nº 34 (1er Trimestre 2023)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

La tramitación y resolución de expedientes sancionadores especiales en el ámbito de las infracciones del Orden Social: en especial, los referidos a la Seguridad Social

The processing and resolution of special sanctioning proceedings in the field of Social Order offences; in particular, those relating to Social Security

Juan Carlos Álvarez Cortés
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-8082-6114

Javier Eduardo Quesada Lumbreras
Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-4020-5153

Cita Sugerida: ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. y QUESADA LUMBRERAS, J.E.: «La tramitación y resolución de expedientes sancionadores especiales en el ámbito de las infracciones del Orden Social: en especial, los referidos a la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 34 (2023): 41-68

Resumen

Se analizan, en el marco del procedimiento sancionador del orden social, las particularidades en la tramitación y resolución de expedientes sancionadores especiales, centrándonos en los referidos a la Seguridad Social. Esto es, los procedimientos especiales en materia de liquidación de deudas a la Seguridad Social, para la imposición de sanciones por infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social y de trabajadores autónomos solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad y el procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada.

Palabras clave

procedimiento sancionador; tramitación de procedimiento; imposición de sanciones; liquidación de deudas a la Seguridad Social; infracciones en materia prestacional de la Seguridad Social; procedimiento administrativo automatizado

Abstract

Within the framework of the social order sanctioning procedure, the specificities in the processing and resolution of special sanctioning proceedings are analysed, with a focus on those referring to Social Security. These are the special procedures for the settlement of Social Security debts, for the imposition of penalties for infringements by claimants or beneficiaries of Social Security System benefits and self-employed claimants or beneficiaries of unemployment benefits, and the penalty procedure promoted by automated administrative action.

Keywords

sanctioning procedure; processing of proceedings; imposition of penalties; settlement of social security debts; infringements in the field of social security benefits; automated administrative procedure

1. INTRODUCCIÓN[1]

Los incumplimientos de las normas jurídicas llevan una específica reacción de los ordenamientos jurídicos, a través de la potestad sancionadora, que permite sancionarlos "con el objetivo de compelir a su cumplimiento por parte de los sujetos a los que están dirigidas las obligaciones y los mandatos

[1] Trabajo realizado en el seno del proyecto 028FEDERJA2018, Las nuevas tecnologías y su impacto en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el impacto socio económico de la economía digital. La primera parte de este artículo toma su base en nuestro trabajo "La tramitación del expediente sancionador", en *Derecho Administrativo*

Fecha Recepción: 13/2/2023 - Fecha Revisión: 14/2/2023 - Fecha Aceptación: 15/2/2023
Pags. 41-68

previstos en aquélla"[2]. Dicho de otro modo, la potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de lo social lleva consigo la función de imponer la ejecución de la normativa en este ámbito para la tutela de los intereses de la sociedad.

El reconocimiento de esta potestad (*ius puniendi*) se encuentra implícito en el art. 25 CE al proyectar el principio de legalidad a las infracciones administrativas, junto con otros principios constitucionales[3]. Y ello porque la potestad sancionadora de la Administración, en cualquier ámbito, solo podrá ejercerse cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley, bajo el procedimiento previsto para su ejercicio y, además, en el ámbito de lo social, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social[4].

Son, pues, dos los elementos esenciales que entrecruzan en esta potestad sancionadora en el ámbito de lo social. De un lado, el riguroso acatamiento del principio de legalidad[5], lo que supone que las infracciones y sanciones sean reguladas en una norma con rango de Ley, en nuestro caso, la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, en adelante, LISOS)[6]. Las acciones u omisiones tipificadas de los distintos sujetos responsables que constituyen infracciones administrativas del orden social han de recogerse en una norma con rango de Ley[7]. Calificadas las infracciones, las sanciones se graduarán en atención a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor y otras variables, como circunstancias que puedan agravar o atenuar la graduación a aplicar a la infracción cometida[8]. De otro lado, para completar la potestad sancionadora, es necesaria una actividad administrativa de inspección y control de la normativa social, a modo de policía administrativa para hacer cumplir tales normas: la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Institución que desde su creación a principios del siglo pasado ha venido actuando en el ámbito de las relaciones laborales para garantizar el cumplimiento de la normativa social[9].

Para el control de la normativa laboral y de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social impulsa normalmente la instrucción del procedimiento sancionador.

El procedimiento o expediente sancionador en el ámbito social se inicia de oficio en la mayoría de los casos[10] mediante un acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) y, tras una tramitación o instrucción en la que se garantiza el derecho a la defensa del presunto responsable de la infracción, se produce una terminación a través de una resolución administrativa. En dicha resolución recaída, emitida por el organismo que ejerce la potestad sancionadora (que

Sancionador Socio-Laboral, Dirs. Monereo, Moreno, Vila y Márquez, Coords. Rivera y Ortega, Ed. Laborum, Murcia, 2023.

[2] AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Coord. Monereo Pérez, Tecnos, 2ª Ed, Madrid, 2016, p. 310.

[3] Vid. Cruz Villalón, J.: "Principios constitucionales del ejercicio de la potestad sancionadora en el orden social", *Justicia Laboral* número extraordinario, 2001, pp. 23 y ss.

[4] Vid. Cámara Botía, A.: "La potestad sancionadora de la Administración en el orden social: cuestiones generales", en AAVV, *Infracciones y sanciones en el orden social. Régimen jurídico*, (Dirs. Cavas Martínez, F. y Luján Alcaraz, J.), Murcia, Laborum, 2009, p. 21.

[5] Véase, Del Rey Guanter, S.: "Los principios de legalidad y tipicidad en las infracciones del orden social", *Relaciones Laborales*, T. II, 1991, pp. 495 y ss.

[6] Véase, *in extenso,* Mateos Beato, A. y González De Lena, F.: "El texto refundido de la LISOS. Orígenes, orientaciones y contenido", *Relaciones Laborales*, núm. 6, 2001.

[7] *In extenso,* véase, Areta Martínez, M. y Sempere Navarro, A.V.: "La codificación de las infracciones y sanciones en el orden social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 78, 2008, pp. 73 y ss.

[8] Podrán imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo, incluidas las infracciones por obstrucción a la labor inspectora. Sobre la graduación de las sanciones, véase, Sánchez-Terán Hernández, J.M.: *Los criterios de graduación de las sanciones administrativas en el orden social*, Lex Nova, Valladolid 2007.

[9] Véase, *in extenso,* González Biedma, E.: *La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

[10] Para el caso de imposición de sanciones leves y graves a solicitantes y beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social, el inicio del procedimiento compete a las entidades gestoras de la Seguridad Social.

dependerá de las Administración que sea competente en la materia) se deberán explicitar los criterios de graduación de la sanción tenidos en cuenta, con base al elemental principio de proporcionalidad.

En definitiva, el acto sancionatorio de la Administración debe de ir precedido *ad solemnitatem* por un procedimiento *ad hoc*, con los consiguientes efectos anulatorios que su inobservancia llevaría aparejados sobre la eventual imposición de una sanción[11].

2. ANTES DE LA APERTURA DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR: ACTIVIDADES PREVIAS DE COMPROBACIÓN

Antes del inicio del procedimiento sancionador se produce una actividad inspectora previa, esto es, una serie de actuaciones realizadas por la ITSS destinadas a comprobar el cumplimiento de la normativa del orden social. Pero estas investigaciones previas no forman parte del expediente sancionador, no son propiamente expediente administrativo, "sino un antecedente que la Ley faculta a la Administración para llevar a cabo y a la vista de lo procedente (…) el archivo de las actuaciones o la orden de incoación del expediente"[12]. Se trata, pues, de actuaciones que tiene lugar extramuros del procedimiento sancionador propiamente dicho "cuya finalidad no va más allá de una apreciación acerca de si, efectivamente, se han producido o no los hechos de que se tiene noticia y, en su caso, personas que hayan intervenido en aquéllos así como las circunstancias concurrentes en la producción de aquéllos y la intervención de éstas en los mismos, para poder así concluir, si hay motivos razonables para iniciar el procedimiento sancionador"[13].

Son actuaciones de comprobación que no podrán durar más de 9 meses (salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo) ampliables a otros 9 meses cuando ocurran una serie de circunstancias (complejidad, obstrucción o cooperación internacional)[14]. Asimismo, no se podrán interrumpir por más de 5 meses, salvo que la interrupción sea causada por el sujeto inspeccionado o personas de él dependientes. Si se incumplen tales plazos, además de no interrumpirse el cómputo de la prescripción, decaerá la posibilidad de extender el acta de infracción o de liquidación como consecuencia de tales actuaciones previas (sin perjuicio de la eventual responsabilidad de los funcionarios actuantes por no desarrollar la actuación en los plazos legalmente establecidos).

La actividad previa de comprobación podrá iniciarse por órdenes o iniciativas internas (administraciones con competencias en materia laboral o de Seguridad Social y los órganos superiores de la ITSS) o externas al propio organismo (otras Administraciones Públicas, organismos de la Seguridad Social, órganos jurisdiccionales o por denuncia de particulares o sindicatos).

Deberán prestar colaboración a la ITSS en las actividades previas de comprobación cualquier organismo público (INSS, TGSS, SPEE, INSST, etc) remitiendo toda la información de que dispongan cuando les sea requerida para el buen fin de la labor inspectora. Además, en la lucha contra el fraude (y contra las infracciones del orden social), también la AEAT cederá sus datos y antecedentes a la

[11] Así, Rodríguez Escanciano, S., "La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral", *Documentación administrativa* nº 282-283, 2008, p. 226.

[12] STS, sala de lo contencioso, de 24 de septiembre de 1976 (RJ 4564).

[13] Así, Montoya Martín, E., "Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado", *Documentación Administrativa* nº 280 -281, 2008, p. 197.

[14] Dicho de forma extensa, podrá ampliarse por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurran las siguientes circunstancias:
a) Cuando las actividades de inspección revistan especial dificultad y complejidad. Se entiende que se produce atendiendo al volumen de operaciones del sujeto obligado, por la dispersión geográfica de sus actividades, y en aquellos otros supuestos que indique una norma reglamentaria.
b) Cuando en el transcurso de estas se descubra que el sujeto inspeccionado ha obstruido u ocultado al órgano inspector alguna de sus actividades o de las personas que las desempeñen.
c) Cuando la actuación inspectora requiera de cooperación administrativa internacional.

ITSS. Finalmente, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes estarán obligadas a prestar su auxilio y colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el normal ejercicio de sus funciones[15].

Finalizadas las actuaciones inspectoras previas, y según sus resultados, se podrá adoptar alguna de las medidas siguientes:

a) Medidas que no llevan consigo la iniciación de un procedimiento sancionador, la mayoría de ellas son actuaciones de advertencia y requerimientos diversos de la ITSS[16]:

b) La iniciación del procedimiento sancionador, expediente de liquidación, devoluciones de beneficios sociales o similar: la extensión de actas de infracción y de liquidación. El procedimiento sancionador se inicia a través de un acto de incoación, que es un acto de trámite, que supone el impulso inicial para el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora. Este acto administrativo de trámite de incoación supone una individualización y particularización de la previsión tipificada de la infracción en la ley proyectándola sobre un sujeto al que se imputa como responsable[17].

3. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO "COMÚN" SANCIONADOR EN EL ORDEN SOCIAL

El procedimiento administrativo sancionador es el procedimiento que ha de tramitar la Administración Pública cuando pretende imponer una sanción administrativa, esto es, cuando ejerce la llamada potestad sancionadora. Potestad administrativa, la sancionadora, admitida en el art. 25.1 CE y reconocida con carácter general en la Ley 39/2015 a todas las Administraciones Públicas. Como tal potestad requiere para ejercerse de un procedimiento administrativo, "lo que supone que la Administración está siempre obligada por el ordenamiento jurídico a evacuar un procedimiento cuando pretenda dictar una resolución administrativa sancionadora"[18].

Según la situación de infracción frente a la que nos encontremos podremos encontrar particularidades en la tramitación del procedimiento. El objeto principal de este trabajo es analizar los distintos tipos de procedimientos "específicos" que se regulan en el RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.

No obstante ello, creemos necesario acercarnos a las reglas generales o comunes de tramitación para poder comprender las especialidades de los procedimientos específicos que más abajo será analizados y referidos a:

— Liquidación de deudas a la Seguridad Social.

— Procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social y de trabajadores autónomos solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad.

[15] Vid. Gutiérrez Trashorras, L. "Las obligaciones de auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* nº 128, 2017, pp. 128 y ss.

[16] Sobre el tema, vid. Fernández Orrico, F.J. "Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de las Inspección de Trabajo y Seguridad Social" en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 78, 2008, pp. 135 a 159; también De Val Arnal, J.J.: "Actuaciones de advertencia y recomendación", en AAVV Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social, Dirs. García Blasco, J. y Monereo Pérez, J.L., Comares, Granada, 2005, p. 666

[17] Vid, en sentido parecido, Esteve Pardo, J., *Lecciones de Derecho Administrativo, Marcial* Pons, Madrid, 2016, p. 171.

[18] En este sentido, Gosálbez Pequeño, H. *El procedimiento administrativo sancionador (Teoría y práctica)*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 14.

— Procedimiento sancionador derivado de la actuación previa de funcionarios técnicos habilitados por las Comunidades Autónomas con competencias en ejecución de la legislación laboral, y del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

— Del procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Administración General del Estado.

Los principios generales de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador en el orden social se recogen en el art. 52 de la LISOS, estableciéndose que el procedimiento sancionador y liquidatorio se ajuste a cuatro pasos o trámites esenciales:

— Iniciación de oficio por acta de la ITSS, salvo en el caso de imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones que se iniciará por la entidad gestora.

— Notificación de acta a los sujetos responsables, lo que dispondrán de un plazo de 15 días para formular las alegaciones que estimen pertinentes ante el órgano que sea competente para dictar la resolución.

— Si se hubiesen formulado alegaciones, previas diligencias necesarias, se dará nueva audiencia al interesado por término de 8 días, siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la existencia de hechos distintos a los incorporados en el acta.

— A la vista de lo actuado, por el órgano competente se dictará la resolución correspondiente. El principio de objetividad recogido en el art. 103 CE que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas exige que el órgano instructor quede desvinculado o no dependa jerárquicamente respecto del órgano que tenga atribuida la resolución.

Al ejercer la potestad sancionadora la Administración está actuando con el *ius puniendi* del Estado, lo cual afecta o puede afectar a ciertos derechos fundamentales de las personas, consagrados en el art. 24.2 CE, de ahí la necesidad de que tales derechos constitucionales deban estar garantizados y protegidos en el seno del proceso administrativo sancionador.

El art. 52 de la LISOS dicta las reglas generales que serán desarrolladas posteriormente por el RD 928/1998, en cualquier caso, esta norma deja clara las dos partes que tiene este procedimiento: la instrucción y tramitación que queda en manos de la ITSS y la resolución sancionatoria, cuyo responsable es la autoridad laboral competente. Esto es, los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que ha de encomendarse a órganos distintos (*ex* art. 63.1 de la Ley 39/2015)[19].

La resolución que imponga una sanción ha de adoptarse necesariamente a través de un procedimiento en el que quede salvaguardado el derecho de defensa, lo que lleva consigo la posibilidad de aportación y proposición de pruebas y la alegación de cuantos argumentos de descargo que pueda aducir la persona presuntamente responsable[20]. Y es que, como indica el Tribunal Constitucional, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, en los procedimientos administrativos sancionadores han de aplicarse las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24 CE, en sus dos apartados, no mediante una aplicación literal, sino "en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución" , por lo que

[19] Vid. Blasco Pellicer, Á., *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 121 y ss.

[20] STC 18/1981, de 8 de junio.

la aplicación de las garantías previstas en el art. 24 CE al procedimiento administrativo sancionador viene condicionada a que resulten compatibles con la naturaleza de dicho precepto.

3.1. *Iniciación del procedimiento sancionador a través de la instrucción*

De conformidad con el art. 1.2 de la LISOS las infracciones no podrán ser objeto de sanción sin previa instrucción del oportuno expediente (procedimiento administrativo específico) a propuesta de la ITSS.

Pues bien, tras la actuación inspectora y las debidas comprobaciones, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o efectuar requerimientos y expedientes liquidatorios para el pago de deudas a la Seguridad Social (incluyendo instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales obtenidas irregularmente).

La extensión de actas de infracción, cuando se constaten hechos constitutivos de infracción en el orden social, se producirá tras la actuación previa de inspección. Este acto de incoación que supone la redacción de un acta de infracción por parte de la ITSS es un acto de trámite, pero no debe ocultarse la relevancia de este por su incidencia respecto de los derechos a la defensa de la persona presuntamente responsable de la infracción (o de otros responsables solidarios o subsidiarios), así como del interés público por la debida persecución de las infracciones administrativas.

Por ello, la norma regula de forma minuciosa el acta de infracción en su contenido. Y ello, además de la forma, el acta cumple dos importantes funciones (relacionadas): la primera es que sirve para materializar el derecho a ser informado del contenido de la infracción y la segunda es que ha de portar la motivación del acto administrativo en el ámbito sancionador donde la Administración justifique su decisión, demostrando, acreditando o fundamentando la decisión que se propone[21]. Ambas cuestiones se relacionan con el derecho a la defensa[22], ya que como indica la STJUE Asunto C-500/2009, de 13 de julio, tenga conocimiento íntegro de las razones que han conducido al órgano competente a decidir el inicio de un procedimiento destinado a la determinación de su responsabilidad por la presunta comisión de una infracción administrativa[23].

De otro lado, ha de recordarse que pueden formalizarse y tramitarse de forma conjunta y simultáneamente las actas de propuestas de liquidación por los mismos hechos por los que se ha levantado un acta de infracción por infracciones graves[24]. De ello daremos cuenta más abajo.

Hay situaciones especiales en procedimientos específicos en los que también se recoge el derecho a ser informados de la acusación a los responsables con el objeto de que los mismos puedan defenderse, así:

— En los documentos de inicio de expedientes sancionadores por las entidades gestoras o servicios correspondientes de las Comunidades Autónomas, se comunicarán a los interesados los hechos u omisiones que se les imputen, la infracción presuntamente cometida, su calificación y la sanción propuesta, con expresión del plazo para que puedan formular alegaciones.

---

[21] En sentido parecido, Tirado Barrera, J.A. "Notas sobre el acto de inicio del procedimiento administrativo", REALA nº 16, 2021, p. 176, extraído de https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10979/12056 .

[22] Vid. Alarcón Sotomayor, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales,* Thomson-Civitas, Madrid, 2007, p. 108

[23] En especial, párrafos 37 a 39.

[24] Se han entendido, junto con otras, como por ejemplo las actas de liquidación, como modalidades singulares de las actas de infracción, aunque entiendo más bien que son situaciones especiales que han de ser contempladas en las actas más que modalidades especiales de las mismas, vid. Carratalá Teruel, J.L.: "En torno al nuevo procedimiento sancionador por infracciones en el orden social", *Tribuna Social* nº 66, 1996, pp. 79 y ss.

— Cuando el acta de infracción se practique como consecuencia de informe emitido por los funcionarios técnicos en materia de prevención de riesgos laborales, se incorporará a su texto el relato de hechos del correspondiente informe, así como los demás datos relevantes de éste.

Las actas extendidas por la ITSS tienen naturaleza de documentos públicos y los hechos constatados por los referidos funcionarios de la ITSS que se formalicen en las actas de infracción, observando los requisitos legales de contenido, tendrán presunción de certeza[25], sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados. Afortunadamente, el sistema probatorio como el español está basado en la libre valoración de la prueba, siendo el juzgador quien aprecie en su conjunto la totalidad de los medios probatorios aportados pudiendo valorarlos conjuntamente, pero tendrá que exponer en sus decisiones los motivos por los cuales un determinado medio probatorio generó en él una cierta convicción.

Se ha dicho que, con base al principio de eficacia de la Administración, recogido en el art. 103 CE, se reconoce la legitimidad de la atribución legal de la presunción de certeza o veracidad al contenido del acta, lo que se conecta también con la presunción de validez del acto administrativo[26].

La determinación del valor probatorio de las actas de inspección ha sido considerado como una de las cuestiones más relevantes de su régimen legal, siendo cierto que en el ámbito sancionador social a las actas se les presume veracidad, también lo es que ello admite prueba en contrario, ello ha de ser así porque las actas poseen un especial valor probatorio pero no son infalibles, pues conforme a las reglas de la sana crítica será una prueba más que deberá valorarse en el procedimiento sancionador[27], aunque en realidad la doctrina judicial nos tiene acostumbrados a tomar la "presunción de certeza" de las actas como un dogma casi indiscutible, un mandato legal que supone que el acta como medio probatorio debe ser considerado como acreditativo de los hechos allí descritos.

El art. 151.8 de la LRJS anteriormente indicado apunta a la presunción de certeza entendiéndola como una directriz al juez de cómo debe de valorar un concreto medio probatorio[28]. Dicho establecimiento legal de la presunción de certeza de las actas de inspección determina que el juzgador ha de tener por probados los hechos que constituyen las consecuencias jurídicas de esas normas, sin que sea necesario, en consecuencia, realizar un esfuerzo probatorio adicional y reduciendo con ello la exigencia de la actividad probatoria de la Administración, *contrario sensu*, al administrado, sujeto al que se le imputa los hechos que suponen la comisión de una infracción, le será más complicado el ejercicio de la prueba en contra para destruir dicha presunción de certeza.

3.2. *Tramitación del procedimiento*[29]

A) Notificación

Una vez realizado el pliego de cargos en el acta ha de notificarse a los responsables ya que la información de la acusación forma a través de la notificación forma parte del derecho a la tutela

[25] Sobre el tema, en general, *vid.* Cano Campos, T., "La presunción de veracidad de las actas de inspección", AAVV, *Función inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo,* Coord. J. J. Díez Sánchez, J.J., INAP, Madrid, 2013, p. 224. Y, de forma específica, García Rubio, M.A.*: La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

[26] Así, RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 205-206.

[27] Así, Fernández Ramos, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002, pp. 474-475.

[28] Nuevamente, Cano Campos, T., "La presunción de veracidad de las actas de inspección", op. cit., p. 230.

[29] Ha de recordarse que se establecen normas especiales de la tramitación de procedimiento de infracción respecto de suspensión de actividades o cierre de centro de trabajo en caso por motivos de prevención de riesgos laborales; respecto del procedimiento administrativo para declarar la responsabilidad empresarial por falta de medidas de

judicial efectiva en su vertiente administrativa. Y ello es importante ya que con ello se fijan los hechos y su calificación sin que, con posterioridad, la ITSS pueda realizar variaciones fácticas y jurídicas respecto del contenido inicial del acta.

Las actas de infracción (y en su caso de forma conjunta con las de liquidación) serán notificadas a las personas que sean presuntamente responsables de la comisión de la infracción en el plazo de 10 días hábiles contados a partir del término de la actuación inspectora, entendiéndose por ésta la de la fecha del acta[30].

En dicha notificación se advertirá que podrán formular escrito de alegaciones en el plazo de 15 días hábiles, contados desde el siguiente a su notificación, para lo que podrán acompañar cualquier tipo de prueba que estimen pertinente ante el órgano instructor del expediente[31].

En caso de formular alegaciones frente al acta, los responsables tendrán derecho a la consulta y vista de los documentos obrantes en el expediente, sin más excepciones que las necesarias para asegurar la confidencialidad del origen de cualquier queja, de conformidad con el artículo 15.c del Convenio número 81 de la OIT. Las alegaciones, como se sabe, suponen el ejercicio real del derecho de defensa frente al principio acusatorio ya que lleva consigo la posibilidad de que el presunto responsable de la infracción pueda rechazar los hechos imputados de los que se le acusa y también, en su caso, la calificación de éstos y la sanción propuesta, que ha conocido a través del acta y que, en dicho momento, rebate aportando las pruebas que estime oportuno al respecto.

En caso de no efectuar alegaciones, el acta de infracción podrá ser considerada propuesta de resolución.

B) Tramitación e instrucción del expediente

Se hace referencia, según la competencia en la materia, a la instrucción en el ámbito de las Comunidades Autónomas o de la Administración General del Estado (será la normativa de una u otra Administración la que determine los órganos competentes para los actos de instrucción y tramitación de los expedientes sancionadores).

Pero, respecto del procedimiento en sí es idéntico en forma y plazos. El órgano instructor del expediente deberá remitir la propuesta de resolución, junto con el expediente administrativo sancionador, al órgano competente para resolver con una antelación mínima de 15 días al del vencimiento del plazo para dictar resolución (que es de 6 meses, ampliables por circunstancias excepcionales, desde la finalización del acta de infracción).

— Si no se formulan alegaciones contra el acta de infracción, continuará la tramitación del procedimiento hasta dictar la propuesta de resolución que corresponda. Además, podrá reducirse la cuantía de la sanción en un 40% si el sujeto responsable manifiesta su voluntad de proceder al pago de la misma con carácter previo a la resolución.

seguridad y salud en el trabajo proponiendo el porcentaje de incremento que estime procedente, lo que es compatible con la responsabilidad administrativa, penal o civil que derive de los hechos constitutivos de la infracción; y, finalmente, respecto de la adopción de medidas cautelares en infracciones cometidas por entidades colaboradoras en la gestión del sistema de Seguridad Social. Sobre éstas, véase, Gámez Orea, M. "Sanciones del orden social y actas de liquidación de cuotas de Seguridad Social: notas sobre el nuevo reglamento de procedimiento", *Temas Laborales* nº 42, 1997 pp. 51 y ss.

[30] En caso de que se refiriera a solicitantes y beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social también se comunicará, de forma simultánea, al órgano o entidad gestora correspondiente, a efectos de la adopción de la suspensión cautelar prevista respecto de las prestaciones.

[31] Vid. Izu Belloso, M.J. "El 'pie de recurso' y la notificación de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública* nº 193, 2014, pp. 197 y ss.

— Si se formulan alegaciones contra el acta de infracción, y se realizan en tiempo y forma, el órgano instructor podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en 15 días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta[32]. Dicho informe valorará expresamente las pruebas aportadas, o que se hubiesen practicado, y las alegaciones producidas.

Recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo señalado para efectuar las mismas, el instructor podrá acordar la apertura del período de prueba.

Se producirá un trámite de audiencia ante el órgano instructor, antes de la propuesta de resolución, en un plazo de 8 días, cuando de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta. Tras este trámite de audiencia, en un plazo de 3 días, el sujeto responsable podrá formular nuevas alegaciones y tras ello quedará visto para la propuesta de resolución.

Si se produce un acta de infracción y un acta de liquidación conjunta, practicadas ambas por los mismos hechos, la presentación de alegaciones o de recurso contra una de ellas se entenderá como formulado también contra la otra, salvo que expresamente se manifieste lo contrario.

3.3. *La terminación: la resolución del procedimiento sancionador*

La resolución que imponga una sanción será el resultado final del procedimiento contradictorio y garantista que acabamos de examinar de forma sucinta.

En el plazo de 10 días desde el momento en el que finalice la tramitación del expediente, el órgano competente para resolver, previas las diligencias que estime necesarias, dictará la resolución motivada que proceda, confirmando, modificando (e incluso fijando sanciones accesorias) o dejando sin efecto la propuesta de sanción contenida en el acta. Si se dejase sin efecto, se ordenará el archivo del expediente y, en su caso, el levantamiento de las medidas de carácter provisional que hubiesen podido adoptarse. La motivación en la resolución es fundamental ya que conecta con la garantía del derecho a la defensa establecido en el art. 24.1 CE[33].

También es posible, aunque poco probable, que la resolución acuerde la anulación del acta cuando ésta carezca de los requisitos imprescindibles para alcanzar su fin, o cuando dé lugar a la indefensión de los interesados y no se hubiese subsanado en la tramitación previa a la resolución.

A) Caducidad del expediente y prescripción de las infracciones y de las sanciones

Ha de recordarse que se produce caducidad del expediente sancionador cuando no se haya resuelto el expediente por infracciones del orden social en el plazo de 6 meses, a contar desde la fecha del acta hasta la fecha en que se notifique la resolución. No computando las interrupciones por causas imputables a los interesados o motivadas por las causas legales de suspensión del procedimiento o por otras causas indicadas por la norma. Aunque, como ya advertimos, en circunstancias excepcionales, podrá acordarse la ampliación de dicho plazo máximo[34].

---

[32] Esta potestad se convierte en obligatoriedad de recabar informe cuando en las alegaciones se invoquen hechos o circunstancias distintas a los consignados en el acta, se alegue insuficiencia del relato fáctico de la misma o indefensión por cualquier causa.

[33] Vid. Navarro González, R. *La motivación de los actos administrativos,* Thomson Reuters, Aranzadi, Elcano, 2017, pp. 348 y ss.

[34] Es importantísimo recordar que la caducidad declarada de un expediente administrativo sancionador o liquidatorio no impide la iniciación de otro nuevo con identidad de sujeto, hechos y fundamentos, cuando la infracción denunciada o la deuda imputada no hayan prescrito. Para ello se tendrán que realizar nuevas actuaciones inspectoras y se habrá de practicar nueva acta de infracción o de liquidación.

De otro lado, el órgano que resuelva ha de tener en cuenta no solo la posibilidad de caducidad del expediente, sino también la prescripción de las infracciones y de las sanciones[35].

B) Notificación de la resolución

Las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores por infracciones de orden social serán notificadas a los interesados (también a otras personas o entidades, según el tipo de infracción cometida), advirtiéndoles todas las particularidades de la sanción y de los recursos que correspondan contra ellas, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos[36].

C) Atribución de competencias sancionadoras

A causa de la especial distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia social nos encontramos una doble situación, como ya vimos en la tramitación. Además, la competencia para resolver se determinará de acuerdo con la cuantía de la sanción propuesta en el acta de infracción[37].

4. TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN MATERIA DE INFRACCIÓN[38]

Dejando de una lado las normas específicas respecto de suspensión de actividades o cierre de centro de trabajo, recargo de prestaciones o medidas cautelares de entidades colaboradoras, los capítulos VI a IX del RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social recogen cuatro procedimientos específicos en materia de infracciones y sanciones:

— Liquidación de deudas a la Seguridad Social.

— Procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social y de trabajadores autónomos solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad.

— Procedimiento sancionador derivado de la actuación previa de funcionarios técnicos habilitados por las Comunidades Autónomas con competencias en ejecución de la legislación laboral, y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

[35] Vid., Blasco Pellicer, Á., *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 152 y ss.

[36] Recuérdese que no cabe recurso o acción en vía administrativa cuando el sujeto infractor hubiese hecho efectivo el pago de la sanción con carácter previo a la resolución. Asimismo, se remitirá copia del acto al funcionario que hubiere promovido el expediente. Nuevamente, vid. Izu Belloso, M.J. "El 'pie de recurso' y la notificación de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública* nº 193, 2014, pp. 197 y ss.

[37] En los supuestos de acumulación de infracciones será órgano sancionador competente de la totalidad de dichas infracciones el que lo sea para imponer la de mayor cuantía, a tenor de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, salvo que expresamente se disponga lo contrario.

[38] *In extenso, vid.* Cervilla Garzón, M.J. y Jover Ramírez, M.C.: *Manual básico de derecho administrativo sancionador del trabajo*, Tecnos, Madrid, 2018.

— Del procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Administración General del Estado[39].

De los cuatro existentes tres de ellos tienen relación directa con el sistema de Seguridad Social. De hecho, respecto del procedimiento por actuación administrativa automatizada, aunque aún no se ha determinado su campo o ámbito de actuación la Exposición de Motivos del Real Decreto 688/2021 ya ofreció alguna pista pues indica que el análisis masivo de datos para de detección del fraude permite conocer la existencia de incumplimiento de los sujetos obligados "especialmente en materia de Seguridad Social" que sean competencia de la Administración General del Estado (aunque, por supuesto, la norma no cierra la posibilidad a otras materias).

4.1. *De los expedientes de liquidación por deudas a la Seguridad Social*

En las actuaciones previas de comprobación resulta fundamental la coordinación de las entidades gestoras y de la TGSS como servicio común de la Seguridad Social con la ITSS (no solo respecto de los procedimientos de infracción referidos a la obtención de prestaciones del sistema de Seguridad Social de forma ilegítima, sino también ante los supuestos de infracción por falta de encuadramiento de los trabajadores y sus correspondientes actas de liquidación), coordinación que al menos a día de hoy podría decir que se ha conseguido a través de las distintas normas de carácter legal o reglamentario[40].

Pues bien, respecto de la liquidación de cuotas, la ITSS podrá formular propuestas de liquidación, actas de liquidación y requerimientos en relación con las deudas por cuotas y conceptos de recaudación conjunta a las personas físicas o jurídicas que así resulten responsables de conformidad con la normativa reguladora del sistema de Seguridad Social[41].

En estos supuestos, la ITSS podrá desarrollar actuaciones inspectoras de alcance supraprovincial, relativas a deudas por cuotas, pudiendo iniciar expedientes liquidatorios y sancionadores del mismo alcance, atribuyendo la competencia para efectuar la propuesta de resolución al Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección en cuyo ámbito funcional se hayan efectuado las actuaciones o, en su caso al Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Dirección Especial que, a estos efectos, tendrá la consideración de Inspección Provincial, siéndole de aplicación las atribuciones y cometidos establecidos para dichos órganos periféricos.

Además, las actas de infracción y liquidación que, en su ámbito funcional de actuación, practiquen los Subinspectores Laborales serán visadas por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social del que técnicamente dependan. En cualquier caso, se visarán respecto de las situaciones de falta de encuadramiento, en las diferencias por falta de cotización, en los casos de derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago o en la aplicación indebida de bonificaciones. También serán visadas las de infracción practicadas por los Subinspectores Laborales cuando correspondan a infracciones graves y muy graves en materias cuya vigilancia les esté atribuida, haciéndose constar tal circunstancia en el acta que se notifique al presunto responsable.

---

[39] Recientemente introducido por el artículo único del art. 16 del RD 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

[40] Sobre este problema desde una perspectiva y con una regulación anterior, véase, Mateos Beato, A. y Martín Jiménez, R. "Los problemas de coordinación procedimental de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con otros organismos del sistema público de Seguridad Social", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 78, 2008, pp.161 y ss.

[41] Sánchez Grande, A. y Mercader Uguina, J.R.: "El nuevo procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, T. II, 1996, pp. 898 y ss.

4.1.1. Propuestas de liquidación

Procederá propuesta de liquidación cuando la Inspección de Trabajo compruebe la falta total de cotización respecto de trabajadores dados de alta y no se hubieran presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario, así como por trabajadores en alta no figurados en tales documentos, aunque éstos se presenten dentro de dicho plazo.

Ha de recordarse que ello es una causa de reclamación de deuda, recogida en el art. 62 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, por lo que gracias a los mecanismos telemáticos establecidos en la actualidad (SILTRA) se produce la reclamación casi de forma automática por parte de la TGSS por lo que es complicado, aunque no imposible como se verá más abajo, que la ITSS actúe en esta situación. En el caso en que efectivamente se produzca la actuación de la ITSS, las propuestas de liquidación de la Inspección se comunicarán a la TGSS para que formalice las correspondientes reclamaciones de deuda.

La propuesta de liquidación realizada por la ITSS determinará, al menos, el sujeto obligado con sus datos de identificación, período de liquidación y circunstancias del descubierto, número de trabajadores afectados y su identificación, y forma en que se efectuó la comprobación inspectora. También contendrá esta propuesta la determinación del importe total de la liquidación (bases de cotización y tipos aplicables) además de los correspondientes recargos, siendo firmada por el Inspector o Subinspector actuante.

Podría darse lugar a la tramitación de dos expedientes de forma simultánea cuando al responsable de los descubiertos al que se realiza propuesta de liquidación se le descubriese por el funcionario actuante otra deuda por cuotas respecto de las que procediera un acta de liquidación (falta de alta de trabajadores, diferencias de cotización de trabajadores dados de alta o derivación de responsabilidad). En estos casos, la TGSS comunicará al Jefe de la Unidad Especializada de la Seguridad Social la formalización de la reclamación de deuda para coordinar la tramitación de ambos expedientes (y, en su caso, los sancionadores que concurriesen por los mismos hechos).

4.1.2. Actas de liquidación de cuotas

A) Causas de extensión de las actas de liquidación

De conformidad con el art. 65 del RD 1415/2004 que establece el Reglamento General de Recaudación en la Seguridad Social, procederá la extensión de actas de liquidación en las deudas por cuotas originadas por:

— Falta de afiliación o de alta de trabajadores en la Seguridad Social.

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

— Por derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago, cualquiera que sea su causa y en virtud de cualquier norma con rango de ley que no excluya la responsabilidad por deudas de Seguridad Social. En los casos de responsabilidad solidaria legalmente previstos, la Inspección podrá extender acta a todos los sujetos responsables o a alguno de ellos; en este caso, el acta de liquidación comprenderá el principal de la deuda a que se extienda la responsabilidad solidaria y los recargos, intereses y costas devengados hasta la fecha en que se extienda el acta.

— Aplicación indebida de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social, previstas reglamentariamente para la financiación de las acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo.

Son situaciones, como puede observarse, que no pueden ser detectadas directamente de la documentación que posee la TGSS, sino que es necesaria una actividad inspectora de comprobación para poder, tras la actuación, practicar un acta de liquidación.

En los tres primeros supuestos, la ITSS podrá formular requerimientos a los responsables del pago de cuotas adeudadas por cualquier causa, previo reconocimiento de la deuda por aquellos ante el funcionario actuante. En este caso, el ingreso de la deuda por cuotas contenida en el requerimiento deberá efectuarse en el plazo que determine la ITSS, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a cuatro meses. De incumplirse el requerimiento se procederá a extender acta de liquidación y de infracción por impago de cuotas.

B) Requisitos de las actas de liquidación

En modo parecido a las actas de infracción, a las actas de liquidación se le exigen una serie de requisitos mínimos[42]:

— Determinación del Régimen de Seguridad Social de aplicación y entidad con la que tuviese concertada la cobertura de las contingencias profesionales.

— Datos que identifiquen al sujeto o sujetos responsables, haciendo constar en su caso la existencia de presunto responsable solidario o subsidiario con sus datos y el motivo de la presunta responsabilidad.

— La descripción precisa de los hechos comprobados por el funcionario actuante como motivadores de la liquidación y los elementos de convicción utilizados para su esclarecimiento de que ha dispuesto en la labor inspectora, con referencia y las disposiciones infringidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados. Los hechos así consignados gozan de presunción de certeza, salvo prueba en contrario. Además, ha de indicarse de si por los mismos hechos se practica acta de infracción, cuestión que veremos más adelante.

— Los datos que hayan servido de base para calcular el débito (período de descubierto, relación nominal y grupo de cotización de los trabajadores afectados[43]; bases y tipos de cotización aplicados y cuantos otros datos pueda el funcionario actuante obtener o deducir a los fines indicados)[44]. En los casos de actas de liquidación por derivación

[42] Es necesario cumplir de forma rigurosa los requisitos procedimentales, entre ellos los de forma en las actas, entre otros aspectos, vid. Moreu Carbonell, E.: "Las especialidades del procedimiento sancionador en el orden social y para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social. ¿Excesos en la potestad inspectora?", *Actualidad Laboral* nº 19, 1999, p. 370.

[43] Si el grupo profesional o puesto de trabajo del trabajador no fuere conocida, se tomará como tal la que determine el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, en función de las actividades del trabajador en la empresa, en aplicación de la normativa laboral que en cada caso corresponda. En los casos de polivalencia funcional o de realización de actividades propias de dos o más puestos de trabajo, se estará a las que resulten preferentes en la forma antes indicada.

[44] En los supuestos en que los datos de los documentos de cotización discreparan de los contenidos en las comunicaciones de inscripción de empresa, afiliación, altas y bajas de trabajadores y variaciones de datos, el acta de liquidación se calculará a partir de los datos de estas comunicaciones, salvo que quedara probado en el expediente la validez de los datos contenidos en los documentos de cotización.

de responsabilidad, salvo en los casos de contratas y subcontratas[45], se indicará los datos referentes al período de deuda al que se refiere dicha situación (número total de trabajadores afectados y el importe mensual de la deuda más los recargos, intereses y costas correspondientes hasta la fecha en la que se extienda el acta). Las actas de liquidación se extenderán de acuerdo con la remuneración total que tenga derecho a percibir el trabajador o la que efectivamente perciba de ser esta superior debido al trabajo que realice por cuenta ajena y que debe integrar la base de cotización[46].

En los supuestos de actas de liquidación por aplicación indebida de bonificaciones y reducciones en las cuotas y/ o conceptos de recaudación conjunta se consignará el periodo de descubierto, el trabajador afectado y la cuantía de la bonificación o reducción practicada. De forma específica, cuando se trate de bonificaciones para la financiación de acciones formativas del subsistema de formación profesional continua, se hará constar la cuantía de la bonificación practicada y el periodo al que corresponda.

— Fecha del acta y firma del funcionario actuante y, en su caso, firma del inspector que la conforme con su visado[47].

— Pie de recurso, esto es, la indicación expresa de la posibilidad de alegaciones ante el correspondiente Jefe de la Unidad de la Inspección especializada en Seguridad Social, a las que se podrán acompañar las pruebas de que se disponga.

Damos por reproducidos aquí los comentarios que anteriormente realizamos respecto de la motivación de las actas y su valor probatorio.

C) Actas de liquidación concurrentes con actas de infracción por los mismos hechos[48].

Se produce cuando el procedimiento liquidatorio es concurrente con el acta de infracción. Esto es, cuando, por los mismos hechos, se estime que la conducta del sujeto presuntamente responsable se inscribe en el supuesto de hecho sancionable. No obstante, como se ha visto anteriormente, es posible que se levante únicamente el acta de liquidación cuando se estime por el funcionario actuante que la conducta empresarial no es merecedora de sanción "aunque lleve aparejada la liquidación de cuotas debidas por el sujeto responsable durante el período que se estime de prestación de servicios del trabajador"[49].

En tales casos de concurrencia se establece un procedimiento específico[50]:

[45] En los supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria en la contratación de obras o servicios previstos en el artículo 42 ET, las actas de liquidación contendrán todos estos datos que se indican para los casos de derivación de responsabilidad, y además la identificación de los trabajadores que hayan prestado servicios en la misma, o los criterios y medios utilizados para la imputación de la deuda si la identificación de los trabajadores ocupados no fuera posible.

[46] Cuando la ITSS no tenga posibilidad de 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 estuviese encuadrado el grupo o categoría profesional de los trabajadores a que se refiera el acta de liquidación, salvo en aquellos casos en que resulten de aplicación bases únicas.

[47] Esto es, las extendidas por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

[48] Vid., Vázquez González, I.: "El procedimiento para la liquidación de cuotas a la Seguridad Social", en AAVV, *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Aranzadi, Elcano, 1999, pp. 383 y ss.

[49] Nuevamente, Mateos Beato, A. y Martín Jiménez, R. "Los problemas de coordinación procedimental de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con otros organismos del sistema público de Seguridad Social", op. cit. pp.165.

[50] Salvo en el caso en el que se haya dado cuenta por la ITSS al Ministerio Fiscal de la posible concurrencia de indicios racionales de comisión de un delito referido a las deudas por cuotas a la Seguridad Social y conceptos asimilados o por disfrute indebido de prestaciones sociales o subvenciones públicas, en el que no cabrá la unificación de estos procedimientos de actas conjuntas de infracción y liquidación.

— Ambas actas habrán de cumplir los requisitos formales exigidos para cada una de ellas, que más arriba han sido detallados, aunque respecto de los hechos y otras circunstancias fácticas, las actas de infracción podrán remitirse al contenido del acta de liquidación, haciéndolo constar expresamente.

— La norma establece una limitación de motivos o causas de infracción en las actas de infracción ya que sólo cabrá la acumulación de infracciones cuando éstas se refieran a hechos con efecto liquidatorio en la correspondiente acta de liquidación.

— El procedimiento aplicable a ambas será conjunto, tomando como base el establecido para las actas de liquidación. La propuesta de resolución, por el Jefe de la Unidad Especializada, será única para ambas actas, fijándose de forma motivada los hechos probados, su calificación jurídica y la cuantía de la sanción propuesta. Ambas actas se practicarán con la misma fecha y se notificarán simultáneamente.

— Contra las mismas cabe recurso de alzada.

Como respecto de otras sanciones por infracción, en el caso de que el sujeto infractor de su conformidad con la liquidación practicada ingresando el importe de la deuda en el plazo establecido, las sanciones por infracción por los mismos hechos se reducirán automáticamente al 50 por 100 de su cuantía. Aunque, dicha posibilidad de reducción automática solo será aplicable en el caso de que la cuantía de la liquidación supere a la de la sanción propuesta inicialmente.

Finalmente, las resoluciones que recaigan en tales expedientes conjuntos se comunicarán al Jefe de Unidad Especializada de la Seguridad Social de la Inspección Provincial que haya emitido la propuesta de resolución, y se notificarán en forma a los interesados. En este caso, a la TGSS no se le considera como parte interesada, ni siquiera tiene previsto un trámite de audiencia o información durante la tramitación del procedimiento, eso sí, como se dirá posteriormente, una vez finalizada la tramitación se le comunicará el acta a la TGSS. Ello es algo contradictorio ya que el reglamento general de recaudación de la Seguridad Social reconoce a la TGSS la competencia exclusiva en gestión recaudatoria, por lo que su no participación durante la tramitación del acta de liquidación pugna "frontalmente con la literalidad y espíritu del precepto que, sin duda, pretende blindar las competencias de la TGSS en materia de gestión recaudatoria (y las actas de liquidación constituyen pieza esencial de ella) y, al mismo tiempo, evidencia que la ausencia de mecanismos de coordinación procedimental… puede producir efectos indeseados desde la perspectiva de la congruencia de las resoluciones a los efectos de la seguridad jurídica y la tutela jurisdiccional proclamadas constitucionalmente (arts. 9.3 y 24)"[51].

D) Notificación y resolución de las actas de liquidación

La ITSS, una vez finalizada la tramitación, notificará las actas de liquidación de cuotas al sujeto responsable, así como, en su caso, a los responsables subsidiarios o solidarios[52]. De conformidad con el pie de recurso establecido necesariamente en las mismas, tales responsables podrán formular alegaciones en el término de 15 días a contar desde la fecha de la notificación.

Pero no solo a los responsables, el acta de liquidación también será notificada a los trabajadores interesados o a los representantes unitarios si afectase a un colectivo de trabajadores. Y ello es importante ya que con ello se permite que los trabajadores disconformes con los períodos y bases de

[51] Cfr. Mateos Beato, A. y Martín Jiménez, R. "Los problemas de coordinación procedimental de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con otros organismos del sistema público de Seguridad Social", op. cit., pp.165 y 166.

[52] En el supuesto de responsabilidad solidaria las actas se tramitarán en el mismo expediente administrativo liquidatorio.

cotización recogidas en el acta o con la procedencia de la liquidación puedan formular alegaciones en las mismas condiciones que el presunto responsable[53].

Finalmente, el acta se comunicará de inmediato a la TGSS.

Los responsables podrán ingresar el importe de la deuda establecida en el acta de liquidación antes del vencimiento del plazo señalado para formular alegaciones, comunicando la justificación a la ITSS.

En caso de que se formulen alegaciones, podrá solicitarse informe al funcionario que formuló el acta y se dará vista y audiencia al alegante por plazo de 10 días para que exponga y pruebe lo que estime conveniente.

Si transcurrido el plazo para formular alegaciones no se hayan producido éstas, el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social efectuará propuesta de resolución. Ello supondrá o bien, lo que es más común, la elevación a definitiva de la liquidación practicada o bien la modificación o anulación del acta practicada. En cualquiera de los casos, la propuesta de resolución fijará de forma motivada los hechos probados y su calificación jurídica.

Esta propuesta de resolución deberá remitirse al órgano competente de la Dirección General o Provincial de la TGSS que dictará resolución, en un plazo máximo de 6 meses desde la fecha del acta, elevando a definitiva la liquidación que proceda o bien, lo que es menos común, modificando o anulando el acta practicada[54], la cual será notificada a los interesados.

En los supuestos de derivación de responsabilidad, el procedimiento recaudatorio podrá dirigirse contra cualquiera de los deudores solidarios recogidos en la resolución administrativa que se dicte o contra los subsidiarios, si concurriesen los supuestos legales para su exigencia.

Contra las resoluciones que establezcan la liquidación de deudas con la Seguridad Social basadas en el acta de liquidación cabe recurso de alzada ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto. Pero en cualquier caso los importes señalados en las resoluciones, sean o no objeto de recurso de alzada, deberán hacerse efectivos en la TGSS, hasta el último día del mes siguiente al de su notificación, iniciándose, en otro caso, el procedimiento de apremio (salvo que se garantice con aval bancario suficiente o se consigne el importe en la propia TGSS)[55].

Tales resoluciones agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.1.3. Requerimiento de pago de cuotas

Si la ITSS en el ejercicio de sus funciones comprobase la existencia de deudas por cuotas a la Seguridad Social o conceptos de recaudación conjunta, podrá requerir a quien estime sujeto

[53] El hecho de que no se haya notificado el acta de liquidación a los trabajadores afectados no afecta al "derecho a la defensa" de la empresa cuando ésta es la que recurre (STS, sala de lo contencioso, de 24 de febrero de 1997, RJ 1997/1117).

[54] Ha de tenerse en cuenta que en los casos en los que la TGSS anule o modifique las actas de liquidación, los funcionarios actuantes de la ITSS que iniciaron dichos expedientes liquidatorios, cuando estimen razonada y fundadamente que dicha resolución es manifiestamente ilegal y lesiva a los intereses generales, podrán promover ante el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social que tramitó dichos expedientes la formulación de propuesta de revisión de dicha resolución, ante el órgano de la Tesorería General de la Seguridad Social que la hubiese dictado.

En tales casos, el órgano de la TGSS competente, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, podrá declarar de oficio la nulidad de tal resolución, o promover la revisión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa en supuestos de anulabilidad, de acuerdo con el procedimiento regulado en el título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

[55] Si se hubiese interpuesto recurso de alzada contra el acto administrativo liquidatorio, y se hubiese garantizado su importe con aval suficiente o consignado el mismo, se suspenderá el procedimiento recaudatorio hasta los quince días siguientes a aquel en que se notifique la resolución recaída sobre el recurso de alzada.

responsable el pago de dichas deudas y el ingreso efectivo de las mismas sin tener que iniciar el expediente sancionador y liquidatorio en el caso de que dicho ingreso se produzca.

En este requerimiento, que podrá formularse mediante diligencia o mediante notificación de escrito ordinario, se determinarán o referirán los elementos sustanciales de la deuda para su regularización, el plazo o plazos para su ingreso efectivo en la Seguridad Social, y la obligación de justificación documental ante la Inspección de cada uno de los ingresos efectuados en los plazos establecidos al efecto en el requerimiento.

En caso de incumplimiento del requerimiento se produciría la práctica de las actas de liquidación e infracción o, en su caso, la comunicación al Ministerio Fiscal si se apreciase la concurrencia de indicios racionales de posible comisión de delito[56].

4.2. *Procedimiento para imposición de sanciones por infracciones de solicitantes o beneficiarios de prestaciones del sistema de Seguridad Social*

En este caso, como se dijo anteriormente, la competencia para sancionar las infracciones de los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social son las propias entidades gestoras, siendo el órgano competente la persona que ejerza la dirección provincial de las mismas.

Dentro de este procedimiento se encuentran tres tipos: para la imposición de sanciones leves y graves, para la imposición de sanciones muy graves y suspensiones cautelares y, finalmente, para la imposición de sanciones a los trabajadores autónomos beneficiarios de prestaciones por cese de actividad.

4.2.1. Procedimiento para la imposición de sanciones leves y graves a solicitantes o beneficiarios

Según el art. 52 de la LISOS el procedimiento sancionador se iniciará, siempre de oficio, por acta de la ITSS, no obstante, el procedimiento de imposición de sanciones, leves y graves, a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones a que se refiere la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, se iniciará por la entidad gestora.

Se iniciará este procedimiento por comunicación de la ITSS a la entidad gestora competente o bien como resultado de los antecedentes o datos obrantes en la propia entidad.

Es un procedimiento que no se inicia por un acta de infracción como tal, sino por un escrito de iniciación en el que se exponen los hechos constatados y como fueron comprobados los mismos, la infracción presuntamente cometida con expresión del precepto vulnerado, si ha habido reincidencia[57] y, finalmente, la propuesta de sanción[58].

Este procedimiento sancionador puede llevar consigo la suspensión cautelar del disfrute de la prestación, que en el supuesto de prestaciones o subsidios por desempleo supondrá la interrupción del abono de la prestación económica y de la cotización a la Seguridad Social.

---

[56] Tal comunicación no suspenderá la tramitación y finalización de los expedientes liquidatorios ni a las eventuales actuaciones administrativas posteriores para su exacción.

[57] Existirá reincidencia cuando el sujeto responsable cometa una infracción del mismo tipo y calificación que otra ya sancionada en firme en el plazo de los 365 días anteriores al de comisión de la que se examine. En caso de reincidencia se agrava la calificación de la sanción que se proponga.

[58] Vid. Fernández Bermúdez, J. y Román Vaca, E. "El procedimiento sancionador en materia de Seguridad Social por infracciones leves y graves de trabajadores, beneficiarios y solicitantes de prestaciones", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía* nº 4, 1996, pp. 1233 y ss.

Para evitar la indefensión, el escrito de iniciación del procedimiento sancionador y, en su caso, la determinación de la suspensión cautelar de la prestación que venía percibiéndose, se notificará por la entidad gestora al sujeto responsable.

Desde dicha notificación se abre un plazo de alegaciones de 15 días hábiles al presunto infractor para que, por escrito, manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere necesarias, pudiendo, en este plazo, solicitar el examen de la documentación que fundamente la iniciación del procedimiento sancionador.

Tras este plazo, se hayan realizado o no alegaciones, el órgano competente dictará la resolución correspondiente, que pondrá fin a la vía administrativa, y que deberá notificarse al sujeto responsable. Dicha resolución es inmediatamente ejecutiva y recurrible ante los órganos jurisdiccionales del orden social.

Si no se impusiese sanción, se reanudará de oficio la percepción de las prestaciones suspendidas cautelarmente, incluso con atrasos, siempre que el beneficiario reúna los requisitos para ello, o desde o hasta el momento en que estos concurran.

En caso de que se imponga sanción, ésta sustituirá a la suspensión cautelar si ésta se hubiese adoptado. Además, si se impusiera sanción de suspensión de la prestación o subsidio por desempleo supondrá la reducción del período de cotización a la Seguridad Social por tiempo igual al de la suspensión acordada.

4.2.2. Procedimiento para la imposición de sanciones muy graves y de suspensión cautelar

En estos supuestos el procedimiento se inicia con un acta de infracción de la ITSS que, al ser muy grave, llevará consigo la propuesta de extinción de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.

Una copia de esta acta se remitirá a la entidad gestora competente para que proceda, en su caso, a la suspensión cautelar de las prestaciones o subsidios, cosa que se notificará al interesado y que se mantendrá hasta la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

Al tratarse las entidades gestoras de la Seguridad Social (INSS, ISM y SEPE) organismos autónomos administrativos de la AGE, el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones por infracciones muy graves de los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones será el mismo que el establecido de forma general para la tramitación y resolución de aquellos expedientes sancionadores en materia de competencia de la Administración General del Estado y que más arriba explicamos.

Resuelto el expediente sancionador con la imposición de la sanción por falta muy grave, y habiendo agotado la vía administrativa, la entidad gestora reclamará los importes indebidamente percibidos conforme a la normativa de aplicación.

4.2.3. Procedimiento para la imposición de sanciones referidas a la prestación por cese de actividad

De forma paralela a la protección por desempleo para los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores autónomos solicitantes o beneficiarios de prestaciones por cese de actividad que cometan una infracción en su obtención o mantenimiento podrán ser sancionados.

En tal caso el procedimiento de imposición de sanciones en tales situaciones se iniciará por acta de infracción de la ITSS (no por escrito de iniciación).

A pesar de ser prestaciones gestionadas en su inmensa mayoría por las Mutuas Colaboradoras de las Seguridad Social (para los trabajadores del mar, en cambio, por el Instituto Social de la Marina), el procedimiento sancionador en este caso también va a seguir las reglas generales de tramitación (e

incluso contenido de las actas) establecido para el ámbito de la AGE, con las particularidades que a continuación se indicarán.

Pues bien, instruido el expediente, el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social lo elevará con la propuesta de resolución al órgano competente para dictar la resolución. En el caso de que la gestión de la prestación corresponda a una Mutua Colaboradora, se le comunicará la propuesta de resolución, para su conocimiento.

Cuando se trate de infracciones muy graves, el Jefe de la Unidad Especializada remitirá, en su caso, propuesta de suspensión cautelar del disfrute de la prestación, sobre la que deberá pronunciarse el órgano competente para resolver. Si el órgano competente acordara la suspensión se interrumpirá el abono de la prestación económica y de la cotización a la Seguridad Social[59].

Las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores se comunicarán a los sujetos responsables, en su caso, a la Mutua Colaboradora y a la ITSS[60] y serán susceptibles de recurso ante el Ministro responsable o competente por razón de la materia.

4.3. *Procedimiento sancionador derivado de la actuación previa de funcionarios técnicos habilitados en materia de seguridad y salud laboral*

Como es conocido, la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales exige la adopción de las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la ITSS por parte de la AGE y de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Para la contribución al desarrollo de las actividades y actuaciones preventivas de las empresas entre otros cometidos se asignarán funcionarios técnicos habilitados para que ejerzan labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales y que, además "podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo" que, de forma paralela y complementaria a la ITSS, podrán realizar requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales.

Si a resultas de las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud laboral, y tras el requerimiento de subsanación no cumplido efectivamente por la empresa, el funcionario técnico habilitado de la Comunidad Autónoma remitirá informe a la ITSS[61], en el que se recogerán los hechos comprobados (y que gozan de la misma presunción de certeza que las actas de la inspección), a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera.

Esto es, lo que se requiere es un previo requerimiento de subsanación de las deficiencias observadas y si en posterior visita se deduce el incumplimiento del requerimiento realizado, se pone en marcha el procedimiento de comunicación a la ITSS a través de un informe en el que se recogerán los hechos comprobados a los efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción.

El acta de infracción que se genere como consecuencia del informe emitido por el técnico habilitado hará mención expresa de dicha circunstancia, indicándose que se actúa por expediente administrativo. Por supuesto, el acta de infracción ha de contener todos los requisitos exigidos a la

[59] En el supuesto en que la gestión de la prestación por cese de actividad corresponda a una Mutua Colaboradora, el órgano competente para resolver remitirá copia del acuerdo de suspensión cautelar al órgano gestor para que proceda a hacer efectiva la misma, suspensión que se mantendrá hasta la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

[60] Dichas resoluciones serán también comunicadas al Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social en la que se hubiera iniciado el procedimiento sancionador correspondiente.

[61] O, en su caso, los técnicos del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuando se trate de lugares o centros en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

misma y que anteriormente se comentaron y, especialmente, se harán constar los elementos suficientes de comprobación y de convicción para efectuar la propuesta sancionadora.

Las particularidades en estas actas de infracción de modo principal se refieren a la circunstancia de la colaboración del técnico habilitado[62]:

— la necesidad de expresar en el acta la identificación del técnico habilitado actuante que emitió el informe (con expresión de su habilitación)

— el relato de los hechos será el del correspondiente informe sobre éstos, conforme a la comprobación realizada por el citado técnico habilitado, y se consignarán igualmente los demás datos contenidos en el informe que tengan relevancia para la tipificación y calificación de la infracción, y de graduación de la propuesta de sanción que el inspector considere procedentes;

— los medios utilizados por el funcionario técnico habilitado en su comprobación;

— la fecha y el contenido del requerimiento de subsanación de la infracción observada, emitido por el técnico habilitado actuante, así como la fecha en que comprobó e hizo constar documentalmente su incumplimiento.

Es curioso que, respecto de estas actas de infracción, el art. 41 del RD 928/1998, recuerda expresamente (reiterando en cierto modo el art. 9.3 LPRL) que si se encuentran formalizadas con arreglo a los requisitos y particularidades anteriormente señalados, tendrán presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en ellas que se correspondan con los que hayan sido constatados y reflejados en su informe por los funcionarios técnicos habilitados de las Administraciones públicas, salvo prueba en contrario.

Finalmente, la tramitación de los expedientes sancionadores iniciados por actas de infracción derivadas de la actuación previa de técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales es la misma que las de carácter general en el ámbito de las Comunidades Autónomas (ya que se trata de una competencia de tales entidades), con la única particularidad de que si se formulasen alegaciones que afecten al relato fáctico de aquélla, el órgano competente para resolver podrá recabar informe ampliatorio del técnico habilitado que realizó las actuaciones comprobatorias, que lo emitirá en quince días.

4.4. *Procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la AGE*[63]

Los avances de las nuevas tecnologías, especialmente a través del "big data", el análisis estructurado de los mismos a través de las técnicas de "data mining", y la inteligencia artificial que puede desarrollar sistemas de búsqueda intensiva de información, permite un tratamiento masivo de los datos, que, junto con la aplicación de algoritmos, podría ofrecer soluciones, adoptando decisiones, y ofreciendo respuestas o resoluciones automatizadas. En este orden de cosas, las Administraciones públicas están sirviéndose de los procesos de digitalización para tramitar ciertos procedimientos o

[62] Otra particularidad, aunque menos relevante, es que dichas actas no exigirán el reflejo del código de cuenta de cotización o del número de identificación de autónomos.

[63] Este procedimiento es el más reciente, pues ha sido incluido por el RD 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el RD 928/1998, de 14 de mayo. Seguimos en este apartado, Álvarez Cortés, J.C. "E-Administración en la Seguridad Social", AAVV, Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización, (Dir. López Cumbre), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 279 y ss.

actos administrativos. No es algo nuevo, el cruce de datos para la obtención de información lleva produciéndose desde hace muchos años en nuestras Administraciones Públicas, especialmente a nivel de Administración General del Estado, lo nuevo quizás sean las nuevas herramientas y aplicaciones informáticas y electrónicas que permiten manejar mayor volumen de datos y sistematizarlos para llegar a conclusiones que podrían tener efecto en determinados ciudadanos o grupos de ciudadanos.

Las nuevas tecnologías han permitido, en distinto grado, automatizar un elevado número de procesos y procedimientos y ha simplificado considerablemente el trabajo interno desarrollado por muchos departamentos. Este tipo de actuaciones no tiene por qué referirse de forma exclusiva a un procedimiento administrativo, al menos en el sentido estricto del término, sino a cualquier tipo de actividad, incluso informativa, por ejemplo, los llamados servicios de respuesta inmediata, como la obtención en línea de un certificado (una vida laboral, un certificado de pensionista o uno de retenciones, etc.), son actuaciones administrativas automatizadas que no se encuentran encuadradas en un procedimiento administrativo en sentido propio.

La introducción de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la inteligencia artificial y el desarrollo de competencias digitales y algoritmos en la gestión de datos permite agilizar las tareas de la función de control e inspección de la ITSS[64].

Según el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) de 2019, el último publicado en su web, la ratio de este personal en España tiene un registro superior al recomendado por la Organización Internacional del Trabajo, que establece que en los países desarrollados debería de haber al menos un Inspector de Trabajo por cada 10.000 trabajadores, y nuestra media nacional se sitúa en uno por cada 19.000[65]. Evidentemente, la incorporación de nuevas tecnologías, desde hace tiempo, ha venido muy bien para mejorar la eficiencia en las actuaciones especialmente en los actos formales, de trámite, o situaciones que no requieran la intervención personal del inspector.

El art. 53.1 a) del Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social ha recibido una pequeña adición por la DF 4ª del RD-ley 2/2021, de 26 de enero, que ha provocado muchas reflexiones en la doctrina. Así, en el texto vigente, las actas de infracción ya no solo incluirán los hechos constatados por el Inspector o Subinspector laboral actuantes, sino que podrán ser extendidas en el marco de actuaciones administrativas automatizadas, en las que se haga constar "los hechos constitutivos de la infracción cometida".

Consecuencia de ello ha sido la adopción del Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto, que modifica el reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas, que entrará en vigor a primeros de enero de 2022, que incluye un capítulo IX, arts. 43 a 48, denominado "del procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Administración General del Estado", en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

Lo primero que hace el art. 43 del RD 928/1998, en su redacción dada en 2021[66], es definir lo que entiende por actividad automatizada, esto es, "cualquier actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la que la intervención del personal con funciones inspectoras se produzca de forma indirecta".

---

[64] En este sentido, Elena García, J.A. "La inspección de trabajo y las tecnologías de la información y de la comunicación: retos y oportunidades", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* nº 128, 2017, pp. 278 y ss.

[65] https://www.mites.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/index.html

[66] Vid. Cabero Morán, E. "Reconocimiento de responsabilidad y actuación administrativa automatizada en el procedimiento sancionador social (el Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto)", *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales* nº 82, 2021.

Para que pueda llevarse a cabo es necesario que se establezca y autorice previamente por resolución del Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que será publicada en sede electrónica. En dicha resolución se indicará:

— la determinación de los supuestos en los que se hará uso de dicha actuación,

— el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad del sistema de información,

— el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

Pues bien, en el ámbito de la AGE, la ITSS, mediante actuaciones administrativas automatizadas, podrá generar actas de infracción de conformidad con los datos, antecedentes e informes que obren en dicho sistema, así como en las bases de datos de las entidades que le prestan su auxilio y colaboración. De otro lado, también se podrán generar de forma automatizada las propuestas de resolución que procedan cuando no se hayan presentado alegaciones contra las actas.

En las actuaciones administrativas automatizadas, la actividad previa de comprobación se iniciará por orden del Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esta orden se emitirá para la realización de cada conjunto de actuaciones de la misma naturaleza y en ella se indicarán los criterios a seguir en su preparación y ejecución, así como el órgano encargado de su realización.

Las actas de infracción en actuaciones administrativas automatizadas habrán de contener los requisitos generales establecidos, a excepción de los que se refieren directamente a la intervención de un funcionario actuante (y su identificación y firma) y a la comprobación de los hechos y criterios de graduación (ya que la misma no ha sido realizada por un funcionario actuante).

Ello no significa que el acta no deba reflejar los hechos comprobados resultado de la actuación administrativa automatizada, pues todas las actas de infracción exigen la comprobación de hechos, con expresión de aquellos que sean relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta. La diferencia es que en las actas que provengan de procedimientos no automatizados ello provendrá de la actividad humana, a través de una persona física que es el funcionario actuante, mientras que en las actas de actuaciones administrativas automatizadas ello lo hace una máquina, por lo que habrá de indicarse de forma expresa que se trata de una actuación de este tipo que ha sido iniciada mediante expediente administrativo. Asimismo, las actas deberán ir firmadas con el Sello Electrónico Cualificado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Una vez realizadas, las actas de infracción deberán ser notificadas al presunto sujeto responsable en el plazo de 10 días hábiles desde la fecha del acta. A partir de este momento, como ha de indicar el pie de recurso, se abre un plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente a su notificación, para formular alegaciones acompañando las pruebas que estimen pertinentes ante el órgano instructor del expediente.

También puede ocurrir que, tras la notificación, el sujeto responsable procediese al pago de la sanción propuesta en el acta en el plazo señalado para formular alegaciones, por lo que operaría el mecanismo de reducción del importe de la sanción en un 40 por ciento[67]. Y ello daría por concluido el procedimiento ya que el pago lleva implícito el reconocimiento de la responsabilidad y la renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa.

[67] A estos efectos y junto con el acta de infracción, se facilitará al presunto responsable la correspondiente carta de pago en la que se aplicará la citada reducción.

En el caso de no efectuar alegaciones ni proceder al pago "anticipado", el acta de infracción será considerada propuesta de resolución, lo que finaliza la ordenación del expediente y supone la remisión al órgano competente para resolver.

En cambio, si se formulase alegaciones en las que se expongan hechos o circunstancias distintos a las consignadas en el acta, se alegase sobre la insuficiencia del relato fáctico de dicha acta o sobre la indefensión por cualquier causa, deberá asignarse el expediente a un actuante con funciones inspectoras, para que informe sobre las mismas[68]. Emitido el correspondiente informe ampliatorio, se continuará el procedimiento hasta su resolución.

Aún no se ha clarificado en qué o cuáles van a ser las nuevas actuaciones o procesos automatizadas en las actas de infracción pero queda claro que los mismos deben de ponderar entre las obligaciones que constitucionalmente se atribuyen en el artículo 103 CE a las Administraciones Públicas[69] (servir con objetividad los intereses generales y actuación de acuerdo con el principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho) y otros derechos consagrados en la Constitución (intimidad, interdicción de la arbitrariedad en la actuación de la Administración, garantías en el ejercicio de la potestad sancionadora, etc.)[70]. Aumentar la eficiencia administrativa no puede serlo a costa de un detrimento de las garantías de los administrados, de ahí la necesidad de hallar un punto de equilibrio que ofrezca seguridad jurídica en el uso de las distintas aplicaciones y uso de los algoritmos e inteligencia artificial en los procedimientos administrativos[71]. La norma para conjugar las garantías jurídicas de los ciudadanos con los procedimientos automatizados, en el marco jurídico del art. 41 de la LRJSP, lo único que exige es una Resolución de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, para mi insuficiente ya que creo que tales procedimientos deberían de recogerse de forma expresa en una norma con rango legal y ello porque de todos los trámites susceptibles de digitalización "los relacionados con las imposición de sanciones son los más delicados, en la medida que afectan a la facultad de *imperium* más contundentes de las ejercitadas por la Administración y a las que tradicionalmente el ordenamiento jurídico ha puesto mayores condicionantes y garantías jurídicas"[72].

A pesar de no haberse aclarado cuáles van a ser las actuaciones automatizadas de actas de infracción la Exposición de Motivos del Real Decreto 688/2021 ya ofrece alguna pista pues indica que el análisis masivo de datos para de detección del fraude permite conocer la existencia de incumplimiento de los sujetos obligados "especialmente en materia de Seguridad Social" que sean competencia de la Administración General del Estado (aunque, por supuesto, la norma no cierra la posibilidad a otras materias). El problema, nuevamente, será determinar en qué ocasiones la

[68] En caso de que dicha asignación recaiga en Subinspector o Subinspectora Laboral, el informe deberá contar con el visado del Inspector o de la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social del o de la que técnicamente dependan, cuando correspondan a actas por infracciones graves y muy graves.

[69] Aunque el Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social se queja de esta regulación ya que entienden que "un robot no puede sustituir a los funcionarios de la inspección de trabajo" y que la automatización de las sanciones rompe con los principios de legalidad, seguridad jurídica, eficiencia, neutralidad e imparcialidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. https://www.asnala.com/media/docs/corona/573-SITSS-AUTOMATIZACION-SANCIONES.pdf, consultado en octubre de 2021. Pero lo cierto es que procedimientos similares se han impuesto en otros organismos con potestad sancionadora y han sido avalados por los tribunales.

[70] No tanto el art. 18.4 CE referido a la protección de datos de carácter personal ya que el desarrollo comunitario y legal permiten excepciones al tratamiento de datos de carácter personal cuando afecten a objetivos importantes del interés público general o intereses económicos o financiero e incluso de la Seguridad Social (art. 23 Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de datos. Además, de que las cuestiones referidas a la automatización de procedimientos sancionadores los infractores son personas jurídicas a los que no se aplica esta legislación concreta.

[71] En sentido parecido, Cerrillo Martínez, A., "El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho Administrativo. ¿Nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?", *Revista General de Derecho Administrativo* nº 50, 2019, p. 8.

[72] Así lo indica, Cruz Villalón, J. en "Algoritmo, digitalización y sanciones laborales 'automatizadas'", https://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/03/algoritmo-digitaliacion-y-sanciones.html, consultado en octubre de 2021.

constatación de tales incumplimientos no requiera en el procedimiento sancionador la intervención directa de un funcionario de la ITSS.

En cualquier caso, el establecimiento de un sistema automatizado que permite la ausencia o falta de intervención de un funcionario de la ITSS en las actuaciones comprobatorias no ha llevado la modificación necesaria de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de ITSS que no contempla la existencia de procedimientos automáticos sancionadores, de hecho, y como ejemplo, la comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Públicas (a la que se refiere el art. 21.2 de la Ley 23/2015) ha de hacerse, por el tenor de la norma (art. 3.1), por una persona funcionaria integrante de la ITSS. No parece que cupiera una comprobación, en este caso, "automática", lo que hubiera exigido la modificación de la Ley 23/2015 y con una norma con rango de ley (por tratarse de la regulación de la potestad sancionadora pública) modificar esta norma "para incluir como forma de inicio de las actividades inspectoras, el uso de algoritmos determinados por la Dirección General de la ITSS"[73].

El que el art. 43 del Real Decreto 928/1998, introducido por el Real Decreto 688/2021, indique que será, a través de Resolución del Director del Organismo Estatal ITSS, el vehículo normativo de determinación de los supuestos en los que se pueda utilizar la extensión de actas de infracción de manera automatizada (independientemente de que se indica los órganos competentes para el diseño de la programación y su control y el órgano responsable a efectos de impugnación) sigue ofreciendo dudas de si ello podría entenderse acorde con el principio de legalidad que se exige en este ámbito (especialmente, porque una norma de rango legal tendría que haber sido la que hubiese delimitado el ámbito objetivo o material donde podrían adoptarse tales procedimientos automatizados -y también la regulación de los mismos, siendo insuficiente, a mi juicio, el Real Decreto 688/2021-). De hecho, se ha dicho que la introducción de estos procedimientos automatizados conlleva dudas en que respecto de que pueda suponer algún tipo de "reducción de las garantías jurídicas de los administrados"[74].

Mientras no se entienda *ultra vires* tal precepto por un Tribunal, tendría que explicarse en la Resolución de forma suficiente las razones que justifican y avalan la necesidad o posibilidad es establecer la automatización del proceso sancionador en una determinada materia. Y es que la aplicación del algoritmo en procedimientos sancionadores, reforzados con elementos de inteligencia artificial puede hacer que los creadores de los mismos pierdan el control de los mismos, especialmente los llamados algoritmos de "caja negra" donde el usuario no puede ver la forma interna de funcionamiento del algoritmo, pero tampoco el autor cuando la inteligencia artificial termina por corregirse a sí misma, además de que los algoritmos que analizan cantidades ingentes de datos son, de un lado, propensos a omitir irregularidades y, de otro, a cobijar "sesgos ocultos"[75].

En cualquier caso, estos procedimientos, como ocurre también respecto de otros ya adoptados en el ámbito de la AEAT, y de conformidad con la regla general establecida en el art. 85 de la LPAC[76], llevan aparejados *ex* arts. 46.2 y 47 Real Decreto 928/1997, incluidos por el Real Decreto 688/2021, la reducción del importe de la sanción en un 40% cuando el responsable pagase la sanción propuesta en el plazo de alegaciones, lo que dará por concluido el procedimiento (llevando implícito el

[73] En este sentido, Gómez Arbós, J., "Dudas interpretativas sobre los procedimientos automáticos sancionadores", *Jurisdicción Social, Revista de la Comisión lo Social de Juezas y Jueces para la Democracia*, nº 225, 2021, p. 30

[74] Goerlich Peset, J.M., "Decisiones administrativas automatizadas en materia social: algoritmos en la gestión de la Seguridad Social y en el procedimiento sancionador", *Labos. Revista de Trabajo y Protección Social* nº 2, 2021, p. 27.

[75] Vid. Beltrán De Heredia Ruiz, I., Big data, algoritmos y actas de infracción automatizadas: ¿un nuevo paradigma en la imputación de responsabilidad en el procedimiento sancionador del orden social? 29 abril, 2021, en https://ignasibeltran.com/2021/04/29/big-data-algoritmos-y-actas-de-infraccion-automatizadas-un-nuevo-paradigma-en-la-imputacion-de-responsabilidad-en-el-procedimiento-sancionador-del-orden-social/

[76] Esta norma es lo que da amparo a la regulación establecida en el Real Decreto 688/2021, ya que la STC 76/1990, de 26 de abril, exigía que la norma para establecer la renuncia a interponer un recurso administrativo habría de tener rango de ley.

reconocimiento de responsabilidad y la renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa[77]).

A simple vista, donde mayor juego daría el procedimiento automatizado con la utilización de la minería de datos sería en las fases previas de la investigación, ya que la sistematización y ordenación de datos, con el cruce de los correspondientes entre diversas Administraciones Publicas (ha de recordarse que la Administración actuante podrá consultar o recabar cualquier dato no cabiendo oposición por el interesado en el marco de ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección) sería tremendamente útil para detectar el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social por parte de las empresas y trabajadores. En la fase de propuesta de sanción, que es en la que ha operado el funcionario de la ITSS hasta ahora, podría operar este tratamiento o procedimiento automatizado en las actuaciones que no conlleven consigo una decisión que provenga de una valoración jurídica que requiera un razonamiento humano (por ejemplo, en la infracciones sobre incumplimiento de datos documentales o formales o de plazos o respecto de cierto tipo de infracciones respecto de las que no cabría discrecionalidad alguna por parte de la ITSS). Finalmente, el procedimiento automatizado no puede sustituir los trámites de alegaciones ni tampoco podría sustituir la decisión del organismo encargado de dictar la resolución sancionadora, ni tampoco respecto de la contestación de los recursos administrativos interpuestos frente a la sanción impuesta[78].

Evidentemente, estas actas no gozarían de la presunción de veracidad (ya que esta se fundamenta en apreciaciones subjetivas de un funcionario actuante, que no tiene el algoritmo) y, repetimos, nunca podrían extenderse respecto de materias que deban de sustentarse en juicios de valor y apreciaciones subjetivas que hayan de emitirse por el funcionario actuante, lo cual es muy habitual en la actuación de la inspección que ha de determinar la responsabilidad del infractor en base a la exigencia de culpa o dolo, aunque sea levísima, para poder sancionar y ello es importante porque afecta a un elemental derecho en el ámbito sancionador: la presunción de inocencia[79].

En definitiva, que parece que en principio cabría asignar a estos procedimientos automatizados a incumplimientos de carácter leve que se deduzcan de la información que puedan tener las entidades gestoras o el servicio común de la Seguridad Social y otras, de graduación superior, como por ejemplo la falta de ingresos de las cotizaciones en plazo, cuya detección es automática por el "sistema de liquidación directa" (aunque seguimos pensando que la selección de los procedimientos sancionadores automáticos tendría que adoptarse en una norma con rango de ley).

Quizás, se haya dado demasiada importancia a los posibles efectos de la automatización en los procesos sancionadores producida por el Real Decreto ley 2/2021, de 26 de enero, a pesar de que dicha forma de actuar ya se encuentra en vigor en otros procedimientos sancionadores de otras ramas del ordenamiento, estamos de acuerdo con el prof. CRUZ VILLALÓN, en el sentido de que es plenamente defendible la viabilidad y conveniencia de la utilización de estos sistemas automatizados a ciertos, no a todos, procedimientos sancionadores con las debidas garantías de resto a los derecho e intereses legítimos en juego[80] y, especialmente, el cumplimiento del principio de legalidad.

---

[77] Aunque dicha renuncia no lo es para las acciones judiciales ya que podría justificarse el porqué de haber actuado usando el mecanismo de reducción del importe por pago de la sanción. Vid SSTS de la sala de lo contencioso de 27 de enero de 2021 y de 18 de febrero de 2021

[78] *In extenso*, véase, nuevamente Cruz Villalón, J.: "Algoritmo, digitalización y sanciones laborales 'automatizadas'" https://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/03/algoritmo-digitaliacion-y-sanciones.html

[79] Vid., nuevamente, Gómez Arbós, J. "Dudas interpretativas sobre los procedimientos automáticos sancionadores", op. cit. pp. 31 a 33.

[80] Nuevamente, en "Algoritmo, digitalización y sanciones laborales 'automatizadas'" https://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/03/algoritmo-digitaliacion-y-sanciones.html

5. BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Coord. Monereo Pérez, Tecnos, 2ª Ed, Madrid, 2016.

Álvarez Cortés, J.C. "La tramitación del expediente sancionador", en AAVV, *Derecho Administrativo Sancionador Socio-Laboral*, Dirs. Monereo, Moreno, Vila y Márquez, Coords. Rivera y Ortega, Ed. Laborum, Murcia, 2023.

Álvarez Cortés, J.C. "E-Administración en la Seguridad Social", AAVV, Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización, (Dir. López Cumbre), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

Alarcón Sotomayor, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales,* Thomson-Civitas, Madrid, 2007.

Areta Martínez, M. y Sempere Navarro, A.V.: "La codificación de las infracciones y sanciones en el orden social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 78, 2008.

Beltrán De Heredia Ruiz, I., Big data, algoritmos y actas de infracción automatizadas: ¿un nuevo paradigma en la imputación de responsabilidad en el procedimiento sancionador del orden social? 29 abril, 2021, en https://ignasibeltran.com/2021/04/29/big-data-algoritmos-y-actas-de-infraccion-automatizadas-un-nuevo-paradigma-en-la-imputacion-de-responsabilidad-en-el-procedimiento-sancionador-del-orden-social/

Blasco Pellicer, Á., *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

Cabero Morán, E. "Reconocimiento de responsabilidad y actuación administrativa automatizada en el procedimiento sancionador social (el Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto)", *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales* nº 82, 2021.

Cámara Botía, A.: "La potestad sancionadora de la Administración en el orden social: cuestiones generales", en AAVV, *Infracciones y sanciones en el orden social. Régimen jurídico*, (Dirs. Cavas Martínez, F. y Luján Alcaraz, J.), Murcia, Laborum, 2009.

Cano Campos, T., "La presunción de veracidad de las actas de inspección", AAVV, *Función inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo,* Coord. J. J. Díez Sánchez, J.J., INAP, Madrid, 2013.

Carratalá Teruel, J.L.: "En torno al nuevo procedimiento sancionador por infracciones en el orden social", *Tribuna Social* nº 66, 1996.

Cerrillo Martínez, A., "El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho Administrativo. ¿Nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?", *Revista General de Derecho Administrativo* nº 50, 2019.

Cervilla Garzón, M.J. y Jover Ramírez, M.C.: *Manual básico de derecho administrativo sancionador del trabajo*, Tecnos, Madrid, 2018.

Cruz Villalón, J. en "Algoritmo, digitalización y sanciones laborales 'automatizadas'", https://jesuscruzvillalon.blogspot.com/2021/03/algoritmo-digitaliacion-y-sanciones.html,

Cruz Villalón, J.: "Principios constitucionales del ejercicio de la potestad sancionadora en el orden social", *Justicia Laboral* número extraordinario, 2001.

Del Rey Guanter, S.: "Los principios de legalidad y tipicidad en las infracciones del orden social", *Relaciones Laborales*, T. II, 1991.

Elena García, J.A. "La inspección de trabajo y las tecnologías de la información y de la comunicación: retos y oportunidades", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* nº 128, 2017.

Esteve Pardo, J., *Lecciones de Derecho Administrativo, Marcial* Pons, Madrid, 2016.

Fernández Bermúdez, J. y Román Vaca, E. "El procedimiento sancionador en materia de Seguridad Social por infracciones leves y graves de trabajadores, beneficiarios y solicitantes de prestaciones", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía* nº 4, 1996.

Fernández Orrico, F.J. "Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de las Inspección de Trabajo y Seguridad Social" en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 78, 2008.

Fernández Ramos, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

Gámez Orea, M. "Sanciones del orden social y actas de liquidación de cuotas de Seguridad Social: notas sobre el nuevo reglamento de procedimiento", *Temas Laborales* nº 42, 1997.

García Rubio, M.A.*: La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

Gómez Arbós, J., "Dudas interpretativas sobre los procedimientos automáticos sancionadores", *Jurisdicción Social, Revista de la Comisión lo Social de Juezas y Jueces para la Democracia*, nº 225, 2021.

Goerlich Peset, J.M., "Decisiones administrativas automatizadas en materia social: algoritmos en la gestión de la Seguridad Social y en el procedimiento sancionador", *Labos. Revista de Trabajo y Protección Social* nº 2, 2021.

González Biedma, E.: *La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

Gosálbez Pequeño, H. *El procedimiento administrativo sancionador (Teoría y práctica)*, Dykinson, Madrid, 2013.

Gutiérrez Trashorras, L. "Las obligaciones de auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* nº 128, 2017.

Izu Belloso, M.J. "El 'pie de recurso' y la notificación de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública* nº 193, 2014.

Mateos Beato, A. y Martín Jiménez, R. "Los problemas de coordinación procedimental de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con otros organismos del sistema público de Seguridad Social", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 78, 2008.

Mateos Beato, A. y González De Lena, F.: "El texto refundido de la LISOS. Orígenes, orientaciones y contenido", *Relaciones Laborales*, núm. 6, 2001.

Montoya Martín, E., "Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado", *Documentación Administrativa* nº 280 -281, 2008.

Moreu Carbonell, E.: "Las especialidades del procedimiento sancionador en el orden social y para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social. ¿Excesos en la potestad inspectora?", *Actualidad Laboral* nº 19, 1999, p. 370.

Navarro González, R. *La motivación de los actos administrativos,* Thomson Reuters, Aranzadi, Elcano, 2017.

Rivero Ortega, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos, Madrid, 2000.

Rodríguez Escanciano, S., "La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral", *Documentación administrativa* nº 282-283, 2008.

Sánchez Grande, A. y Mercader Uguina, J.R.: "El nuevo procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, T. II, 1996.

Tirado Barrera, J.A. "Notas sobre el acto de inicio del procedimiento administrativo", REALA nº 16, 2021, p. 176, extraído de https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10979/12056 .

Vázquez González, I.: "El procedimiento para la liquidación de cuotas a la Seguridad Social", en AAVV, *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Aranzadi, Elcano, 1999.