

## LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

IGNACIO DURÉNDEZ SÁEZ

Catedrático E.U. de Derecho del Trabajo  
Universidad de Murcia

Sumario.- A) Introducción.- B) Organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad. a) Órganos centrales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. b) Administración periférica. c) Órganos de cooperación entre la Administración central y la Autonómica. d) Funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.- C) Ámbito funcional y material de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.- D) Modalidades de la actuación inspectora.- E) Actividades previas y procedimiento sancionador. 1. Actividades previas. 2. Procedimiento sancionador: a) Iniciación. b) Tramitación. c) Resolución. d) Recursos.- F) Bibliografía.

### INTRODUCCIÓN

El artículo 78 de la LGSS/1994 atribuye al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social la vigilancia en el cumplimiento de la normativa sobre Seguridad Social con especial referencia a la represión del fraude en materia de cotización y a la fiscalización de la acción gestora llevada a cabo por las entidades colaboradoras, es decir las Mutuas de Accidentes y las propias empresas; el contenido de este artículo de la LGSS se corresponde con lo dispuesto en el artículo 3.1.3 de la LOIT<sup>1</sup>, en el que se incluye, como normativa sujeta a la acción inspectora, además de la estatal, la de los convenios colectivos cuando establezcan sistemas voluntarios complementarios en materia de Seguridad Social. La atribución a la Inspección de la fiscalización de esta normativa paccionada se contradice con la definición de infracción en materia de Seguridad Social que se recoge en el artículo 20.1 de la LIS/2000 en la que no se incluyen los incumplimientos de los convenios colectivos; posiblemente por esta exclusión, es por lo que se haya considerado infracción laboral (artículo 8.15 de la LIS/2000) y no de Seguridad Social el incumplimiento por la empresa de la obligación de instrumentar los compromisos por pensiones con su personal en los términos establecidos en la normativa reguladora de los planes y fondos de pensiones.

Esta especial tutela que ejerce la Inspección de Trabajo fiscalizando el cumplimiento de las normas sobre Seguridad Social se debe a dos circunstancias: a la vin-

---

<sup>1</sup> Artículo 3.1.3 de la Ley 42/1997, de 14 de Noviembre (BOE del 15) Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ( en adelante LOIT ).

culación tradicional de la Seguridad Social con el trabajo por cuenta ajena que históricamente se ha considerado una realidad digna de especial protección, así como a que los derechos que la misma reconoce son de naturaleza básica e irrenunciable es decir pertenecen a lo que se ha dado en llamar el orden público laboral<sup>2</sup>.

El fundamento jurídico de esta atribución de la función fiscalizadora a la administración laboral está en el artículo 5.2 d) de la LGSS/1994 dentro del Título I, afectando por ello a todo el Sistema de la Seguridad Social<sup>3</sup>, en el que se dispone que corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en relación con las materias reguladas en la presente ley, “la inspección de la Seguridad Social a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

## B) ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se basa en un conjunto de principios, en la existencia de una organización administrativa a nivel central y periférico y en la existencia de unos órganos de colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica. Como principios más importantes que rigen la organización y actuación de la Inspección se pueden citar los siguientes:

- El establecimiento de una estructura territorial y funcional en el conjunto de la nación que responde a criterios comunes (unidad institucional) sin perjuicio de la necesaria acomodación a las características de cada demarcación, creándose a tal fin las unidades especializadas que sean precisas. Esta concepción unitaria de la Inspección de Trabajo no excluye la posibilidad, prevista en la Disposición adicional sexta de la LOIT, de que las Comunidades Autónomas con “competencias legislativas plenas en materia de orden social (puedan) atribuir la función inspectora a funcionarios distintos de los enumerados en el artículo 2 en la Ley que regule cada materia y en el ámbito de la misma”; sin embargo esta posibilidad no parece probable en materia de Seguridad Social ya que la STC 195/1996, de 28 de noviembre atribuyó al Estado la potestad sancionadora en relación con las infracciones que afectasen a la caja única de la Seguridad Social.

---

<sup>2</sup> De los que el artículo 3 de la LGSS/1994 dice “que será nulo todo pacto, individual y colectivo, por el cual el trabajador renuncie a los derechos que le confiere la presente ley”.

<sup>3</sup> Sin embargo la Disposición adicional vigésimo cuarta de la LGSS/1994 excluye expresamente de la normativa sobre inspección y recaudación de la propia ley a los Regímenes Especiales de Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

— La dependencia orgánica de la Inspección de Trabajo de la Administración Estatal y la dependencia funcional de la propia Administración Estatal y de las Administraciones Autónomas a las que se hayan transferido competencias en materia laboral, creando órganos e instrumentos de colaboración que impulsen la participación de ambas administraciones en la definición de objetivos y en el desarrollo de la actividad inspectora.

— La creación, dentro de la Inspección, de unidades especializadas y equipos de inspección, concebidos con carácter flexible, de modo que puedan conjugarse los principios legales de especialización con los de unidad de función y de acto. La primera de las unidades especializadas creada es la del “área de la Seguridad Social” que, entre sus cometidos, deberá cumplimentar las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social”<sup>4</sup>.

— El establecimiento de una estructura orgánica formada por una Autoridad Central y, a nivel periférico, unas Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales agrupadas por Comunidades Autónomas.

— El principio de la mayor eficacia en el cumplimiento de los fines que se asignan a la Inspección dentro del reconocimiento de un conjunto de garantías jurídicas, entre las que se destaca la seguridad jurídica del administrado.

#### *a) Órganos centrales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Se crea en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como órgano directivo una Autoridad Central<sup>5</sup> a la que corresponde la dirección, coordinación y fiscalización del sistema de la Inspección que dependerá orgánicamente de la misma. En la oficina de la Autoridad Central y bajo su presidencia existirá una Junta Consultiva de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la que se le atribuyen funciones de consulta y asesoramiento. De entre las competencias que tiene atribuidas la Autoridad Central conviene destacar por su importancia y novedad la implantación del “principio de unidad institucional de criterio técnico e interpretativo”<sup>6</sup> lo que obliga a mantener un criterio unificado en todas las actuaciones inspectoras incluidas las resoluciones sobre las actas con propuesta de sanción o liquidación sin que quepan actuaciones inspectoras en las que se sigan criterios desemejantes en la interpretación y aplicación de las normas de Seguridad Social. Adscrita a la

---

<sup>4</sup> Artículo 19.1 de la LOIT.

<sup>5</sup> Artículos 15 y 18 de la LOIT y artículos 46 y 47 del RIT. Las funciones de la Autoridad Central han sido asumidas, hasta posterior desarrollo reglamentario, por el Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social según la Disposición transitoria tercera del RD 138/2000 de 4 de febrero por el que se aprueba el RIT.

<sup>6</sup> Artículo 47.5 del RIT.

Autoridad Central se dispone la existencia de una Dirección Especial de Inspección con competencia en el conjunto de la nación, a la que se encomiendan todas las actuaciones en “materia de régimen económico de la Seguridad Social respecto de sujetos, sectores o situaciones que se extiendan en el territorio de más de una Comunidad Autónoma”.

A esta Dirección Especial se atribuye la organización, ejecución y coordinación de la inspección de las entidades y empresas colaboradoras la Seguridad Social<sup>7</sup>, en los términos previstos en el artículo 3.1.3.3 de la LOIT.

Las funciones de alta inspección del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, reconocidas en los Estatutos de Autonomía, se encomiendan a una Unidad Especial, bajo la dependencia directa del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales a la que se adscribirán Inspectores de Trabajo y Seguridad Social “con acreditada experiencia y preparación”<sup>8</sup>.

#### *b) Administración periférica*

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social se estructura a nivel periférico en Direcciones Territoriales que, radicarán en la localidad de la provincia donde esté situada la capitalidad autonómica, e Inspecciones Provinciales<sup>9</sup> que tienen la condición de servicios no integrados en las Delegaciones del Gobierno. Al Director Territorial le corresponde, entre otras competencias, coordinar la actuación de las Jefaturas de la Inspección Provincial y conocer y resolver los expedientes y recursos señalados por la normativa aplicable; al Jefe de la Inspección Provincial, asistido, en su caso, por el jefe adjunto y por los de las unidades especializadas, se le atribuye, entre otras, el ejercicio de las competencias sancionadoras que le correspondan.

Los Directores Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social asumirán las funciones de los Jefes de las Inspecciones Provinciales en las Comunidades Autónomas integradas por una sola provincia. En cada Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social existirá una Secretaría General como órgano técnico de gestión de los servicios generales de la Inspección cuyo titular actuará bajo la dirección del Jefe de Inspección y, en su caso, del jefe adjunto.

---

<sup>7</sup> Artículos 57 y 58 del RIT. Hay que tener en cuenta que la STC 195/1996 de 28 de noviembre (FFJJ 7 y 8, BOE del 3 de enero de 1997), reserva al Estado, en exclusiva, el control de la normativa que afecta al cumplimiento de deberes con trascendencia en la caja única de la Seguridad Social.

<sup>8</sup> Disposición adicional primera del RIT.

<sup>9</sup> El artículo 49 del RIT dispone que la Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, “por la singularidad de sus funciones y volumen de gestión” tienen la condición de servicios no integrados en la Delegaciones del Gobierno dependiendo directamente de la Autoridad Central.

En todas las Inspecciones Provinciales existirá una unidad especializada en el área de Seguridad Social, regulada en la actualidad por el artículo 19.3 de la LOIT y artículo 55 del RIT<sup>10</sup>. Al jefe de esta unidad se le encomiendan las siguientes funciones:

-organizar el funcionamiento de su unidad y del área funcional asignada.

-dirigir, programar, coordinar y valorar las actuaciones en su área funcional.

-formular las órdenes de servicio por delegación del jefe de la Inspección Provincial, etc..

-Conviene destacar que al jefe de esta unidad especializada le corresponde la resolución de las actas de liquidación y de las actas de infracción y liquidación conjuntas que se extiendan con carácter provisional<sup>11</sup>.

Se podrán crear otras unidades especializadas en función de las circunstancias de cada Inspección Provincial, pudiendo existir unidades especializadas de ámbito supraprovincial adscritas al Director Territorial<sup>12</sup>.

Los Equipos de inspección son la estructura básica de la acción inspectora bajo la dependencia del Jefe de la Inspección Provincial; en su seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y de acto y su creación responderá a criterios territoriales y sectoriales; al frente del equipo estará un Inspector de Trabajo y Seguridad Social que lo dirigirá técnica y funcionalmente y contará con los Inspectores y Subinspectores que se le asignen.

### *c) Órganos de cooperación entre la Administración central y la Autonómica*

Los órganos de colaboración y cooperación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La Conferencia integrada por representantes de las dos administraciones arbitrará “las medidas necesarias para garantizar los mecanismos de cooperación requeridos para

---

<sup>10</sup> La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 29 de febrero de 1996 desarrollaba lo dispuesto en el artículo 31.2 de la LGSS, apartado derogado por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre; derogación condicionada al desarrollo de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LOIT que hasta el momento ha sido desarrollado por el artículo 55 del RIT.

<sup>11</sup> Véase el artículo 34.1 d) del REPROSOS.

<sup>12</sup> Véanse los artículos 50 a 58 del RIT.

el ejercicio de las funciones” encomendadas a la Inspección de Trabajo<sup>13</sup>. Como órgano delegado de la Conferencia existirá una Comisión de Trabajo. La Comisión Territorial es el órgano de cooperación bilateral para facilitar los cometidos de la Inspección en cada Comunidad Autónoma, cuya composición y régimen de funcionamiento se fijará en el correspondiente acuerdo bilateral, estando presidida por la autoridad autonómica; en todo caso le corresponde a la Comisión Territorial la definición de objetivos y programas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el respectivo territorio autonómico debiendo consultar su presidente con los agentes sociales los planes relacionados con la prevención de riesgos laborales.

#### *d) Funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Los cometidos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se llevan a cabo por dos cuerpos de funcionarios, el de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, de “nivel técnico superior y habilitación nacional”,<sup>14</sup> cuya situación jurídica y condiciones de servicio deben garantizarles “la independencia técnica, objetividad e imparcialidad” que prescriben los convenios 81 y 129 de la OIT; y el de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, integrado de funcionarios del grupo B habilitados, también nacionalmente, para tareas de “inspección de apoyo, colaboración y gestión”.

Se ingresa en dichos cuerpos por oposición que constará de una fase selectiva y otra de formación ambas eliminatorias. Los Inspectores tienen el carácter de autoridad pública y los Subinspectores el de agentes de la autoridad, debiendo ser auxiliados por las fuerzas y cuerpos de seguridad cuando lo requieran para el ejercicio de sus cometidos. Inspectores y Subinspectores deben guardar secreto respecto de los asuntos, datos, informes y denuncias que conozcan por razón de su cargo, estando afectados por las incompatibilidades y causas de abstención y recusación establecidas en la legislación vigente<sup>15</sup>.

### C) ÁMBITO FUNCIONAL Y MATERIAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

a) El ámbito funcional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comprende la vigilancia del cumplimiento de la normativa de relaciones laborales, sindicales, migraciones, extranjeros, prevención de accidentes de trabajo, entes de economía social etc.. En materia de Seguridad Social se extiende al cumplimiento de las obligaciones que derivan de la LGSS, en especial los fraudes y

---

<sup>13</sup> Artículo 16 de la LOIT.

<sup>14</sup> Artículo 2 de la LOIT.

<sup>15</sup> Véanse los artículos 9 a 13 del RIT.

morosidad en el ingreso y recaudación de cuotas, las mejoras y la colaboración en la gestión<sup>16</sup>.

b) El ámbito material de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se extiende a toda clase de empresas y “lugares en que se ejecute la prestación laboral”, vehículos, puertos, aeropuertos, entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social,<sup>17</sup> con las excepciones que legalmente se determinen.

El RIT excluye de la competencia de la Inspección de Trabajo, los centros de trabajo cuya vigilancia esté expresamente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas; los establecimientos dependientes de la Administración militar, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por su normativa específica; los locales e instalaciones diplomáticas afectadas de extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales, solo a efectos de presencia física inspectora. Para salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional se determinará el procedimiento de inspección de las empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares.

Las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de las Administraciones públicas deberán ser avisadas con carácter previo a sus responsables<sup>18</sup>.

#### D) MODALIDADES DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA SEGURIDAD SOCIAL<sup>19</sup>

En el ejercicio de su función los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social están facultados para entrar libremente, sin previo aviso y en cualquier momento en todo centro o lugar de trabajo sujeto a inspección, practicar cualquier diligencia de investigación y adoptar las medidas cautelares pertinentes y proporcionadas al fin que se persiga, con el fin de impedir la desaparición o destrucción de la documentación requerida<sup>20</sup>.

La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social responde a las exigencias del artículo 103 de la Const. y se lleva a cabo mediante la fijación de objetivos generales y territoriales debidamente programados, bajo la dependencia fun-

<sup>16</sup> Artículo 78 de la LGSS según redacción dada al mismo por la Disposición adicional quinta de la LOIT y artículo 2 del RIT.

<sup>17</sup> Artículo 4 de la LOIT.

<sup>18</sup> Artículos 2 y 3 del RIT.

<sup>19</sup> Artículos 14 de la LOIT y 15 del RIT.

<sup>20</sup> Artículo 7 del RIT.

cional de las Administraciones estatal y autónoma. Como modalidades de actuación se regulan las siguientes:

-Visita a los centros de trabajo personándose a tal fin el funcionario o los funcionarios actuantes sin necesidad de aviso previo.

-Comparecencia de los sujetos obligados en la oficina pública de la Inspección con la documentación requerida.

-Comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Públicas mediante cruces informáticos o mediante solicitud de antecedentes e información.

-Expediente administrativo cuando de su contenido se dedujeran los elementos suficientes de comprobación y de convicción para llevar a cabo la actuación inspectora.

Para una mayor eficacia en el ejercicio de la función inspectora en materia de Seguridad Social la legislación vigente ha introducido mecanismos de control de extraordinaria importancia:

-En primer lugar hay que destacar la obligación de facilitar información a la Inspección que pesa sobre los profesionales en relación con los datos que conozcan con trascendencia en los cometidos inspectores excepción hecha de los confidenciales<sup>21</sup>.

-Tal obligación alcanza también a las entidades financieras colaboradoras en la gestión de la recaudación y a las depositarias de fondos, “en cuanto a la identificación de pagos realizados con cargo a las cuentas que se señalen” y sin que tales entidades “puedan ampararse en el secreto bancario”<sup>22</sup>.

-Finalmente, la Disposición adicional 5ª.6 de la LOIT, que da nueva redacción al apartado c) del artículo 113 de la Ley General Tributaria<sup>23</sup>, impone a la Administración Tributaria la obligación de colaborar “con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las Entidades Gestoras y Servicios Comunes

---

<sup>21</sup>Artículo 11.2 de la LOIT.

<sup>22</sup> Artículo 11.2 de la LOIT en relación con el artículo 7.5 del RIT.

<sup>23</sup> Artículo 113 de la Ley 230/1963 de 28 de diciembre, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/1995, de 20 de julio. Véase también el artículo 9.2 de la LOIT y artículo 37.3 del RIT.



de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas de la Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo del mismo sistema”; el cumplimiento de esta obligación se llevará a cabo “estableciendo las conexiones que convengan a tal fin” y mediante programas de coordinación y cooperación<sup>24</sup>.

## E) ACTIVIDADES PREVIAS Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El RD 928/1998, de 14 de mayo, dictado según lo previsto en la Disposición adicional cuarta.1 de la LOIT, ha aprobado el Reglamento sobre Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes de liquidación de cuotas de la Seguridad Social. A estos procedimientos es también de aplicación, con carácter supletorio, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto<sup>25</sup> y la LRJ-PAC especialmente los principios del procedimiento sancionador regulados en sus artículos 134 a 138 <sup>26</sup>.

En el REPOSOS se distingue entre una fase previa de comprobación y el procedimiento sancionador y liquidador propiamente dicho.

### 1. ACTIVIDADES PREVIAS

Las actividades previas (artículos 8 a 12) al procedimiento sancionador, se definen como “el conjunto de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convenidas en el orden social”. Para el desarrollo de estas actividades previas el reglamento regula, a su vez, unas formas de iniciación, un periodo de duración y una fase de conclusión o, en terminología del propio reglamento, de consecuencias de la actividad inspectora.

- Iniciación: las formas de iniciación de la actividad inspectora reguladas en el artículo 9 son básicamente la orden superior, la propia iniciativa, a petición de otros organismos y entidades (de la jurisdicción social o de las entidades gestoras de la Seguridad Social), y en virtud de denuncia; en este caso deberá identificarse el denunciante sin que se tramiten las denuncias anónimas, las que no sean de la competencia de la Inspección y las que carezcan de fundamento<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Artículo 10.4 del REPOSOS.

<sup>25</sup> (BOE del 9), según dispone el artículo 1.3 del citado Reglamento.

<sup>26</sup> Véase la Disposición adicional séptima de la LRJ-PAC; la LRJ-PAC ha sido modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero (BOE del 14).

<sup>27</sup> Véase el artículo 13.2 de la LOIT.

- Duración: el conjunto de las actuaciones de comprobación, dice el artículo 8.2 del REPROSOS, “no se dilatarán por espacio de más de nueve meses, salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección,” ni se podrán suspender por más de tres meses<sup>28</sup>. El incumplimiento de estos plazos tiene importantes consecuencias jurídicas, pues una vez que se cumplen decae la posibilidad de extender acta en base a las citadas actuaciones previas y además no se interrumpe la prescripción de las eventuales infracciones. Sin embargo la caducidad de las actuaciones previas no impide que se puedan iniciar otras nuevas si la infracción no hubiera prescrito teniendo las ya caducadas el carácter de antecedente para las sucesivas.

- Conclusión: terminada la actividad inspectora el funcionario actuante podrá adoptar las medidas que en derecho procedan según lo previsto en el artículo 7 de la LOIT sin que necesariamente tenga que iniciarse un procedimiento sancionador o de liquidación. Tal actividad previa puede concluir con la adopción de alguna o varias de las medidas siguientes:

- Extender Acta de Advertencia al sujeto responsable, antes de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y no se deriven perjuicios directos para los trabajadores<sup>29</sup>.

- Extender Acta de Infracción por incumplimiento a la normativa de Seguridad Social. Las actas de infracción que practiquen los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social serán visadas por el Inspector del que técnicamente dependan cuando correspondan a infracciones cuya sanción supere las 50.000 pesetas<sup>30</sup>.

- Extender Acta de Liquidación<sup>31</sup> por débitos a la Seguridad Social en los casos contemplados en el artículo 31 de la LGSS de 1994<sup>32</sup>, es decir en los casos de falta de afiliación o alta, diferencias de cotización que no resulten directamente de los documentos de cotización y por derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago; si el acta de liquidación se extiende por un Subinspector deberá ser visada con carácter previo por un Inspector<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Véase igualmente artículo 17 del RIT.

<sup>29</sup> Artículo 7.1 de la LOIT.

<sup>30</sup> En general sobre las actas de los Subinspectores ver el artículo único de la OM de 12 de Febrero de 1998 (BOE del 14) por la que se dictan normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 de la LOIT.

<sup>31</sup> La Resolución de 23 de junio de 1998 (BOE del 4 de julio) de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha aprobado los modelos de actas y propuestas de liquidación.

<sup>32</sup> Véase igualmente el artículo 31 del REPROSOS.

<sup>33</sup> Así lo dispone el artículo único de la OM de 12 de Febrero de 1998 por la que se dictan normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 de la LOIT.

- Los Subinspectores pueden formular propuestas de liquidación de cuotas sin necesidad de visado previo en los supuestos contemplados en el artículo 30 de la misma ley; básicamente las propuestas de liquidación<sup>34</sup> proceden en caso de falta de cotización por trabajadores en alta cuando no se hayan presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario y en el caso de descubiertos respecto de trabajadores en alta que no figuren en tales documentos aunque estos se hayan presentado en plazo reglamentario; estas propuestas de liquidación se comunican a la Tesorería para que por ésta se formule la pertinente reclamación de deuda.

- Extender Requerimiento de pago al sujeto responsable en el caso de descubiertos que, en caso de no ser cumplimentado, podrá dar lugar a la extensión de acta de liquidación cuando legalmente proceda<sup>35</sup>. Este requerimiento, de naturaleza potestativa, se podrá formalizar mediante diligencia en el libro de visita o mediante escrito ordinario.

- Extender Acta de Infracción y Acta de Liquidación por unos mismos hechos en cuyo caso ambas actas deberán tramitarse conjuntamente<sup>36</sup>.

- Extender Acta de infracción por obstrucción en caso de acciones u omisiones que “retrasen, perturben o impidan” el ejercicio de la acción inspectora<sup>37</sup>. Particular supuesto de infracción por obstrucción, en materia de Seguridad Social, es el que se puede dar en el caso de incumplimiento del artículo 11.2 de la LOIT que regula la obligación que pesa sobre profesionales y entidades financieras colaboradoras en la recaudación, de facilitar aquellos “antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores” cuando sean requeridos por el procedimiento que reglamentariamente se establezca sin que se puedan amparar en el secreto bancario.

- Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores; promover procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social que proceda; instar del órgano administrativo competente el recargo de prestaciones, etc.<sup>38</sup>

---

Se hace constar que los artículos 30 y 31 de la LGSS de 1994 han sido modificados por el artículo 34 de la 66/1997 de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

<sup>34</sup>Véanse los artículos 29 y 30 del REPROSOS.

<sup>35</sup> Artículo 35 del REPROSOS.

<sup>36</sup> La Resolución de la Subsecretaría de 23 de junio de 1998, (BOE del 4 de julio), aprueba los modelos de actas y propuestas de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>37</sup> Artículo 49 de la LISS.

<sup>38</sup> Artículo 7 de la LOIT.

Del resultado de las actuaciones deberá quedar constancia en el Libro de Visitas,<sup>39</sup> que las empresas vienen obligadas a tener en cada centro de trabajo, en el que se podrán formular requerimientos en materia de Seguridad Social aunque no es preceptivo que la diligencia practicada haga referencia o no a la extensión de actas de infracción o liquidación.

## 2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El artículo 13 del REPROSOS dice que “el procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción.” o liquidación, posteriormente se procederá a la tramitación e instrucción del expediente y a su resolución.

Las actas de la Inspección extendidas con los requisitos y solemnidades legales tienen la naturaleza de documentos públicos<sup>40</sup>, cuya eficacia probatoria está regulada en la Disposición adicional cuarta.2 de la LOIT al establecer que “los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y liquidación observando los requisitos legales pertinentes tendrán presunción de certeza sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los interesados”.

La LEC<sup>41</sup> regula, junto a los medios de prueba, las presunciones legales, en su artículo 385, en el que se dispone que tales presunciones “dispensan de la prueba del hecho presunto a la parte a la que este hecho favorezca”, si bien sólo serán admisibles cuando “la certeza del hecho indicio del que parte la presunción haya quedado establecida mediante admisión o prueba” ; aceptándose la prueba en contrario que podrá dirigirse “tanto a probar la inexistencia del hecho presunto” cuanto a demostrar que “no existe, en el caso de que se trate, el enlace que ha de haber entre el hecho que se presume y el hecho probado o admitido que fundamenta la presunción”<sup>42</sup>.

### a) Iniciación

El acta de infracción es, por tanto, el documento que inicia el procedimiento de oficio debiendo consignarse en la misma los datos de identificación de la empresa,

---

<sup>39</sup> Resolución de 18 de febrero de 1998 (BOE del 28) de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre Libro de Visitas.

<sup>40</sup> Artículo 15 del REPROSOS y 1216 del CC.

<sup>41</sup> Ley 1/2000 de 7 de enero (BOE del 8).

<sup>42</sup> La Disposición derogatoria única de la LEC deroga, entre otros, los artículos 1214, 1215, 1226 y 1231 a 1253, ambos incluidos, del CC. La LEC de 7 de enero de 2000 (BOE del 8), entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, según establece su Disposición final vigésima primera.

hechos comprobados y medios utilizados para esa comprobación, infracción cometida, trabajadores afectados y propuesta de sanción con los criterios para la graduación de la misma, así como medidas provisionales o cautelares que se deban adoptar para garantizar la eficacia de la resolución. Las infracciones de la misma naturaleza deberán acumularse en una sola acta<sup>43</sup>.

Las actas de infracción graves que conlleven actas de liquidación o propuestas de liquidación por los mismos hechos se formalizarán simultáneamente con las liquidaciones. El acta de infracción podrá remitirse en cuanto a relato de hechos y demás circunstancias fácticas al contenido del acta de liquidación y sus anexos<sup>44</sup>.

Las actas de liquidación deberán consignar además los datos que hayan servido de base para la determinación del débito, y se notificarán preceptivamente al empresario, a los trabajadores afectados y a los deudores solidarios y subsidiarios.

#### b) Tramitación

Las actas de infracción se notificarán dentro de los diez días hábiles siguientes a su fecha y contra las mismas se podrá formular alegaciones en el plazo de quince días hábiles<sup>45</sup>. Si se trata de actas de infracción y liquidación por unos mismos hechos se deberán notificar simultáneamente<sup>46</sup>.

Si no se formulan alegaciones se continuará el procedimiento hasta su resolución previa audiencia del presunto responsable. Si se formulan alegaciones el órgano que debe resolver podrá recabar informe ampliatorio del Inspector actuante que asumirá las funciones de instructor del expediente. El informe citado será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos, insuficiencia del relato fáctico o indefensión. Terminada la instrucción y antes de la resolución se dará audiencia al presunto responsable siempre que de las diligencias practicadas se deduzca la existencia de hechos nuevos a los consignados en el acta<sup>47</sup>.

En el caso de actas de liquidación se podrá formular alegaciones en el plazo de quince días<sup>48</sup> por todos los sujetos afectados pudiéndose ingresar en el mismo plazo el importe de la deuda que figure en el acta. Si se formulan alegaciones podrá solicitarse informe ampliatorio al funcionario que extendió el acta y se dará vista y audiencia al recurrente por plazo de diez días.

---

<sup>43</sup> Artículos 14 y 16 del REPROSOS.

<sup>44</sup> Artículo 34 del REPROSOS.

<sup>45</sup> Artículo 17.1 del REPROSOS.

<sup>46</sup> Artículo 17.3 del REPROSOS.

<sup>47</sup> Artículo 18.3 del REPROSOS.

<sup>48</sup> Véase el artículo 33.1 del REPROSOS en relación con el artículo 48.1 de la LRJ-PAC.

### c) Resolución

Tramitado el expediente sancionador se procederá a su resolución expresa por el Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social si se trata de sanciones en materia de Seguridad Social de hasta un millón de pesetas; por la Dirección General competente, en este caso la de Ordenación Económica<sup>49</sup> de la Seguridad Social, hasta cinco millones de pesetas; por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales hasta diez millones y por el Consejo de Ministros hasta quince millones<sup>50</sup>.

Las actas de liquidación y las de infracción y liquidación unificadas se elevan a definitivas por resolución del Jefe de la Unidad Especializada de la Inspección de Seguridad Social<sup>51</sup>.

Transcurridos seis meses desde la fecha del acta sin que haya recaído resolución se producirá la caducidad del expediente sin que ello impida la iniciación de otro nuevo con identidad de sujeto, hechos y fundamento si la infracción no hubiera prescrito<sup>52</sup>. La STS (3ª) de 12 de noviembre de 2001, dictada en el recurso de casación en interés de la ley nº 256/2000, fija doctrina legal en relación con el cómputo del plazo de caducidad de seis meses del artículo 20.3 del REPROSOS diciendo textualmente en el Fallo que “se inicia en la fecha del acta de infracción levantada por la Inspección y no en la fecha de la visita de inspección de la que traiga causa si ésta fuera anterior, y termina en la fecha de notificación de la resolución del procedimiento sancionador”.

### d) Recursos

Las resoluciones sancionadoras en materia de Seguridad Social del Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social pueden ser recurridas en alzada<sup>53</sup> ante el Director General de Ordenación Económica de la Seguridad Social en el plazo de un mes ; las sanciones por obstrucción en materia de Seguridad Social ante la Autoridad Central de la Inspección en el mismo plazo<sup>54</sup>.

Las resoluciones dictadas por los Directores Generales competentes por razón de la cuantía que no pongan fin a la vía administrativa y las dictadas por el Secretario

---

<sup>49</sup> Véase el RD 692/2000 de 12 de mayo (BOE del 13) por el que se modifica el RD 1888/1996 de 2 de agosto sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

<sup>50</sup> Artículo 47 de la LISS.

<sup>51</sup> Artículo 34.1 d) del REPROSOS; véase también la disposición adicional única y la disposición transitoria única del RD 928/1998 de 14 de mayo por el que se aprueba el REPROSOS.

<sup>52</sup> Artículos 7.5 y 20.3 del REPROSOS en relación con el artículo 44.2 de la LRJ-PAC según redacción dada al mismo por la Ley 4/1999 de 13 de enero.

<sup>53</sup> Artículo 23 del REPROSOS.

<sup>54</sup> Artículo 4.3 del REPROSOS.

de Estado de la Seguridad Social podrán ser objeto de recurso de alzada ante el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Las resoluciones de este y del Consejo de Ministros agotan la vía administrativa<sup>55</sup>.

Las resoluciones sobre actas de liquidación, y de infracción y liquidación unificadas, una vez que haya transcurrido el plazo de alegaciones sin que se hayan formulado las mismas, se pueden recurrir en alzada ante el Director Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el plazo de un mes<sup>56</sup>. El importe del débito a la Seguridad Social, se formule o no recurso de alzada, deberá hacerse efectivo en la Tesorería de la Seguridad Social hasta el último día del mes siguiente a la notificación de la resolución, iniciándose después la vía de apremio.

En caso de recurso, se deberá garantizar con aval bancario suficiente o se deberá consignar el importe de la liquidación, no admitiéndose a trámite los recursos en que no concurren tales requisitos, quedando en suspenso el procedimiento recaudatorio hasta los quince días siguientes a aquel en que se notifique la resolución recaída sobre el recurso de alzada <sup>57</sup>.

La frase en cursiva, (*“no admitiéndose a trámite los recursos en que no concurren tales requisitos”*), ha sido declarada contraria a derecho y por tanto nula, produciendo esta declaración efectos generales, pero no en la situación jurídica concreta del caso, por STS (CA) de 21 de julio de 2000, ponente Sr. González Rivas, (Ar. 7096), dictada en la cuestión de ilegalidad planteada contra el artículo 33.3 del REPROSOS por la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

La citada sentencia considera ilegal la frase citada, relativa a la inadmisión de los recursos cuando no se haya cumplido con la exigencia de aval o consignación, por carecer dicha exigencia, meramente reglamentaria, de la pertinente habilitación legal que no se contiene ni en la disposición adicional cuarta de la LOIT ni en el artículo 31 de la LGSS, siendo así que la reserva de ley es precisa para cualquier limitación de los derechos fundamentales y libertades públicas pues de lo contrario, como ocurre en el caso presente, se vería afectado el derecho fundamental a la tutela efectiva.

Argumenta la sentencia, de manera incontestable, que en definitiva, condicionar la admisión del recurso a la previa consignación o a la constitución de aval bancario supone el restablecimiento del viejo principio “solve et repete” suprimido por la

---

<sup>55</sup> Artículo 23 del REPROSOS.

<sup>56</sup> Véase el artículo 115.1 de la LRJPAC y la Disposición transitoria única.4. del REPROSOS.

<sup>57</sup> Artículo 33.3 del REPROSOS.

jurisprudencia y rechazado por la doctrina científica, “materialmente sin vigencia desde la entrada en vigor de la Constitución por su incompatibilidad con el derecho fundamental de todas las personas a obtener la tutela efectiva” ( FD 5º).<sup>58</sup>

Las resoluciones del Director Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre actas de liquidación, y de infracción y liquidación unificadas, agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>59</sup>.

El recurso de alzada que no fuera resuelto y notificado en el plazo de tres meses deberá entenderse desestimado<sup>60</sup> quedando expedita la vía contencioso administrativa.

## F) BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: Compendio de Seguridad Social, Tecnos, 4ª ed., Madrid, 1991.

ALONSO OLEA, M.: Sobre la doble garantía material y formal para la imposición de sanciones administrativas a empresarios en materia laboral y otras, comentario a la STC 3/1988 de 21 de Enero, Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social, T. VI, ref. 280.

ALONSO OLEA, y M. CASAS BAAMONDE M.E.: Derecho del Trabajo, 19ª ed. revisada, Civitas, Madrid, 2001.

ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: Instituciones de Seguridad Social, Civitas, 15ª ed., Madrid, 1997.

### DURÉNDEZ SÁEZ I:

- La doctrina de las presunciones y la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo, REDT nº 45 enero-febrero 1991.

- Actas de Controladores y actas de la Inspección de Trabajo, REDT nº 67, septiembre-octubre 1994.

- El recargo de prestaciones, REDT nº 108, noviembre-diciembre, 2001.

---

<sup>58</sup> Véanse las SSTC 1983/3 de 25 de enero y 1983/14 de 28 de febrero.

<sup>59</sup> Artículo 33.3 in fine del REPROSOS. Según el artículo 115.3 de la LRJ-PAC contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo salvo el extraordinario de revisión.

<sup>60</sup> Artículo 115.2 LRJ-PAC.



AA. VV. Curso de Seguridad Social, coordinador A. Montoya Melgar, ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2ª edición.

GONZÁLEZ PÉREZ, y J. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 2 Vols., Cívitas, Madrid, 1997.

MONEREO PÉREZ, J.L.: El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene, Madrid, 1992.

MONTOYA MELGAR, A.: Derecho del Trabajo, 24ª ed., Tecnos, Madrid, 2003.

NIETO, A.: Derecho Administrativo Sancionador, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1994.

VILLA GIL, L.E. y otros: Derecho de la Seguridad Social, Tiranch lo Blanch, Valencia, 1997.

