

## **CRITERIOS TÉCNICOS EN ORDEN AL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS ANTE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

---

En los C.T. 6/97, de 11 de junio, y 22/99 de 13 de julio, así como en otras orientaciones del mismo carácter, se atendió a los requisitos que resultan predicables del contenido de las actas de infracción y en las formalidades que con éstas deban ser practicadas, todo ello por exigencias de la legalidad aplicable y a la luz de la jurisprudencia recaída en la materia.

La experiencia habida desde entonces, viene poniendo de manifiesto la conveniencia de continuar insistiendo en la misma materia, profundizando en mayor medida en las materias de referencia, dada su importancia en orden a la efectividad y eficacia de los resultados de la acción inspectora, y por cuanto se trata de principios que atañen directamente a la tutela y garantía de los derechos de los ciudadanos.

Al respecto, parece que no es ocioso recordar que, en el Derecho Administrativo Sancionador, resultan de aplicación los principios esenciales que derivan de los artículos 24 y 25 de la Constitución, en la forma matizada con que los han venido definiendo las jurisprudencias constitucional y ordinaria. En el denominado “orden social” y, más concretamente, en el ámbito de aplicación de su específico Reglamento de procedimiento sancionador (aprobado por R.D. 928/1998), el acta de infracción de la Inspección se constituye en elemento clave para la efectividad de dichos principios, dado que en torno a la misma ha de girar la contradicción que es implícita al procedimiento tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

Tal problemática reviste caracteres propios en el procedimiento sancionador del orden social, por cuanto que, en el mismo, rige el principio legal de certeza de los hechos consignados en el acta en concurrencia simultánea con la presunción constitucional de inocencia a favor del imputado, de manera que el contenido y la forma del acta son factores importantes para la prueba de la culpabilidad del presunto responsable, lo que aconseja una cuidada atención a dicha temática, tanto en la actividad comprobatoria previa como especialmente en la posterior de elaboración del acta y en el llamado control de calidad de la misma. Similar planteamiento, con las salvedades que derivan de su naturaleza no sancionatoria, cabe hacer respecto de las actas de liquidación de cuotas sociales. Y todo ello, sin olvidar que los principios básicos de comentario alcanzan a la revisión de actas en vía administrativa, que en determinadas materias corresponde también al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social tras las transformaciones habidas desde 1997.

A tal respecto, y como es conocido, el fundamento normativo en esta materia se encuentra en las Leyes 8/1988, 30/1992 y 42/1997 y, más directa y básicamente, en los artículos 14 y 15 del Reglamento general aprobado por el Real Decreto 928/1998, en la medida que dichos preceptos abordan la regulación de los requisitos y la virtualidad de las actas de infracción como iniciadoras del procedimiento sancionador, todo ello en la forma y con el alcance que ha venido declarando la jurisprudencia. La misma cita legal cabe invocar en materia liquidatoria, bien que su referencia reglamentaria es al Capítulo VI del Reglamento antes citado.

En su virtud, vistas la D.T. 3ª del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, y la Orden de 12 de febrero de 1998, la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en uso de la competencia que le atribuye el artículo 18.3.12 de Ley 42/1997, de 14 de noviembre, establece los siguientes

## **CRITERIOS TÉCNICOS**

### **PRIMERO.- PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

El Derecho Administrativo Sancionador ha adoptado gran parte de los principios constitucionales establecidos en los preceptos de la Constitución que antes se citaron (legalidad, reserva legal, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, procedimiento previo, culpabilidad, etc.), de tal suerte que el moderno Derecho Sancionador se justifica por su doble virtualidad de defensa de los intereses generales encomendada a la Administración, y por el respeto a los derechos individuales de los ciudadanos en el desarrollo de la acción administrativa.

La acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se corresponde, fundamentalmente, con la del ámbito del procedimiento administrativo sancionador en el orden social (Reglamento de 14-5-98), cuyos principios esenciales se encuentran en el artículo 24 de la Constitución Española, traídos al ámbito administrativo de la mano de la doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 18/1981, de 8 de junio, y consolidada después por reiterada e invariable jurisprudencia constitucional y ordinaria. Ello supone, ni más ni menos, que los principios esenciales de base constitucional son aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, bien que en forma matizada o suavizada en consonancia con los fines y características que son propias de la Administración (STC 73/1985, de 14 de junio; 2/1987, de 21 de enero; 29/1989, de 6 de febrero; 23/1995, de 30 de enero; 143/1995, de 3 de octubre, y otras).

Los referidos principios los recoge la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAPC) en el Capítulo 2º de su Título IX tras haber definido en el Capítulo 1º anterior (arts. 127 a 133) los principios del Derecho Sancionador en las Administraciones Públicas, ordenación jurídico-positiva que se completa con los artículos 50 a 53 de la LISOS, la D.A. 4ª de la Ley 42/1997, y el Reglamento general de procedimiento de 1998 (RISOS) últimamente complementado con el Reglamento aprobado por Real Decreto 138/2000. La legalidad citada consagra los derechos de defensa del presunto responsable, el de su presunción de inocencia, el principio de culpabilidad y el de proporcionalidad, entre otros, que alcanzan al ejercicio de la acción administrativa sancionadora, principalmente en el seno del procedimiento sancionador, y su aplicabilidad al ámbito que nos ocupa deviene directamente de la D.A. 7ª de la LRJAPC de 1992.

### **SEGUNDO.- EL DERECHO DE DEFENSA**

El bloque de garantías constitucionales en el procedimiento sancionador, gira en torno al derecho de defensa, a tenor de dicha Sentencia 18/1981, y al de presunción de inocencia, y así lo viene declarando el Tribunal Constitucional desde la citada sentencia. El derecho de defensa, a tenor de dicha Sentencia, implica que el presunto responsable pueda “aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga” (en el mismo sentido STC 73/1985, 74/1985, 2/1987, 29/1989), principio que recoge el artículo 135 LRJAPC.

El derecho de defensa dispone de varias manifestaciones, la primera en el tiempo secuencial del procedimiento es el derecho a ser informado de la acusación (STC 31/1986, de 20 de febrero), que en el orden social se materializa en el contenido del acta de infracción, cuyos requisitos se explicitan en el artículo 14 del RISOS. Se comprenderá, así, que el incumplimiento o el cumplimiento insuficiente de los requisitos del acta, afecta a la verdadera capacidad de defensa del sujeto imputado o la condiciona restrictivamente, pudiendo llegar a hacerla ilusoria. Y, en el mismo discurso, el contenido concreto del acta, condiciona y delimita el ejercicio del derecho a formular alegaciones y a utilizar los medios pertinentes de prueba (arts. 135 y 137.4 LRJAPC y arts. 17 y 18.3 RPS) de que pueda valerse el imputado. En definitiva, cabe decir que el acta de infracción es elemento clave del procedimiento sancionador del orden social, en la medida que, además de iniciarlo, contiene los cargos de imputación y delimita el ámbito a que ha de constreñirse la contradicción del procedimiento sancionador que la propia acta incoa (STS 12-3-91, Ar. 2198).

El incumplimiento de los requisitos exigibles al acta de infracción, al menos de los esenciales o significativos a cada caso, provoca indefensión o disminución en los derechos de defensa que el ordenamiento confiere a los expedientados, y la consecuencia puede ser la declaración de la nulidad de lo actuado y, en definitiva, la procedencia de una solución absolutoria (STS 11-5-92, Ar. 3827; 26-5-95, Ar. 6231; 19-1-96, Ar. 1196; 12-2-96, Ar. 1067; 16-4-96, Ar. 3420; 23-4-96, Ar. 3441, y otras).

Con la exposición anterior se pretende llamar la atención a que los requisitos del acta, a que se refiere el artículo 14 RISOS, van encaminados sustancialmente a garantizar los derechos fundamentales de defensa que corresponden indeclinablemente al presunto responsable de la infracción en el posterior desarrollo del procedimiento, en aras al respeto del principio constitucional de presunción de inocencia (art. 24 CE), que luego se examinará.

A tal efecto, el acta ha de contener una descripción de los hechos comprobados que se imputen, de forma que contengan una definición suficiente del supuesto infractor, que incluye la de los hechos que configuren la llamada “prueba indiciaria”, en su caso (STS 15-2-92, Ar. 7512; 14-5-92, Ar. 3783), descripción que debe efectuarse con la claridad y precisión que sean posibles destacando los relevantes para la tipificación y calificación (STS 22-4-96, Ar. 3313; 17-5-96, Ar. 4454; 25-10-96, Ar. 7711). Ha de contener el acta, la reseña de los medios de conocimiento utilizados en las comprobaciones de tales hechos (STS 16-4-96, Ar. 3421; 23-4-96, Ar. 3444), entre los que figuran las pruebas documentales utilizadas para concluir en los hechos (STS 16-4-96, Ar. 3421 y 3424; 14-5-96, Ar. 4194), así como la forma o modalidad de actuación utilizada para la comprobación tales como visita o visitas, comparecencia, expediente, o un conjunto sucesivo de ellas (STS 12-7-96, Ar. 5612; 17-2-97, Ar. 1095). Por último, y para permitir la eventual contradicción jurídica en el procedimiento, han de precisarse los preceptos infringidos, su calificación, la graduación de la sanción y las razones que las avalan (STS 15-6-93, Ar. 4640); y resulta también necesaria la consignación de la fecha del acta, porque supone la del inicio y la finalización de plazos relevantes al derecho de defensa y porque lo exige el precepto que se citó.

El defecto de forma determina la anulabilidad del acto en cuestión cuando dé lugar a indefensión del interesado (art. 63 LRJAPC), lo que evidencia que los requisitos formales no son un fin en sí mismos, sino un instrumento formal destinado a lograr los fines de garantía queridos por el ordenamiento; ello pone de relieve que los requisitos sustanciales de garantía son aquellos que resulten relevantes y necesarios a la efectividad del principio de defensa del imputado en cada caso (STS 27-5-92, Ar. 4447; 6-5-93, Ar. 3438; 18-3-96, Ar. 2530), criterio básico que parece de aplicación imprescindible en la práctica de las actas.

En resumen, el derecho constitucional de defensa tiene sus naturales consecuencias en el procedimiento sancionador del orden social, con su reflejo en la regulación de los requisitos de las actas de infracción (art. 14 RISOS), esencialmente en los referidos a los hechos comprobados por la Inspección que sirvan de base a la imputación infractora, y a los relativos a la consideración jurídica de la infracción imputada en el acta, todos ellos como requisitos indispensables a la luz de copiosísima jurisprudencia. Son elementos clave para el ejercicio de la potestad sancionadora, lo que requiere su cumplimentación cuidadosa y exacta, dado su carácter de constituir la prueba de cargo a someter a controversia con el imputado por el acta.

### **TERCERO.- OTROS PRINCIPIOS APLICABLES**

En el procedimiento sancionador y, obviamente, en el acta que lo inicia, cabe considerar la aplicabilidad, en cada caso, de otros principios garantistas que enmarcan el ejercicio de las facultades sancionadoras de la Administración de lo Social.

- C) **El principio de proporcionalidad** tiene su fundamento positivo en el artículo 131.3 LRJAPC, comportando una restricción a la discrecionalidad administrativa. En nuestro ámbito dicho principio se manifiesta en la estructura de calificación de infracciones de

la LISOS, TRLET, LETTs y LPRL (que recogerá el Texto refundido que resulte de la D.A. 1ª de la Ley 55/1999) y en la de graduación de las sanciones; y conecta con la aplicación de agravantes en general, y en con los supuestos de reincidencia infractora (art. 38 LISOS). El referido principio tiene su expresión jurídico-positiva en el artículo 131.3 de la LRJAPC con carácter general, y en el ámbito del orden social dispone de reglas específicas que regulan la calificación de las infracciones y la graduación de las sanciones.

Dicho principio opera directamente en la regulación normativa, al catalogar infracciones y sanciones. Tal regulación establece criterios de graduación al respecto basados en la proporcionalidad (arts. 36 y 49 LISOS), y su aplicación ha de explicitarse en el acta en correspondencia con el contenido de los hechos consignados en la misma, por afectar a la capacidad de defensa del imputado (arts. 54 LRJAPC y 20 RISOS). Cuando determinados factores o circunstancias hayan sido considerados legalmente para la definición de un determinado tipo infractor, no procederá su aplicación en forma sobreañadida como agravante (STS 23-7-89, Ar. 5569), como aún se registra con alguna frecuencia; la aplicación de la agravante por “negligencia o intencionalidad” sin adjetivaciones, es actualmente de dudosa procedencia, al aplicarse el criterio de culpabilidad para la exigencia de responsabilidad en el plano sancionador, puesto que la jurisprudencia la entiende implícita a todas las conductas sancionables en el ámbito administrativo.

Por su parte, la agravación sancionadora por concurrir reincidencia (arts. 38 LISOS y 50 LPRL), requiere en su aplicación la expresa consignación de su concurrencia en el acta, con expresión de la resolución que impuso la sanción anterior, y la circunstancia de que hubiere adquirido firmeza en vía administrativa.

**b) El principio de culpabilidad** a efectos de responsabilidad sancionadora, hace directa referencia al elemento subjetivo de la infracción, no figura expresamente recogido en la legalidad sancionadora del orden social, aunque puede entenderse su parcial y confusa aceptación por el artículo 130.1 de la LRJAPC de 1992.

Su construcción ha sido obra de la jurisprudencia a partir del Tribunal Constitucional (S. 76/1990 de 26-4-90); en su virtud, la responsabilidad objetiva queda desechada a efectos de responsabilidad punitiva, al establecer la necesidad de la concurrencia de culpa en el infractor siquiera sea a título de simple negligencia, que viene a enlazar con la diligencia razonablemente exigible en cada caso. El principio de culpabilidad, por tanto, aparece muy atenuado en la esfera sancionadora administrativa con respecto a la penal. Su aplicabilidad, que puede relacionarse con la discrecionalidad que permite el artículo 11.5 del RISOS, viene a referirse a supuestos de imposibilidad material, de cambios de criterio en la jurisprudencia o en los criterios administrativos, supuestos de norma de significado dudoso o de redacción confusa, y otros de similares características.

En definitiva, ha de recordarse que la aplicación de la exigencia de culpabilidad es permanente y constante en la jurisprudencia del orden social (“la culpabilidad dolosa o culposa desplegada por el individuo”, dice el T.S. en su st. 22-2-92), lo que conviene tener presente en las decisiones de propuesta sancionadora.

**c) Los demás principios inherentes a las garantías del imputado**, además de la presunción de inocencia, giran en torno a los ya enunciados, por afectar directamente a las reglas que rigen el procedimiento sancionador.

Los supuestos de **derivación de la responsabilidad punitiva**, requieren también la garantía de la defensa del imputado por presunta responsabilidad solidaria o subsidiaria, partiendo de la base legal de ámbito general del artículo 130.3 LRJAPC que posibilita tal responsabilidad. Ello significa que, además de los requisitos comunes, han de señalarse en el acta las razones de hecho y de derecho que permiten la extensión de responsabilidad, en ocasiones por aplicación directa de la normativa

sustantiva (arts. 24 y 42 LRRL, etc.). Tal exigencia, y con tal carácter de imperatividad, deviene expresamente del artículo 14.1 a) del RISOS, lo que demanda que los hechos que justifican la derivación se expongan con la suficiente amplitud y exactitud, obviando simples referencias vagas o confusas; y del mismo modo, ha de consignarse la preceptiva jurídica que establece normativamente la extensión de responsabilidad que aplica el acta.

Por su parte, el principio de **normas más favorable** rige también en el Derecho administrativo sancionador (arts. 9.3 y 25 CE, 128 LRJAPC, y 4 RISOS), que alcanza a las normas de tipificación de infracciones y a las de tipificación de sanciones; tal principio determinará en ocasiones, una singular importancia a la determinación del momento de comisión de la infracción a sancionar en relación con la vigencia de las normas sustantivas y sancionadoras de eventual aplicación.

Con independencia de los ya tratados, otra serie de principios básicos son de aplicación en el Derecho Sancionador, más allá de los que son referibles específicamente del procedimiento administrativo para la imposición de sanciones. Tales son el **principio de legalidad** (art. 127 LRJAPC) entendido conforme a la jurisprudencia constitucional; el **principio de tipicidad** (arts. 129 LRJAPC y 1 LISOS), también profusamente tratado por la indicada jurisprudencia (STC 182/1990 de 15-11-90; 116/1993 de 29-3-93; 145/1995 de 3-10-95, y otras), en los que no nos extendemos por afectar, fundamentalmente, a la norma y su agente productor. Tampoco nos detenemos en el principio **“non bis in idem”** (arts. 133 LRJAPC y 3 LISOS), por alcanzar su aplicación a momentos posteriores al de producción del acta en el desarrollo del correspondiente procedimiento sancionador. Con todo, conviene recordar que también todos estos principios tienen como finalidad esencial la garantía de derechos fundamentales de los ciudadanos ante la Administración.

#### **CUARTO.- LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LOS HECHOS RECOGIDOS EN ACTA**

El artículo 24 de la Constitución recoge dicho principio, que el Tribunal Constitucional entiende extensible al ámbito de las sanciones administrativas (STC 13/1982, de 1-4-82; 36/1985 de 8-3-85; 37/1985 de 8-3-85; 52/1988 de 22-2-88; 76/1990 de 26-4-90; 138/1990 de 17-9-90, y otras), que lo configura como un derecho fundamental de los ciudadanos para salvaguardar las garantías individuales de los imputados ante eventuales sanciones jurisdiccionales o administrativas. El mismo principio se plasma en la legalidad ordinaria mediante el artículo 137.1 de la LRJAPC, y su aplicación ha sido plenamente acogida por la jurisprudencia ordinaria.

En síntesis, la presunción de inocencia supone para el ciudadano los siguientes derechos: a) no ser sancionado más que en virtud de prueba de cargo suficiente, obtenida lícitamente; b) que la carga de la prueba corresponda a quien acusa; c) que cualquier insuficiencia de las pruebas inculpatorias, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio. La naturaleza y carácter de este principio constitucional, resulta de inequívoca trascendencia en el Derecho Sancionador, y no debiera perderse de vista en el ejercicio de la función inspectora y en la práctica de las actas de infracción consecuentes a aquella.

La potencial incompatibilidad entre la tradicional presunción de certeza de las actas de la Inspección y la citada presunción constitucional, fue resuelta por el Tribunal Constitucional (Auto 7/1989 de 13-1-89. STC 76/1990 de 26-4-90; 90/1994 de 17-3-94), declarando la compatibilidad de ambas presunciones, bien que condicionando la presunción de certeza de las actas de infracción al cumplimiento de una serie de requisitos que, a la luz de la jurisprudencia (STS 19-2-90, Ar. 762; 9-4-90, Ar. 2829; 25-5-90, Ar. 3762; 18-3-91, Ar. 3183; 15-9-92, Ar. 7512; 5-10-93, Ar. 7161; 20-6-95, Ar. 5045; 24-9-96, Ar. 6790; 4-2-97, Ar. 964, y otras), cabe resumir en la forma siguiente: a) las actas de infracción son documentos probatorios de eficacia condicionada; b) el acta ha de probar los hechos, y la presunción de certeza sólo alcanza a éstos; c) la veracidad de los hechos del acta es una presunción “iuris tantum”; d) dicha presunción no quiebra al derecho de presunción de inocencia en la medida que

aquella cede por su insuficiencia o por pruebas suficientes de contrario; e) en el ámbito jurisdiccional las actas son medios de prueba sin prevalencia especial.

Por su parte, el artículo 15 de los RISOS asume la previsión legal al respecto (art. 52 LISOS y D.A. 4ª LOITSS), confiriendo la presunción de certeza a las actas correctamente formuladas, respecto de los hechos y circunstancias contenidos en las mismas, siempre que hayan sido directamente constatados por el funcionario actuante y, asimismo, establece que la presunción decae ante prueba en contrario que pueda incorporarse al correspondiente procedimiento o no opera por carencia de los requisitos necesarios.

Las consideraciones precedentes, ponen ya de manifiesto la singular importancia de los hechos consignados en el acta; y ello, porque a su consideración desde el prisma de los derechos de defensa del imputado, se añade su trascendencia probatoria desde el plano de la presunción de su certeza versus presunción de inocencia, lo que aconseja se preste atento cuidado a los indicados extremos. Y, asimismo, tal atención ha de extenderse a la consignación en el acto de “los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamenten el acta” (art. 14.1.b en relación con el art. 15 RISOS), como elemento probatorio integrante de la presunción de certeza de los hechos contenidos en la correspondiente acta.

El esquema simplificado en la materia, por tanto, puede resumirse con la consideración de que al acta de infracción le corresponde la carga de la prueba; que la Inspección debe probar los hechos constatados y cómo los ha comprobado; que ante una carencia o insuficiencia probatoria del acta en atención al caso, la presunción de inocencia producirá todos sus efectos. Y que todo ello es, también, aplicable a los supuestos de la llamada “prueba indiciaria”, en el sentido de que el acta debe configurar los hechos comprobados que la constituyen, y establecer la relación lógico-deductiva con la infracción que se imputa y con su comisión por quien se señale como imputado.

Es patente que la presunción de certeza de las actas guarda una muy íntima conexión con el principio del derecho de defensa, y que ambos tienen como telón de fondo la vigencia del principio constitucional de presunción de inocencia. Obviamente, el cuadro entrelazado de estos principios, ha de aplicarse a las circunstancias propias que concurren en cada caso concreto, ajustando a las mismas en todo lo posible la efectividad de los meritados principios y requisitos, bajo la idea de que el acta debe aportar los suficientes elementos probatorios y de convicción que apoyen la propuesta sancionadora a que se contraiga, puesto que ha de disponer de fuerza suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia (STS. 24-4-91, Ar. 3327; 15-9-92, Ar. 7512; 6-9-93, Ar. 8738; 1-10-96, Ar. 7169), elementos que se configuran en torno a la consignación de los hechos comprobados y de los medios utilizados para su comprobación.

Es sumamente amplia la multiplicidad de supuestos que ofrece la realidad, a los que han de aplicarse los referidos principios y requisitos, lo que impide aquí entrar en precisiones ni pormenorizaciones para cada posible supuesto práctico, como es obvio. Con todo, una consideración de los grupos de supuestos que ha venido ofreciendo la realidad práctica, enfocados a la luz de la jurisprudencia que ha venido produciéndose en torno a esta temática, es lo que se intenta sintetizar seguidamente.

Se entiende conocido el principio de inmediación en la comprobación, entendido en el sentido de que es necesaria la comprobación directa y personal del funcionario actuante a los efectos de la presunción de certeza del acta y de su fuerza probatoria (STS. De 8-6-90, Ar. 4654; 12-5-92, Ar. 4093; 14-6-93, Ar. 4635; 17-4-96, Ar. 6776); cuando la deducción de la comisión infractora denunciada por el acta, se materialice mediante prueba indiciaria, también los hechos que la constituyen han de haber sido objeto de apreciación directa (STS. 14-6-93, Ar. 4635; 8.5.96, Ar. 4113); y parece que ha de entenderse que la forma para su comprobación válida es la de cualquiera de las modalidades previstas legal y reglamentariamente (STS. 15-11-91, Ar. 8822; 22-3-96, Ar. 2515) para la actuación inspectora (art. 14 LOITSS). La comprobación directa, por tanto, viene a conectar con las facultades fedatarias de que disponen los miembros de la Inspección.

Por su parte, la jurisprudencia tiene reiterado que no tienen valor probatorio, y producen indefensión al imputado, las simples calificaciones o conclusiones derivadas de unos hechos o conjunto de circunstancias fácticas cuyo relato suficiente no se refleje en el acta, o de aquellas aseveraciones cuya causalidad de hechos no venga fundamentada en la misma acta, especialmente cuando el objeto de discusión gire en torno a tales hechos y tengan relevancia a la propuesta del acta. Como ya es sabido, la simple aseveración de situaciones presuntas, tales como “trabajador”, “realización de trabajos”, “trabajador por cuenta ajena”, “falta de acta” o de “cotización”, expresiones relativas a categorías o funciones, la mera expresión de realización de “horas extraordinarias”, o la simple expresión calificadora de un concepto económico, por referirnos sólo a algunos ejemplos, no tiene eficacia probatoria ni de certeza si no van acompañados de la exposición de las circunstancias de hecho que fundamenten la correspondiente aseveración o de la referencia de la prueba de las mismas (STS. 5-3-90, Ar. 2017; 1-12-90, Ar. 9595; 24-4-91, Ar. 3327; 10-12-92, Ar. 1656; 26-1-96, Ar. 572; 20-1-97, Ar. 554; 2-6-98 y otras). Por supuesto que la constatación necesaria de los hechos concurrentes no excluye, además, la correspondiente calificación jurídica a efectos de encuadramiento en el correspondiente tipo legal. Todo ello, viene a ser consecuencia con el carácter y alcance de la presunción de certeza, que sólo es atribuible respecto de los hechos consignados en acta.

En lo que atañe a hechos conocidos por el Inspector o Subinspector actuante mediante manifestaciones de otras personas, la jurisprudencia no es uniforme, salvo en su negativa a aceptar el valor probatorio de las denuncias de cualquier origen. En esta temática, parece aconsejable tener presente la calidad del declarante y el tipo de su relación o interés con el caso, la concurrencia o no de otros hechos o indicios, y el tipo de supuesto concreto de que se trate y sus características, significando la jurisprudencia una fuerte tendencia a no admitir como prueba el testimonio de persona interesada en la cuestión de que se trate (STS. 22-3-90, Ar. 2023; 25-5-90, Ar. 3762; 13-4-94, Ar. 3371; 27-7-95, Ar. 6228). En todo caso, y a efectos de cobertura probatoria, el acta debe indicar cómo se ha obtenido la información o declaración, en qué momento y circunstancias e, incluso, procediendo a identificar al declarante o declarantes especialmente si se trata de manifestaciones de terceros ajenos al caso (STS. 22-10-91, Ar. 7730; 6-5-93, Ar. 8738; 14-12-95, Ar. 9465; 6-4-95, Ar. 2943; 26-7-96, Ar. 6357; 4-2-97, Ar. 733).

A los mismos efectos probatorios y de presunción de certeza, el conocimiento de los hechos motivadores del acta puede haberse obtenido –en todo o en parte– en virtud del análisis o comprobación de antecedentes documentales, a los que la Inspección tenga acceso en el curso de su actividad indagatoria mediante cualquier modalidad de actuación inspectora, ello sin perjuicio de la valoración que merezca el contenido de la prueba documental para avalar la procedencia de la propuesta de sanción. En todo caso, ha de entenderse necesaria su inclusión expresa en el acta si ésta se levanta, con la reseña del documento o documentos en cuestión, para permitir la contradicción en el procedimiento posterior (STS. 20-6-95, Ar. 5043); como se dijo, el acceso a la prueba documental cabe en virtud de visita, comprobación en la oficina pública, expediente administrativo o disposición de antecedentes obrantes en la Administración (STS. 26-4-91, Ar. 3333; 24-4-92, Ar. 2896; 15-2-92, Ar. 4804; 10-2-94, Ar. 1020; 27-7-95, Ar. 6303; 26-7-96, Ar. 6361; 5-12-97, Ar. 9307; 27-3-98, Ar. 2873); y alcanza tanto a documentos públicos como privados.

Con todo, y tanto respecto de este último tipo de hechos (documentados) como de otros hechos de comprobación directa o indirecta, conviene recordar que la fuerza de convicción, en no pocas ocasiones, no se alcanza únicamente con la prueba de unos solos y aislados hechos, sino que puede devenir del juego conjunto de varios de ellos que guarden entre sí relación (STS. 14-6-95, Ar. 4658), en cuyo caso el acta debiere recogerlos con sujeción a los requisitos aplicables. A tal respecto, y dado que el acta tiene carácter de propuesta sometida a contradicción con el imputado, no conviene olvidar que la valoración de la prueba alcanza al conjunto de los elementos probatorios aportados al procedimiento en el momento oportuno (STS. 10-5-96, Ar. 4117; 25-6-96, Ar. 5330; 23-7-96, Ar. 6224), siempre con el telón de fondo de la presunción de inocencia que, por su carácter “iuris tantum”, el contenido del acta ha de intentar destruir eficazmente.

Por último, la normativa y la jurisprudencia exigen al acta que determine los medios utilizados para la comprobación de los hechos (STS. 20-6-95, Ar. 5043), en expresión del artículo 14.1.b del RISOS, requisito que alcanza al derecho de defensa del imputado y que puede guardar relación con la presunción de certeza. La referencia a tales medios parece que ha de entenderse dirigida a las modalidades de actuación inspectora del artículo 14 de la LOITSS, que potencialmente pudiera abarcar a más de una actuación de la misma o diferente modalidad, cuyo reflejo documental se corresponde con la correspondiente diligencia a extender en el Libro de Visitas (C.T. 26/2000), con la conclusión general de que el acta recoja las actuaciones y sus fechas, de las que han configurado la actividad inspectora previa a la formulación del acta en cuestión.

Sin entrar en ningún tipo de consideraciones doctrinales o académicas, que no son de este lugar, conviene aquí llamar la atención a la relevancia que ha de atribuirse a la consignación y relato de los hechos motivadores de las actas de infracción, en función del papel que juegan en el resultado del procedimiento sancionador subsiguiente; recordar que tales hechos han de contenerse con la amplitud, claridad y concisión necesarias a cada caso, y que conviene un orden lógico en su exposición, lo que no es necesariamente sinónimo de exposiciones extensas o excesivamente profusas, debiendo atenderse fundamentalmente a los elementos de los hechos significativos y relevantes a la tipificación infractora y a la graduación de la responsabilidad inherente a su comisión, no olvidando la consignación de los medios utilizados para la comprobación inspectora.

Las mismas consideraciones cabe hacer respecto de los requerimientos a que se refiere el artículo 45 de la LPRL de 1995, no de los de su artículo 43, con las salvedades que derivan del carácter de la propuesta que contengan. Lo mismo cabe indicar del contenido de los informes que emita la Inspección a los órganos gestores de prestaciones sociales en los supuestos de los artículos 1.3 y 37 del RISOS, en la medida que los presuntos incumplidores han de disponer de las posibilidades de defensa a que nos hemos venido refiriendo, de forma efectiva y plena desde el inicio mismo del correspondiente procedimiento.

A título de resumen, cabe indicar que al formalizar el acta conviene tener presente que su contenido ha de respetar las posibilidades de defensa del presunto responsable, y que la presunción de certeza queda condicionada al cumplimiento de los requisitos antes comentados y a las contrapruebas que puedan ofrecerse. Que el cumplimiento, en lo posible, de tales requisitos es el medio idóneo para destruir la presunción de inocencia del imputado. La presunción de inocencia y la de certeza del acta, ambas son “iuris tantum”, y en el contraste de las pruebas aportadas al respecto reside la capacidad efectiva para que prospere o no el acta inspectora.

## **QUINTO.- LAS GARANTÍAS AL CIUDADANO EN LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN DE CUOTAS**

Aún cuando en esta materia nos encontramos en ámbitos ajenos al Derecho Sancionador, no dejan de planear sobre ella requisitos y formalidades que derivan del principio de seguridad jurídica, puesto que la determinación y reclamación de deudas por cuotas sociales suponen una limitación al derecho de los ciudadanos afectados que se traduce en una exacción económica. A tal objeto, y desde antiguo (con entronque histórico en reglamentación de 1960), la formulación de las actas de liquidación viene rodeada de formalidades y requisitos similares a los de las actas de infracción.

El artículo 32 del RISOS enumera tales requisitos, remitiéndonos a su contenido. El elemento sustancial, también aquí, es la consignación de “los hechos comprobados por el funcionario actuante como motivadores de la liquidación”, con los elementos de convicción disponibles y los medios de constatación utilizados para su conocimiento (art. 32.1.c RISOS), habida cuenta que el acta deviene de una previa actividad de investigación; también aquí confluyen las garantías jurídicas del presunto deudor que han de respetarse y la presunción condicionada de certeza sobre los hechos consignados en el acta, que en la práctica responde a una sistemática similar a la indicada para las actas de infracción.



Los hechos motivadores han de exponerse “con la suficiente precisión”, lo que entraña que han de reflejarse suficientemente, evitando ambigüedades, expresiones demasiado sucintas e inexpresivas, definición de situaciones o calificaciones sin aportación de los hechos que las fundamentan, e insuficiente demostración expositiva de la relación entre la infracción en la cuestión previa y el impago o elusión de las cuotas que vienen a reclamarse. De tal modo, que simples expresiones tales como “falta de cotización” o “falta de alta y cotización” y similares, sin exponer las circunstancias que conduzcan a tal apreciación, producen indefensión y no disfrutan de presunción de certeza (STS. 14-5-92, Ar. 3783; 20-5-95, Ar. 5044; 11-6-96, Ar. 5208; 12-7-96, Ar. 5976; 23-12-96, Ar. 9769; 24-6-97, Ar. 5307; 11-7-97, Ar. 6215). Del mismo modo, la indefensión se produce y la presunción de certeza puede decaer si el acta no expresa los medios de investigación y de prueba de los hechos comprobados, en forma similar al de las actas de infracción (STS. 14-5-92, Ar. 3783; 22-4-94, Ar. 3383; 17-2-97, Ar. 1095).

Los aspectos antedichos guardan correspondencia con la necesidad de determinar los datos para el cálculo del débito, el período a liquidar y la identidad de los afectados, circunstancias ineludibles que derivan de la naturaleza y finalidad del acto liquidatorio (art. 32.1.c RISOS), que es la de establecer la cuantía de la deuda y su aplicación a los trabajadores afectados, al propio tiempo que también la cuantía reclamada y sus componentes han de someterse a la contradicción del procedimiento que se inicia con el acta. También en estos aspectos ha recaído una profusa jurisprudencia, en el sentido de que los referidos datos han de expresarse suficientemente (STS. 20-9-90, Ar. 6842; 27-7-95, Ar. 6304; 26-10-95, Ar. 7821; 5-12-96, Ar. 8868; 27-3-98, Ar. 2871), llamándose la atención a las posibilidades abiertas por el artículo 32.1.d del RISOS en cuanto a la identificación de los trabajadores afectados.

En cuanto a la configuración de la base de cotización que proceda en cada caso, llamar la atención a que, tras la última reforma del artículo 109 del TRLGSS, ha disminuido la virtualidad de la distinción entre conceptos económicos “salariales” y “extrasalariales”. Y que, en los supuestos del artículo 32.2 del RISOS, imposibilidad de conocer la base para aplicar la estimación establecida, han de concurrir circunstancias que efectivamente imposibiliten tal conocimiento respecto de las retribuciones reales, y que es preceptivo que en el acta se justifique la apelación a esta fórmula extraordinaria con la exposición suficiente de las circunstancias concurrentes que la avalen (STS. 27-4-95, Ar. 3357; 21-10-96, Ar. 7960).

Dando aquí por conocidos los supuestos de deuda en que procede acta de liquidación (art. 31 TRLGSS), conviene ahora centrar la atención en el carácter de las actas de liquidación y en el de su elevación a definitivas, tras la reforma legal operada por la D.A. 5ª de la LOITSS, que responde al confesado propósito de “adecuación con el sistema constitucional de derechos y libertades del que es expresivo el perfeccionamiento del marco jurídico de garantías a los sujetos a la actividad inspectora” (E.M., apartado V, de la LOITSS), perfeccionamiento que se produce con respecto a la situación preexistente generada por la Ley 42/1994.

Con la legalidad nacida en 1997, cabe afirmar que se ha modificado el carácter de las actas de liquidación, transformación que se condensa en su “carácter de liquidaciones provisionales” no susceptibles de ejecución, y en la necesidad de su revisión para obtener el carácter de acto administrativo con plenitud de efectos, para lo que se arbitra el procedimiento para su elevación a definitivas (art. 33 RISOS). La finalidad de esta nueva legalidad, por lógica, parece residir en la preservación de las garantías jurídicas de los interesados, y en lograr el mayor acierto posible en las decisiones inspectoras, con un acto preparatorio seguido de otro definitivo, finalidades que no conviene olvidar desde el ámbito inspector al abordar procedimientos liquidatorios.

El nuevo carácter de las actas de liquidación no les exime del cumplimiento de los requisitos que les afecta. En el trámite de elevación a definitivas, a instancia de parte o de oficio habrá de examinarse previamente su cumplimiento, al menos en lo que se refiere a los requisitos sustanciales y básicos a su

fin; en el mismo trámite se respetará el derecho de audiencia y vista que corresponde a los interesados y, también previamente, que quienes tengan tal condición hayan sido notificados en forma con el texto íntegro del acta; la liquidación definitiva habrá de curar los defectos que resulten subsanables, modificar cuando proceda la liquidación originaria formulando la que corresponda en base a razones de índole fáctica o jurídica, y elevar el acta inicial a definitiva cuando proceda o dejarla sin efecto en caso contrario.

Entre la notificación del acta de liquidación y su elevación a definitiva, media el correspondiente procedimiento. Por supuesto que el seno del mismo, especialmente cuando median alegaciones, han de respetarse los derechos de defensa del interesado (art. 33.2 RISOS), que derivan de la Ley 30/1992 y del RISOS (art. 29.2 RISOS), que alcanza a las pruebas que sean pertinentes y relevantes al caso, al derecho a vista y nuevas alegaciones cuando corresponda y, a su finalización, a un acto fundamentado con la decisión definitiva. Tras la presentación de las alegaciones, y de concurrir las circunstancias del artículo 73 de la Ley 30/1992 (frecuente en estos supuestos), es necesaria la acumulación de actuaciones en un solo procedimiento y con un único acto de elevación a definitivas de las actas afectadas.

### **SEXTO.- GARANTÍAS DE LAS ACTUACIONES COMPROBATORIAS O PREVIAS**

Las actas de infracción y de liquidación, con los procedimientos que las mismas inician, son necesariamente consecuentes a una previa actividad inspectora de contenido esencialmente inquisitivo e investigador, actividad que se realiza en el seno de la Administración (es la Administración la que inspecciona) y, por tanto, sometida a la Ley y al Derecho (art. 103 CE), lo que viene a suponer que no es una actividad de desarrollo absolutamente discrecional o incondicionado.

Dicha actividad previa o comprobatoria ciertamente no queda sometida a los mismos requisitos que son predicables del procedimiento sancionador o liquidatorio, ni técnicamente forman del mismo que se inicia con la notificación de la correspondiente acta. Pero tampoco cabe desconocer la conexión existente entre la actividad comprobatoria y los procedimientos referidos, en la medida que aquella trae como consecuencia la incoación del correspondiente procedimiento. Tan ello es así, que la LOITSS de 1997 se vio en la necesidad de regular expresamente, y con rango legal, la forma y modo de ejercer tales funciones comprobatorias (arts. 13 y 14) luego recogidas in extenso por el ROFIT de 2000; y que el RISOS, al regular los procedimientos sancionador y liquidatorio se haya referido también expresamente a dicha actividad comprobatoria (Capítulo II).

La cuestión, por tanto y a efectos prácticos, entendemos que ha de ceñirse a dos aspectos que, a su vez, se relacionan entre sí: si existen derechos básicos del inspeccionado a respetar en las actuaciones comprobatorias; y cómo deben realizarse tales actuaciones en atención a su calidad y eficacia, habida cuenta que de su forma de realización puede depender que se cubran correctamente los requisitos exigibles a las actas, adoptar la decisión de no practicarlas o la contraria y, en definitiva, el mejor conocimiento de las situaciones objeto de la comprobación.

Sobre la misma cuestión, ha de entenderse que la actuación ha de ser “lícita”, y se tendrá por tal la que responda a las previsiones de la LOITSS y sus normas reglamentarias de desarrollo, preceptiva que se fundamenta en consideraciones de seguridad jurídica del inspeccionado (inviolabilidad del domicilio, duración de actuaciones, forma de las medidas cautelares y de las de paralización de trabajo, comunicación de la presencia inspectora al empresario, forma de los requerimientos, diligencia en Libro de Visitas, las formalidades para requerir la colaboración del art. 11.2 LOITSS, etc.). El segundo plano de los antes enunciados, enlaza con la consideración obvia de que la comprobación debiera intentar apurar el conocimiento de los hechos y la obtención de los pertinentes elementos probatorios, lo que enlaza con los requisitos exigibles a las actas y, en definitiva, con el buen fin de los resultados de la actividad comprobatoria; las menciones reglamentarias a los requisitos de los “hechos”, a “los medios utilizados para su comprobación”, a “los elementos de convicción”, y a las modalidades de actuación utilizada, a que se refieren los artículos 14 y 32 del RISOS, ponen de

relieve que la actuación comprobatoria estrictamente considerada revierte en el acta e incluso en sus requisitos formales, con lo que es susceptible de revisión administrativa y judicial, además de su natural incidencia en la corrección de la actuación, en la correcta detección de incumplimientos, y en el adecuado contenido de las actas de infracción y de liquidación y demás resultados inspectores consecuentes a la actividad comprobatoria.

### **SÉPTIMO.- EL “CONTROL DE CALIDAD” Y LAS GARANTÍAS DEL CIUDADANO**

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como parte integrante de la Administración Pública, se rige plena y básicamente por los principios establecidos en el artículo 103 de la Constitución, que han de informar su funcionamiento. De otro lado, el principio de unidad institucional de la referida Inspección, a que se refiere la Exposición de motivos de la LOITSS de 1997, tiene su reflejo normativo en diversos preceptos de directa aplicación (arts. 1.1, 6, 15.1 y 18.3 LOITSS; arts. 1.2, 28.1, 29.3, 40, 41, 45, 46 y 47 ROFIT).

La aplicación directa de la legalidad vigente, en sus diversas vertientes (sustantiva y procedimental), y de los principios que la inspiran y que rigen la función inspectora, corresponde inmediatamente a los Inspectores y Subinspectores actuantes en cada caso. Con todo, la legalidad vigente ha previsto mecanismos para asegurar la corrección y adecuación en los resultados que deriven de las comprobaciones inspectoras así como de la forma de realizarse éstas, además de propiciar la aplicación de una homogeneidad en la acción que parece implícita a la unidad institucional de órganos que aplican una normativa única y común. Nos encontramos, por tanto, ante lo que se conoce como “control de calidad” cuya finalidad, junto a la del acierto en las decisiones inspectoras, es la de añadir mayores niveles de seguridad jurídica a los sujetos a la acción inspectora, cuyo entronque constitucional antes se explicitó (y que cabe extender a los arts. 9.2, 9.3, 14, 18, 31.1 y 38 CE).

Además de las misiones que se atribuyen a la Autoridad Central y a los Directores Territoriales, el ROFIT confiere funciones generales y específicas a los Jefes de Inspección Provincial, en orden a contribuir a la procedencia y eficacia en el ejercicio de la función inspectora, que ha de alcanzar al cumplimiento de los extremos legales que aquí nos ocupan (arts. 18, 32 y 52 ROFIT y art. 12.1 RISOS), y que resultan inherentes a la función directiva y de jefatura. Dichas funciones, con sus correspondientes facultades, van indudablemente dirigidas a las finalidades antes enunciadas. De tal suerte, los documentos que emita la Inspección conviene que sean verificados en cuanto a su suficiencia y calidad técnica y, en particular, en cuanto al cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios que resulten en cada caso necesarios para que los ciudadanos puedan efectivamente desarrollar sus derechos básicos y fundamentales y, asimismo, al objeto de que las propuestas y decisiones inspectoras puedan alcanzar los objetivos y fines que les son propios. Esta función verificadora, como ya es conocido, corresponde a los Jefes y Jefes adjuntos de Inspección Provincial y de Unidad especializada, con carácter general, que han de ejercerlas efectivamente en mérito a las consideraciones antedichas.

Con carácter más específico, parecida función corresponde a los Inspectores encargados de Equipo de inspección en relación a la actuación y resultados de los Subinspectores. La expresión legal “bajo la dirección técnica y funcional” del artículo 8.1 de la LOITSS y la necesidad de visado de su artículo 8.4, resultan significativas al respecto, y parecen comportar una inequívoca responsabilidad profesional en su efectivo ejercicio (vid. art. 8.3 LOITSS; arts. 9.2, 11.6, 12.2, 12.3, 18.4 y 32.4 RISOS; 7.2, 8.2, 16.2, 26, 27 y 56 ROFIT), funciones que parecen alcanzar literalmente a los contenidos “técnico” y “funcional” de las actuaciones y actas de los Subinspectores y, más directamente, a los documentos con cuya firma quedan validados. Consecuentemente, y por efecto lógico y natural de la referida dirección técnica, parece necesario que quienes tengan legalmente atribuida dicha función, verifiquen efectivamente la suficiencia, corrección y el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios que exige la seguridad jurídica y el buen fin de las actuaciones inspectoras de los Subinspectores, como cometidos propios e indeclinables de sus funciones profesionales.

## **OCTAVO.- LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LA REVISIÓN DE LOS ACTOS**

Tras la vigencia de la LOITSS de 1997, la revisión de actos de origen inspector corresponde a órganos insertos en el propio Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tales son los supuestos de ejercicio de la facultad sancionadora en el ámbito competencial de la Administración del Estado, y los de alzas respecto a la elevación a definitivas de actas de liquidación. Ello ha ocasionado, en la práctica, una extensión de las funciones encomendadas al citado Sistema de Inspección que, junto a una elevación de su relevancia institucional, comporta la atribución de mayor responsabilidad que en épocas anteriores a la reforma que deriva de la LOITSS y de la LOFAGE.

A los efectos que aquí nos ocupan, tanto en las resoluciones sancionadoras como en las liquidatorias, los órganos competentes han de examinar, primeramente, si en los actos precedentes se han cubierto suficiente y adecuadamente los requisitos sustanciales del caso considerando su enlace con los derechos de defensa del presunto responsable, a la luz de la legalidad aplicable y de la jurisprudencia dominante; en los expedientes sancionadores, además, procede tomar en consideración la incidencia de la presunción de inocencia en contraste con la de certeza de las actas, en la forma indicada anteriormente. Al respecto, conviene recordar que la apreciación de tales extremos y la declaración consiguiente caben de oficio, sin perjuicio de su alegación por los interesados.

También en el curso del procedimiento que inician las actas, ha de atenderse a la garantía de los derechos de defensa de los ciudadanos. Particularmente, ha de respetarse el derecho de audiencia y nuevas alegaciones, cuando proceda, y el derecho de prueba (arts. 79, 80, 81, 84 y 135 Ley 30/1992); el primero con la amplitud que sea posible por su carácter básico, y el segundo en cuanto que razonablemente la prueba a practicar pueda afectar a la decisión que se adopte. En la imposición de sanciones la aceptación de tales medios de defensa, sin perjuicio de su valoración final, parece venir indicada por la concurrencia del principio de presunción de inocencia que el procedimiento sancionador debe considerar. En las resoluciones liquidatorias, además de a los requisitos del acta, habrá de considerarse el cumplimiento de los requisitos procedimentales en la fase anterior para la correspondiente elevación a definitiva, sin perjuicio del análisis de la cuestión de fondo que corresponda.

La resolución ha de ser motivada, como derecho de los interesados (arts. 89 y 138.1 Ley 30/1992 y 20.1 RISOS), diciendo todas las cuestiones planteadas, evitando incongruencias entre motivación y decisión. La resolución ha de ser congruente en cada caso, en el sentido de que el acta iniciadora enmarca la cuestión a debatir y decidir, con lo que la decisión ha de moverse en dicho espacio como garantía del ciudadano. Para asegurar el acierto de la decisión, cabe la práctica de las diligencias previas a que se refiere el artículo 20.1 del RISOS, en ocasiones con puesta de manifiesto al interesado para evitar su indefensión. La resolución sancionadora, básicamente, comporta la determinación de los hechos probados, de la infracción y su calificación, los criterios de graduación de la sanción, y la imposición de la misma.

Con independencia de lo anterior, en el curso del procedimiento y, en su caso, en la decisión, habrá de considerarse la concurrencia o no de otras circunstancias relevantes a los derechos de los interesados tales como los relativos a la aplicación del “non bis in idem” (art. 5 RISOS), al principio de norma más favorable (art. 128 Ley 30/1992), a la prescripción de infracciones y de deudas y a las reglas para el cómputo de sus plazos (arts. 132 Ley 30/1992 y 7 RISOS), a las reglas sobre caducidad de los procedimientos con finalidad limitadora de derechos en los nuevos términos de la Ley 4/1999, y a las relativas a los plazos máximos y de interrupción de las actuaciones comprobatorias (art. 14.2 LOITSS), por referirnos a los más habituales. Y, por supuesto, todo ello sin entrar a considerar en este momento otras cuestiones previas y sobre el fondo que suelen dilucidarse en los procedimientos que aquí nos ocupan.

Si no se hubiere acordado en la fase de elevación a definitiva de la liquidación provisional, cabe la acumulación de las mismas con ocasión del recurso de alzada, de concurrir identidad de sujetos y causa y motivo en las liquidaciones respectivas (arts. 73 Ley 30/1992 y 29.2 RISOS). Asimismo, y por razones que derivan de lo establecido en el artículo 24 de la Constitución, deben ser admitidos a trámite todos los recursos de alzada formulados en plazo hábil, independientemente de que el importe de las liquidaciones se haya hecho o no efectivo o de que se haya constituido aval o garantía suficiente de su importe, tal y como tienen reiterado las jurisprudencias constitucional y ordinaria; la no consignación o falta de aval a que se refiere el artículo 33.3 del RISOS tiene relevancia, únicamente, a los solos efectos del inicio de procedimiento de ejecución y apremio, pero no puede impedir el ejercicio del derecho constitucional a la defensa y a la tutela judicial efectiva.

La revisión en vía administrativa de los resultados de la acción inspectora, lo mismo que la figura de las liquidaciones profesionales, tienen como finalidad básica la de asegurar el acierto y la procedencia de la correspondiente acta o resolución que resulte de las comprobaciones inspectoras. Estrictamente, y en sentido técnico, las decisiones revisoras a que nos referimos no tienen el carácter de actividad inspectora, al no encajar en los fines y función de los artículos 1, 3 y concordantes de la LOITSS, aun cuando traigan su causa de la actividad inspectora. Pero, en la legalidad vigente, tales funciones de revisión (decisión sancionadora y resolución liquidatoria en alzada) corresponden a órganos insertos en la estructura orgánica del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, circunstancia que aconseja extremar el acierto y objetividad en el ejercicio de tales funciones y, particularmente, cuida cuanto se refiera a la necesaria preservación de los derechos sustanciales de los interesados en los correspondientes procedimientos.

Madrid, 2 de marzo de 2000  
LA SUBDIRECTORA GENERAL  
DE ASISTENCIA TÉCNICA

Avelina Llordén Miñambres

CONFORME  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz

## **CRITERIOS TÉCNICOS SOBRE UTILIZACIÓN DEL LIBRO DE VISITAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR LOS FUNCIONARIOS DEL SISTEMA**

---

El Libro de Visitas es un instrumento tradicional en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, desde los momentos fundacionales (art. 42 del Reglamento de 1 de marzo de 1906) llega a la actualidad con inequívoca vigencia y efectividad en el artículo 14.3 de la todavía reciente Ley 42/1997 (LOITSS). El citado precepto legal, tiene amplio reflejo reglamentario, tanto en los artículos 11.2, 11.3, 11.5 y 35.2 del RISOS de 14 de mayo de 1998, como en los artículos 15.1, 17.2, 17.4, 19.2, 20 del ROFIT de 4 de febrero de 2000. Y es objeto de desarrollo específico por la Resolución de 18 de febrero de 1998 (BOE del 28) de esta Autoridad Central. Dicho conjunto normativo, además, introduce novedades de aplicación práctica.

Los citados preceptos y disposición, configuran un conjunto normativo que ha de tomarse en consideración en el ejercicio de la acción inspectora. Y ello, por cuanto, a las exigencias que derivan de dicha normativa, cabe añadir que la diligencia inspectora a extender en dicho Libro viene a integrarse en el acervo de instrumentos de garantía de la seguridad jurídica del sujeto inspeccionado, contribuye a la mayor efectividad de la acción inspectora, evita burocratismos excesivos y entorpecedores, y constituye una fórmula práctica y eficaz de acreditación de las actuaciones inspectoras y de conocimiento por el inspeccionado de las advertencias y medidas que procedan en cada caso, amén de otros efectos prácticos en determinados grupos de supuestos. Todo ello, aconseja que la utilización del Libro de Visitas en las actuaciones inspectoras, responda a la normativa que la regula, y a los postulados básicos de seguridad jurídica del inspeccionado y mayor eficacia de la acción inspectora.

Consecuentemente, y al objeto de orientar principios unificados en esta materia para la acción inspectora, y con el carácter determinado en el artículo 18.3.12 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, se establecen los siguientes

### **CRITERIOS TÉCNICOS**

**PRIMERO.**- La práctica de diligencia en el Libro de Visitas, es exigencia que alcanza a todos los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tanto del Cuerpo Superior como del de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, superando así situaciones anteriores en el tiempo a la vigencia de la Ley 42/1997.

Tal extensión a ambos Cuerpos, tiene su fundamento de base legal en la citada Ley 42/1997, que lo refiere al “funcionario actuante” con carácter indistinto (art. 14.3 en relación con su art. 2); y dispone de su más expresa concreción en el punto Tercero de la Resolución de 18 de febrero de 1998 (RLV), que refiere literalmente su práctica tanto respecto de Inspectores como de Subinspectores, y tiene su correspondiente e inequívoco reflejo en el modelo oficial de Libro de Visitas que figura anexo a la citada RLV.

**SEGUNDO.**- El artículo 14.3 de la Ley 42/1997, preceptúa la extensión de diligencia en el Libro de Visitas con ocasión “de cada actuación de la Inspección”, mención que vuelve a reiterarse literalmente en el artículo 20 del ROFIT. El concepto de “actuación” a que se refieren los antedichos preceptos, viene establecido en el punto Tercero de la RLV, en el sentido de alcanzar “a cada visita a los centros de trabajo o comprobación por comparecencia de sujeto inspeccionado”.

Literalmente significa, cuando antecede, que cada visita a centro o lugar de trabajo y que cada comprobación por comparecencia en dependencia pública (normalmente en la sede o locales de la Inspección), ha de verse correspondida por su respectiva diligencia en el Libro de Visitas; señalándose

al respecto que los conceptos de “visita” y de “comprobación” de referencia, vienen definidos en el artículo 15.1 del ROFIT al desarrollar los correspondientes enunciados contenidos en la ley 42/1997 (art. 14).

Consecuentemente, cuando la acción inspectora sobre un mismo sujeto inspeccionado se realice mediante más de una actuación, supuesto bastante frecuente, cada una de las visitas giradas y cada una de las comprobaciones en los locales de la Inspección exigen su específica diligencia en el respectivo Libro de Visitas o, al menos, su referencia en la que se extienda. Al respecto, conviene llamar la atención a que la diligencia o diligencias inspectoras en el Libro de Visitas de la empresa o centro; es el soporte documental de las actuaciones inspectoras previas a cualquier procedimiento sancionador o liquidatorio, o a la emisión de informes a integrar en el correspondiente procedimiento administrativo o, en su caso, judicial; y que tales diligencias y su contenido pudieren tener trascendencia en la procedencia o no, en definitiva en el éxito, de los resultados derivados de las correspondientes actuaciones inspectoras, especialmente en determinados grupos de supuestos que la realidad viene ofreciendo. Por otra parte, conviene tener presente que las comprobaciones efectuadas en una acción inspectora sobre cada sujeto sirven de antecedente para otras posteriores, lo que enlaza con la necesidad de documentar cada actuación en el Libro de Visitas, art. 17.4 del ROFIT.

Con lo anterior, pretende ponerse de manifiesto que no nos encontramos ante una cuestión intrascendente, si se considera que, a las exigencias establecidas al respecto por la normativa aplicable, se añade la consideración sobre los potenciales efectos y consecuencias que pueden derivarse de su cumplimentación o de que ésta se efectúe de forma incorrecta o insuficiente.

**TERCERO.**- En cuanto al contenido de las diligencias que nos ocupan, la normativa de comentario no establece reglas determinantes al respecto, lo que denota la concurrencia de un amplio margen de flexibilidad en cuanto a dicho contenido, no tanto en cuanto a la existencia de diligencia en la forma ya indicada. La multiplicidad de supuesto y de situaciones que son posibles, no parece haber aconsejado una normativa detallada sobre las formalidades y contenido de las diligencias de comentario que, con las salvedades que luego se indican, habrán de supeditarse a las circunstancias concurrentes y al carácter de cada actuación comprobatoria.

Dichas circunstancias de cada caso, serán las que aconsejen o impongan el contenido de cada diligencia, y el buen sentido y la responsabilidad profesional del Inspector o Subinspector actuante adecuarán razonablemente el contenido de cada diligencia al carácter y resultados apreciados en cada actuación reseñada en la misma, al objeto de que pueda cumplir sus propios fines, tanto en orden a la mayor efectividad posible de la acción inspectora como a la seguridad jurídica del sujeto inspeccionado.

Con el carácter genérico en que hemos de movernos en este apartado y, por tanto, a título simplemente enunciativo, parece necesario que la diligencia señale los bloques de materias que se pretenden examinar o que han sido objeto de examen y comprobación; la referencia al requerimiento de presentación de documentación con o sin comparecencia del sujeto, en su caso; la reseña de las providencias adoptadas, si las hubiere; los requerimientos de subsanación o de pago que se efectúen; la reseña de las medidas cautelares que llegaran a adoptarse; las circunstancias significativas que pudieran servir de antecedentes para futuras acciones comprobatorias ante el mismo sujeto, si las hubiere (art. 14.2 Ley 42/1997); la concurrencia de irregularidades o incumplimientos con, al menos, una sucinta identificación de las mismas; o, en su caso, la referencia a cualquier otra circunstancia concurrente o que convenga sea u objeto de apreciación cuando se estime de interés o se entienda de utilidad para la prosecución de actuaciones o para eventuales procedimientos posteriores, así como cualquier otra mención a hechos y circunstancias de interés al caso concreto. Lo anterior, sin perjuicio de lo que se indica en apartados posteriores para los grupos de supuestos que luego se referirán.

Conviene llamar la atención a la necesidad, también con carácter general, de que concurra una cierta correspondencia entre el contenido de las diligencias en el Libro de Visitas y la eventual práctica

de actas de infracción, reclamaciones liquidatorias o propuesta de suspensión de prestaciones y, en todo caso, de que no exista incoherencia o contradicción expresa o por omisión entre éste y los eventuales resultados de exigencia de responsabilidades. Lo mismo cabe decir en orden a la acreditación de la concurrencia de comprobaciones sucesivas, y del carácter de cada una de ellas, cuando pueda tener relevancia a los efectos de que prosperen las conclusiones y decisiones inspectoras adoptadas como consecuencia y resultado de tales comprobaciones.

**CUARTO.**- Por su parte, la normativa sobre la materia confía a la diligencia en el Libro de Visitas la materialización documental de determinados actos, requerimientos o circunstancias que pueden surgir en la actuación inspectora, en ocasiones como fórmula alternativa a los sistemas de notificación ordinaria. El carácter de los actos a documentar mediante la diligencia que nos ocupa, demanda en ocasiones que el contenido de la meritada diligencia en el Libro de Visitas responda a algún tipo de requisitos mínimos en cuanto a su contenido, al objeto de que su extensión en dicho Libro pueda alcanzar suficientemente los fines previstos por la norma aplicable. Tales supuestos son, entre otros posibles, los siguientes:

- El requerimiento escrito previsto en el artículo 43 de la LPRL con carácter necesario al apreciar infracciones preventivas, se practique o no acta de infracción, puede documentarse en diligencia en el Libro de Visitas por expresa disposición del artículo 11.2 del RISOS y del apartado Cuarto, apartado c, de la RLV. Obviamente, el contenido del requerimiento reflejado en tal diligencia habrá de señalar las irregularidades o deficiencias a subsanar, así como el plazo que se establezca para tal subsanación, con expresión de que se comunica a los Delegados de Prevención (si los hubiere) que hayan colaborado con la Inspección actuante en la correspondiente visita de comprobación. Al respecto, conviene reiterar la necesidad de que, en lo posible, se compruebe la cumplimentación de los referidos requerimientos al vencimiento de los plazos de subsanación, con las consecuencias señaladas en aquel precepto legal.

- El artículo 40.2 de la LPRL determina que en las visitas en materia preventiva, necesariamente el Inspector actuante comunique su presencia a la correspondiente representación de los trabajadores para que puedan acompañarle en la visita, lo que en la práctica determina dos formas diferentes de efectuar la visita de comprobación según exista o no tal representación en el centro visitado (ver C.T. 24/99). En coherencia con dicha preceptiva, el apartado Cuarto, letra c, de la RLV, exige que la diligencia a extender en el Libro de Visitas “reflejará las circunstancias de la colaboración de los representantes de los trabajadores” que, ni más ni menos, determina la mención expresa de la concurrencia de tal colaboración, forma en que se ha producido o, por el contrario, la mención expresa de inexistencia de colaboración y sus causas. Cuando concurra a la comprobación inspectora la referida colaboración de los representantes de los trabajadores, puede aprovecharse la ocasión para efectuarles las comunicaciones que resulten preceptivas, consignando tal circunstancia en la diligencia del Libro de Visitas.

- El artículo 44 de la LPRL regula la facultad inspectora de paralización inmediata de trabajos o tareas, y los requisitos de su formalización y posibilidad de impugnación. Al mismo respecto, significar y recordar que el artículo 11.3 del RISOS y el apartado Cuarto, letra c, de la RLV, contemplan dichos supuestos a los efectos de su documentación escrita mediante la extensión de la pertinente diligencia en el Libro de Visitas de la empresa o centro de trabajo.

A tal respecto, recordar que la orden de paralización, si se documenta en Libro de Visitas, habrá de determinar, con la precisión que sea posible, los trabajos o tareas que quedan afectados por la paralización decretada y, en su caso, los requisitos y condiciones para que puedan entenderse subsanadas las causas motivadoras de la paralización acordada. Al mismo tiempo, se consignará el derecho a impugnar la paralización en tres días, con expresión de la Autoridad a que compete su conocimiento y resolución, advirtiéndose a la empresa sobre su obligación de puesta en inmediato conocimiento de los trabajadores afectados y de la correspondiente representación laboral.



- Los artículos 7.1 y 8.4 de la Ley 42/1997, facultan a Inspectores y Subinspectores para requerir la subsanación de incumplimientos, en vez de iniciar procedimiento sancionador; por su parte el artículo 11.5 del RISOS, el artículo 20 del ROFIT, y el apartado Cuarto, letra c, de la RLV, permiten que en tales requerimientos se contengan y reflejen en la diligencia a extender en el Libro de Visitas, para su debida constancia a los efectos que correspondan. Lógicamente, el requerimiento debe comprender los elementos suficientes para que el requerido pueda conocer qué es lo que debe subsanar (“los datos adecuados a su finalidad”), y debe contener la expresión del plazo de subsanación para poder considerar el cumplimiento o no de lo requerido a los posibles efectos sancionadores de futuro en aplicación del principio de proporcionalidad. Difícilmente podrá prosperar la agravación sancionadora por incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la Inspección, si no consta su formulación acreditada y su conocimiento por el sujeto al que se impute.

- El artículo 31.1.c de la LGSS, faculta a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para formular requerimientos de pago de cuotas a la Seguridad Social, a quien resulte obligado, lo que se corresponde con el contenido de los artículos 7.2 y concordantes de la Ley 42/1997. Por su parte, el artículo 35.2 del RISOS permite expresamente que tal tipo de requerimientos de pago pueda formularse mediante la diligencia que ha de extenderse en el Libro de Visitas del sujeto objeto del requerimiento.

Del contenido del antedicho precepto reglamentario, cabe ya deducir cuál deba ser el contenido del requerimiento de pago de cuotas que aquí nos ocupa. Por “elementos sustanciales de la deuda” cuya regularización se requiere, cabe entender aquellos que se consideren como básicos para su delimitación y cálculo, tales como el período a que aquella alcanza, los conceptos o contingencias afectados por la deuda a regularizar, el trabajador/trabajadores afectados o el número de los mismos o, en su caso, la referencia a que son todos los figurados en alta, y los conceptos económicos no incluidos improcedentemente en la base o el tipo que deba corresponder cuando se trate de deuda por diferencias en una o en otro. El requerimiento ha de señalar un plazo concreto para la liquidación de la deuda; y si se establecieran varios plazos, habrán de concretar el término de cada uno, y los períodos o parte de la deuda a que cada uno se contrae. Asimismo, ha de contener la advertencia relativa a la obligación de justificar documentalmente su cumplimentación ante la Inspección actuante y, si se estima, el plazo concreto para tal justificación respecto de los plazos de pago concedidos.

- El artículo 21 de la LGSS, sobre prescripción de la obligación de pago de cuotas a la Seguridad Social, prevé como motivo de su interrupción “cualquier actuación administrativa realizada con conocimiento formal del responsable del pago conducente a la liquidación o recaudación de la deuda”. Tal regulación ha de ponerse en relación con la virtualidad que, a tal efecto, ha de revestir la diligencia en el Libro de Visitas que preceptivamente ha de corresponder a cada actuación comprobatoria.

Evidentemente, el inicio de comprobaciones inspectoras, mediante visita o comprobación, supone el inicio de una actuación administrativa de la que tiene conocimiento el sujeto responsable, y que puede ir encaminada a la detección y reclamación de la pertinente deuda contributiva. Más, para que puedan producirse los indicados efectos interruptores, parece necesario que pueda acreditarse en forma inequívoca la concurrencia de los requisitos que establece el meritado artículo 21 de la LGSS. La diligencia en el Libro de Visitas, bien la relativa a la actuación inicial bien a alguna subsiguiente a aquella, pudiera producir aquel efecto siempre que: se explicita que la acción inspectora va dirigida a la verificación del cumplimiento de las obligaciones de cotización o, aún más, si puede establecerse que se aprecian deficiencias en el cumplimiento de dichas obligaciones; el conocimiento formal por el presunto responsable se supone con la referida inserción de la diligencia en su Libro de Visitas; por definición legal, las actuaciones inspectoras en el control de la cotización se encaminan naturalmente a la liquidación y recaudación de la deuda que resultase. Del mismo modo, cabe reconocer efecto interruptor a las diligencias de requerimiento de pago de cuotas a que antes nos referimos (art. 35 RISOS), siempre que responda a los requisitos anteriormente referidos.

- Los artículos 5.4 y 8.4 de la Ley 42/1997, facultan a Inspectores y Subinspectores para adoptar las medidas cautelares a que se refiere dicha legalidad. Dicha facultad enlaza con lo establecido en el artículo 19 del ROFIT, especificando que en tales supuestos el sujeto objeto de la medida ha de tener conocimiento de su adopción mediante la correspondiente diligencia en el Libro de Visitas. Como es sabido, en tales supuestos, el citado precepto reglamentario exige su reflejo en dicha diligencia, con reseña de los materiales afectados por la medida cautelar.

**QUINTO.**- El artículo 14.2 de la Ley 42/1997, limita a una duración máxima de nueve meses la de las actuaciones de cada acción inspectora sobre un mismo sujeto inspeccionado, al mismo tiempo que prohíbe su interrupción por espacio de más de tres meses; por su parte, el artículo 8.2 del RISOS se refiere a los efectos del incumplimiento de dichos plazos máximos, cuyos fines garantistas y de eficacia administrativa parecen obvios.

El cómputo de dichos plazos, más bien las reglas para su cómputo, no venían establecidas en las ya citadas disposiciones, laguna que –por corresponder a materia de funcionamiento de la Inspección– ha quedado cubierta con el contenido del artículo 17 del nuevo ROFIT, que establece las reglas al respecto que vienen a descansar en la fecha de inicio en condiciones de la acción inspectora que refleje la correspondiente diligencia extinta al efecto en el Libro de Visitas.

Como cada visita o comprobación ha de tener su reflejo en el Libro de Visitas, y la acción inspectora sobre cada sujeto se inicia necesariamente mediante cualquiera de ambas modalidades (art. 15 ROFIT), el artículo 17 del ROFIT establece como momento inicial del cómputo del referido plazo de nueve meses el de la visita primera (núm. 2.a) o el de la comparecencia requerida con total cumplimiento de lo solicitado si ésta fuere la modalidad de inicio de la acción (núm. 2.b), con la añadida virtualidad de que la acreditación de dichos momentos será la fecha que figure en la diligencia extendida en el Libro de Visitas del sujeto inspeccionado a que refiera la acción comprobatoria en cuestión, fecha a partir de la cual se inicia el cómputo del referido plazo. El tercer grupo de supuestos, inicio de la acción mediante visita sin posibilidad de concluir la comprobación por causas imputables al inspeccionado (núm. 2.c), el cómputo se iniciará desde el momento de la comparecencia que remedie la anterior insuficiencia, también tomando como base la fecha consignada en la diligencia del Libro de Visitas reseñando la comparecencia solicitada con la totalidad de la documentación requerida.

La cuestión pudiera ser cuando la empresa o centro inspeccionado no tuviera habilitado Libro de Visitas que, en la práctica, puede ser objeto de un conjunto de soluciones pragmáticas y efectivas que ya vienen registrándose como válidas en la realidad desde hace largo tiempo. Además de soluciones como las aludidas, técnicamente cabe el recurso a la práctica de acta de infracción por carencia o no presentación del Libro de Visitas, tanto a los efectos tratados en este apartado como respecto de la temática referida en apartados anteriores.

Resta por considerar la temática relativa al cómputo del plazo de interrupción de actuaciones a que se refiere el artículo 17.3 del ROFIT, en base a lo dispuesto en la Ley 42/1997. Aun cuando el citado precepto no es explícito en la materia que nos ocupa, si cabe deducir de su redacción que el cómputo de dicho plazo de tres meses ha de realizarse a contar de la fecha de la última actuación coincidente, en principio, con la de la diligencia en el Libro de Visitas relativa a la misma, sobre lo que caben consideraciones similares a las establecidas en el párrafo anterior.

**SEXTO.**- El contenido de la exposición precedente, viene a poner de relieve que la materia relativa al Libro de Visitas dispone de suficiente interés e, incluso, importancia, en el desarrollo de la acción encomendada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que viene a aconsejar que se le preste la atención que merece, al objeto de que la adecuada utilización de dicho Libro por los Inspectores y Subinspectores redunde en mayor calidad y eficacia de la acción inspectora.

En resumen, parece conveniente no perder de vista que, en gran medida, el éxito de las actuaciones inspectoras y la confirmación definitiva de los resultados que derivan de las mismas,

suelen depender de la forma y del método aplicados en las actuaciones comprobatorias seguidas ante los sujetos inspeccionados, a lo que cabe adicionar la necesidad de que en la aludida fase comprobatoria se preserven también los derechos básicos de los ciudadanos. Y, en tal sentido, parece necesario tener presente que la forma primordial de documentar la actuación inspectora es, precisamente, la constituida por las diligencias en el Libro de Visitas (art. 14 Ley 42/1997), como instrumento con dicha finalidad acreditativa. Las consideraciones anteriores vienen a fundamentar la conveniencia de que, en todo lo razonable y posible, se cumplimente la normativa aplicable sobre la debida documentación de las actuaciones inspectoras en el Libro de Visitas, especialmente en los supuestos específicos a que se ha venido haciendo mención y en todos aquellos en que su correcta aplicación garantice previsiblemente el buen fin de la gestión inspectora.

Por último, recordar que la utilización del Libro de Visitas, supondrá una menor carga de burocratismo en el desarrollo de la acción inspectora y una reducción de las perturbaciones que se produzcan a los inspeccionados. A tal efecto, baste considerar que tal diligencia, en determinados supuestos señalados por la normativa, se configura como fórmula alternativa a la emisión de escrito ordinario con notificación del mismo al destinatario (supuestos de los artículos 11 y 35 del RISOS y de los ya indicados del ROFIT) por lo que a las antedichas razones de agilidad y eficacia administrativa, cabe aquí añadir las de pragmatismo en la utilización a todos sus posibles efectos de un trámite, como el de la extensión de la diligencia, que en todo caso resulta preceptivo.

Madrid, 10 de febrero de 2000  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llorden Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz

## **CRITERIO TÉCNICO INTERPRETATIVO SOBRE LOS REQUISITOS DE LAS ACTAS DE INFRACCIÓN Y DE LIQUIDACIÓN**

---

El nuevo modelo organizativo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que inicia su Ley Ordenadora, configura el sistema de inspección, como un conjunto institucional integrado al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes ante su incumplimiento, art. 1.2, funciones que, en general, se manifiestan en la extensión de actas de infracción y de liquidación con las que se inician los procedimientos sancionador y liquidatorio.

La necesidad de conciliar en las actuaciones inspectoras los principios constitucionales de servicio a los intereses generales, los de eficacia, jerarquía y coordinación a las que quedan sometidas, art. 103.1 CE, con los que tutelan los derechos de los ciudadanos, cuyo respeto legitima la actuación sancionadora de las Administraciones Públicas, aconseja insistir sobre el contenido de las actas de infracción y liquidación, recordando o completando aspectos que ya hemos tratado en nuestros criterios técnicos 1/97, 3/97, 6/97, 17/98 y 19/98, a fin de proseguir en la mejora de las actuaciones inspectoras y en el respeto a las garantías jurídicas que aseguren la defensa de los administrados.

Por todo ello, con el carácter establecido por el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y artículo 18.3.12 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con la Orden de 12 de febrero de 1998, se establecen los siguientes criterios interpretativos:

### **1. CONTROL DE CALIDAD**

Uno de los instrumentos tradicionalmente utilizados para garantizar la corrección de las actuaciones inspectoras, es el control de calidad que corresponde a los Jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y a los Jefes de las Unidades especializadas con la función de verificar la legalidad del expediente e impedir que se cursen aquellas actas que presentan deficiencias en cuanto a su fondo o de carácter formal, o se apartan de los criterios técnicos dictados por la Autoridad Central de la Inspección para el desarrollo de la función inspectora.

Mediante el adecuado control de los parámetros de legalidad se consigue evitar la posterior anulación de actuaciones, o el retraso por reposición al momento procedimental oportuno y los consiguientes efectos descalificadores. El art. 41 de la LPA y PAC, establece de un modo general la responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos, y de un modo más específico el art. 12 del Reglamento General, aprobado por RD 928/1988, de 14 de mayo, RISOS, establece la posibilidad de la devolución de las actas incompletas, defectuosas o que contraríen los criterios técnicos e interpretativos comunes.

Idéntico control de calidad deberán realizar los Inspectores previamente al visado de las actas de infracción y de liquidación que levanten los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social que formen parte de su Equipo.

Desde las perspectivas de eficacia y organización les corresponde controlar la realización de las actuaciones programadas dentro del período fijado, conducente a una aplicación homogénea y global en todo el territorio nacional.

### **2. ANOTACIÓN EN EL LIBRO DE VISITAS**

La obligación de extender diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social deriva del art. 14.3 de la LITSS. La Resolución de esta Dirección General de 18-2-98

(BOE 28), en su apartado Cuarto.b. determina que esta diligencia reflejará las materias o aspectos examinados y demás incidencias concurrentes, no siendo preceptivo que contenga referencia a la práctica o no de actas de infracción o liquidación, como se indica en el apartado Cuarto e.

Sin entrar en discusión sobre los efectos de la falta de esta diligencia, -o su ambigüedad en textos tales como: “*se ha actuado reglamentariamente*”- en la posterior revisión jurisdiccional. Con cierta frecuencia su falta es alegada en la impugnación de la sanción. Existen sentencias estimando que las actas no gozan de la presunción de veracidad cuando falta la anotación previa en el Libro de Visitas y ha transcurrido un tiempo razonable desde las actuaciones previas, sents. del TS de 21 y 29.5.80, RA. 1864 y 1881, si bien en ellas el transcurso del tiempo es el elemento a nuestro juicio determinante para la pérdida de veracidad.

### 3. ACTUACIONES PREVIAS

Las actuaciones previas vendrán determinadas por el supuesto investigado, art. 14.1 LITSS, en todo caso, deberán ser completas, suficientes y adecuadas. A su finalización, el funcionario actuante, deberá adoptar alguna de las medidas recogidas en el art. 7 de la misma Ley. Su duración no puede superar los nueve meses, art. 14.2 de la LITSS y 8.2 del RISOS, salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección, ni se podrán interrumpir por más de tres meses.

Determinar, si las actuaciones comprobatorias deben considerarse finalizadas cuando se inicia la actuación sancionadora propiamente dicha -fecha del acta-, o cuando el funcionario ha reunido todo el material inculpatario -normalmente fecha de la diligencia del Libro de Visitas-, quedando sin establecer el plazo entre esta diligencia y la fecha del acta, presenta algunas dificultades de índole jurídica y práctica.

En una interpretación literal de los preceptos antes reseñados, cabría inclinarse por la última opinión, produciéndose, en consecuencia, un vacío legal acerca del plazo destinado para la elaboración de los documentos sancionadores y liquidatorios, pero tal interpretación no es la correcta ante la exigencia del art. 3.1 del Código Civil que se decanta por una interpretación finalista de la norma. En tal sentido, la elaboración del acta no puede sustraerse de las actuaciones de investigación, siendo la fase en la que se fija el *quantum* de responsabilidad exigible -y demás circunstancias concurrentes-. Por otra parte, no es coherente que la Ley limite la duración de las actuaciones investigadoras previas y la tramitación del correspondiente expediente y no establezca plazo para la extensión del acta, cuando tal extensión no se contempla en las normas de procedimiento como un trámite autónomo, sino como iniciación del procedimiento sancionador, por lo que hemos de inclinarnos por la primera solución.

Los problemas prácticos pueden originarse ante carencias de personal en los servicios administrativos, de ahí la necesidad de incluir la materia dentro de las funciones de control de calidad de los Jefes.

Se ha observado algún caso en el que transcurre más de tres meses y hasta casi un año entre la actuación y la extensión del acta, origen de frecuentes alegaciones de indefensión por la dificultad de recordar las circunstancias de los hechos sancionados. Además, el TS, en un supuesto en que transcurre un año y dos meses entre la visita y el levantamiento del acta establece que “*con tal desfase temporal nuestra doctrina ha negado virtualidad probatoria a la documentación de la actuación inspectora*” sent. de 27.4.98, siguiendo el criterio de las de 20.1 y 12.12.97. Ante la actuación previa de un Controlador laboral, declara que el distanciamiento temporal de la visita hace que “*la constatación de los hechos realizada en el acta por el Inspector sea la simple aceptación de una investigación ajena, sin que tuviera a su alcance la posibilidad de comprobar, por el tiempo transcurrido, si era o no correcta*”, sent. TS de 12.1.96, RA 1103.

#### **4. ACTUACIONES SANCIONADORAS Y LIQUIDATORIAS EN BASE A SENTENCIAS JUDICIALES**

Se ha planteado con cierta frecuencia el problema del carácter vinculante de las sentencias - normalmente de la jurisdicción social- en la actuación de la Inspección. Es claro que el fallo de una sentencia firme es vinculante para la Inspección cuando concorra la triple identidad del art. 1252 del Código Civil, “*entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron*”.

La doctrina y la Jurisprudencia coinciden en que esta vinculación se refiere al fallo, no a los antecedentes, es decir a los hechos declarados probados o a las motivaciones. El Tribunal Constitucional, se ha planteado esta misma cuestión en relación con los órganos jurisdiccionales, sents., entre otras, 77/83, 158/85 y 182/94, al determinar que unos mismos hechos no pueden existir o dejar de existir para los distintos órganos del Estado, por lo que si existe resolución firme dictada en un orden jurisdiccional, otros órganos judiciales que conozcan del mismo asunto deberán también asumir como ciertos los hechos declarados tales por la primera resolución, o justificar las distintas apreciaciones que hacen de los mismos.

De acuerdo con este criterio, en ausencia de cosa juzgada, los hechos declarados probados en sentencia firme vincularán indiciariamente a la Inspección, de no mediar prueba o hecho que destruya el indicio, lo que obliga a recoger en el acta lo tenido en cuenta para no acoger lo declarado sobre los mismos hechos en sentencia firme.

En el caso de concurrencia con el orden jurisdiccional penal, los hechos declarados probados en sentencia absolutoria de delito, vinculan al Inspector o Subinspector actuante a efectos de la continuación del expediente sancionador, siempre que concorra identidad de sujeto y fundamento, art. 5.3 RISOS.

#### **5.- CONTENIDO DE LAS ACTAS DE INFRACCIÓN**

##### **Identificación del sujeto infractor, apartado a) art. 14.1 RISOS.**

Especial atención requiere comprobar la identidad y condición en que actúa la persona física que vaya a ser imputada, examinado los documentos justificativos que pudieran constituir prueba en caso de alegación de falta de legitimación o de capacidad (D.N.I., poder notarial, titularidad a efectos fiscales...). De tratarse de personas jurídicas, uniones temporales de empresas y comunidad de bienes deben también examinarse la condición y poderes con que actúan quienes dicen representarlas.

Las sociedades civiles irregulares no aparecen directamente como sujetos responsables en el art. 2 de la LISOS y deben considerarse incluidas entre las comunidades de bienes, ya que el art. 1669 del CC establece que “*en esta clase de sociedades se registrá por las disposiciones relativas a la comunidad de bienes*”.

Las Uniones Temporales de Empresas, a pesar de su capacidad de obrar, carecen de personalidad jurídica propia, según la Ley 18/1982, de 26 de mayo, por lo que se precisa en cada caso determinar la responsabilidad concreta de cada una de las empresas constitutivas. Si no pudiera precisarse de un modo individual, como puede suceder en las infracciones laborales en relación con trabajadores contratados por la misma UTE en cuanto tal, serán sujetos responsables los componentes de la UTE de una manera solidaria e ilimitada, según el art. 8.e) octavo de la misma Ley.

En algunos casos, por lo general en actuaciones en el sector de hostelería, se ha hecho constar al sujeto responsable indebidamente con la denominación comercial o del establecimiento, lo que lleva a la invalidación del acta y la procedencia de levantar otra con el nombre correcto del verdadero sujeto responsable.

## **Hechos motivadores, apartado b) 14.1 RISOS.**

En el CT 6/97, se resumen las características que debe tener el relato de hechos que sirven de base para la calificación del ilícito administrativo objeto de la sanción, esto es, suficiente; preciso en los datos de hecho; sin vaguedades; contradicciones; reflejará los medios utilizados para la comprobación, y destacará los elementos esenciales para la calificación y graduación. El rigor de la cuantía sancionadora en materia de prevención de riesgos laborales es trasladable a la concreción de los hechos relevantes a efectos de la calificación y graduación de las infracciones en tal materia que no deben olvidar especificaciones tales como la altura a la que se realizan los trabajos; la especificación de los huecos que carecían de protección o su número; el nombre de los trabajadores que no disponían o no utilizaban equipos de protección individual, o al menos, los elementos suficientes para su posible identificación si no se puede conocer su nombre y la identificación de los equipos de trabajo sin las protecciones reglamentarias, etc.

En definitiva, como afirma la Jurisprudencia, entre otras, sent. TS 19.1.96 de numerosa cita y reiteración, la presunción de certeza se limita sólo a los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector o Subinspector, o a los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma. No se reconoce esta presunción de certeza a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas.

Esta presunción desplaza al administrado la carga de la prueba, pero no exime a la Administración de consignar los medios probatorios o de convicción necesarios que eviten toda opacidad que impide, por un lado, a los Tribunales el control de la actividad administrativa, y por el otro, no se aviene con la posibilidad real de defensa que el art. 24 CE exige respetar a la actividad sancionadora de la Administración. Por tal motivo, el TS en la mencionada sent. de 19.1.96 anula un acta por connivencia entre el empresario y el trabajador a fin de obtener fraudulentamente prestaciones de desempleo; en la sent. de 9.5.97 otra, basándose en la imprecisión de un acta que consigna, sin más elementos, que existe una relación laboral *“desde hace unos dos meses, pero sin precisar en ningún momento qué trabajos realizaba, ni la jornada laboral a la que estaba sujeto, etc.; esto es sin facilitar los datos necesarios para constituir una actividad probatoria destinada a acreditar los hechos que se imputan”*.

Por el contrario, resulta un medio probatorio idóneo, *“sin necesidad de utilizar la figura técnica de la presunción, la actuación documentada de la Inspección en el correspondiente acta, que reúne los requisitos normativamente establecidos, constituye un medio documental de prueba susceptible de ser valorado con capacidad, a la vista de su resultado, para destruir la presunción iuris tantum en que consiste la presunción de inocencia, sin perjuicio claro está, de que su resultado deba ser contrastado con el de otros medios de prueba utilizado en el proceso”*, entre ellos, la presunción de contrato de trabajo, art. 8.1 ET, sent. 5.10.98, RA 7690.

Es de señalar que los hechos comprobados deben estar descritos en el acta, omisión que no se subsana por el informe complementario posterior, que la completa pero que no goza de presunción de certeza.

El art. 14.1.b) RISOS, establece la obligación de consignar en el texto del acta si la actuación inspectora ha sido mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo.

Las actas de infracción que se formalizan por expediente administrativo, basadas en comunicaciones de agentes de autoridad, policía municipal, guardia civil, etc..., frecuentes respecto a los trabajadores extranjeros en situación irregular, requieren actuaciones probatorias inspectoras, ya que los hechos comprobados por los agentes de la autoridad aún tratándose de denuncias cualificadas no gozan de la presunción de certeza en el orden laboral.

### **Infracción o infracciones cometidas, apartado c), art. 14.1 RISOS.**

Los hechos constatados pueden vulnerar uno o más preceptos sustantivos, tipificados con varios niveles de gravedad o pertenecientes a materias distintas de orden social, y podrán ser constitutivas de una o más infracciones. No obstante, ha de tenerse en cuenta que una misma conducta infractora aunque se subsuma en dos o más tipos infractores, no podrá ser sancionada por todos los previstos sin vulnerar el principio de *non bis in idem*, que prohíbe la concurrencia de sanciones, principio positivado en art. 133 LRJ y PAC, por ello, no deberán practicarse actas de infracción en materia laboral y de Seguridad Social a un mismo sujeto responsable por los mismos hechos sin realizar un análisis exhaustivo sobre el fundamento de la norma, pues de ser idéntico, la actuación sancionadora conculcaría tal principio.

En tal sentido, el art. 4.4 del Reglamento, aprobado RD 1398/1993, de 4 de agosto, ordena imponer una única sanción correspondiente a la infracción más grave cuando de la comisión de una derive la de otra, ya antes la jurisprudencia, al estudiar los principios de derecho administrativo sancionador y su relación con el principio de orden penal clásico, se había decantado por tal solución, si bien agravando la sanción, lo que no sigue la norma sancionadora administrativa, *“al tratarse de un solo hecho, no podrían sancionarse separadamente puesto que supondría un tratamiento más severo que el establecido por el Código Penal, que según su art. 71, cuando un solo hecho constituya dos o más delitos o cuando uno de ellos sea necesario para cometer otro, se impondrá la pena correspondiente al delito más grave en su grado máximo”* sent. TS de 13.6.98, RA 3607.

Es preciso identificar y citar el precepto sustantivo de orden social incumplido por la acción u omisión del sujeto responsable, cuya falta tiene carácter invalidante del acta, sent. TS 4.9.92, AL 1442/92, y el precepto que tipifica la infracción, referido al ordinal o al párrafo correspondiente de recoger el artículo varios supuestos que vendrán contemplados, según la materia a que corresponda, en la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en el R.D.Leg. 1/1995, de 24 de marzo, texto refundido de la Ley Estatuto de los Trabajadores, en la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal y la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresa de dimensión comunitaria, siendo imprescindible la cita de ambos preceptos. Además, reflejarán, explícita o implícitamente, el juicio lógico de subsunción de los hechos comprobados en la actuación en el precepto vulnerado y en el tipificador.

No siendo posible la aplicación analógica de las infracciones y sanciones, art. 129.4 LRJ y PAC, no podrá sancionarse un supuesto diferente del contemplado en la norma, utilizando extensivamente los establecidos para conductas similares, pues en el terreno donde se mueve la potestad sancionadora está proscrita la extensión analógica de las infracciones, sent. TS 20.1.87, RA 203 y, ello pese a que la conducta constatada sea acreedora de reproche social.

Cuando se produzca una pluralidad de infracciones es preciso agrupar en una sola acta las que correspondan a la misma materia que deban ser resueltas por idéntico órgano. Estas materias son las siguientes: relación laboral, prevención de riesgos laborales, seguridad social, colocación y empleo, migraciones y extranjeros, pero no procederá la acumulación en los casos de tramitación simultánea de actas de infracción y liquidación por los mismos hechos, cuando concurren supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, y en las infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

### **Número de trabajadores, apartado d) art. 14.1 RISOS.**

El número de trabajadores de la empresa y el número de trabajadores afectados debe figurar cuando sirve para graduar la sanción o para calificar la infracción, sin que tengan que coincidir ambos números. No obstante, cuando la visita resulta impedida, los afectados son la totalidad de los



trabajadores de la empresa o, en su caso, del centro concreto visitado pero, tal circunstancia numérica, no constituirá causa de agravación o atenuación, si no va unida a otras circunstancias -número de trabajadores en alta inferior al observado en la visita obstruida, etc.-. Cuando resulte imposible determinar el número exacto de trabajadores de la empresa o el de afectados, hay que acudir a estimaciones que deben reflejarse en el acta.

### **Calificación y Graduación, apartado e) art. 14.1 RISOS.**

La identificación de la infracción va seguida de su calificación, lo que implica atribuirle un determinado nivel de gravedad y de su graduación en el acta, de acuerdo con los criterios fijados en los arts. 36 de la LISOS, y 49.1 de la LPRL, que deben mencionarse en el acta, sin que pueda referirse a otros criterios distintos.

Respecto a las circunstancias de graduación -agravación o atenuación-, habrá de tenerse en cuenta, que de estar incluidas en la definición del ilícito administrativo no podrán ser utilizadas para agravar o atenuar la sanción. Con carácter específico en la aplicación de las circunstancias previstas, lo siguiente:

**Grado de negligencia o intencionalidad**, su aplicación como criterio de agravación requiere que se destaque una especial intencionalidad o negligencia, no la simple comisión.

**Fraude o connivencia**, deben estar muy bien explicados los hechos y circunstancia en que se basa, ya que ha sido motivo frecuentes anulaciones o reducciones de las actas, como así ocurrió en la ya mencionada sent. TS de 19.1.96.

**Incumplimiento de las advertencias previas o requerimientos**, deben especificarse con la mayor precisión posible. En muchos casos los funcionarios actuantes han concedido aplazamientos a petición de la empresa. El simple aplazamiento no es una advertencia previa ni un requerimiento, y por lo tanto no procede aplicar el criterio.

**Cifra de negocios**, de la empresa en su totalidad, no solamente del centro de trabajo o sección inspeccionada, pues lo que se aprecia es la capacidad económica global del sujeto infractor, y ha de referirse a la cifra de ventas o servicios prestados durante el último ejercicio económico. Normalmente este dato puede obtenerse de la documentación fiscal de la empresa, de la información a la Junta General de Accionistas o de la información económica al Comité de Empresa.

**Perjuicio causado**, debe referirse a los daños de contenido económico causados por la infracción y que no puedan propiamente incluirse en las “cantidades defraudadas” que deben referirse a la Seguridad Social u otros fondos públicos o a los trabajadores.

Cuando los criterios de graduación no sean relevantes, procede proponer la sanción mínima, en el grado mínimo, dentro de la cuantía que corresponda a la calificación. Su omisión en el acta, su aplicación errónea o incompleta, su inclusión en la definición del ilícito administrativo, o se hagan constar otros criterios distintos de los tasados por Ley, reduce la sanción a la cuantía mínima del grado mínimo que corresponda a la calificación de la infracción.

### **Cuantificación y propuesta de sanción, apartado e) art. 14.1 RISOS.**

La cuantía dineraria de la sanción a proponer dentro de las establecidas para cada grado en los arts. 37 de la LISOS y 49 de la LPRL, quedará justificada, explícita o implícitamente, en el acta para evitar la opacidad e indefensión que tantas veces menciona la Jurisprudencia, salvo que se elija la menor posible.

En el caso de pluralidad de infracciones contenidas en una misma acta, cada una de ellas debe llevar su propia calificación, graduación y cuantía, procediendo al final a la suma de todas ellas, que será la cuantía sancionatoria del acta, con el límite de 15.000.000 de pesetas (100.000.000 de pesetas en materia de prevención). La cuantía mínima sancionatoria en materia de prevención de riesgos laborales será de 5.000 pesetas, coincidente con la establecida en el art. 37 de la LISOS.

Cuando se propongan sanciones accesorias, deberán hacerse constar expresamente en el acta de infracción. Igual respecto a las medidas cautelares que se estimen necesarias para asegurar su eficacia y evitar los efectos del mantenimiento de la infracción, que serán proporcionadas al fin que se persigue, no podrán causar perjuicios de imposible o difícil reparación y no implicarán violación de derechos amparados por las leyes, art. 14.2. RISOS.

### **Órgano competente para resolver, apartado f) art. 14.1 RISOS.**

Determinar el órgano competente para resolver los expedientes sancionadores y liquidatorios no es materia dudosa para la Inspección y sobradamente analizada por la Dirección General a la vigencia del RISOS o con ocasión de la supresión de las Direcciones Provinciales del Departamento. No obstante, la concreta cita en el acta del órgano competente, requiere especial atención, pues de hecho, ya sea por utilización de un modelo incorrecto o por falta de cita del requisito y posterior cumplimentación incorrecta por los servicios administrativos, se producen citas erróneas que es necesario evitar, extremando la atención sobre ello o, en último término, mediante el adecuado control de calidad.

En los CT 17/98 y 19/98 se fijaron criterios para determinar la autoridad competente en aquellos supuestos en que el propio contenido material del acta, y los preceptos sancionadores aplicables no deducen a quién corresponde la resolución. Así, en las actas de obstrucción, se establece acudir a la orden de servicio origen de la actuación inspectora. Se observan con frecuencia actas que comienzan con el siguiente texto: *“En cumplimiento de la orden de servicio nº x.x. se visita...”*, referencia numérica que resulta inútil de no ir acompañada de la cita de la materia de orden social a investigar, en especial, después de las transferencias en materia de empleo a varias CCAA.

### **Otros requisitos, apartados g) y h) art. 14.1 RISOS.**

No es preciso ningún comentario especial respecto a los demás requisitos del acta de infracción: el plazo para la interposición de alegaciones, la indicación del funcionario que levanta el acta, en su caso el visado, con las correspondientes firmas, y la fecha del acta.

La aplicación de la reincidencia en las infracciones del mismo tipo y calificación, en los términos de los arts. 38 LISOS y 50 de LPRL, requiere que la sanción anterior haya adquirido firmeza, art. 14.5 del RPISL.

### **Comunicación para iniciar el procedimiento de oficio en el orden jurisdiccional social.**

Cuando el acta de infracción se refiera a las materias contempladas en los arts. 146 y 149 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, R.D.Leg. 2/1995, debe preverse la posibilidad de que de lugar a la iniciación de procedimiento de oficio. Por imperativo de su art. 147, se consignarán los requisitos exigidos para las demandas en los documentos por virtud de los cuales se inicia, lo que exige la constancia en el acta, que va a servir de base a la posterior comunicación de la autoridad laboral, del nombre, apellidos y DNI, en su caso, razón social y CIF; domicilio de la empresa o empresas a las que se extiende; el trabajador o trabajadores afectados; la enumeración clara y concreta de los hechos; medios de prueba utilizados o tenidos en cuenta. Es necesario que el acta incluya la totalidad de los hechos y elementos probatorios puesto que no cabe su alegación posterior.

Con carácter general, se señala la necesidad de consignar en el acta el fundamento jurídico que ha servido de base para la determinación de la infracción. Así, el fraude de ley en las modalidades de contratación, que habrá de ser siempre objeto de demostración. En materia de discriminación, debe fijarse en el acta el fundamento de la misma, como juicio de valor del funcionario actuante, igual que en las infracciones en materia de derechos básicos del trabajador reconocidos en el art. 4 del ET.

Sin embargo, no procede designar en el acta el órgano ante el que se ha de presentar la demanda, ya que es un requisito a cumplimentar por la autoridad laboral al formular la comunicación que inicie el procedimiento de oficio.

## **6. PROPUESTA DE LIQUIDACIÓN**

La reclamación de las deudas por cuotas a la Seguridad Social dan lugar a tres tipos de actuaciones liquidatorias: propuesta de liquidación, requerimiento y acta de liquidación.

La propuesta de liquidación es la comunicación de la deuda por cuotas que la Inspección remite a la Tesorería General de la Seguridad Social, en modelo oficial aprobado por el Subsecretario del Departamento, en los supuestos cuya reclamación corresponde a dicho Servicio Común, siguientes:

- Falta absoluta de cotización por trabajadores dados de alta cuando no se hubieran presentado dentro del plazo reglamentario los documentos de cotización.
- Falta absoluta de cotización por trabajadores en alta que no figuren en los documentos de cotización, aunque éstos se hayan presentado dentro de plazo.

Entre los requisitos establecidos en el art. 30 RISOS, es de señalar que, además de los datos de identificación del sujeto deudor, período de liquidación, circunstancias del descubierto, bases, tipos, recargo de mora e importe total, hay que señalar la forma en que se efectuó la comprobación inspectora.

Es esencial el requisito de la identificación y número de trabajadores afectados, que se puede cumplir acompañando los documentos oficiales de cotización no presentados dentro de plazo reglamentario, pero si se trata de trabajadores que no figuren en esos documentos se acompañará la relación nómina y sus correspondientes bases de cotización.

## **7. REQUERIMIENTO DE PAGO DE CUOTAS**

Cuando el Inspector o Subinspector actuante compruebe la existencia de deudas por cuotas a la Seguridad Social o conceptos asimilados, puede requerir al sujeto responsable para que efectúe el pago.

Este requerimiento tiene las siguientes características:

- Es potestativo, ya que el funcionario actuante puede o no efectuarlo.
- Puede referirse a cualquier tipo de deuda por cuotas o conceptos asimilados, tanto a las que dan lugar a levantamiento de acta como a las que dan lugar a propuesta de liquidación.
- Se efectúa normalmente mediante diligencia en el Libro de Visitas, pero puede hacerse por oficio ordinario, siempre que en ambos casos se determinen:

- a) Los elementos sustanciales de la deuda.

b) Plazo concreto para su ingreso en Tesorería. Según la apreciación razonable del funcionario actuante pueden otorgarse varios plazos para pagos parciales.

c) Día o modo de justificación de su cumplimiento ante la Inspección.

- Una vez efectuado, y dentro del plazo otorgado, no se pueden iniciar expediente sancionador y liquidatorio por los mismos hechos.

- En caso de incumplimiento se procederá según los casos a efectuar la propuesta de liquidación o al levantamiento de acta de liquidación, y en ambos casos se puede levantar también acta de infracción.

## **8. ACTA DE LIQUIDACIÓN**

Procede la extensión de acta de liquidación en los supuestos previstos en el art. 31 LGSS. Los requisitos de las actas se contienen en el art. 32 del RISOS y fueron analizados en los CT 3/97, a la luz de las normas reglamentarias entonces vigentes, limitándose el presente a hacer hincapié en que la presunción de certeza de las mismas viene condicionada a su extensión con arreglo a los requisitos legales, remitiéndonos a lo ya dicho con las indispensables adaptaciones a las normas vigentes, con contenido similar a lo indicado en relación con las actas de infracción en los presentes.

Consecuentemente, los hechos motivadores deberán figurar suficientemente descritos y determinados, en especial, los cuantificadores de las bases de liquidación, tipos, epígrafes de accidentes y enfermedades profesionales aplicables a cada trabajador y primas, coeficientes reductores, etc... Suficiencia que también es necesaria respecto a los elementos de convicción de que ha dispuesto el funcionario inspector para concluir los probados y la valoración de los mismos si las circunstancias del caso lo requieren, y la cita del precepto o preceptos incumplidos.

Cobra especial relieve la necesidad de verificar el requisito de habitualidad de los trabajadores autónomos y de sus colaboradores, y su traducción en las actas de liquidación, incorporando los hechos y circunstancias de los que se deduce su apreciación directa por el funcionario Inspector o acreditada por medio de documentos o declaraciones consignadas en la propia acta, así como el control de calidad sobre dichos documentos.

Se debe indicar el comienzo de las actuaciones inspectoras origen del acta, que inician la interrupción de la prescripción de acuerdo con el art. 46.1.b del R.D. 1637/1995, Reglamento General de Recaudación.

La falta de la necesaria precisión ha sido causa de anulación de actas de liquidación por los Tribunales, entre las que destacamos por su frecuencia:

- No se concretan detalladamente en el acta de liquidación las verdaderas funciones de la Gerente de la empresa, sent. TS de 5.5.97: la falta de datos impide al Tribunal apreciar si hay relación mercantil o laboral. Era absolutamente preciso determinar en el acta qué hechos o circunstancias concurrían en la prestación de servicios del administrador de la sociedad, sent. TS de 21.3.97, o de los Consejeros-Delegados, sent. TS de 18.3.97.

- Adolece de medios objetivos de prueba, más allá de las meras suposiciones y conjeturas del Inspector, que no ha constatado personalmente el número de horas extraordinarias realizadas y su asignación individual a cada trabajador, sent. TS de 21.3.97.

- La falta detallada del relato fáctico y de medios de convicción hace que no se acredite suficientemente la connivencia del empresario y del trabajador en la percepción fraudulenta de prestaciones de desempleo, sent. TS de 19.1.96.

- La afirmación del Inspector de la presunción de relación laboral es un mero juicio de valor, al no aportar en el acta los medios probatorios de que se valió para sacar esa conclusión, sent. TS de 23.5.97.

Por el contrario, cuando junto a los elementos fácticos en que la Inspección basa las diferencias de cotización “*existe una presunción iuris tantum por la que todo lo que percibe el trabajador del empresario es salario, que se conviene como contraprestación del trabajo realizado; y subyace, por tanto, en la cuestión examinada, la necesidad por parte de la empresa de acreditar que los conceptos por ella excluidos, de plus de destacamento, de responsabilidad y mayor dedicación, corresponden a los conceptos legales de plus de transporte y quebranto de moneda, no sólo nominativamente, sino efectivamente*”, se traduce en la falta de pruebas relevantes para desvirtuar el resultado probatorio que deriva de las actas y de la presunción de certeza, sent. TS de 17.4.98, AL nº 34 1421/98.

Razones de gestión recaudatoria hacen necesario acomodar el ámbito temporal de tales documentos a las necesidades informáticas. Así, cuando el deudor tenga más de un código de cuenta de cotización, se procederá a levantar actas de liquidación diferenciadas por cada uno de estos códigos. Por idéntico motivo, se referirá a períodos de deuda del mismo año natural por cada código de cuenta de cotización, levantándose tantas actas como años naturales afectados.

## **9. ACTAS DE LIQUIDACIÓN CONCURRENTES CON ACTA DE INFRACCIÓN POR LOS MISMOS HECHOS**

Existen Instrucciones de la Dirección General, sobre las actas de liquidación concurrentes con acta de infracción por los mismos hechos, Instrucción 104/98, vigente con la necesaria adaptación al art. 34 RISOS y la referencia de la Disposición Transitoria Única del RD 928/1998.

Se subrayan los siguientes aspectos:

- El acta de infracción tiene que referirse a aspectos liquidatorios, pudiendo referirse la misma acta a más de una infracción siempre que sean los descritos en el acta de liquidación y estén tipificados como graves en el art. 14 de la LISOS.

- Como indicamos anteriormente, es necesario que los períodos liquidados en el acta se refieran a un único año natural, si bien el acta de infracción deba referirse a todos los períodos incluidos en las actas de liquidación, levantándose una sola acta de infracción para varias de liquidación. La tramitación de todas estas actas debe ser conjunta, con la peculiaridad de que en el acta de infracción debe figurar la referencia a que se levantan conjuntamente las actas de liquidación que correspondan, y en éstas hacer constar que se levanta el acta de infracción conjunta.

Madrid, 13 de julio de 1999  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz

## **ADMINISTRACIÓN COMPETENTE EN LAS PROPUESTAS DERIVADAS POR ACTAS DE OBSTRUCCIÓN**

---

Al corresponder a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social funciones relacionadas en el artículo 3 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, es necesario que en la formulación de los documentos resultado de su actuación se tenga presente el ámbito competencial a que corresponde la concreta actuación inspectora (arts. 18.2 y 19.2 Ley 42/1997).

Dicha circunstancia viene ofreciendo especial problemática con ocasión de la formulación de Actas de infracción por obstrucción a la actividad inspectora habiendo motivado que este Centro se declare incompetente, por la materia objeto de actuación, en frecuentes supuestos de recursos ordinarios y de propuestas directas de sanción derivados de tal tipo de Actas.

Consecuentemente, y en relación a la antedicha materia, parece conveniente se aborde y clarifique el contenido de las Actas de infracción por obstrucción, mediante los presentes criterios interpretativos, con el carácter establecido en el artículo 18.3.12 de la mentada Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con lo establecido en la Orden de 12 de febrero de 1998, sobre el ejercicio de las funciones de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con sujeción a los siguientes:

### **CRITERIOS**

#### **PRIMERO:**

El ámbito funcional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social alcanza a materias de competencia autonómica y estatal, cuyo desglose deriva de la aplicación del artículo 149.1, normas 2ª, 7ª y 17ª de la Constitución Española y del respectivo Estatuto de Autonomía, así como del nivel concreto de transferencias materiales efectuadas.

A su vez, por la relación directa existente entre las materias sujetas a dicha doble dependencia, resulta habitual que la Inspección citada se vea en la necesidad de actuar simultáneamente en materias susceptibles de una u otra competencia de las indicadas, o que haya de actuar en la materia de una como cuestión previa para la determinación de situaciones en materia de otra competencia. Ello requiere el necesario deslinde de ámbito competencial derivado de un bloque funcional único de acción inspectora, especialmente en lo que atañe a la práctica de Actas de Infracción en la medida que éstas constituyen propuestas dirigidas al Órgano competente que ha de resolverlas en función de las competencias de que disponga.

#### **SEGUNDO:**

Si dichas características son predicables, en principio, de todas las Actas de Infracción, revisten características singulares en las derivadas de obstrucción a la función inspectora. Y ello, por razón de que la obstrucción, en muchos casos, se caracteriza por haber impedido la acción inspectora o por no permitir su culminación natural, lo que puede dificultar el conocimiento del ámbito competencial de conocimiento de los resultados inspectores porque frecuentemente no existen por causa de la propia obstrucción.

Al respecto, ha de recordarse que el Tribunal Constitucional se ha manifestado en esta materia, no sólo en cuanto al deslinde de las competencias de ejecución y de sanción entre las Administraciones autonómicas y estatal (Stcs. 39/1982, 32/1983, 195/1996 y otras), sino en cuanto a temática concreta de las Actas y sanciones por obstrucción a la Inspección (Stcs. 249/1988 t 185/1991).

Un extracto del criterio constitucional en la materia, vendría a resumirse en los puntos siguientes:

- a) La Inspección incluye en sus cometidos materias que son competencia de las Autonomías y/o del Estado, de donde deriva la correspondiente dependencia funcional (T.C. Stc. 249/88, fto.1; arts. 18.2 y 19.2 Ley 42/1997).
- b) La obstrucción es una infracción autónoma, desvinculada de las demás posibles infracciones (T.C. Stc. 185/91, fto. 4).
- c) La competencia derivada de obstrucciones a la labor inspectora, corresponderá a una u otra Administración en atención a que su comisión concorra con ocasión de la verificación del cumplimiento de la legislación cuya ejecución corresponda a cada Comunidad Autónoma o a la Administración del Estado (T.C. Stc. 185/91, fto. 1), y deberá atribuirse a la Comunidad Autónoma cuando la actuación corresponda a materias de ambas competencias, o cuando no estén precisadas, las materias objeto de actuación inspectora. (T.C. Stc. 185/91, fto. 4 y 5).

### **TERCERO:**

Consecuentemente, y a los indicados efectos de determinar en el Acta cuál resulte ser la Administración competente para resolver la propuesta de sanción, resulta necesario que el contenido de las Actas por obstrucción aporte los datos suficientes que permitan dicha determinación competencial (T.C. Stc. 185/91, fto. 1), que -enunciativamente- pudieren ser los siguientes:

- Cuando la actuación derive de orden de servicio o solicitud de actuación de Autoridades u Órganos en el ejercicio de sus funciones en relación a la acción inspectora, su integración en uno u otro bloque de Administraciones será elemento determinante para la atribución de la competencia resultante.
- Si la orden de servicio deriva de denuncia o de reclamación, el contenido de la denuncia o reclamación en función de las materias de su objeto, podrá constituir el indicador para determinar la competencia sancionadora de la eventual obstrucción.
- Cuando, en otros supuestos, la orden de servicio contenga la finalidad de la actuación encomendada o se deduzca suficientemente, la calificación de la misma en relación a la competencia material podrá servir de indicador a los efectos que aquí nos ocupan.
- Cuando la actuación corresponda a iniciativa del Inspector actuante, la razón o finalidad de la actuación inspectora será la determinante de la competencia sancionadora, en atención a la materia de que se trate.
- En otras ocasiones, la pertenencia del actuante al Cuerpo de Subinspectores, pudiere ser elemento indiciario para la determinación del orden competencial que corresponda, normalmente en relación y concurrencia con alguno de los demás factores indicados.
- Si no pudiere determinarse en forma inequívoca que la actuación inspectora perseguía verificar situaciones cuya competencia sancionadora corresponde a la Administración del Estado, el Acta debiera formularse confiriéndosela a favor de la respectiva Comunidad Autónoma (T.C. Stc. 185/91, ftos. 4 y 5; y Stc. 195/96).

Consecuentemente, resulta ineludible que en la formulación de Actas de Infracción por obstrucción a la labor inspectora, y en aras a su adecuación técnica, se establezca en su contenido de la forma más clara que sea posible la finalidad perseguida con la actuación inspectora obstruida, con referencia a una o varias de las circunstancias antedichas: y ello, por cuanto en el Acta ha de señalarse

el Órgano que resulte competente (Reglamento General aprobado por R.D. 928/1998) para el eventual conocimiento de las alegaciones que se produzcan y, en todo caso, para resolver el expediente sancionador instruido.

Los presentes criterios se comunicarán al Ilmo. Sr. Director Provincial de este Ministerio.

Madrid, 18 de Junio de 1998  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz



## CRITERIOS TÉCNICOS INTERPRETATIVOS SOBRE PRESUNCIÓN DE CERTEZA EN LAS ACTAS DE INFRACCIÓN

---

Un notable porcentaje del fracaso de las actas de infracción y de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que desestiman los Tribunales, se viene debiendo a defectos o insuficiencias formales o procedimentales en su formulación, lo que aconseja una más exigente atención a dichos extremos, tanto en la fase previa de investigación y comprobación como -muy particularmente- en la de formulación del correspondiente documento inspector.

Los principios constitucionales de legalidad, de presunción de inocencia y de tipicidad de las faltas, confieren especial trascendencia a los requisitos y formalidades que deben consumir en las actas de infracción a fin de ofrecer plenas garantías jurídicas a todas las partes interesadas. En ocasiones, la actuación inspectora y el procedimiento consiguiente, no prosperan por adolecer de carencias o defectos de forma, con el fracaso de la razón material por tal motivo.

Para valorar la importancia de los indicados aspectos, parece necesario considerar que dicha cuestión -en materia sancionadora- se relaciona con el principio fundamental de presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución Española, en cuyo marco ha de encajarse la presunción de certeza de las actas de la Inspección del artículo 52.2 de la Ley 8/88, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social y de la Ley 39/1962. Dicho de otra forma, la necesidad constitucional de probar por la Administración-Inspección la comisión infractora, se resuelve mediante la referida presunción de certeza.

Ello implica que los requisitos de toda índole con que se reviste la presunción de certeza de los hechos recogidos en acta, hayan de tratarse en la práctica con el necesario cuidado y atención, dada la singularidad que supone la referida presunción de certeza y su inequívoca trascendencia.

En tal sentido, es oportuno recordar que la jurisprudencia tiene declarada la compatibilidad de ambas presunciones (T.C. Stcs. 22/1990, 76/1990 y 90/1994, y At 2/1990; T.S., Stcs. 18-3-91, 25-3-92); que la presunción de certeza de las actas sólo se refiere “a los hechos reflejados” en las mismas (Art. 52.2 LISOS; T.S. Stcs. 25-5-90, 2-3-91, 20-6-95); que se trata de una presunción “iuris tantum” (T.S., Stcs. 25-3-92, 6-5-93), y por tanto destructible con las pruebas que pueda aportar el interesado (T.S. Stcs. 2-11-90, 25-3-92, 6-5-93); que resulta necesario perfilar suficientemente los hechos comprobados que motivan la propuesta en el correspondiente documento inspector, por razones de seguridad jurídica (Art. 9 C.E.) y para permitir objetivamente que pueda practicarse el principio de contradicción en los procesos administrativo y jurisdiccional de revisión (TS Stcs. 22-3-90, 14-6-93). El antes referido, es el marco jurídico y práctico que delimita la validez fedataria de las manifestaciones en acta efectuadas por la Inspección actuante en cada supuesto. Obviamente, tal carácter de presunta certeza, en modo alguno alcanza las calificaciones o valoraciones jurídicas, aun cuando resulte preceptiva su explicitación en el Acta (Art. 52.1.b LISOS 1988).

Las anteriores consideraciones, deparan los siguientes criterios técnicos de actuación inspectora:

- a) La consignación de los hechos, resulta trascendente a la procedencia de las actas que se practiquen. Los hechos que motivan el acta deben ser suficientemente relatados (incorporados) en la medida que se hayan constatado en la fase comprobatoria y en cuanto que sean relevantes para la determinación de la comisión infractora y la calificación y graduación de la sanción que proceda. Reiterada jurisprudencia limita la presunción de certeza a sólo los hechos que por su objetividad sean susceptibles de percepción directa por el Inspector o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia Acta (STS 24-6-91).

- b) Consecuentemente, la exposición o relato de los hechos ha de hacerse con la amplitud que sea necesaria en cada caso, especialmente en lo que atañe a sus elementos determinantes o significativos a la prueba del ilícito que se denuncie. Su redacción conviene que sea precisa en lo posible, clara en la exposición, y aportando los datos y antecedentes relevantes a la propuesta que se efectúe, evitando referirse a los mismos con expresiones vagas o genéricas.
- c) Cuando las deducciones fácticas que mantenga la Inspección derive de presunciones en base a indicios (Art. 1253 C.c.), debieran consignarse los hechos comprobados que constituyen el conjunto de dichos indicios y las conclusiones que derivan naturalmente de ellos (T.S. Stcs. 28-11-79, 26-10-92, 6-3-93, 11-4-95). Si se trata de hechos probados en Sentencia, debiera señalarse expresamente tal circunstancia, con expresión identificadora del correspondiente acto judicial que los establece. Asimismo, parece necesario que, en todo caso, se consigne la forma en que se efectuó la constatación (visita, comprobación, ambas, expediente, momento o momentos de las actuaciones, circunstancias concurrentes relacionadas con las actuaciones).
- d) Los hechos a consignar debieran serlo con la amplitud suficiente que permita al interesado conocerlos y, consecuentemente, disponer de la oportunidad de negarlos y de probarlos (T.S., Stcs. 22-3-90, 18-1-91), de manera que se evite la indefensión del interesado afectado y, de invocarse ésta, pueda rebatirse con fundamento. Asimismo, tal amplitud de exposición fáctica ha de ser la adecuada y suficiente para permitir la determinación de la conducta infractora (Art. 152.1.a LISOS 1988) a la que se aplique el correspondiente precepto/s (Art. 152.1.b LISOS 1988). Cabe decir que, en los supuestos comentados, la correcta calificación jurídica enlaza con que los hechos se hayan analizado y consignado correcta y suficientemente.
- e) La “constatación” de los hechos aparece como requisito esencial de las actas en el artículo 52 de la Ley 8/88 y en el 19 del Reglamento de Procedimiento. El término constatación no tiene necesariamente una significación estricta de comprobación directa e inmediata por el Inspector sino que éste establece, en su caso, la veracidad de tales hechos previo proceso de investigación a través de medios o fuentes de conocimiento indirectas.

En este sentido se puede afirmar que se constatan los hechos cuando, desde el fundamento de las pruebas que los acreditan, se infiere la realidad de los mismos. En definitiva, constatar no significa necesariamente un concepto físico sino de comprobación de que los hechos, por la prueba o sistema de convicción que se aportan, son ciertos.

En definitiva, en las actas “debe hacerse una relación de los hechos y sus circunstancias” pues de lo contrario “se carece de elementos de hecho narrados que puedan ser atacados a través de la prueba” lo que implicaría “una conculcación de lo previsto en el artículo 24 de la Constitución. (STS Sala 3ª del 31-1-86).

- f) Los hechos conviene que se expresen destacando los elementos de los mismos que, además de permitir la asignación correcta del tipo infractor, justifique adecuadamente la calificación de la infracción y la graduación de la sanción propuesta (Art. 152.1.c LISOS 1988) con expresión de las circunstancias agravantes (T.S. 25-1-90). No se reconoce presunción de certeza a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas.
- g) Otro tanto cabe significar respecto de los “hechos” motivadores de actas de liquidación puesto que, salvando sus diferencias con las de infracción también les alcanza la presunción de certeza (T.S., Stcs. 10-2-90, 2-3-91, 22-4-91, 19-1-94, 10-3-94, 19-10-94).

Los antedichos criterios reiteran y enlazan con los anteriormente remitidos por este Centro Directivo (Criterios técnicos núms. 1 y 3). El futuro legislativo en la ordenación de la Inspección de

Trabajo y Seguridad Social, parece que responderá en esta materia a similares principios a los indicados, como viene a deducirse del Proyecto de Ley Ordenadora, texto aprobado por el Congreso de los Diputados; la relación de las facultades de los Inspectores (Art. 5), el acceso a datos públicos y de terceros (Arts. 9 y 11), y las facultades previstas para Subinspectores (Art. 8), van dirigidas a posibilitar la comprobación de hechos; las previsiones procedimentales (D.A. 5ª) apuntan en similar sentido, con la expresa declaración de presunción de certeza (D.A. 5ª.2) no sólo a los hechos formalizados en actas de infracción y de liquidación sino también -novedosamente- a los consignados en los informes previstos en el referido precepto proyectado.

Consecuentemente, ha de destacarse la importancia de los antedichos extremos en orden a la procedencia de los documentos expedidos por la Inspección, y a la necesidad de que se les dispense la consecuente atención y cuidado en mérito a su incidencia para la obtención de fines confiados a la actuación de esta Inspección.

Madrid, 11 de Junio de 1997  
LA SUBDIRECTORA GENERAL DE  
ASISTENCIA TÉCNICA

Avelina Llordén Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz

## **CRITERIOS TÉCNICOS INTERPRETATIVOS SOBRE REQUISITOS DE LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN**

---

En ocasiones se viene advirtiendo que los Órganos competentes de la Administración de Justicia, dejan sin efecto Actas de Liquidación de cuotas a la Seguridad Social, basándose en que los correspondientes documentos inspectores adolecen de defectos formales, motivando la estimación del correspondiente recurso contencioso-administrativo. Obviamente, tales circunstancias se aprecian también en la revisión de dichas Actas en vía administrativa.

Al respecto, conviene recordar que, en la práctica de dichas Actas de Liquidación, deben cumplimentarse las normas sobre requisitos de las mismas y de las comprobaciones previas (R.D. 396/1996), de suerte que su adecuada cumplimentación determina la presunción de veracidad (art. 13 Ley 39/1962, y T.S. Stcs. 6-5-93, 10-3-94, 19-10-94, 16-6-95, 20-6-95, y otras), que enlaza en su articulación con el principio de presunción de inocencia del art. 24.2 C.E.; y con el de que la Administración pruebe lo que afirma en el proceso contradictorio en los términos de la LRJCA.

Consecuentemente, en la referida materia se estima que debieran seguirse los siguientes criterios técnicos:

### **1. LIBRO DE VISITAS**

La extensión de diligencia para los Inspectores deriva del art. 12.2 de la Ley 39/1962; su contenido conviene que guarde relación con las Actas que se practiquen (“resultado de la visita” del art. 15 Reglamento de 23-7-71), y que se consignen las vicisitudes de la actuación inspectora. Alguna Sentencia ha vinculado su observancia a las garantías de defensa del administrado (T.S. Stcs. 6-7-65, 12-6-78, 28-9-78).

### **2. IDENTIFICACIÓN DEUDOR**

Deben consignarse los datos requeridos por el art. 43.1.b del Real Decreto 396/1996, con expresión del Régimen de encuadramiento (art. 43.1.a). Como es sabido, el código de cuenta de cotización es de carácter provincial incluso para un mismo empresario o razón social, por lo que se estima procede práctica diferenciada de Actas cuando afecte a distintos códigos de una misma empresa. Si el presunto deudor lo fuere, con carácter solidario o subsidiario, también se le notificará el acta igual que al deudor principal, haciendo constar en los ejemplares que se notifiquen la concurrencia de tal circunstancia y su motivo y, expresamente, el carácter con que se le imputa (art. 43.1.b R.D. 396/96).

### **3. IDENTIFICACIÓN AFECTADOS**

El art. 43.1.d del Real Decreto 396/1996 exige que en el Acta (en los anexos que forman parte de la misma), se consigne expresamente “la relación nominal y grupo de cotización de los trabajadores” afectados, que debe completarse con sus datos personales identificatorios (NIF y NAF) utilizados en el modelo TC2, y con los datos que luego se expresan. En el mismo sentido se pronuncia la jurisprudencia (T.C. Stc. 3-3-94), por razón de seguridad jurídica y para poder imputar el efecto de las cotizaciones reclamadas.

El mismo precepto demanda que se expresen las bases de cotización, los tipos (que en accidentes cabe referir a la indicación del epígrafe aplicable a cada trabajador), y otros datos referibles a los trabajadores afectados (art. 43.1.d R.D. 396/96). La jurisprudencia ha abundado en esta dirección (T.S., Stcs. 5-4-90, 4-5-90). También la indicación de la entidad con la que tuviese concertada la contingencia de accidente de trabajo y enfermedades profesionales (art. 43.1.f R.D. 396/96).

#### 4. REFERENCIAS DE CARÁCTER TEMPORAL

Además de consignarse la fecha del Acta (art. 43.1.l R.D. 396/96), procede se consigne la fecha de inicio de las actuaciones inspectoras originarias del Acta y, en su caso, las de las sucesivas efectuadas que constituyan entre sí hilazón argumental y probatoria que conduzcan a la práctica del Acta y a la constatación de la base fáctica en que se fundamenta, proceder que puede englobarse en el genérico “elementos de convicción” del art. 43.1.c del Real Decreto 396/96 (T.S. Stcs. 23-6-80, 23-2-88, 15-3-90, 14-6-93).

Ha de consignarse, en el cuerpo principal del Acta, el período total a que se contrae la liquidación (art. 43.1.d R.D. 396/96), por supuesto prescindiendo de los períodos ya prescritos (art. 21 LGSS, y T.S. Stc. 26-7-89). A cada trabajador afectado y relacionado, debe consignarse el período que le corresponde, salvo que todos los afectados tengan el mismo en que puede expresarse con carácter general con referencia al conjunto de los relacionados o, en su caso, por bloques de estos agrupados por circunstancias comunes.

Las Actas de Liquidación sólo deben contener reclamaciones de cuotas de un único año natural, practicándose al mismo código de cuenta tantas como años naturales resulten afectados, para así acomodarse a la sistemática de control informático de la Tesorería General de la Seguridad Social y, en su caso, al plazo para la calificación como delito del presunto fraude (art. 307.2 Código Penal).

#### 5. HECHOS MOTIVADORES

Se trata de una de las cuestiones cuyo incumplimiento provoca un mayor número de anulaciones de Actas. Debiera quedar suficientemente esclarecido que la Inspección en sus Actas -también en las de Liquidación- debe aportar los suficientes elementos probatorios de sus conclusiones, es decir, que el Acta debe contener los necesarios factores de convicción que sustenten su procedencia y que permitan la contradicción al presunto deudor.

Tales requisitos, implícitos al principio de Estado de Derecho, tienen su expresión normativa directa en la expresión “los hechos comprobados por el funcionario actuante, así como los elementos de convicción de que ha dispuesto en la labor inspectora” del art. 43.1.c del Real Decreto 396/1996. La efectiva y correcta cumplimentación de tales requisitos es motivo de atenta y reiterada atención por parte de la jurisprudencia (T.S. Stcs. de 27-9-88, 27-12-88, 29-3-89, 2-2-90, 19-2-90, 2-3-91, 10-12-92, 6-5-93, 19-1-94, 10-3-94, 21-6-95, y otras).

La presunción de certeza de los hechos consignados en el Acta, y que acepta la jurisprudencia (T.C. Auto de 13-3-89, Stcs. De 26-4-90, 17-3-94), viene condicionada a la práctica inspectora de las actividades indagatorias pertinentes y al adecuado reflejo de su resultado en el Acta, pudiendo bastar su omisión o insuficiencia para declarar la anulación del Acta (T.S. Stcs. 10-6-75, 5-4-90, 4-5-90, 23-5-91, 19-1-94, y otras). Es patente que la calificación jurídica contenida en el Acta, se refiera a circunstancias que ha de relatar o exponer -y en su caso probar- suficientemente, su omisión; además de enervar la presunción de certeza referible a tales aspectos, puede provocar la indefensión jurídica del supuesto deudor y, en tal lógica, la anulación del Acta. Cuanto antecede, puede incidir en la forma siguiente:

- La relación de hechos y circunstancias que motivan el Acta, debiera aportar los datos que **permitan la defensa** del sujeto responsable y el eventual control jurisdiccional (T.S., Stc. 10-3-94).
- No es suficiente la nueva afirmación sobre circunstancias (pago de cantidades, conceptos, etc...), si no va acompañada de exposición referente a **información sobre hechos, testimonios, documentos, etc...** que lo apoyen (T.S., Stc. 21-6-95).

- La manifestación sobre existencia de relación laboral o asimilada, debiera venir acompañada del **relato de hechos y circunstancias que la apoyan**, en la forma antes aludida, que prueben la procedencia de tal calificación previa (T.S., Stc. 23-5-91). Lo mismo sobre circunstancias profesionales o de actividad respecto de trabajadores por cuenta propia.
- Para proceder a tales calificaciones (existencia de relación laboral, etc...), que es cuestión previa, **no es necesaria la previa calificación o intervención de la Jurisdicción**, pues la Inspección dispone de capacidad investigadora y calificadora a los efectos de ejercer su competencia (T.S., Stc. 23-5-91).
- Con carácter general es necesario consignar los elementos derivados de la investigación sobre **las circunstancias que justifican la valoración** de las cuotas imputadas (bases, tipos, etc...) detallando si es preciso las bases por cada trabajador y año; y expresando, en su caso, las circunstancias que justifican la fórmula de estimación y los criterios aplicados (T.S., Stcs. 5-4-90, 4-5-90).
- Como quiera que es frecuente la utilización por los sujetos responsables de nomenclaturas o denominaciones sobre conceptos económicos, que no responden en la realidad y en su naturaleza al contenido y significado de la denominación aplicada, conviene reflejar sus **características y circunstancias comprobadas que evidencien la naturaleza** efectiva de tales conceptos a los efectos liquidatorios (T.S., Stcs. 24-4-90, 10-3-94, 20-6-94, 21-6-95).
- Asimismo, a efectos de que pueda operar la presunción a que se refiere el artículo 1253 C.C., **como prueba indiciaria, los hechos que conforman el conjunto de indicios han de quedar plenamente expuestos** de forma que permitan la conclusión que fundamenta la liquidación (T.C. Stc. 1-12-88, y T.S. Stcs. de 28-11-79, 26-10-92, 11-4-95).
- Cuando concurren comprobaciones anteriores a la que origine directamente la práctica del Acta, conviene la necesaria referencia a las mismas y su contenido o resultados cuando ofrezca relevancia a los efectos de la liquidación que se practica. Si se fundamentase la liquidación en anterior Sentencia, los hechos probados en la misma y su parte declarativa deberán consignarse suficientemente en el Acta como elemento de prueba (T.S. Stc. 28-5-91).

## 6. PRECEPTO INFRINGIDO

El art. 43.1.c del Real Decreto 396/1996, determina la necesidad de que se invoque expresamente el precepto o preceptos vulnerados en que jurídicamente se basa la liquidación que se practica, debiendo existir correspondencia entre los hechos o circunstancias reseñados y el contenido de dicho fundamento jurídico en cada Acta de Liquidación; a tal efecto, se estima válido aplicar expresamente las relaciones y remisiones normativas que procedan, en la medida que técnicamente se estimen oportunas o necesarias al respecto (T.S., Stc. 15-6-93).

## 7. DETERMINACIÓN DE LA DEUDA

En aquellos supuestos en que no se conoce o no es posible conocer el importe de las remuneraciones percibidas por el trabajador se estimará como base de cotización la media entre la base mínima y máxima correspondiente al último grupo de cotización conocido en que estuviere encuadrada la categoría profesional del trabajador a que se refiera el acta de liquidación, salvo que el desconocimiento de la remuneración concreta percibida pueda ser suplido por lo dispuesto en el convenio colectivo, en cuyo caso en el acta de liquidación se consignará la base de cotización que corresponda a las remuneraciones previstas en el mismo, extremos que expresamente se reflejarán en el Acta (art. 43.1.g R.D. 396/96). También ha de constar en el cuerpo principal del Acta el importe de la deuda, el recargo de mora que proceda y el total de ambos (art. 43.1.e R.D. 396/96).

## **8. CUESTIONES CONEXAS**

Conviene, por tanto, que en la elaboración de tales Actas se tengan muy presentes los requisitos que puedan condicionar la validez, en lo que atañe a los requisitos formales antes referidos.

Los Jefes de Inspección, Jefes de Área y Jefes de Equipo, deben extremar su celo y cuidado para la cumplimentación de cuanto antecede, recabando que las Actas de Liquidación que se formulen cumplan, junto a los requisitos técnicos en cuanto a su fondo, los de carácter formal que afecten a la seguridad jurídica de los administrados.

Junto a lo anterior, cuidarán de que los supuestos a que se refiera el Acta, correspondan a los supuestos del art. 31.1 LGSS; teniendo en cuenta que, técnicamente, no cabe la formulación de Comunicados de Descubierto.

Madrid, 21 de Abril de 1997  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Vº Bº  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz

## CRITERIOS TÉCNICOS INTERPRETATIVOS SOBRE ACTAS DE INFRACCIÓN POR OBSTRUCCIÓN A LA LABOR INSPECTORA

---

El incumplimiento del deber de colaboración de las empresas en las tareas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social impuesto por el art. 8.1 de la ley 39/1962 de 21-7-62, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, así como el obstáculo al ejercicio de las competencias establecidas en el art. 2 de dicha Ley y demás normas concordantes referidas a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en el art. 1 del Real Decreto 1667/1986 de 26-5-86 para los funcionarios del Cuerpo de Controladores Laborales, lleva a considerar como obstructivas a la labor inspectora a determinadas conductas.

El art. 49 de la Ley 8/1988 de 7-4-88, de infracciones y sanciones en el orden social, modificado por el art. 43 de la Ley 22/1993 de 29-12-93, tipifica de una manera precisa las distintas infracciones constitutivas de obstrucción a la labor inspectora.

La publicación del Reglamento sobre procedimiento sancionador en el orden social, Real Decreto 396/1996 de 1-3-96, la Jurisprudencia de los diversos Tribunales y en especial del Constitucional (Sentencias 249/88 y 185/91 entre otras) y la experiencia administrativa en la tramitación de las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectora, inducen a esta Subdirección General de Asistencia Técnica, en uso de las facultades del art. 7.3.2ª b) del Real Decreto 1888/1996, de 2-8-96 (modificado por Real Decreto 140/1997 de 31-1-97), sin pretender abarcar toda la amplia casuística posible y evitando repeticiones de los preceptos en vigor, a dictar los siguientes:

### CRITERIOS

**PRIMERO.** En la determinación de los hechos, previstos como contenido del acta en el art. 21.1.b) R.D. 396/1996, deberá hacerse constar expresamente:

- La descripción de los hechos constatados con la necesaria precisión de los medios utilizados para el esclarecimiento de los mismos, u omisiones en que se fundamenta el levantamiento del acta, deberá ser lo suficientemente completa y concreta para que la Autoridad Laboral competente, o el Magistrado “a quo” en su caso, puedan resolver centrándose en el acta y no en aclaraciones posteriores. Los informes posteriores al acta, emitidos por el funcionario actuante sobre las alegaciones de la empresa, pueden aclarar algún aspecto del acta, pero carecen de presunción de certeza o no hacen fe.
- La presunción de veracidad atribuida a las actas de Inspección está limitada a los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el funcionario actuante, o a los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma. No se reconoce presunción de certeza a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas. Es amplísima la Jurisprudencia al respecto, pero destacamos la S.T.S. (contº admº) de 19-1-96 (R.A. 416) que resume y sistematiza numerosas sentencias anteriores.
- El día y la hora en que se realiza la visita de inspección o en la que se comete la acción obstructiva.
- Que el funcionario actuante se acredita documentalmente como tal por medio de su carnet como Inspector o Controlador.
- La persona de la empresa que comete la obstrucción, a ser posible con indicación de su nombre, D.N.I. y el cargo, representación o tipo de vinculación con la empresa. Si se impidiera



la entrada al centro de trabajo por un Guarda de Seguridad de una empresa distinta, concesionaria de ese servicio, o si después de llamar e insistir por el interfono o medio similar no se permitiera el acceso al funcionario acreditado, se deberán hacer constar en el acta estas circunstancias.

- La advertencia expresa a la empresa o su representante de que se estaba incurriendo en obstrucción a la labor inspectora, y de las consecuencias legales de su actitud.
- Si se trata de incomparecencia en las oficinas de la Inspección u otro lugar, deberá hacerse constar el medio por el cual fue citada la empresa (anotación en Libro de Visitas preferentemente, oficio entregado personalmente, citación por correo). Deberá constar claramente un día o unos días concretos para la comparecencia, no siendo válido que se indique la comparecencia “lo antes posible” u otras ambigüedades semejantes. Si la citación se hizo por correo, deberá unirse al expediente el acuse de recibo, pues sólo es sancionable la incomparecencia si la citación se realizó debidamente (S.T.S. de 30-1-87, R.A. 232).

Respecto a las peticiones del D.N.I. o su fotocopia, recordamos las conclusiones del escrito de 7-6-96 de esta Dirección General: Sobre el empresario recae el deber de identificarse y de identificar a toda persona que se encuentre en su centro de trabajo realizando cualquier actividad, identificación que normalmente deberá llevarse a cabo con el concurso de la persona afectada (dicha persona deberá mostrar su D.N.I., u otro documento legalmente válido, al funcionario actuante para que el mismo constate o verifique su personalidad). Correlativo a dicho deber está el del trabajador de identificarse o facilitar su identificación al ser requerido para ello por los funcionarios de la Inspección de Trabajo (constituyendo su negativa a exhibir su D.N.I. infracción sancionable por vía gubernativa). No existe obligación para el empresario de custodiar o tener en su poder, aunque se trate de un breve lapso de tiempo, el D.N.I. de sus trabajadores, dado el carácter personal e intransferible que dicho documento tiene, ni siquiera de una fotocopia del mismo, no existiendo, debido a tal circunstancia, obligación para el mismo de aportarlo o presentarlo a los funcionarios de la Inspección de Trabajo. Por consiguiente no prosperaría un acta de infracción extendida por obstrucción a la labor inspectora fundamentada exclusivamente en una conducta empresarial consistente en la negativa a aportar con posterioridad a la visita los D.N.I. (o fotocopia de los mismos) de los trabajadores no identificados con ocasión de aquella. Sí podrá, y deberá, extenderse acta de infracción por obstrucción a la labor inspectora fundamentada en la conducta del empresario consistente en la negativa a identificar o dar razón de la presencia de las personas que se encuentren en su centro de trabajo realizando cualquier actividad, y en no facilitar los datos identificativos necesarios para practicar, en su caso, el alta de oficio.

- Con el fin de poder determinar la Administración pública competente para resolver el acta de obstrucción, es preciso señalar expresamente la materia objeto de la actuación inspectora que se obstaculiza, ya que, si se trata de una materia transferida a la correspondiente Comunidad Autónoma, será la Autoridad Autonómica la competente en la resolución del acta, e igualmente lo será cuando la actuación sea genérica (no especificando la materia inspeccionada) o se trate de varias materias cuando unas estén transferidas y otras no lo estén.
- Para completar la información de los hechos, es conveniente hacer constar en el acta de obstrucción si se levantan otras actas de infracción o de liquidación, aunque sean por estimación, en relación con los mismos hechos a que se refiere la obstrucción.

**SEGUNDO.** En cuanto a la calificación de la infracción en leve, grave o muy grave, la actual redacción del art. 49 Ley 8/1988 es suficiente descriptiva de los diversos supuestos. Como regla general las obstrucciones a la labor inspectora se califican como graves, salvo los casos específicos que se describen en sus apartados 2 (leves) y 3 (muy graves). No obstante, podemos analizar algunos supuestos concretos:

- Si la actuación inspectora ha sido obstaculizada y se ha tenido posteriormente que acudir a la ayuda de determinados agentes de la autoridad (Guardia Civil, por ejemplo) para realizarla, al amparo del art. 49.5 Ley 8/1988, el acta de obstrucción se referirá a los hechos que impidieron inicialmente la actuación inspectora, procediendo su calificación como grave o muy grave según proceda, siendo a estos efectos intrascendente que con posterioridad se hayan podido realizar las actuaciones inspectoras, si bien, para completar todo el relato fáctico, es conveniente hacer constar las posteriores intervenciones con la ayuda de otros agentes y el momento en que éstas se llevaron a cabo. No nos encontramos ante un mero retraso del art. 49.2, como en algunos casos se ha alegado por las empresas sancionadas.
- Cuando se profieran insultos contra el funcionario, con motivo de su actuación, no podemos considerar que existe una situación de coacción, amenaza o violencia. El insulto al funcionario era un elemento constitutivo del desacato, figura que ha sido suprimida en la actual redacción del art. 49 de Ley 8/1988 y que tampoco aparece en el vigente Código Penal, Ley Orgánica 10/1995 de 23-11-95. Por lo tanto, cuando se profiera solamente un insulto, nos encontramos ante una acción que perturba la actuación inspectora, y por lo tanto es una falta que se califica como grave.
- La reiteración de conductas obstructivas graves puede ser calificada como falta muy grave (art. 49.3.2 Ley 8/1988) mientras que la reincidencia puede duplicar las cuantías sancionatorias y su concepto está expresamente definido (art. 38 Ley 8/1988). Sin embargo la reiteración no aparece definida. Pero por sus graves consecuencias podemos considerar que es una reincidencia múltiple, con algunos requisitos del art. 38 Ley 8/1988 (infracción del mismo tipo y calificación y que la resolución sancionadora hubiera adquirido firmeza) si bien no puede reducirse al plazo de los 365 días anteriores solamente, sino que se puede ampliar a un período superior. Igual que ocurre con la reincidencia, en la reiteración deberán hacerse constar en el acta las resoluciones sancionatorias firmes que justifican su aplicación.

**TERCERO.** En cuanto a la graduación de las sanciones por obstrucción en mínimas, medias y máximas, es preciso atenerse exclusivamente a algunos de los criterios recogidos en el art. 36.1 de la Ley 8/1988, desarrollados en el art. 24 del Real Decreto 396/1996. Se hacen las siguientes puntualizaciones:

- Deben recogerse en el acta los criterios de graduación en que se fundamenta la sanción, haciendo constar expresamente cuáles se utilizan como agravantes o atenuantes.
- El grado de negligencia o de intencionalidad en muchas ocasiones forman parte de la definición del propio ilícito administrativo, por lo que de acuerdo con el art. 24.3 del R.D. 396/1996 no pueden en ese caso ser valorados como criterio de graduación. Para que sean considerados como tales debe figurar descrita en el acta alguna circunstancia especial que haga destacar la intencionalidad o la negligencia, y no solamente la simple mención de las mismas.
- En cuanto al “perjuicio causado”, en algunas actas se ha observado que lo aplican como el perjuicio causado al funcionario actuante que ha tenido que dedicar más tiempo o no ha podido realizar algunos servicios encomendados. Ello es tan incorrecto como graduar la obstrucción por la obstrucción cometida. Según el art. 24.1.e) del R.D. 396/1996 el perjuicio causado es económico, y se refiere a todo perjuicio económico causado que no pueda ser incluido en los otros apartados de cantidad defraudada a los trabajadores, a la Seguridad Social o a otros fondos públicos. Y aunque la cantidad del perjuicio o la defraudación es muchas veces imposible de calcular o aproximar a causa precisamente de la obstrucción, se precisa indicar en el acta, al menos someramente, en qué consiste el perjuicio o la defraudación.
- Cuando se habla de “cifra de negocios” es la de la empresa en su totalidad, no solamente la relativa al centro de trabajo concreto, sucursal o delegación. Y hay que entenderla y aplicarla

como expresión de la capacidad económica del sujeto infractor, medida a través de la cifra de ventas o servicios prestados durante un ejercicio económico, medida relativamente usual en el tráfico mercantil y que suelen recoger numerosas revistas especializadas con referencia a medianas y grandes empresas.

- Sin embargo, cuando se refiere la norma al número de trabajadores se limita al número de trabajadores afectados por la actuación inspectora, que no tienen que ser necesariamente la totalidad de los trabajadores de la empresa. En este sentido debe tenerse en consideración lo previsto en el art. 24.5 del R.D. 396/1996, sobre la improcedencia de multiplicar la propuesta de sanción por el número de trabajadores afectados, ya que en materia de obstrucción este número es solamente un criterio de graduación, no afectando a la tipificación.
- Se ha observado en diversas actas de obstrucción que el funcionario actuante ha aplicado indebidamente el criterio del incumplimiento de advertencias previas y requerimientos. Nos referimos al caso muy frecuente en que, a petición de la empresa, se concede aplazamiento para una citación; llegado el día concreto la empresa solicita un nuevo aplazamiento que le es igualmente concedido; y cuando llega este último día la empresa no comparece ni justifica su incomparecencia. En estos casos no hay incumplimientos previos, ya que voluntariamente el funcionario actuante concedió el aplazamiento, y solamente habrá obstrucción sin esa agravación por la incomparecencia del último día.

**CUARTO.** En cuanto a la cuantía sancionatoria concreta escogida, una vez calificada y graduada la infracción, el Inspector de Trabajo tiene una serie de posibilidades de opción dentro de los límites mínimo y máximo que determina el art. 37 de la Ley 8/1988. Pero escoger una u otra cuantía dentro de las posibles no es una facultad arbitraria del Inspector sino que debe estar motivada, haciendo constar expresamente las razones por las que escoge una determinada cuantía sancionatoria. Y esas razones, a juicio de esta Dirección General, deben estar basadas en algunos de los criterios previstos legalmente también para graduación, bien sean los mismos que se han tenido en cuenta en la graduación concreta pero destacados ahora expresamente por su importancia, o bien otros que no se apreciaron en la graduación.

En consecuencia, si no se enumera ninguna circunstancia que justifique la cuantía escogida, deberá aplicarse la cuantía sancionatoria inferior dentro de las previstas en el art. 37 Ley 8/1988 para su calificación y graduación.

**QUINTO.** Finalmente se recuerda a los Jefes de Inspección, Jefes de Área y Jefes de Equipo que deben realizar el control de calidad de las actas levantadas por los Inspectores y Controladores a fin de evitar redacciones imprecisas, indebidas aplicaciones de normas u otros defectos que puedan afectar a la correcta tramitación de las actas.

Madrid, 2 de Abril de 1997  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Vº Bº  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minando Sanz