «documento único».

El contenido del acta vendrá determinado por la exposición de los hechos que implican la liquidación de la deuda y a los que podrá remitirse el correspondiente acta de infracción. En cualquier caso, además, se incluirá la liquidación de la deuda propiamente dicha y el plazo de que dispone el deudor para hacer efectiva ésta, con indicación de que si vencido dicho plazo no se liquida la deuda, se iniciará automáticamente la vía de apremio. Todo ello, sin olvidar la indicación obligatoria de los recursos que contra dicho acta puedan interponerse, sin olvidar que el acta estará debidamente identificada, tanto con respecto a las fechas de emisión y de la actuación inspectora que da lugar al acta, como con respecto de la unidad inspec-

tora a la que proceda dirigir dichas alegaciones, por estar adscrita a una Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social concreta.

El acta de liquidación de deudas debe ser notificada directamente a los interesados en el procedimiento de recaudación antes de su ratificación, con el fin de que éstos aleguen lo que al respecto consideren oportuno como motivo de impugnación, y dentro del plazo de quince días siguientes a su notificación. Se trata de un plazo de alegaciones, diferente al que corresponde a los sujetos para interponer recurso contra el acto de liquidación definitivo. Luego, la notificación de la liquidación parcial se dirigirá tanto a la Dirección Provincial de la Tesorería como a todos los sujetos responsables del pago, con independencia de que éstos sean responsables directos o por hechos ajenos –por lo que también serán incluidos en dicha comunicación los sujetos declarados responsables solidarios y subsidiarios de la deuda–. También hay que comunicar la propuesta de acta de liquidación a los trabajadores afectados –y a los representantes de éstos–.

El objeto de estas comunicaciones es que tanto los sujetos responsables como los demás afectados puedan alegar lo que consideren oportuno al respecto, bien sobre las bases y periodos liquidados o incluso sobre la procedencia misma de la liquidación, ya que hay que considerarlos a todos ellos como partes legitimadas del procedimiento (STC 164/1985, de 3 noviembre).

Recibida la notificación del acta de liquidación y acreditados los hechos imputados en la misma, los sujetos responsables pueden liquidar ésta. De ser así, esta pasaría a convertirse en definitiva, viéndose reducida la sanción correspondiente al descubierto por la deuda en un 50%, siempre y cuando dicha liquidación se haga efectiva dentro del mes natural siguiente a su notificación.

Por el contrario, si no se paga la cuantía «reclamada» en el acta, pueden derivarse distintos efectos, según que se realicen o no alegaciones y según que éstas procedan de los sujetos responsables o de los trabajadores afectados. Una vez que ha finalizado el plazo de alegaciones, se podrá solicitar la suspensión del procedimiento mientras dichas alegaciones se resuelven por el jefe de la unidad inspectora. Es en esta fase del procedimiento cuando es posible considerar la ampliación de los informes sobre el acta, al solicitarse éstos al Inspector o Subinspector actuante, para lo que los sujetos pasivos dispondrán de un nuevo plazo de 10 días que les permita aportar nuevas pruebas o alegaciones, en los términos previstos en la L.E.-Civ, al no señalarse otras especialidades en la materia sobre dichos términos. Finalizado el plazo de alegaciones y presentadas las pruebas para justificar las mismas, el jefe de la unidad de Inspección resolverá sobre dicha acta, ya sea confirmando el acta previa provisional como definitiva, modificarla o dejarla sin efecto.

En cualquier caso, la resolución del jefe de la unidad de la Inspección –sea en el sentido que sea– habrá de volver a comunicarse a todas las partes implicadas en el procedimiento de recaudación, con indicación expresa:

- 1. – del carácter definitivo de ésta,
- 2. – de los términos de la liquidación y de los hechos que dan lugar a la misma,
- 3. – de la necesidad de liquidar la deuda reconocida en ella, so pena, en caso contrario de que se pueda abrir la vía de apremio a partir del último día hábil del mes inmediatamente siguiente al de su notificación,

- e indicación de que contra la misma cabe interponer recurso de alzada.

La justificación a todo este control administrativo hay que considerarla sin perjuicio de ulterior control jurisdiccional sobre el contenido del acta. Si bien, en la práctica, y dado el papel de fedatario cualificado que se atribuye a la Inspección, es difícil quebrar el contenido del acta, pese a que en la reclamación judicial sobre el acta de liquidación puedan aportarse cuantas pruebas sean ajustadas a derecho para que permitan quebrar la presunción de certeza que se establece respecto de los actos contenidos en ella.

Bibliografía

V. al final de la Sección.