



Roj: **STS 3649/2018 - ECLI:ES:TS:2018:3649**

Id Cendoj: **28079130042018100462**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **24/10/2018**

Nº de Recurso: **2701/2016**

Nº de Resolución: **1537/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 6325/2016,**  
**STS 3649/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1.537/2018**

Fecha de sentencia: 24/10/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 2701/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/10/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: RSG

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 2701/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1537/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 24 de octubre de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **2701/2016** interpuesto por **CONSUM SOCIEDAD COOPERATIVA VALENCIANA** representada por el procurador don Luis Pozas Osset y asistido por el letrado don Salvador Navarro Martín contra la sentencia de 1 de junio de 2016 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 26/2014. Ha comparecido como parte recurrida la Administración de la Seguridad Social representada y asistida por el letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la representación procesal de la entidad CONSUM, SOCIEDAD COOPERATIVA VALENCIANA (en adelante, CONSUM) interpuso recurso contencioso-administrativo 26/2014 contra la resolución de 23 de octubre de 2013 de la Dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Valencia (en adelante, TGSS) desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo de 9 de julio de 2013 que por sucesión de empresas, declara la responsabilidad de CONSUM por las deudas que VIDAL EUROPA, S.L. mantenía con la Seguridad Social en cuanto a los trabajadores trasvasados de una a otra entidad por los periodos de marzo a mayo de 2009.

**SEGUNDO.-** La citada Sala dictó sentencia de 1 de junio de 2016 cuyo fallo dice literalmente:

" 1.- *Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Consum Sociedad Cooperativa Valenciana, contra un acuerdo dictado el 9 de julio de 2013 por la Subdirección Provincial de Procedimientos Especiales de la Dirección Territorial de la Seguridad Social en Valencia - que fue confirmado, en alzada, el 23 de octubre de 2013 por el Sr. director territorial -, que resuelve hacer responsable a la parte demandante de las deudas que Vidal Europa, S.L. mantenía con la Seguridad Social en lo que hace a los trabajadores que fueron trasvasados de una a otra entidad.*

"6. *Deuda a reclamar a la empresa Consum S.Coop. V. por aplicación de su porcentaje de participación en las bases de cotización al total de la deuda generada en el periodo de liquidación por el deudor inicial" (fundamento de derecho segundo, resolución de 23/10/2013)".*

2.- *Establecer la conformidad a Derecho de estos actos administrativos.*

3.- *Imponer las costas procesales causadas en los autos 26/2014 a la parte demandante.*"

**TERCERO.-** Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de CONSUM que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 18 de julio de 2016 en la que, al tiempo, ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes .

**CUARTO.-** Emplazadas las partes y comparecidas en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, la recurrente presentó el escrito de interposición del recurso de casación basado, en síntesis y tras exponer los antecedentes que consideró de interés, en los siguientes motivos:

1º Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) por infracción del artículo 24.1 de la Constitución Española en relación con el artículo 60.1, 3 y 4 de la LJCA en cuanto a las normas que rigen la proposición y práctica de la prueba al haber sido rechazadas las insistentes peticiones probatorias de la recurrente, directa y concretamente relacionadas con lo que era objeto de su recurso, a pesar de haber sido solicitada en tiempo y forma hábiles; los preceptos anteriores en relación con los artículos 62.1.e) y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992).

2º Al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA por infracción de normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable, por incongruencia omisiva, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate en relación con el artículo 24.1 de la Constitución Española y artículos 33 y 67 de la LJCA en cuanto que es obligado juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y



la oposición ( artículo 33.1) en relación con los artículos 70 y 71 de la misma y la obligación de que la sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso ( artículo 67.1) y lo prescrito en el artículo 63 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

3º Al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA por falta de motivación de la sentencia en relación con el artículo 120.3 y 24.1 de la Constitución Española, el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ) y doctrina jurisprudencial aplicable; infracción que viene relacionada con la indebida aplicación del artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante, Estatuto de los Trabajadores) y el artículo 127.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, LGSS).

4º Al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA por infracción del artículo 1143 del Código Civil ya que existe una incongruencia omisiva en la sentencia al no haber resuelto la cuarta cuestión planteada en el fundamento jurídico cuarto de la demanda referida al fondo del asunto.

5º Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA por infracción del artículo 127 de la LGSS en relación con el artículo 104 de la misma, más el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 3.1 de la Ley 30/1992 y la jurisprudencia aplicable sobre las certificaciones emitidas por organismos públicos y el valor del ejercicio de la potestad certificante, al haber desconocido la sentencia recurrida el valor y efectos jurídicos de la certificación expedida por la TGSS que constituyó un factor previo y determinante para la adquisición por CONSUM de la empresa VIDAL EUROPA, SL pues a tenor de la misma la vendedora no tenía contraída deuda alguna con el organismo certificante.

6º Al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA por incongruencia omisiva al no pronunciarse sobre los distintos procedimientos para la determinación de la deuda de los distintos supuestos que se ofrecen en el artículo 63 del ya citado Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social y que se considera infringido junto con el artículo 127 de la LGSS en relación con el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y normas atinentes a la responsabilidad solidaria establecidas en el artículo 1137, 1143 y 1145 y concordantes del Código Civil.

**QUINTO.-** Por auto de 22 de marzo de 2017 se declaró la inadmisión de los motivos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Sexto y correlativamente la admisión del motivo quinto del recurso de casación interpuesto.

**SEXTO.-** Por diligencia de ordenación de 8 de mayo de 2017 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, formalizara su escrito de oposición, lo que realizó el letrado de la Administración de la Seguridad Social en la representación que le es propia solicitando la desestimación del recurso por las razones que constan en su escrito.

**SÉPTIMO.-** Conclusas las actuaciones, por providencia de 4 de julio de 2018 se designó Magistrado ponente y se señaló este recurso para votación y fallo el día 16 de octubre de 2018, fecha en que tuvo lugar el acto; y el 22 de octubre siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Son hechos no cuestionados que se deducen de los autos y del expediente administrativo los siguientes:

1º En 2012 VIDAL EUROPA, S.L. fue declarada en concurso voluntario de acreedores y diversos activos fueron vendidos tanto a CONSUM como a tres mercantiles más, con traspaso de los trabajadores a los efectos del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores en la redacción resultante de la reforma hecha por Ley 12/2001, de 9 de julio.

2º En 2013 y en sede de procedimiento de recaudación, la TGSS levantó acta de liquidación a CONSUM por derivación de responsabilidad solidaria por las deudas para con la Seguridad Social de la traspasada, VIDAL EUROPA, S.L., y referidas a las cotizaciones de los meses de marzo a mayo de 2009.

3º La exigencia de tales periodos le había sido aplazado a VIDAL EUROPA S.L. por acuerdo de 20 de julio de 2009, lo que motivó que la TGSS certificase a instancia de CONSUM que VIDAL EUROPA, S.L. no tenía pendiente de ingreso deuda alguna; posteriormente, en 2011, VIDAL EUROPA, S.L. incumplió las condiciones del aplazamiento, siendo exigibles las deudas.

**SEGUNDO.-** De esta manera se impugnaron en la instancia las resoluciones reseñadas en el Antecedente de Hecho Primero de esta sentencia: el acto originario de derivación de responsabilidad y la resolución



desestimatoria del recurso de alzada, resoluciones confirmadas por la sentencia impugnada. La sentencia de instancia confirma las razones por las que la TGSS derivó la responsabilidad a CONSUM pese a ese certificado negativo, razones que se resumen en los siguientes términos:

1º Le era exigible a CONSUM un conocimiento preciso del aplazamiento de la deuda con la Seguridad Social concedida a VIDAL EUROPA, S.L. por impago de cotizaciones sociales.

2º Al tener VIDAL EUROPA S.L. aplazada la deuda, luego suspendido el procedimiento recaudatorio, es por lo que se certificó que como deudor estaba al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social (cf. artículo 32.2 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

3º Tal criterio ha sido confirmado por la sentencia del Tribunal Supremo, de esta Sala y Sección, de 21 de julio de 2015 (recurso de casación 3561/2013), cuyos razonamientos contenidos en el Fundamento de Derecho Segundo hizo suyos la TGSS en su escrito de conclusiones y que reproduce la sentencia ahora impugnada.

**TERCERO.-** Interpuesto recurso de casación contra la citada sentencia, tras el auto de 22 de marzo de 2017 de esta Sala, de los seis motivos de casación reseñados en el Antecedente de Hecho Cuarto se acordó admitir sólo el motivo Quinto en el que se invocan los preceptos que allí se relacionan. Su planteamiento no se expone con la debida claridad, en especial en lo relativo a la incidencia de la sentencia de esta Sala antes citada, y que cabe resumirlo en los siguientes términos:

1º Alega que el certificado negativo por deudas pendientes con la Seguridad Social por parte de VIDAL EUROPA S.L. como transmitida fue determinante para adquirirla, con cesión de trabajadores, pues de existir deudas su planteamiento económico habría sido distinto al incidir en la determinación del precio.

2º Señala que mediante el sistema RED se certificó que VIDAL EUROPA S.L. " *no tiene pendiente de ingreso ninguna reclamación por deudas ya vencidas con la Seguridad Social*", lo que era así por el aplazamiento al que ya se ha hecho referencia.

3º De tal certificado se deducen efectos liberatorios de la responsabilidad por las deudas de la cotización, de forma que en su actuación se guió desde la confianza que le daba tal certificado, por lo que se infringen los preceptos citados en el Antecedente de Hecho Cuarto 5º de esta sentencia, referidos a la interdicción de la arbitrariedad, buena fe y de confianza legítima, a lo que añade el sentido del voto particular formulado a la sentencia mayoritaria.

4º Rechaza que le fuera exigible tener un preciso conocimiento de que había un aplazamiento, remitiéndose a la jurisprudencia de esta Sala respecto del valor de los certificados como documentos públicos emitidos por fedatario público en el ámbito de sus competencias, jurisprudencia de la que se deduce que la falta de un desarrollo reglamentario -como el que anuncia en ese caso el artículo 127.2 párrafo segundo de la LGSS- no permite su inaplicación, sin que de ese eventual reglamento dependa la validez a la certificación relativa a la inexistencia de deuda.

5º En cuanto a la sentencia de esta Sala y Sección de 21 de julio de 2015 (recurso de casación 3561/2013) invocada tanto por la TGSS como por la sentencia impugnada, sostiene que es un hecho ajeno a CONSUM la falta de desarrollo reglamentario del precepto, considera que tal certificado " *no [está] afectado por óbice formal y material alguno*" y, en caso contrario, si por esa falta de desarrollo el certificado carecía de valor no debió expedirse y al emitirlo se le indujo a error.

6º Añade que como en el caso al que se refiere a la sentencia de remisión las partes allí litigantes no concedieron especial relevancia a la falta de desarrollo reglamentario es por lo que la Sala no entró en tal cuestión " *por lo que es obligado plantearse en qué medida diferir la vigencia de este artículo a su desarrollo reglamentario, es o no conforme a derecho, y sobre todo, si la Administración está deslegitimada para certificar*".

**CUARTO.-** Antes de entrar en el motivo Quinto de casación, único que se mantiene tras el auto de admisión ya reseñado, debe añadirse que frente a la sentencia mayoritaria se emitió un voto particular basado en que esa sentencia no enjuicia lo que realmente es litigioso para CONSUM y referido al sentido de la certificación: que manteniendo VIDAL EUROPA, S.L. una deuda líquida, exigible y vencida, pero aplazada desde 2009, se certificó a CONSUM en 2012 que la mercantil transmitida " *no tiene pendiente de ingreso ninguna reclamación por deudas ya vencidas*", pese a lo cual en 2013 se le exige a CONSUM su pago por derivación, luego el contenido de la certificación era inexacto por lo que la derivación por deudas era improcedente.

**QUINTO.-** Se desestima el presente recurso, ante todo porque la recurrente no entra en puridad a impugnar la *ratio decidendi* de la sentencia, que no es otra en este punto que la remisión que hace a la sentencia de esta Sala y Sección de 21 de julio de 2015 (recurso de casación 3561/2013), en el que se ventilaba una cuestión idéntica a la de autos. En efecto, allí -como ahora- se planteó la eficacia liberatoria de un certificado que transcribe y tanto el contemplado por esta Sala en aquella casación como ahora son del mismo tenor, que es este:





" De los antecedentes obrantes en esta Tesorería General se CERTIFICA que:

" No tiene pendiente de ingreso ninguna reclamación por deudas ya vencidas con la Seguridad Social.

" Y para que conste, a petición del interesado, se expide la siguiente certificación que no originará derechos ni expectativas de derechos a favor del solicitante o de terceros, ni podrá ser invocada a efectos de interrupción o paralización de plazos de caducidad o prescripción, no servirá de medio de notificación de los expedientes a que se pudiera hacer referencia, no afectando a lo que pudiere resultar de actuaciones posteriores de comprobación o investigación al respecto".

**SEXTO.-** Esta Sala en aquella sentencia de 21 de julio de 2015 (recurso de casación 3561/2013) abordó la cuestión de la eficacia exoneratoria de tal certificado para la mercantil allí adquirente respecto de las deudas para con la Seguridad Social que estaban, como ahora, aplazadas a favor de la mercantil transmitida, y se llegó a la conclusión de que la derivación de responsabilidad no conculcaba los preceptos invocados como infringidos, coincidentes con los del motivo de casación Quinto del presente recurso. Pues bien, una vez transcrito el certificado -repetimos, idéntico al de autos- en aquella sentencia dijo este tribunal en su Fundamento de Derecho Tercero lo que sigue:

"... la lectura de este texto conduce a dos consideraciones. Por una parte, los certificados advierten expresamente de que no pueden ser utilizados para exonerar de responsabilidad alguna. No deja de ser llamativo que, bajo el nombre de "certificado", la Administración emita documentos que explícitamente advierten de que no dan fe de los datos en ellos reflejados; pero, cualquiera que sea la valoración que ello merezca desde el punto de vista de la oportunidad y de las pautas de buena gestión, es claro que no puede decirse que vulnere los principios de seguridad jurídica y confianza legítima: si éstos se interpretan, como no puede ser de otro modo, como una exigencia de certidumbre, certificados como los aquí considerados no engañan a nadie, pues indican inequívocamente que no cabe invocarlos para eludir ninguna obligación preexistente. Quien lee dichos certificados sabe a qué atenerse, que es lo crucial desde el punto de vista de los arriba mencionados principios.

" Por otra parte, contrariamente a lo que argumenta la recurrente, ni siquiera es evidente que esos certificados afirmen que, en el momento de su emisión, la empresa Hotetur Club S.L. [la allí transmitida] no tenía deudas pendientes con la Seguridad Social. Obsérvese que la expresión empleada es muy matizada: se dice que no hay "ninguna reclamación por deudas ya vencidas". Pero que no se haya formulado una reclamación no significa necesariamente que no haya deudas, ni siquiera que éstas no sean líquidas y exigibles: puede significar sencillamente que el acreedor, por una u otra razón, no ha decidido aún reclamar su cumplimiento. Esta lectura de la precisa expresión utilizada en los certificados es, por lo demás, coherente con la reiterada afirmación de la Administración de la Seguridad Social de que, en el momento de expedición de los certificados, la empresa Hotetur Club S.L. gozaba de un aplazamiento del pago de las deudas pendientes.

" Así las cosas, hay que concluir que no se han vulnerado los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, ni tampoco los arts. 104 y 127 LGSS. Con respecto a éstos últimos, esta Sala no necesita pronunciarse sobre el significado y alcance de la remisión que el primero hace al segundo para constatar que, dado que los certificados aquí examinados no afirman propiamente la inexistencia de deudas pendientes, la falta de atribución a los mismos de eficacia para exonerar de responsabilidad no puede conculcar precepto legal alguno. En otras palabras, desde el momento en que los certificados no dicen -al menos, no necesariamente- que no hubiera deudas pendientes, no considerarlos relevantes a efectos de la responsabilidad no puede constituir una violación de la norma legal reguladora de la eficacia de ese tipo de certificados".

**SÉPTIMO.-** La plena coincidencia de supuestos, de infracciones legales invocadas y del contenido de la certificación llevan a la desestimación de esta casación una vez que esta Sala se ha pronunciado sobre el sentido, alcance y efectos de tales certificaciones. Sólo cabe añadir que, como dice la recurrente, en esa sentencia no se abordó la cuestión de la falta de desarrollo reglamentario del artículo 127 de la LGSS y no se abordó porque, como también dice la sentencia de remisión, ni la sentencia allí impugnada ni las partes en aquella casación " parecen otorgar gran importancia al hecho de que, si bien el art. 127.2 LGSS condiciona la expedición de certificados a lo que se regule reglamentariamente, dicho desarrollo reglamentario no ha tenido lugar". Pues bien, tampoco la sentencia ahora impugnada aborda tal cuestión como tampoco lo hace el voto particular.

**OCTAVO.-** En todo caso y para no dejar sin resolver tal cuestión que se plantea de forma no del todo clara por la recurrente, debe decirse lo siguiente:

1º Que el artículo 127.2 de la LGSS establece una regla general que se mantiene en la vigente LGSS (artículo 168.2), cuyo texto refundido se aprobó por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Esta regla es que en los casos de sucesión empresarial y de cesión temporal, el adquirente "responderá solidariamente" con el adquirido o transmitido del pago de las prestaciones -aquí cotizaciones- causadas antes de dicha sucesión.



2º Por tanto, cuando el artículo 127.2. párrafo segundo dice que " *reglamentariamente se regulará la expedición de certificados por la Administración de la Seguridad Social que impliquen garantía de no responsabilidad para los adquirentes*", lo que podrá plantearse es si esa previsión de desarrollo reglamentario se ciñe a los certificados exoneratorios, es decir, los " *que impliquen garantía de no responsabilidad para los adquirentes*".

3º Fuera de tal supuesto que la Administración ejerza su potestad certificadora en el sentido antes citado e interpretado en su literalidad por esta Sala -no sin criticarlo " *desde el punto de vista de la oportunidad y de las pautas de buena gestión*"-, no implica exoneración alguna pues se le dijo expresamente que lo allí certificado no genera en el adquirente " *derechos ni expectativas de derechos a [su] favor*".

**NOVENO.-** Al desestimarse el presente recurso se imponen las costas a la recurrente ( artículo 139.2 de la LJCA) y haciendo uso de la facultad contemplada en el apartado tercero de dicho precepto legal y habida cuenta de las características del asunto, quedan las costas fijadas en 4000 euros por todos los conceptos.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**PRIMERO.-** Se desestima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de **CONSUM, SOCIEDAD COOPERATIVA VALENCIANA** contra la sentencia de 1 de junio de 2016 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso- administrativo 26/2014, sentencia que se confirma.

**SEGUNDO.-** Se hace imposición de las costas en la forma expuesta en el último Fundamento de Derecho de esta Sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.