

TRABAJO EFECTUADO POR:

**JUAN CALVENTE MENÉNDEZ**

*Inspector de Trabajo y Seguridad Social*

---

## ***Sumario:***

---

- I. Aspectos generales.
  - 1. Introducción.
  - 2. La naturaleza jurídica de las cuotas y su gestión recaudatoria.
  - 3. Los períodos de recaudación y los sujetos responsables del pago.
  
- II. Ingreso de las cuotas de Seguridad Social en el plazo reglamentario y otras obligaciones relacionadas con el mismo.
  - 1. Plazo reglamentario de ingreso.

2. Presentación de los documentos de cotización.
  3. Conservación de los justificantes del pago de cuotas.
- III. Efectos de la falta de cotización en plazo reglamentario (I): el recargo por mora y los tipos de cotización aplicables.
- IV. Efectos de la falta de cotización en plazo reglamentario (II): las infracciones administrativas.
- V. Efectos de la falta de cotización en plazo reglamentario (III): las responsabilidades penales. Delitos contra la Seguridad Social y relacionados con la falta de ingreso de cuotas.
- VI. Efectos de la falta de cotización en plazo reglamentario (IV): la reclamación administrativa de la deuda en período voluntario.
1. Reclamaciones de deudas por cuotas.
  2. Actas de liquidación.
  3. Tramitación administrativa de las reclamaciones de deuda y de las actas de liquidación.
  4. El «documento único» de infracción y liquidación.
- VII. La Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- VIII. Anexo.

## I. ASPECTOS GENERALES

### 1. Introducción.

El Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre (BOE del 24), que entró en vigor el pasado 13 de noviembre, recoge el nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (en lo sucesivo, RGR), que sustituye el anterior Reglamento aprobado por Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, estando próxima la publicación de su Orden Ministerial de desarrollo, «en sustitución» de la Orden de 8 de abril de 1992. Consideraremos a dicha Orden vigente, en lo que no se oponga al nuevo reglamento; es decir, en aquellas cuestiones en las que éste reitera lo establecido en el anterior.

El reglamento se dicta desarrollando las importantes novedades legislativas contenidas en la **Ley 42/1994, de 30 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, «Ley de Acompañamiento» de los Presupuestos Generales del Estado para 1995, que modificó importantes preceptos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, aprobada por R.D.Leg. 1/1994, de 20 de junio), de modo muy destacado aquellos que afectan a la recaudación en período voluntario, artículos 25 a 32 y 113 de la LGSS, que fueron modificados en su práctica totalidad (1).

El segundo precedente normativo de referencia para la adopción del nuevo reglamento sería la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre**, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

---

(1) Así, la Ley 42/1994 dio nueva redacción a los artículos 26.2, 27, 28, 30, 31 y 32, e incorpora una nueva disposición adicional vigésimo quinta en la LGSS, quedando con igual redacción en esta materia sólo los artículos 25 -que sobre plazo reglamentario de ingreso remite a las normas reglamentarias- y 29 -sobre ingreso e incompatibilidad de los recargos-.

A estos efectos, debemos recordar respecto de dicha ley:

- a) Su perspectiva generalizadora y homogeneizadora del procedimiento administrativo, de modo que sus principios generales y su regulación en aspectos esenciales, como son los plazos para resolver los procedimientos, o su impugnación mediante la forma común del recurso ordinario, resultan de aplicación a los procedimientos que aquí abordaremos.

Conforme a ello, según la disposición final primera del reglamento, en lo no previsto por éste y por sus disposiciones de desarrollo, resultará aplicable a la gestión recaudatoria, el Reglamento General de Recaudación del Estado; y en su defecto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Precisamente una cierta tendencia hacia la convergencia con este último reglamento también tiene relación con el actual proceso de desarrollo normativo (en este contexto cabe aludir a la previsión de la disposición transitoria decimotercera de la LGSS, de tender hacia la organización de un sistema de recaudación unificado para el Estado y la Seguridad Social).

- b) El reconocimiento en sus disposiciones adicionales sexta y séptima de las siguientes especialidades:

a') Los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social se registrarán por lo dispuesto en su normativa específica (disp. adic. sexta apdo. 2).

b') Los procedimientos administrativos de imposición de sanciones por infracciones en el orden social (así, las infracciones relacionadas con el pago de cuotas de Seguridad Social) y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se registrarán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta ley (disp. adic. séptima).

## 2. La naturaleza jurídica de las cuotas y su gestión recaudatoria.

Las **cuotas de Seguridad Social** son el recurso fundamental sobre el que gira la gestión recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 4.º RGR).

Sobre la **naturaleza de estas cuotas**, y de modo sucinto, debemos recordar que las particularidades del Sistema de Seguridad Social implican por una parte el funcionamiento de dicho Sistema como **servicio público** y consiguientemente la consideración de las cotizaciones de Seguridad Social como un **acto impositivo** del Estado que presta aquel servicio; si bien los principios de la Ley General de la Seguridad Social mantienen la conexión y relación económica y jurídica de las prestaciones y las cotizaciones, que siguen así estructuradas como un **mecanismo de aseguramiento** (2). En todo caso, debemos aludir a la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1994, de 20 de junio (BOE de 26 de junio), que afirma con claridad que la cuota de Seguridad Social es una **obligación de índole tributaria y de naturaleza pública**.

---

(2) Así, STS de 20 de marzo de 1971, Sala de lo Social (RJAr. 1366).

Tales consideraciones son de interés para analizar el procedimiento de recaudación de estas deudas y su evolución normativa. En relación con ello, debe atenderse también a la abundante jurisprudencia que ha establecido con rotundidad que no corresponde a la jurisdicción social, sino al **orden jurisdiccional contencioso-administrativo**, el conocimiento de las impugnaciones de los **actos de la Tesorería General** de la Seguridad Social en **materia de gestión recaudatoria**, aunque para la impugnación de dichos actos de gestión recaudatoria se utilice la vía indirecta de la impugnación de la afiliación y el alta, cuando ya ha existido una reclamación para el pago efectuada por la Tesorería (3).

### 3. Los períodos de recaudación y los sujetos responsables del pago.

– Las deudas derivadas de la obligación de cotizar son una **obligación de carácter público y de inexcusable cumplimiento** [art. 15 LGSS; STS 27-10-1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJAr. 8013)] que debe satisfacerse en unos «plazos reglamentarios de ingreso» establecidos al efecto.

Si el sujeto responsable del pago no ingresa las cuotas de Seguridad Social en su plazo reglamentario, «la recaudación en período voluntario se prolongará desde el día del vencimiento del respectivo plazo reglamentario de ingreso hasta la iniciación de la recaudación en vía ejecutiva» (art. 66.2 RGR), con los recargos, sanciones y demás efectos que procedan si las deudas se satisfacen fuera del plazo reglamentario.

Por lo tanto, la **recaudación en período voluntario** incluye el citado «**plazo reglamentario**», así como, en caso de impago de la deuda durante el mismo, también el procedimiento de recaudación que se inicia posteriormente mediante la reclamación administrativa de la deuda y/o el ingreso de la misma fuera de dicho plazo, pero antes de que se inicie, de modo automático, el procedimiento administrativo de recaudación en vía ejecutiva.

– En tales períodos, los «sujetos responsables del pago» deberán hacer efectivos los importes adeudados. Dichos sujetos serán los «sujetos obligados al pago» (art. 9 RGR), así como los responsables solidarios, subsidiarios y los sucesores *mortis causa* de los anteriores, respecto de los cuales, el nuevo reglamento explicita y concreta los supuestos en los que procede apreciar la existencia de una responsabilidad solidaria y subsidiaria en el pago de deudas de Seguridad Social [arts. 10 a 13 (4)], frente al anterior -y su Orden de desarrollo- que se limitaba a articular el procedimiento de exigencia de estas responsabilidades, con remisión a la normativa que estableciera los supuestos de responsabilidad.

---

(3) Entre otras, SSTS, Sala de lo Social, de 27 de septiembre de 1994 (RJAr. 7257), 24 de febrero de 1995 (RJAr. 1251), 2 de marzo de 1995 (RJAr.1741), 17 de abril de 1995 (RJAr. 3261) y 17 de mayo de 1995 (RJAr. 3980).

(4) En correspondencia con lo establecido en los artículos 104.1 y 127 de la LGSS (apdo. 1 sobre responsabilidad subsidiaria, apdo. 2 sobre responsabilidad solidaria).

Respecto de los **sujetos obligados** al pago, debemos recordar que, si bien están sujetos a la obligación de cotizar (art. 103 LGSS) tanto los empresarios como los trabajadores (y respecto de las contingencias profesionales, sólo los primeros); el empresario es el «sujeto responsable» y «sujeto obligado al pago» de las dos aportaciones constitutivas de la cuota (5) (arts. 104 LGSS y 9 RGR). Todo ello, sin perjuicio de las particularidades que el propio reglamento contempla (6).

## II. INGRESO DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAZO REGLAMENTARIO Y OTRAS OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL MISMO

### 1. Plazo reglamentario de ingreso.

– Al igual que la normativa anterior, el artículo 74 del RGR señala que las cuotas de Seguridad Social (y demás conceptos de recaudación conjunta), se ingresarán **«dentro del mes siguiente al que corresponda su devengo»**, salvo las normas específicas sobre los distintos regímenes de Seguridad Social, debiéndose considerar también los diversos supuestos especiales detallados en el artículo 71 de la Orden Ministerial de 8 de abril de 1992 (7).

- (5) Así, según STS 11 de mayo de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJA. 3681), la **cuota del trabajador** debe ser efectivamente retenida y deducida de la base de cotización, pero nunca suplida como pago de deuda ajena (regida por el art. 1.158 CC).
- (6) Respecto de los **salarios de tramitación** y en la misma línea que la Orden de 8 de abril de 1992, el reglamento establece que el empresario es el sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar los salarios de tramitación (por despido o por extinción del contrato por causas objetivas), incluso respecto de los que sean por cuenta del Estado, sin perjuicio de su derecho a reclamar a éste, en estos casos, el importe de dichos salarios y de las cuotas correspondientes, de acuerdo con el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores -en el cual se ha incorporado lo anteriormente establecido por la disp. adic. segunda Ley 4/1990, de 29 de junio- y artículo 116 y siguientes de la Ley de Procedimiento Laboral [además, debe considerarse el Real Decreto 924/1982, de 17 abril (BOE de 13 de mayo)]. Reiterada jurisprudencia dejó establecido ya que, con independencia de la naturaleza indemnizatoria o salarial de tales cantidades, su cotización era legalmente obligatoria [así, SSTS, Sala de lo Social (UD), de 7-7-1994 (RJA. 6351), 19-5-1994 (RJA.4284) y 14-3-1995 (RJA. 2010), entre otras]. Según Circular 14-11-1991 (núm. 2-029) de la Tesorería General de la Seguridad Social, durante la tramitación del recurso de suplicación interpuesto contra la sentencia que declaró nulo el despido, subsisten las obligaciones de mantener al trabajador en alta en la Seguridad Social y de cotizar por el mismo, aunque la Sentencia del Tribunal Superior considere el despido procedente o inexistente. En definitiva, el empresario responde del ingreso de las cuotas de Seguridad Social por los salarios de tramitación que sean por cuenta del Estado, y se las reclamará después de hacerlas efectivas por el procedimiento establecido respecto de la reclamación de los mencionados salarios.
- (7) Así, para las cuotas correspondientes a salarios de tramitación (15 días siguientes al de la firmeza de la sentencia); incrementos salariales acordados en convenio colectivo (hasta el último día del mes siguiente a aquel en que deban abonarse tales incrementos); o incrementos salariales, modificaciones o mejoras de bases, conceptos o tipos de cotización, que deban aplicarse con carácter retroactivo o por las que pueda optarse en el plazo establecido al efecto, en virtud de disposición legal, acta de conciliación, sentencia u otro título legítimo (hasta el último día del mes siguiente al de la publicación de las normas en Boletín Oficial, al de agotamiento del plazo de opción, al de la notificación del acta de conciliación o de la sentencia, o al de la celebración o expedición del título, salvo que en dichas normas o actos se fije otro plazo).

Conforme a los artículos 76.1 a) y 85.1 de la Orden de 8 de abril de 1992, la liquidación y **pago de cuotas** con presentación de los documentos de cotización **fuera del plazo reglamentario** requerirá **autorización previa** de la correspondiente Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o Administración de la misma.

– A falta de desarrollo al respecto en el nuevo reglamento, debemos también referirnos, en relación con el «**Ingreso separado de las aportaciones de los trabajadores**», a lo establecido en el artículo 90 de la citada Orden de 8 de abril de 1992. Conforme a lo detallado en tal precepto, el empresario que prevea la imposibilidad de ingresar en plazo reglamentario la totalidad de las cuotas, puede efectuar el ingreso separado de las fracciones de cuotas por las aportaciones de sus trabajadores, debiendo presentar los documentos de cotización en el plazo reglamentario ante la Dirección Provincial de la Tesorería General o Administración de la misma para su autorización previa (8) (art. 76.1) y ante la Entidad financiera para el pago de las aportaciones de los trabajadores antes del agotamiento de dicho plazo, en cuyo caso podrán aplicarse las compensaciones y deducciones que correspondan (en los términos que luego se expondrán).

Excepcionalmente, si se presentan los documentos de cotización fuera del plazo reglamentario para el ingreso solamente de la aportación de los trabajadores, únicamente se admitirá tal ingreso por la Entidad financiera previa autorización especial de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o Administración, sin aplicación de compensación y deducción alguna en la liquidación de la misma, efectuada de acuerdo con las normas generales pero incrementada con el recargo de mora correspondiente.

## 2. Presentación de los documentos de cotización.

– Según el artículo 76 del RGR (y al igual que las anteriores disposiciones), en el plazo reglamentario para el ingreso de las cuotas de Seguridad Social, se produzca o no dicho ingreso, **el sujeto responsable del pago debe presentar los documentos de cotización** debidamente cumplimentados ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el lugar y con los requisitos que establezca el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (9).

---

(8) Dicha autorización previa será diligenciada en el boletín o boletines de cotización, con indicación del plazo para el ingreso separado de aquella aportación de los trabajadores [art. 90.1 a.d').

(9) Conforme a la regulación actualmente vigente, artículo 75 de la Orden de 8 de abril de 1992, «la presentación de documentos de cotización se realizará ante los Órganos o colaboradores siguientes:

1. La presentación de los documentos de cotización, cuando se ingresen las cuotas debidas dentro del plazo reglamentario... se efectuará directamente en las Entidades financieras o, en su caso, en los demás colaboradores... y salvo los que, previa autorización... puedan aportarse en soporte magnético, en cuyo caso se presentarán directamente ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o Administración de la misma en la que el sujeto obligado tenga autorizada la cuenta de cotización...

Previa autorización... se presentarán también en la Entidad financiera o en el colaborador que proceda los documentos de cotización cuando se efectúe el pago de cuotas objeto de reclamación administrativa, cuando se ingresen solamente las aportaciones de los trabajadores o de los empresarios, dentro o fuera del plazo reglamentario pero antes de la finalización del período voluntario de recaudación o, en general, en cualesquiera otros casos en que también se requiera aquella autorización previa...

– Sólo cuando se presenten en plazo reglamentario los documentos de cotización (cualquiera que sea el momento de pago de las cuotas), podrá procederse a realizar las siguientes **compensaciones y deducciones**:

1. Podrá aplicarse en los mismos y respecto de las cuotas en ellos reflejadas, la compensación del importe de las prestaciones abonadas en régimen de pago delegado por colaboración obligatoria (10).
2. Podrá descontarse en tales documentos el importe de las bonificaciones, reducciones u otras deducciones de cuotas a que se tenga derecho (conforme al art. 77 RGR).

Debe considerarse derogada la previsión contenida en el artículo 85.2 de la Orden de 8 de abril de 1992 de que, incluso presentando los documentos de cotización fuera del plazo reglamentario, si se producía el ingreso de las cuotas dentro de los dos meses siguientes al del vencimiento de dicho plazo, podría practicarse la compensación de las cantidades abonadas en régimen de pago delegado por las empresas y la deducción de las bonificaciones o reducciones de cuotas. Sin embargo, el artículo 77 del nuevo reglamento es taxativo señalando que, fuera del supuesto contemplado en el mismo precepto (que incluye la presentación en plazo de los boletines, como se ha indicado), no procede la compensación de cuotas.

En todo caso, podrá solicitarse posteriormente el **resarcimiento** de las cantidades no compensadas o deducidas ante la Entidad Gestora competente (art. 86.1 de la Orden de 8-4-1992, y arts. 48.1 y 77.1 RGR).

### 3. Conservación de los justificantes del pago de cuotas.

– Aunque nada ha regulado al respecto el reglamento, debemos atender al artículo 95 de la Orden de 8 de abril de 1992, que a su vez recoge las obligaciones empresariales ya establecidas en anteriores disposiciones:

- 
2. Únicamente cuando no hubiera ingreso alguno de cuotas dentro o fuera del plazo reglamentario o cuando los documentos de cotización se aporten en soporte magnético, la presentación de los mismos se realizará directamente en la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondiente o en la Administración de la misma...».
- (10) Respecto de las deudas que sean **cuotas** de Seguridad Social, sólo se podrán compensar con las prestaciones abonadas en régimen de **pago delegado** por colaboración obligatoria con la Seguridad Social, y sólo respecto de las cuotas debidas en el mismo período de tales pagos, todo ello debidamente reflejado en el correspondiente **documento de cotización presentado en plazo reglamentario** (con o sin pago de cuotas). Sobre esta cuestión, debe recordarse que:
1. No se incluyen en el régimen de pago delegado las asignaciones por protección a la familia y por minusvalía;
  2. Tras el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, la prestación económica por incapacidad temporal (por contingencias comunes), entre los días 4.º y 15.º (inclusive) son del exclusivo cargo del empresario, no como pago delegado, y no son objeto de compensación; y
  3. Según disposición adicional undécima ter LGSS, la prestación económica de maternidad no puede abonarse por pago delegado.



1. Conservar los documentos de cotización, debidamente diligenciados por la oficina recaudadora, durante cinco años, archivados cronológicamente (con los correspondientes recibos de salarios y de pago delegado de prestaciones y los documentos sobre bonificaciones o reducciones concedidas y aplicadas en aquellos documentos).
2. Mantener tal documentación a disposición de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su examen y comprobación.
3. Colocar en lugar destacado de los centros de trabajo, en el mes siguiente al del ingreso de cuotas (o presentación del documento), un ejemplar de la relación nominal de trabajadores y del boletín de cotización o copia autorizada de los mismos; o bien «poner de manifiesto» dicha documentación a los representantes de personal.

– Los incumplimientos a estas obligaciones están calificadas como infracciones administrativas de Seguridad Social de carácter leve (art. 13.1, 13.2 y 13.4 LISOS), con sanciones entre 5.000 y 50.000 pesetas; si bien la conducta consistente en la negativa a facilitar los documentos de cotización a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (si se dispone efectivamente de tales documentos) es constitutiva de obstrucción a la labor inspectora, y se califica como infracción grave según el artículo 49 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).

### **III. EFECTOS DE LA FALTA DE COTIZACIÓN EN PLAZO REGLAMENTARIO (I): EL RECARGO POR MORA Y LOS TIPOS DE COTIZACIÓN APLICABLES**

– El artículo 70 del reglamento viene a desarrollar el artículo 27 de la LGSS, en su redacción dada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, estableciendo que cuando las cuotas de Seguridad Social (y otras de recaudación conjunta) se ingresen fuera del plazo reglamentario, devengan automáticamente recargo por mora, que será del 20 por 100 si no se presentan los documentos de cotización en el plazo reglamentario (siempre que las cuotas se ingresen antes de la vía ejecutiva). Si se presentan los documentos de cotización y las cuotas se ingresan dentro de los dos meses naturales siguientes al del vencimiento del plazo reglamentario, el recargo se reduce al 5 por 100.

Iguals prescripciones se desarrollaban en el anterior reglamento, que sin embargo establecía un recargo reducido del 15 por 100 para los supuestos de ingreso de cuotas en el plazo citado de los dos meses siguientes, y no habiéndose presentado en plazo los documentos. Por otra parte, en su anterior redacción, el artículo 27 de la LGSS establecía un recargo por mora del 35 por 100 para las deudas reclamadas por los anteriores requerimientos de cuotas (por descubierto en las cuotas no debido a falta de alta o diferencias de cotización) y no ingresadas en el plazo establecido por éstos.

El importe del recargo se determina aplicando el porcentaje sobre el total de la deuda, salvo en los siguientes supuestos:

- a) En aquellos supuestos en los que se produzca la compensación y/o deducción en los documentos presentados en plazo (en cuyo caso el porcentaje se aplica sobre el líquido resultante de la compensación y/o deducción operada; arts. 69.2 y 77.3 del reglamento) (11);
- b) En caso de que se realicen pagos parciales dentro del plazo reglamentario, conforme al artículo 18 del reglamento (el recargo de mora recaerá sólo sobre la parte de la deuda impagada al concluir el referido plazo; art. 97 del reglamento).

Sin perjuicio de lo anterior, las deudas por recargos de mora se abonarán conjuntamente con las deudas sobre las que recaigan y se liquidarán en el mismo documento que éstas, de modo que los pagos separados de la deuda principal se reputan como liquidaciones provisionales y pagos parciales a cuenta de la totalidad de la deuda, que incluye dichos recargos.

– Según el artículo 113.3 de la LGSS, en su redacción dada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, «el ingreso de las cuotas fuera de plazo reglamentario, tanto lo realice el empresario espontáneamente o como consecuencia de reclamación administrativa de deuda o de acta de liquidación, se efectuará con arreglo al **tipo de cotización vigente en la fecha en que las cuotas se devengaron**».

En su anterior redacción del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, el tipo de cotización que se declaraba aplicable era el vigente al realizarse el ingreso o formularse la reclamación administrativa, salvo que fuera más elevado el tipo aplicable en la fecha de devengo de cuotas, en cuyo caso se tomaría éste [en períodos con tendencia a la reducción de los tipos de cotización, siempre serán más elevados los tipos de la fecha de devengo de las cuotas que los de la fecha de su ingreso o reclamación (12)].

#### **IV. EFECTOS DE LA FALTA DE COTIZACIÓN EN PLAZO REGLAMENTARIO (II): LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS**

– Según el artículo 12 LISOS, son infracciones en materia de Seguridad Social las acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables «contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el Sistema de la Seguridad Social, tipificadas y sancionadas en la presente Ley» (13).

---

(11) En STS de 30 de enero de 1995, Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJAr. 257) se señaló la improcedencia de exigir el recargo de mora sobre la totalidad de las cuotas devengadas y adeudadas por el empresario, sin deducir las cantidades satisfechas a sus trabajadores previa y puntualmente en concepto de pago delegado por cuenta de la Seguridad Social; dado que tal aplicación del recargo determinaría una atribución patrimonial improcedente para la Seguridad Social y la empresa no se reintegraría de forma completa de las cantidades abonadas; y concluyéndose que debería operar la compensación correspondiente, de acuerdo con los artículos 1.195 y 1.196 del Código Civil.

(12) La evolución del conjunto de tipos de cotización por contingencias comunes, desempleo, FGS y F. Profesional desde 1990 ha sido el siguiente: 1990 y 1991, 36'2 por 100; 1992, 37'2 por 100; 1993, 37'7 por 100; 1994, 38'2 por 100; 1995, 37'2 por 100.

(13) Se excluye directamente la posible apreciación de infracciones administrativas por incumplimiento de cláusulas normativas de convenios colectivos. En todo caso, en el posible contenido del Convenio Colectivo (art. 85 ET) apenas cabrá alguna regular aspectos de Seguridad Social, debiéndose recordar que, conforme al artículo 39.2 de la LGSS, «sin otra excepción que el establecimiento de mejoras voluntarias... la Seguridad Social no podrá ser objeto de contratación colectiva».

Por lo tanto, en todos aquellos supuestos en los que el empresario no ha cumplido en el plazo reglamentario con sus obligaciones en materia de cotización, con independencia del descubierto que ello origine y la consiguiente reclamación administrativa de la deuda, existirá una infracción administrativa a la normativa legal y reglamentaria en materia de Seguridad Social. En determinados supuestos, podrán exigirse incluso responsabilidades penales por la comisión de un delito (cuestión sobre la que volveremos posteriormente).

– Los artículos 14 y 15 de la LISOS tipifican diversas infracciones administrativas de los empresarios relacionadas con los supuestos aquí comentados, en los que el incumplimiento empresarial (de pagar debidamente) determina una situación de deuda con la Seguridad Social:

1. En el artículo 14.1, apartados 4 y 5 de la LISOS, se tipifican las infracciones graves (14) consistentes en la falta de ingreso de las cuotas de Seguridad Social en tiempo y forma, en el primer caso (art. 14.1.4) se refiere al supuesto en el que además no se presentan «dentro del plazo reglamentario y para su sellado, los documentos de cotización» (ni se ha solicitado aplazamiento de pago); en el segundo supuesto (art. 14.1.5), se trata del supuesto en el que se efectúa un ingreso de cuotas pero no en la cuantía debida [supuesto de *diferencias de cotización* (15)], o bien cuando «la falta de ingreso no obedezca a una situación extraordinaria de la empresa y no haya efectuado la presentación [de documentos] prevista en el número anterior».

Debemos aclarar que la infracción realmente tipificada en el artículo 14.1.4 de la LISOS es la no presentación al sellado de los documentos (que realmente cualifica una situación previa de impago de cuotas), mientras que la tipificación relativa al impago de cuotas en sí admite la existencia de una causa de exención de responsabilidad administrativa, que se produce cuando a su vez concurren simultáneamente los dos supuestos referidos: la existencia de una «situación extraordinaria de la empresa» (16) y la adecuada presentación de los documentos de cotización.

Es decir, si se presentan en tiempo y forma los documentos de cotización, sin ingresarse las cuotas, sólo se apreciará infracción administrativa cuando no concorra una «situación extraordinaria de la empresa» (motivadora de tal impago), concepto indeterminado y suficientemente genérico como para suponer que los supuestos de apreciación de infracción administrativa por impago de cuotas, si se presentan los documentos de cotización, serán muy escasos (habida cuenta de la necesaria interpretación restrictiva que debe darse a los preceptos de imputación de responsabilidades en el Derecho Administrativo sancionador).

---

(14) Las infracciones graves son sancionadas, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con multas de entre 50.001 y 500.000 pesetas (art. 37 LISOS).

(15) Se trata de supuestos de ingreso de cuotas en cuantía inferior a la debida, pero apreciando dicha deficiencia en relación con «cada cuota». Es decir, no se incluirían aquí los supuestos en los que se ingresa en plazo sólo la aportación de los trabajadores (en su cuantía debida), quedando pendiente de pago la fracción de cuota correspondiente a la aportación empresarial.

(16) Según F. BENITA («Infracciones y sanciones en el orden social», MTSS, pág.446), se trata de una situación a ponderar por el Inspector actuante, «entendiendo que cuando la conducta de la empresa entraña negligencia o culpabilidad respecto de la situación analizada, y ésta podía haberse previsto y evitado, la situación no debe considerarse como extraordinaria».

Obviamente, las infracciones por «cotización deficiente» serán apreciables con independencia de tales circunstancias, en supuestos en los que las cuotas pueden haberse ingresado en tiempo y forma, pero en cuantía inferior a la debida.

2. El artículo 15 de la LISOS tipifica dos infracciones muy graves de los empresarios (17):

a) En el apartado 2 se tipifica la infracción consistente en «retener indebidamente, no ingresándola dentro del plazo, la parte de la cuota de Seguridad Social descontada a sus trabajadores, o efectuar descuentos, no ingresándolos, superiores a los legalmente establecidos». Dicho supuesto puede concurrir con la apreciación de un delito de apropiación indebida, en los términos que luego expondremos.

Apreciada una situación de impago de cuotas sin presentación de documentos de cotización, con frecuencia existirá también una retención indebida de la «cuota obrera» impagada; supuesto en el cual cabe apreciar la infracción administrativa grave conforme al artículo 14.1.4, o bien la infracción muy grave aquí recogida (en principio, apreciada la segunda infracción, de mayor gravedad, sería ésta la que debería apreciarse preferentemente a efectos de propuesta de sanción, considerando la menos grave como «absorbida» por ella).

b) En el apartado 6 se tipifica la infracción consistente en la realización de declaraciones o la consignación de datos falsos o inexactos en los documentos de cotización, que originen deducciones fraudulentas en las cuotas de Seguridad Social. Se trata de falsedades e inexactitudes que originen «deducciones fraudulentas», y por tanto realizadas *para producir* esas deducciones, por lo que podríamos considerar que lo que se tipifica es una conducta estrictamente fraudulenta.

– La existencia de una infracción administrativa sancionable y de una deuda con la Seguridad Social reclamable, estrechamente relacionadas (al fundarse en los mismos hechos), requieren un doble proceso administrativo, sancionador respecto de la infracción que en su caso se aprecie (18), y liquidatorio respecto de la deuda constatada. La ordenación de ambos procedimientos, cuando la reclamación administrativa de la deuda se realiza mediante acta de liquidación, ha venido concretándose hasta la fecha en la aplicación de unos principios de coordinación para la tramitación de ambos procedimientos, hasta que se lleve a cabo de manera efectiva la adopción, prevista en la Ley 42/1994 y ahora en el reglamento, del llamado «documento único» de acta de infracción y de acta de liquidación (sobre el que luego volveremos).

---

(17) Las sanciones serán de 500.001 a 15.000.000 de pesetas (art. 37 LISOS), según las circunstancias agravantes establecidas en el artículo 36.1 de la LISOS.

(18) Debe recordarse que, conforme al artículo 7.º del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, cuando el Inspector actuante «constate la existencia de hechos constitutivos de infracción de leyes sociales, podrá extender el acta o actas que estime procedentes o formular el requerimiento o requerimientos que considere oportunos»; existiendo por tanto un cierto margen valorativo inexistente en el ámbito de la reclamación administrativa de las deudas con la Seguridad Social.

Sólo existen dos supuestos, de los aquí mencionados, en los que la apreciación de la infracción no conllevará la práctica de un acta de liquidación:

1. La falta de cotización con presentación en tiempo y forma de los documentos de cotización (art. 14.1.4 LISOS); y
2. La aplicación de deducciones fraudulentas (art. 15.6) y en general las diferencias de cotización (art. 14.1.5 LISOS) en los documentos de cotización que se detecten y «resulten directamente de dichos documentos» [art. 80 c) y 84.1 c) RGR] (19).

En estos supuestos, no existe ninguna previsión de coordinación del procedimiento sancionador con el procedimiento de reclamación de la deuda (20).

## **V. EFECTOS DE LA FALTA DE COTIZACIÓN EN PLAZO REGLAMENTARIO (III): LAS RESPONSABILIDADES PENALES. DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD SOCIAL Y RELACIONADOS CON LA FALTA DE INGRESO DE CUOTAS**

(Realizaremos una sintética y breve exposición de los aspectos más esenciales de estas cuestiones, de especial complejidad y cuyo completo tratamiento excede del objeto de la presente exposición, tratándose aquí tan sólo de ofrecer una visión general de las distintas implicaciones que pueden surgir del incumplimiento empresarial de sus obligaciones en materia de cotización).

### *a) El delito contra la Seguridad Social:*

Incorporado al Código Penal por la Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio (BOE del 30) como artículo 349 bis, el actual Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (BOE del 24), lo recoge en el artículo 307.

El ilícito penal está definido por la acción u omisión de *defraudar* a la Seguridad Social para «eludir el pago de las cuotas de ésta y conceptos de recaudación conjunta»; o bien «obtener indebidamente devoluciones de las mismas o disfrutar de deducciones por cualquier concepto asimismo de forma indebida y con *ánimo fraudulento*»; si bien la cuantía defraudada debe superar los 15.000.000 de pesetas (el importe se refiere al año natural cuando la liquidación, deducción o devolución correspondan a un período inferior a 12 meses).

---

(19) Así, por ejemplo, cuando la suma final de las bases de cotización individuales, consignadas en el TC-2 con la relación nominal de los trabajadores, resulta superior a la base de cotización total consignada en el TC-1, y sobre la cual se aplican los tipos de cotización.

(20) Incluso estos procedimientos se desarrollarán en ámbitos administrativos distintos, correspondiendo la resolución del procedimiento sancionador a la Dirección Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales -o bien al órgano superior jerárquico- y la resolución del procedimiento de reclamación de la deuda a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Se sanciona penalmente, por tanto, el impago de cuotas en la cuantía debida cuando tal hecho esté especialmente cualificado por la concurrencia de dos circunstancias:

1. La existencia de un débito a la Seguridad Social por un importe elevado (15.000.000);
2. La existencia de una conducta fraudulenta y de un ánimo fraudulento en el sujeto deudor.

Además, se establece una causa de exención de esta responsabilidad penal (y que alcanza también a las eventuales falsedades instrumentales relacionadas exclusivamente con la deuda), consistente en *regularizar la situación con la Seguridad Social* (entenderemos ingresar las cantidades adeudadas) antes de la notificación del inicio de actuaciones inspectoras para la determinación de la deuda, o en ausencia de tales actuaciones, antes de que se interponga querrela o denuncia por el Ministerio Fiscal o el Letrado de la Seguridad Social (apdo. 3 del precepto) (21).

Las penas previstas para el delito son de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo de la cuantía defraudada.

Se señalan unas circunstancias agravantes específicas de este delito que determinan la aplicación de las penas en su mitad superior; si la defraudación se comete concurriendo alguna de ellas (de modo alternativo y no necesariamente acumulativo):

- i) La utilización de personas interpuestas que oculten la verdadera identidad del sujeto deudor (agravante que cualifica el requisito del ánimo fraudulento); o
- ii) La «especial trascendencia y gravedad de la defraudación», en función asimismo de dos posibles circunstancias: el importe de la defraudación (que sea especialmente elevado) o la existencia de una «estructura organizativa» que pueda afectar a una pluralidad de deudores (derivándose de ello una especial consideración de la intención fraudulenta y una potencial afectación de cuantías defraudadas elevadas).

*b) El delito de apropiación indebida y la retención indebida de la «cuota obrera»:*

En el actual Código Penal (22), el artículo 252 define el ilícito penal en la apropiación o distracción de dinero, bienes muebles o activos patrimoniales recibidos por cualquier título que produzca la obligación de entregarlos o devolverlos, siempre que la cuantía exceda de 50.000 pesetas.

---

(21) Dos observaciones: en primer lugar, las «actuaciones inspectoras» para la determinación de la deuda son un aspecto dentro de la actuación de inspección e investigación, que carecen de formalización específica y en consecuencia no son notificadas. En todo caso, una vez determinada la deuda por el Inspector actuante (esto es, efectuados los cálculos relativos al importe de la deuda en sus diversos aspectos: bases y tipos de cotización aplicables y cuota debida, con el recargo correspondiente), todo ello se reflejará en un acta de liquidación que se expedirá y notificará al sujeto deudor. En segundo lugar, si en el curso de una actuación inspectora se comprueban hechos que pudieran ser constitutivos de delito, se remite comunicación al Ministerio Fiscal para que se inicien las actuaciones pertinentes.

(22) En el anterior Código Penal, el delito se recogía en el artículo 535, introducido por la Ley Orgánica 8/1983, de 25 junio (BOE del 27).

Las penas previstas son las del delito de estafa, prisión de seis meses a cuatro años, o de uno a seis años si concurren determinadas circunstancias, entre ellas el abuso de las relaciones personales con la víctima o el aprovechamiento de la «credibilidad empresarial o profesional» (art. 250).

La doctrina del Tribunal Supremo ha establecido los fundamentos y condiciones de la incardinación del supuesto de la retención indebida de la cuota obrera en el delito de apropiación indebida. Así, ya en Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1978, Sala de lo Penal (RJAr. 4378) se señalaba que comparados los hechos de la retención de la cuota obrera por el empresario y las normas aplicables con la formulación legal del artículo 535 del Código Penal (antigua tipificación de la apropiación indebida), resulta claro que el empresario, en perjuicio de la Entidad Gestora de la Seguridad Social e indirecto de los trabajadores, **se apropiaba** de las cuotas obreras detraídas de los salarios, las cuales por mandato legal debía retener en depósito para su inmediato abono a la entidad mutual, lo que evidenciaría que, al hacerlas suyas, desviándolas de la prevista y obligatoria finalidad, el delito indudablemente cometido era el tipificado en el citado artículo 535.

Según la doctrina del Tribunal Supremo [STS 25-4-1991, Sala de lo Penal (RJAr. 2950), entre otras], la apropiación indebida apreciada en la retención indebida de la «cuota obrera» requiere:

- a') Una posesión legítima;
- b') Que el título de la posesión obligue a entregar o devolver la cosa, como concurre en el caso contemplado;
- c') Que tal entrega o devolución no se verifique porque el poseedor dispuesto *efectivamente* (23) de la cosa como propia: en ello residiría el elemento subjetivo del *animus rem sibi habiendi*, concluyendo dicha doctrina que al hacerse uso de las cantidades de la cuota obrera distinto del de su entrega a la Seguridad Social, el empresario disponía de ellas dominicalmente.

Respecto del **elemento subjetivo**, señala la misma doctrina [así, STS 15-12-1983, Sala de lo Penal (RJAr.6570), entre otras (24), con amplia cita de sentencias de la Sala] que el hecho externo de disponer y aprovecharse de los bienes sustraídos es manifestación indudable del ánimo de lucro, dado que, al resultar inaprehensible por los sentidos el *animus* exigido, ha de deducirse por los hechos externos sensorialmente perceptibles. Por ello, en los delitos de apoderamiento han de presumirse *iuris tantum* por el propio hecho del apoderamiento de la cosa ajena, en tanto en cuanto no se acredite que otro fue el propósito o la intención del agente.

En relación con ello esta doctrina se funda en la figura civil del *constitutum possessorium* (posesión de cosa ajena por título lícito), apoyada en la circunstancia de que la retención de la cuota obrera es obligada para la empresa en virtud de la normativa sobre cotización a la Seguridad Social,

---

(23) STS de 29 de mayo de 1991, Sala de lo Penal (RJAr. 5023).

(24) Así, SSTS, Sala de lo Penal, de 11 de noviembre de 1988 (RJAr. 9157) y 15 de enero de 1991 (RJAr. 93).

y con los efectos entre otros de la posibilidad de ser constitutivos de delito, de modo que, desde que se produce la retención, el importe de la «cuota obrera» constituye un patrimonio separado, adscrito a un fin, pasando el empresario a poseerla a título de depositario hasta el momento en que se efectúa el ingreso en el organismo correspondiente [STS 1-3-1980, Sala de lo Penal (RJA. 914)].

Sin embargo, también señala la doctrina jurisprudencial (25) que, constatada una situación caótica de la empresa, endeudada con los trabajadores y sin que se concretasen efectivamente descuentos en los salarios, por la **ausencia de recursos y la penuria empresarial**, la no acreditación de esa «disposición efectiva» de cantidades concretas, realmente inexistentes, impide apreciar la concurrencia de delito. Como también señala la jurisprudencia (26), la cuestión será determinar, en cada caso, si el impago de la «cuota obrera» tiene o no realmente por causa la carencia de bienes.

*c) El principio de non bis in ídem:*

Según el artículo 3.º de la LISOS, sobre «concurrencia con el orden jurisdiccional penal», si las infracciones administrativas apreciadas pudieran ser constitutivas de delito, la Administración debe pasar el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento, de modo que de no estimado la existencia de delito la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.

Conforme a ello, y en virtud de las Instrucciones dictadas por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuando se aprecia la posible concurrencia de un ilícito administrativo y también penal, el Inspector actuante, concluida la inspección, podrá extender la correspondiente acta de infracción con propuesta de sanción, si bien se remite comunicación al Ministerio Fiscal (adjuntando copia del acta y de todos los elementos pertinentes) a través de la Autoridad Laboral. El acta de infracción se notifica a la empresa, a efectos de que interponga el recurso correspondiente, pero no se dicta resolución administrativa hasta que se recibe la resolución judicial que proceda.

El nuevo reglamento no entra en la regulación de los trámites administrativos que procedan cuando, al expedir un documento único de acta de infracción y acta de liquidación, las infracciones administrativas apreciadas puedan ser constitutivas de delito. Deben entenderse por tanto vigentes los criterios y trámites que actualmente se siguen.

---

(25) Así, STS de 23 de junio de 1980, Sala de lo Penal (RJA. 2647).

(26) Así, STS de 30 de septiembre de 1992, Sala de lo Penal (RJA. 7405).



## VI. EFECTOS DE LA FALTA DE COTIZACIÓN EN PLAZO REGLAMENTARIO (IV): LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DEUDA EN PERÍODO VOLUNTARIO

Como ya se ha dicho, La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, introdujo modificaciones sustanciales en esta materia, dando nueva redacción a diversos preceptos de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo desarrollo reglamentario se ha iniciado con el nuevo reglamento que aquí se comenta.

En síntesis, cuando el plazo reglamentario vence sin ingreso de todas las cuotas debidas, las deudas resultantes con la Seguridad Social serán reclamadas por alguna de las dos únicas vías administrativas que quedan establecidas a tal efecto, según los distintos supuestos contemplados en la norma; bien por «reclamación de deudas» por la Tesorería General de la Seguridad Social, conforme al nuevo artículo 30 de la LGSS, o bien mediante «acta de liquidación» expedida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conforme al nuevo artículo 31 de la LGSS.

Conforme a su nueva configuración, las reclamaciones de deuda y las actas de liquidación (así como las resoluciones de los documentos únicos de infracción-liquidación) no impugnadas o impugnadas sin consignación o aval, una vez transcurridos los plazos para su pago sin que éste se produzca, constituyen el **título ejecutivo** para seguir la vía administrativa de apremio (art. 107.2 RGR).

### 1. Reclamaciones de deudas por cuotas.

#### 1. PROCEDENCIA:

Procederá la expedición y notificación de «reclamación de deuda» por la Tesorería General de la Seguridad Social en los siguientes supuestos (arts. 30 LGSS y 78.2, 79.2, 80 y 81 del reglamento):

- a) **Falta total de cotización** respecto de los trabajadores dados de alta y figurados en los **documentos** de cotización **presentados en plazo** reglamentario.
- b) **Falta de pago** de cualquiera de las **aportaciones** que integran las cuotas con **presentación** en plazo reglamentario de los **documentos** de cotización.
- c) **Diferencias en las cuotas** debidas por trabajadores dados de alta o en los recargos aplicables a las mismas por **errores en las liquidaciones** practicadas en los documentos de cotización presentados en plazo reglamentario, siempre que tales **diferencias resulten directamente de dichos documentos**.

El reglamento *añade* en este supuesto determinadas *diferencias de cuotas* por trabajadores en alta, que reúnan los siguientes rasgos (deben concurrir todos ellos de modo conjunto):

- a') Derivan de «errores de hecho o de derecho» en las liquidaciones de bonificaciones, reducciones o deducciones;
- b') Se trata de liquidaciones practicadas en documentos de cotización presentados en plazo;
- c') Las diferencias deben *resultar directamente de los documentos de cotización* (es decir, no será preciso ninguna actuación de inspección o comprobación, sino un mero examen material del documento de cotización en el proceso de gestión recaudatoria) (27).
- d) Deudas por cuotas relativas a trabajadores dados de alta y que sean cuotas fijas (diversos Regímenes Especiales, como el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, o cuotas por el contrato de aprendizaje).
- e) Todas aquellas deudas por cuotas cuya liquidación no corresponda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social -según señala la ley- y cuya reclamación no se efectúe mediante acta de liquidación -según señala el reglamento-.

Se trata de una fórmula amplia, de «cajón de sastre», conforme a la cual, en todos aquellos supuestos no previstos de modo concreto y específico en el artículo 84 del RGR para expedición de actas de liquidación, procederá expedir una «reclamación de deuda».

## 2. DETERMINACIÓN DEL IMPORTE DE LA DEUDA CONTENIDA Y EXIGIDA EN LA RECLAMACIÓN (art. 32.1 LGSS según Ley 42/1994 y art. 82 RGR):

- Según el nuevo artículo 32.1 de la LGSS (por Ley 42/1994) y artículo 82 del RGR, las reclamaciones de deudas por cuotas se extenderán en función de las bases declaradas por el sujeto responsable en los documentos de cotización presentados en plazo, y si no existe declaración, se toma como base de cotización la media entre la base mínima y máxima correspondiente al último grupo de cotización conocido en que estuviese encuadrada la categoría de los trabajadores a que se refiere la reclamación (salvo lógicamente en los descubiertos de cuotas fijas).

---

(27) El reglamento también incluye en este supuesto el impago total o parcial del recargo de mora de cuotas, con presentación del documento de cotización en plazo, y cuya cuantía resulte directamente de éste.

- Si formulada la reclamación conforme a las bases declaradas en los documentos presentados, se detectan posteriormente diferencias con las bases de cotización realmente debidas, que fueran superiores a aquéllas, dichas diferencias se reclamarán mediante acta de liquidación.
- Si las bases de cotización reales fueran inferiores a las consignadas en la reclamación de deuda, ésta podrá corregirse en el procedimiento de impugnación (art. 105 RGR), transcurrido el cual, deberá ingresarse la deuda determinada en dicha reclamación, sin perjuicio del derecho a solicitar la devolución del eventual ingreso indebido.
- Si se advierten errores materiales o aritméticos en los documentos presentados, se corrigen de oficio y la reclamación se expide por la cuantía exacta que corresponda.

### 3. REQUISITOS DE LA RECLAMACIÓN DE DEUDA (art. 83 RGR):

La reclamación debe contener los siguientes datos (deben considerarse como requisito de validez del documento, salvo que se trate de un error subsanable que no cause indefensión):

- a) Sujeto(s) responsable(s) del ingreso de las cuotas y código de cuenta de cotización.
- b) Naturaleza del descubierto: debe especificarse el supuesto, dentro de los enumerados en el artículo 80 del RGR, en el que se encuadra el descubierto.
- c) Período del descubierto que se reclama.
- d) La indicación de los trabajadores afectados se formula como un requisito general, si bien la excepción que a continuación señala el reglamento viene a constituir realmente la regla general. Así, no será precisa tal indicación en las reclamaciones formuladas sobre documentos de cotización presentados en plazo o por errores aritméticos o materiales que no afecten a la relación nominal de trabajadores. Todo ello, debido a que los datos a considerar en principio serán los indicados en el TC-2 del documento de cotización presentado.
- e) Bases de cotización, «si procede» (suponemos que deberá detallarse en la Orden Ministerial de desarrollo del reglamento, debiéndose considerar que los trabajadores deberán tener reconocidas unas bases de cotización sobre las que se realice su cotización, y que posteriormente determinarán la base reguladora de sus prestaciones contributivas).
- f) Determinación de la deuda, conforme al artículo 82 del RGR.
- g) Importe del recargo de mora.
- h) Plazo y forma de «cumplimentación» de la reclamación (debe entenderse, de pago de la cantidad reclamada) y consecuencias de su incumplimiento.

- i) Fecha de expedición de la reclamación.
- j) Recurso que puede interponerse contra la reclamación, órgano ante el que ha de presentarse y plazo de interposición.

## 2. Actas de liquidación.

### 1. PROCEDENCIA:

Según el artículo 31 de la LGSS (en su redacción según Ley 42/1994) y artículo 84 del RGR, procederá la expedición por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de actas de liquidación, respecto de las deudas por cuotas originadas por:

- a) Falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.
- b) Falta de cotización por trabajadores dados de alta, cuando el sujeto responsable no haya presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario, así como por trabajadores no figurados en tales documentos aunque éstos se presenten dentro de dicho plazo reglamentario.
- c) Diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, *cuando dichas diferencias no resulten directamente de los documentos de cotización presentados* en plazo reglamentario y, en todo caso, de los presentados fuera de dicho plazo.

El reglamento añade que se incluyen en este supuesto las diferencias de cotización por errores de hecho o de derecho en la liquidación de bonificaciones, reducciones y deducciones practicadas en los documentos de cotización (presentados o no en plazo), «cuando tales diferencias no resulten directamente de dichos documentos». Finalmente, reitera que no procede expedición de acta de liquidación respecto de falta o deficiencia en la cotización de cuotas fijas.

Debe relacionarse este precepto con los apartados c) y e) del artículo 80 del RGR.

### 2. LA NATURALEZA DE LOS DESCUBIERTOS RECLAMADOS EN LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN:

La Ley 42/1994 introdujo un cambio importantísimo, pues anteriormente la expedición de actas de liquidación se circunscribía a los descubiertos originados por falta de afiliación/alta o por diferencias en la cotización respecto de trabajadores dados de alta (con determinadas peculiaridades

contenidas en las normas reglamentarias); mientras que los descubiertos por falta de cotización (de trabajadores en alta) sin presentación de documentos de cotización se reclamaban mediante «requerimientos de cuotas» por la propia Tesorería General de la Seguridad Social (28).

Esta diferenciación competencial se correspondía de modo más o menos nítido con un diferente carácter de las deudas reclamadas por una y otra vía: las reclamaciones realizadas mediante acta de liquidación se fundaban en algún tipo de situación fraudulenta o de ocultación, o bien cuando era posible el cuestionamiento del «hecho imponible», de la propia existencia de una obligación de cotizar.

En los supuestos de falta de afiliación o alta, la cuestión de fondo podría residir, o bien en la existencia de una actividad «sumergida», o bien en la existencia de una actividad cuya inclusión en el ámbito de aplicación del Régimen correspondiente de Seguridad Social es discutible o discutida por el sujeto al que se dirige el acta. En ambos casos, tales situaciones sólo son constatables mediante una actuación de inspección. Incluso en muchos supuestos, al versar la discusión sobre la laborabilidad o no de una actividad, previamente a la resolución del acta de infracción que normalmente acompaña a la liquidación, se estableció un procedimiento de oficio ante la jurisdicción social, para su previo pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica de tal actividad (29). Es decir, se trata de supuestos en los que existe un amplio margen para la discusión, tanto sobre cuestiones de hecho, como sobre la interpretación jurídica de las mismas.

En las actas de liquidación por cotización deficiente, donde se aprecia una diferencia entre la deuda declarada por el sujeto deudor y la deuda superior que realmente resulta de una correcta aplicación de los preceptos aplicables, también cabe una doble posibilidad: o bien existe un ocultamiento fraudulento de unas retribuciones indebidamente excluidas de la base de cotización (o una aplicación indebida de tipos o la obtención o disfrute indebido de bonificaciones o deducciones sin reunirse sus requisitos condicionantes); o bien existe una interpretación discrepante sobre las normas aplicables en la materia (así, sobre la inclusión o no de ciertos conceptos en la base de cotización, o sobre las condiciones de aplicación de los referidos tipos, bonificaciones o deducciones). De nuevo se advierte con claridad la necesidad de una actuación de inspección de detección y valoración jurídica de estas situaciones, además de la existencia del mismo amplio margen de discusión antes referido (30).

---

(28) Cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social constataba uno de estos supuestos, remitía a la Tesorería General una Comunicación con los datos precisos para la determinación de la deuda (bases, tipos, trabajadores afectados, etc.) en el requerimiento correspondiente. Sin embargo, no se llegó a consolidar realmente un sistema completo de colaboración entre ambas instancias para la emisión de estos «requerimientos de cuotas», básicamente tramitados sin las suficientes comprobaciones previas que permitieran su completa y adecuada cumplimentación, con los consiguientes problemas jurídicos y de gestión.

(29) Según el artículo 149.1 de la LPL, «se podrá iniciar el proceso de oficio a virtud de comunicación que deberá dirigir la Autoridad Laboral al Juzgado, cuando cualquier acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora», añadiendo el artículo 150 que la admisión de la demanda suspende el expediente administrativo.

(30) Un ejemplo de ello sería el relativo a la cotización o no del plus de conservación de vestuario. Según STS de 22 de diciembre de 1994, Sala de lo Contencioso-Administrativo (AL 780/95), «los pluses de mantenimiento y conservación y limpieza de ropa y uniforme abonados por la empresa deben entenderse incluidos en la remuneración a efectos de

Frente a estos supuestos, contrastan los supuestos en los que la deuda deriva de una falta de cotización de trabajadores dados de alta [art. 31.1 b) LGSS según Ley 42/1994]. Se trata de una situación de morosidad en el pago de una deuda cuya existencia será en principio indubitada. Existe una previa declaración de la empresa reconociendo el alta de un trabajador a su servicio (cuyos datos personales y profesionales obrarán por tanto en la Tesorería), y durante un período en el cual no ha cotizado: no hay, por tanto, margen para la discusión sobre cuestiones de hecho o sobre su interpretación jurídica.

Pues bien, una parte de estos descubiertos pasan a ser reclamados mediante acta de liquidación, siendo la única particularidad de los mismos la circunstancia de que los documentos de cotización correspondientes a esa deuda no se hayan presentado en plazo (o no incluyan los trabajadores afectados por el descubierto).

Además, debemos llamar la atención sobre el hecho de que, conforme a una interpretación literal de los preceptos mencionados [fundamentalmente art. 84 b) y c) RGR], las deudas contenidas en documentos de cotización presentados fuera del plazo reglamentario parece que deberán ser reclamadas mediante acta de liquidación (no existiría diferencia sustancial entre estas actas y las «reclamaciones de deuda», salvo en lo relativo al momento de su tramitación o «emisión»).

Las reclamaciones mediante acta de liquidación no se basarían así en las particularidades que afecten a la naturaleza del descubierto reclamado, sino en la mayor dificultad de las gestiones y comprobaciones para la exacta determinación de la deuda (31), dado que al no existir declaración empresarial sobre el período en descubierto, existe cierta incertidumbre sobre la aplicabilidad de los datos conocidos, correspondientes a anteriores períodos. Así, pueden haberse producido variaciones en las bases de cotización, grupos de cotización, o en el número de trabajadores afectados, por ingresos o ceses durante el período. Incluso puede haberse producido un cese de la actividad empresarial no comunicado a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Esas dificultades sólo pueden salvarse adecuadamente mediante las oportunas comprobaciones en las propias empresas, a realizar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si bien su actuación aquí será en principio sustancialmente distinta a la actuación de inspección que corresponde a los otros supuestos anteriormente comentados.

---

cotización a la Seguridad Social», ya que «son cosas distintas **la cantidad para adquisición de ropa y el plus de conservación y mantenimiento de la misma**» [en igual sentido, STS de 23-10-1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo (AL 290/93)]. Por contra, según STS de 11 de octubre de 1994, Sala de lo Contencioso-Administrativo (AL 319/95), el **plus por conservación de vestuario** debe considerarse incluido entre los conceptos no cotizables del artículo 73 de la LGSS (art. 109 LGSS de 1994), en las condiciones que allí se detallan. Por lo tanto, parece razonable que las eventuales reclamaciones administrativas de deudas por estos conceptos u otros similares se desarrollen permitiendo un cierto margen para la formulación y estudio de alegaciones y pruebas, no siendo desde esta perspectiva tan prioritaria la inmediata ejecutividad de dicha reclamación (sin perjuicio de que deba compatibilizarse la articulación de tales procedimientos con una mejora de la gestión recaudatoria de las resoluciones firmes).

- (31) En el último caso comentado, se trataría de una dificultad para incardinar la reclamación dentro de los ritmos del sistema mecanizado de gestión recaudatoria.

### 3. DETERMINACIÓN DE LA DEUDA EN LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN:

Debiendo estar perfectamente predeterminados tanto los tipos de cotización aplicables como el período del descubierto, puede plantear dudas la determinación de la base de cotización debida. Así, según el artículo 32.2 de la LGSS (según la Ley 42/1994) y el artículo 85.2 del RGR -y como ya establecía la normativa anterior- las actas de liquidación «se extenderán en base a la remuneración total que tenga derecho a percibir el trabajador o la que efectivamente perciba de ser ésta superior en razón del trabajo que realice por cuenta ajena y que deba integrar la base de cotización». Sin embargo, «cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se vea en la imposibilidad 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 encuadrada la categoría de los trabajadores a que se refiera el acta de liquidación» (32).

El criterio de la Ley 42/1994, desarrollado en el reglamento, se formula en términos amplios, no precisándose la existencia de una actuación empresarial incorrecta o de obstrucción, y se establece además de modo más preciso en cuanto al modo de determinar el importe de la deuda cuando ello dependa de la previa determinación de la base de cotización debida, atendándose para ello a la media del grupo de cotización que corresponda (igual que en las reclamaciones de deuda).

El desarrollo reglamentario, además, añade respecto de la previsión legal [párrafo b) del apdo. 2 del precepto citado] que si se desconoce la *categoría profesional* (33) del trabajador, «se tomará como tal la que determine el funcionario de la Inspección 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», añadiéndose -para mayor complicación- que «en los casos de polivalencia funcional o de realización de actividades propias de dos o más categorías profesionales, se estará a las que resulten preferentes de acuerdo con lo establecido en los convenios colectivos y, en su defecto, en las *normas laborales*».

Para la determinación del grupo de cotización estimado, el reglamento impone una ardua tarea previa que implica adentrarse de lleno en el ámbito de la clasificación profesional (cuestión que ya de antiguo es competencia del orden jurisdiccional social). Además, estas estimaciones en vía admi-

---

(32) Anteriormente, el artículo 22 g) del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, sobre procedimiento administrativo especial en materia de sanciones por infracción de leyes sociales y de liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social (BOE de 12 de agosto) ya estableció que «cuando la Inspección de Trabajo se vea en la imposibilidad de disponer de la relación nominal de trabajadores o de algún otro dato sustancial, bien porque la empresa carezca de documentación laboral u oficial, o por manifiesta obstrucción, podrá calcular por estimación el importe del descubierto, haciendo constar en el acta las circunstancias que han concurrido y la justificación de la estimación realizada».

(33) De la lectura de todo el precepto parece deducirse que la «categoría profesional» a la que alude es más bien un concepto «laboral», diferente del pertinente a efectos de Seguridad Social de «grupo de cotización» (aunque éste se relacione con unas denominadas «categorías profesionales» que son más bien «categorías» indicativas de aquellas «categorías», establecidas a efectos de cotización en las normas anuales sobre esta materia). Todo ello, además de estar en franca regresión el concepto laboral de categoría profesional, frente a la progresiva implantación de «grupos profesionales».

nistrativa (y en el contexto de un procedimiento donde previamente a cualquier alegación del sujeto obligado ya se dicta un acto administrativo ejecutivo) se podrán realizar por «funcionarios» de la Inspección, tanto Inspectores de Trabajo como Controladores Laborales, pese a que estos últimos carecen de cometidos en materia estrictamente laboral.

Las posibilidades de determinar por estimación la deuda contenida en las actas de liquidación no deberían implicar, sin embargo, una futura tendencia a la generalización de esta práctica, que finalmente convirtiera la expedición de las actas de liquidación en un proceso mecanizado de emisión masiva de documentos sin las precisas comprobaciones individualizadas previas, pues ello convertiría las actas de liquidación en los antiguos «requerimientos de cuotas».

#### 4. REQUISITOS DE LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN:

– Según el artículo 85.2 del reglamento, «las actas de liquidación serán expedidas en la forma y con los requisitos establecidos en las **normas especiales** que regulan su expedición por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

Tales normas se contienen en el **Decreto 1860/1975**, de 10 de julio, conforme al cual, las actas de liquidación contendrán los siguientes **requisitos**:

- a) Datos identificativos del sujeto responsable, domicilio y actividad. En caso de posible responsable subsidiario, se harán constar también los datos antes mencionados, así como el motivo de su presunta responsabilidad, y si se aplica la responsabilidad solidaria, se hará constar tal circunstancia.
- b) Circunstancias del caso y disposiciones infringidas.
- c) Los datos que hayan servido de base para calcular el débito: período de descubierto, relación nominal de trabajadores, bases y tipos de cotización y en general, cuantos otros datos pueda el Inspector actuante obtener o deducir a los fines indicados. Si el descubierto afecta a todo el personal de la empresa, no será necesaria la especificación nominal, sino la mera indicación del número de trabajadores afectados y la referencia al TC-2 último ingresado.
- d) El importe del débito y el recargo por demora.
- e) En su caso, la Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo con que estuvieran concertadas las contingencias profesionales.
- f) Si se levanta acta de infracción o de obstrucción como consecuencia de la liquidación de cuotas.



– Respecto de la posibilidad de extender también acta de infracción en relación con el descubierto (dado que éste derivará de una infracción administrativa sancionable), ya la legislación anterior a la última reforma contemplaba la «coordinación» en la expedición y tramitación de las actas de liquidación con las de infracción referidas a los mismos hechos [anterior art. 31.4 LGSS según R.D.Leg. 1/1994 y anteriormente, art. 24 del Decreto 1860/1975 (34)]. Con la Ley 42/1994 se introduce la posibilidad de extender un documento único, de acta de infracción y liquidación, en los términos que posteriormente se desarrollarán.

#### 5. APLICACIÓN GRADUAL DE LAS NOVEDADES RELATIVAS A LOS SUPUESTOS DE EXPEDICIÓN DE ACTAS DE LIQUIDACIÓN:

– La Ley 42/1994, que no introdujo disposiciones transitorias, sí incluyó una disposición adicional vigésimo quinta en la Ley General de la Seguridad Social, sobre aplicación gradual en la expedición de actas de liquidación y del documento único de actas de infracción y de liquidación.

Ello se relaciona con:

- 1.º Los limitados medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con el volumen que venía representando la deuda figurada en los «requerimientos de cuotas»;
- 2.º El importante volumen de estos documentos y la falta de datos completos sobre el porcentaje de los mismos que no se correspondían con una situación de morosidad efectiva;
- 3.º El menor «rendimiento», en términos cuantitativos (número de documentos a expedir en un determinado plazo) que implica la determinación de la deuda en actas que incluyen bases de cotización individualizadas y actuaciones previas de comprobación efectiva en cada empresa deudora.

Según dicha disposición, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en función de las posibilidades de gestión de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, determinará la aplicación gradual de lo dispuesto en el art. 31.1 b) de la LGSS, sobre expedición de actas de liquidación por falta de cotización sin presentación de documentos -en los supuestos antes reclamados por «requerimientos de cuotas»-, así como en el artículo 31.5 de la LGSS sobre documento único de actas de liquidación e infracción.

---

(34) Según tal precepto, las actas de liquidación e infracción se incoarían en distintos documentos y en la misma fecha. De ser impugnadas, las resoluciones se dictaban en igual fecha, coordinándose la tramitación de ambos expedientes (además, en el acta de infracción bastaría mencionar el número de los trabajadores afectados por el acta de liquidación, sin necesidad de consignar sus nombres y apellidos). Si la propuesta de sanción era superior al nivel competencial provincial (1.000.000) y se formulaba escrito de impugnación, el Director Provincial tramitaba coordinadamente ambos expedientes hasta la fase de resolución, elevándolos en la misma fecha y con informe-propuesta a la Dirección General, que dictaba las resoluciones en igual fecha (si no se impugnaba la liquidación, sólo se elevaba el expediente del acta de infracción, con informe-propuesta y haciendo constar la práctica de acta de liquidación por los mismos hechos, firme por no haber sido impugnada).

Añade la ley que hasta que por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se asuma en todo o en parte la expedición de actas de liquidación en el supuesto del artículo 31.1 b) de la LGSS, la reclamación de las cuotas debidas en dicho supuesto se efectuará por la Tesorería General de la Seguridad Social mediante reclamaciones de deuda.

– El reglamento reitera todas las previsiones legales mencionadas [disp. trans. primera a) y disp. final segunda 1], si bien añade que en estas reclamaciones de deuda expedidas transitoriamente para los supuestos del artículo 31.1 b) de la LGSS, la Tesorería General de la Seguridad Social podrá determinar las deudas de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 85 del RGR, sobre determinación de la deuda en las actas de liquidación, que a su vez prevé actuaciones de inspección para determinar la categoría de los trabajadores, conforme a lo ya indicado.

### **3. Tramitación administrativa de las reclamaciones de deuda y de las actas de liquidación.**

#### **1. APLICACIÓN DE LA REFORMA INICIADA CON LA LEY 42/1994:**

– No estableciendo la Ley 42/1994 disposiciones transitorias, en enero de 1995 se dictó una Instrucción Conjunta de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social y de la Secretaría General para la Seguridad Social, con las siguientes indicaciones:

*a)* Los procedimientos liquidatorios iniciados antes del 1 de enero de 1995 (atendiendo a la fecha consignada en el acta, aunque la notificación fuera posterior), se rigen a todos los efectos por la normativa anterior.

*b)* Procedimientos liquidatorios iniciados posteriormente al 1 de enero de 1995:

*a')* Las actas de liquidación se notifican por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, a quien corresponde el conocimiento y resolución de los recursos ordinarios formulados frente a tales actas. Desde el 1 de enero de 1995, deja por tanto de tener competencias en la materia la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social (que conocía anteriormente de los recursos ordinarios frente a las resoluciones de actas de liquidación de las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales).

*b')* Si la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comprueba deudas de las incluíbles en el artículo 31.1 b) de la LGSS, la disposición adicional vigésimo quinta de la LGSS se interpreta del siguiente modo: si tal comprobación es «en virtud de denuncia» y no hay previa reclamación de deuda, se extiende acta de liquidación. Si hubo previa reclamación de deuda por una deuda inferior a la real, se extiende acta de liquidación por diferencias de cotización.

c') Las actas de infracción, incluyendo las que se extiendan simultáneamente con actas de liquidación por los mismos hechos, se tramitarán conforme a la normativa anterior. Sin embargo, se establecen instrucciones para la adecuada coordinación en las tramitaciones del acta de infracción (por la Dirección Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales o autoridad superior según la cuantía de la propuesta de sanción) y el acta de liquidación (por la Dirección Provincial de la Tesorería). Así, se indica que cuando la resolución del acta de infracción sea firme en vía administrativa, la Dirección Provincial de Trabajo la comunicará a la Dirección Provincial de la Tesorería, de modo que si de dicha resolución derivase la improcedencia de todo o parte de la liquidación practicada, esta Dirección Provincial procederá a revisar de oficio las actuaciones practicadas (igualmente, se establece que si el acta de liquidación es recurrida, la resolución se comunica a la Dirección Provincial de Trabajo).

– El reglamento sí establece una disposición transitoria segunda sobre «ámbito de aplicación temporal», señalando que los actos de gestión recaudatoria de cuotas que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del reglamento se rigen en sus actuaciones posteriores, por lo dispuesto en el mismo, salvo las salvedades que se indican:

- 1.º Los requerimientos de cuotas y actas de liquidación expedidas antes del 1 de enero de 1995 se impugnan conforme a la legislación anterior al reglamento.
- 2.º Tales impugnaciones se resuelven conforme a dicha normativa anterior, continuándose el procedimiento recaudatorio previsto en la misma hasta que se inicia la vía de apremio (conforme a este reglamento).

## 2. TRAMITACIÓN DE LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 23 DEL DECRETO 1860/1975:

Es el procedimiento aplicable a las actas de liquidación extendidas antes del 1 de enero de 1995. Sucintamente expondremos sus aspectos esenciales:

- 1.º Notificación del acta al sujeto responsable en el plazo de 10 días hábiles desde el término de la actuación inspectora (fecha del acta) por la propia Inspección Provincial. Conforme al artículo 4.º 2 de la Ley 40/1980, se da traslado a los trabajadores, que pueden reclamar por el período o la base.
- 2.º Plazo de 15 días hábiles para formular escrito de impugnación ante la Autoridad Laboral competente con la prueba que se juzgue conveniente.

- 3.º De no formularse impugnación, en el plazo de 30 días hábiles debe hacerse efectiva el acta, haciéndose constar en la misma el previo requerimiento para el abono del débito en nuevo plazo de 10 días hábiles, transcurrido el cual se instará el acto administrativo ejecutivo.
- 4.º Si se formula escrito de impugnación, se unirá al expediente, solicitándose informe, cuando proceda, a la Inspección de Trabajo y Organismos de la Seguridad Social afectados, que deberán emitirlo en el plazo de 10 días hábiles.
- 5.º A los 20 días hábiles (desde el siguiente al de presentación del escrito de impugnación) y durante un plazo de 10 días hábiles, podrá el empresario o sujeto responsable ejercer el derecho de audiencia, a cuyo efecto se le pondrá de manifiesto el expediente.
- 6.º La Autoridad Laboral, concluido el expediente, dictará resolución en el plazo de 15 días hábiles, contra la cual se podrá interponer el correspondiente recurso (tras la Ley 30/1992, recurso ordinario) ante el órgano superior jerárquico. Su resolución concluye la vía administrativa, siendo recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

### 3. TRAMITACIÓN SEGÚN LA LEY 42/1994 Y EL REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN:

La tramitación de las actas de liquidación y de las reclamaciones de deuda se someten a una serie de normas comunes en el reglamento, en base a los principios establecidos en la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

Como aspecto esencial, debe destacarse que tanto las reclamaciones de deuda como las actas de liquidación se configuran como auténticos actos administrativos, de carácter ejecutivo, dictados sin ninguna fase previa de alegaciones, y ante los cuales sólo cabe interponer «recurso ordinario», que conforme al artículo 114 de la Ley 30/1992 (y previa consignación o aval por el importe reclamado), podrá interponerse «ante el órgano jerárquicamente superior del que los dictó»: con ello, desaparece, respecto de las actas de liquidación, el escrito de impugnación previo a la resolución administrativa, que era el acto administrativo ante el cual podía interponerse el correspondiente recurso administrativo.

#### 3.1. Notificación.

Las actas de liquidación extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pasan a ser notificadas por la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 31 LGSS según Ley 42/1994). Las actas de liquidación que extiendan los funcionarios no adscritos a las Unidades de la Inspección en la Tesorería (a las que luego aludiremos) deben por tanto ser remitidas por la Inspección Provincial a la Dirección Provincial de la Tesorería, para que ésta proceda a su notificación. Concretamente, el

artículo 105 del RGR establece que las notificaciones de las actas de liquidación, de las reclamaciones de deuda y del «documento único» se realizará por la Subdirección o Secretaría (en la Tesorería) que tenga atribuidas funciones recaudatorias de las cuotas en período voluntario.

La notificación deberá realizarse mediante oficio, carta, telegrama u otro procedimiento, conforme a los artículos 58 a 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (35).

### 3.2. Recurso ordinario.

Los interesados podrán formular ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social recurso ordinario (art. 31.3 LGSS según Ley 42/1994) respecto de las actas de liquidación (y «documentos únicos») o las reclamaciones de deuda (art. 106 RGR).

Conforme al artículo 114 de la Ley 30/1992, tales recursos se interponen ante el «órgano superior jerárquico del que los dictó» (los *actos administrativos* recurridos) en el **plazo de un mes**.

Además, de las actas de liquidación debe *darse traslado* a los trabajadores afectados, quienes podrán interponer recurso ordinario respecto del período de tiempo o la base de cotización a que la liquidación se contrae e improcedencia de la liquidación (art. 31.3 LGSS según Ley 42/1994 y art. 85.3 RGR).

El recurso ordinario será resuelto por el Director Provincial [arts.85.3 y 106.1 a) RGR] en «el plazo máximo de **tres meses** desde su interposición, transcurrido el cual sin que haya recaído resolución expresa podrán entenderse desestimados», **silencio administrativo negativo** establecido conforme a los artículos 43 [salvo el apdo. 3 b) (36)] y 44 (certificación de actos

(35) Según el artículo 58 de la Ley 30/1992, las notificaciones deben cursarse en el plazo de 10 días. Las notificaciones defectuosas surten efecto desde la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto o interpongan el recurso procedente.

Según el artículo 59 de la misma ley:

1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.
2. Cuando el interesado rechace la notificación, se hará constar en el expediente y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.
3. Cuando no se pueda practicar la notificación, se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio o en el Boletín Oficial correspondiente.

Según el artículo 61 de la misma ley, si el órgano competente aprecia que la notificación por medio de anuncios lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial una somera indicación del contenido del acto y del lugar y plazo de comparecencia de los interesados para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto.

(36) Artículo 43.3 de la Ley 30/1992: «Cuando en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados no haya recaído resolución en plazo se podrá entender desestimada la solicitud en los siguientes supuestos:

...

- b) Resolución de recursos administrativos. Ello no obstante, cuando el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el recurso si llegado el plazo de resolución de éste el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

presuntos) de la Ley 30/1992 (37). La resolución confirmará tales actos administrativos, los anulará, o bien los modificará, efectuando una nueva determinación de la deuda por la cuantía debida (art. 106.1 RGR).

– Finalmente, frente a la regulación anterior (art. 188 R.D. 1517/1991) por la cual el procedimiento de impugnación de los requerimientos de cuotas, como «actos de gestión recaudatoria», se concretaba en un recurso ante la Dirección Provincial de la Tesorería, cuya resolución era impugnada en vía jurisdiccional mediante una *reclamación económico-administrativa*; una importante novedad del nuevo marco jurídico consiste en que las reclamaciones en vía jurisdiccional contra las resoluciones administrativas correspondientes a esta materia se sustancian [art. 183.1 b) RGR] en la vía contencioso-administrativa (en la que ya se sustanciaban las reclamaciones a las resoluciones por actas de liquidación).

### 3.3. *Garantía o consignación de la deuda figurada en acta de liquidación o reclamación de deuda.*

– Anteriormente a la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, la impugnación y posterior interposición de recurso frente a las actas de liquidación y resoluciones confirmatorias de las mismas implicaban la no exigibilidad de la deuda así reclamada (igualmente respecto de los anteriores requerimientos de cuotas).

Sin embargo, criterios de eficacia en la gestión recaudatoria imponen una importante novedad al respecto en la tramitación administrativa de las nuevas actas de liquidación y reclamaciones de deuda (la Exposición de Motivos de la Ley 42/1994 justifica la reforma sobre la materia, de manera escueta, en el objetivo de «lograr la máxima eficacia, simplificación y celeridad en la gestión recaudatoria de tales deudas»).

– En los nuevos artículos 30.2 y 4 y 31.4 de la LGSS se establece que los importes de las reclamaciones de deudas por cuotas o actas de liquidación, impugnadas o no, deberán ser hechos efectivos hasta el último día hábil del mes siguiente al de su notificación, incidiéndose automáticamente, en caso de impago, en la situación de apremio.

Si se formula recurso, su interposición no suspende el procedimiento recaudatorio, salvo que se preste **garantía con aval suficiente** o se realice la **consignación** del importe de la deuda (incluido el recargo de mora) ante la Tesorería General de la Seguridad Social o a disposición de la misma.

---

(37) Según artículo 117 de dicha ley, «transcurridos tres meses desde la interposición del recurso ordinario sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.3 b), y quedará expedita la vía procedente».

En tal caso, conforme a los artículos 17.1 b) y 105.3 del RGR, se suspende el procedimiento recaudatorio hasta los 15 días siguientes a aquel en que se notifique la resolución administrativa recaída sobre el recurso que no anulase la liquidación, plazo en el cual debe pagarse la deuda (38), incidiéndose en otro caso en la situación de apremio. En caso de interposición de recurso contencioso-administrativo, se aplican las mismas reglas.

– La **consignación** del importe de la deuda se realizará, según los artículos 39.1 a) y 184.2 del RGR:

1. En efectivo y por el importe de la deuda reclamada, los recargos y los intereses que procedan, así como el 3 por 100 de tales cantidades como cantidad a cuenta de las costas; y
2. A disposición de la Tesorería y en la cuenta que ella misma determine.

– La garantía mediante **aval suficiente** se realizará, según el artículo 184.2 del RGR:

1. Prestándose por Entidades financieras inscritas en los Registros correspondientes y haciendo constar en el mismo la responsabilidad solidaria del avalista; y
2. Conservando la garantía su validez durante toda la suspensión del procedimiento, de modo que si pierde su vigencia o el importe a garantizar resulta superior (por recargos, intereses u otras responsabilidades añadidas), debe presentarse nueva garantía o completarse la anterior (lo cual es aplicable también a la consignación).

– Las garantías son devueltas o liberadas cuando se abone toda la deuda o cuando se acuerde la anulación de la liquidación (y si se anulan recargos, intereses o costas, puede reducirse la garantía al importe de la deuda subsistente más un 3% a efectos de costas).

– Transcurrido el plazo antes mencionado sin que se produzca el pago de la deuda declarada en la resolución recaída, se inicia automáticamente la vía ejecutiva y se aplica a dicho pago la cantidad consignada o se ejecuta el aval constituido [arts. 106.1 b) y 115 RGR sobre ejecución de garantías en la vía ejecutiva].

---

(38) «Salvo que fuere mayor la parte del plazo que restaba para el pago fijado en la reclamación de deuda o en el acta de liquidación en el momento de la suspensión, siendo éste entonces el plazo aplicable para el pago de la liquidación contenida en la resolución» [art. 17.1 b), último párrafo].

#### 4. El «documento único» de infracción y liquidación.

– La Ley 42/1994 añade un apartado 5 al nuevo artículo 31 de la LGSS, en relación con los supuestos en los que, además de extenderse acta de liquidación, se propone una sanción en el acta de infracción correspondiente, por la infracción relativa al descubierto liquidado. Como ya se ha comentado, anteriormente se establecía una obligada coordinación en la tramitación del acta de infracción y del acta de liquidación referidas a los mismos hechos.

En el nuevo artículo 31 de la LGSS se introduce la figura del «documento único» de acta de infracción y liquidación, desarrollado en los artículos 86, 105, 106 y disposición adicional sexta del RGR, si bien, conforme a la disposición adicional vigésimo quinta de la LGSS (según Ley 42/1994), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe establecer la «aplicación gradual» del artículo 31.5 de la LGSS para que por la Inspección se proceda a la expedición «del documento único de acta de infracción y de acta de liquidación». Dicha previsión se reitera en iguales términos en la disposición final segunda, punto 1, del reglamento. En definitiva, aún no está vigente la normativa relativa a la expedición de estos documentos, condicionándose su efectiva aplicación a las posibilidades de gestión de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, que serán valoradas por el Departamento Ministerial citado (previsiblemente, una vez que comiencen a funcionar las Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Direcciones Provinciales de la Tesorería).

La regulación sobre la materia, que en todo caso entrará en vigor próximamente, puede estructurarse como sigue:

##### 1. LOS SUPUESTOS DE FORMALIZACIÓN DEL «DOCUMENTO ÚNICO»:

Las actas de infracción por infracciones graves tipificadas en el **artículo 14.1, apartados 2, 4 y 5 de la Ley 8/1988, de 7 de abril**, que conlleven la expedición de actas de liquidación referidas a los mismos hechos, se formalizarán en un **documento único**, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Los citados apartados del artículo 14.1 de la LISOS se refieren a infracciones graves (ya mencionadas anteriormente) por:

- Falta de afiliación o alta «de cada trabajador» (14.1.2);
- No presentación en plazo reglamentario y para su sellado, de los documentos de cotización sin ingreso en tiempo de las cuotas (art. 14.1.4); y
- Falta de ingreso en tiempo y forma de las cuotas debidas o no ingresarlas en la cuantía debida (cotización deficiente), en las condiciones establecidas en el artículo 14.1.5 de la LISOS.



Pero existen **otros supuestos** en los que puede apreciarse un descubierto en la cotización por los mismos hechos que motiven la apreciación de una infracción sancionable:

- a) En el supuesto de la infracción administrativa de Seguridad Social tipificada como muy grave en el artículo 15.2 de la LISOS, consistente en «retener indebidamente, no ingresándola dentro del plazo, la parte de cuota de Seguridad Social descontada a sus trabajadores o efectuar descuentos, no ingresándolos, superiores a los legalmente establecidos». Realmente, cuando se cometa esta infracción estaremos también ante una infracción de las previstas en el artículo 14.1.4 (no presentación de boletines al sellado), si bien no consideramos procedente apreciar esta infracción en el «documento único» y además extender acta de infracción por retención indebida de cuotas. Lo adecuado será, en estos casos, extender acta de liquidación [cuando proceda aplicar el artículo 31.1 b) LGSS], y por otra parte extender -en su caso- acta de infracción de Seguridad Social en relación con el artículo 15.2 de la LISOS.

Igual solución se impondrá en relación con la infracción muy grave consistente en «efectuar declaraciones o consignar datos falsos o inexactos en los documentos de cotización que ocasionen deducciones fraudulentas en las cuotas a satisfacer a la Seguridad Social» (art. 15.6 LISOS), aunque tales deducciones, en función de sus características, puede que deban ser reclamadas no mediante acta de liquidación, sino mediante «reclamación de deuda», en la medida en que las diferencias correspondientes «resulten directamente» de los documentos de cotización presentados (así, en el caso de que las sumas totales en las bases o en deducciones diversas, en el TC-1, resulten inferior o superior -según los casos- que la suma real de todas las bases o deducciones consignadas en el TC-2).

- b) Hay también supuestos en los que la constatación de un descubierto en las cuotas deriva de unos hechos que son constitutivos de infracción administrativa, si bien no de Seguridad Social, sino de *Empleo*. Así, el artículo 28.3 de la LISOS, dentro de las infracciones «en materia de empleo», tipifica como infracción muy grave, «obtener o disfrutar indebidamente de exenciones, bonificaciones o reducciones en las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones, u otras ayudas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional, establecidas para las distintas modalidades de contratación o programas de apoyo a la creación de empleo».

En la medida en que, en la generalidad de los supuestos, dicha obtención o disfrute indebido no resultará directamente de boletines de cotización, sino que exigirá una actividad de inspección y comprobación del cumplimiento por las empresas de los requisitos establecidos para acceder a tales beneficios, procederá extender acta de liquidación por cotización deficiente (deficiencia que derivará de la reducción indebida de la cuota a ingresar). Aunque ello significa que los hechos que fundamentan la liquidación pueden ser reconducidos al concepto de infracción de Seguridad Social por ingreso de cuotas en cuantía inferior a la debida (infracción grave, art. 14.1.5 LISOS), dicha deficiencia está aquí cualificada de modo esencial por la concurrencia de las circunstancias específicas que contempla el citado artículo 28.3 de la LISOS, resultando por tanto posible que se extienda por una parte un acta de liquidación por diferencias de cotización, y por otra parte un acta de infracción en materia de empleo.

En estos supuestos, la liquidación se tramitará en el ámbito de la Tesorería General de la Seguridad Social y el acta de infracción en el ámbito de las autoridades correspondientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

## 2. REDUCCIÓN DE LAS SANCIONES:

Como novedad destacable en el ámbito del procedimiento sancionador administrativo-laboral, se establece también que las sanciones propuestas en estos casos se reducirán automáticamente al **50 por 100 de su cuantía** si el sujeto infractor da su **conformidad a la liquidación** practicada y cumple sus obligaciones en el plazo que se fije al efecto (ingresando las cuotas reclamadas en la liquidación practicada) (39).

El reglamento añade al respecto (disp. adic. sexta) que para ello se deberá **ingresar el importe** de la liquidación y de la sanción reducida dentro del mes natural siguiente al de la notificación de la resolución del expediente unificado (todo ello, además, debe hacerse constar en las actas).

Además, la conformidad con la liquidación no presupone que el contenido de la liquidación no pueda alterarse por posibles recursos interpuestos por los trabajadores afectados (disp. adic. sexta). Precisamente aquí se pone de relieve la difícil articulación en un único documento, de la propuesta de sanción, respecto de la cual hay un único interesado, que es el sujeto a sancionar, y de la liquidación, en la que existen diversos interesados, empresario y trabajadores afectados por la liquidación que se realiza en sus bases y períodos de cotización (que determinan bases reguladoras de prestaciones y períodos de carencia). Por ello, según disposición adicional sexta del RGR, «de la parte liquidatoria de la resolución del expediente unificado se dará traslado a los trabajadores afectados, que pueden interponer el correspondiente recurso ordinario» (según lo establecido para las actas de liquidación). Sin embargo, los trabajadores quedan fuera del trámite especial de instrucción del expediente unificado establecido respecto de la propuesta de sanción.

## 3. EXPEDICIÓN DE LOS DOCUMENTOS ÚNICOS:

– Conforme a la disposición adicional sexta 4 del RGR, «las actas de infracción y liquidación en documento único tienen naturaleza de documento público y gozarán de la presunción de certeza regulada en el artículo 52.2 de la Ley 8/1988, de 7 de abril (40)».

---

(39) Tal vez tenga relación con esta novedosa particularidad, la exclusión del «documento único» de las infracciones muy graves, con posibles propuestas de sanción elevadas que pudieran distorsionar el juego de la aceptación de la liquidación para obtener una reducción en la sanción propuesta (nunca excesivamente elevada: las infracciones graves se sancionan con cuantías máximas de 500.000 ptas.).

(40) Según el artículo 52 de la LISOS:

«2. Las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se extiendan con arreglo a los requisitos establecidos en el apartado anterior estarán dotadas de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en la misma, que hayan sido constatados por el Inspector actuante, salvo prueba en contrario.

– El **artículo 86 del RGR** desarrolla la «expedición conjunta de actas de infracción y liquidación: su notificación y efectos», señalando que, cuando concurra la circunstancia indicada en el artículo 31.5 de la LGSS, «los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social formalizarán ambas actas en un único documento en la forma y con los requisitos establecidos en las normas especiales que regulan los procedimientos sancionador de estas infracciones y liquidatorio de estas cotizaciones».

– Respecto de la *formalización* de «ambas actas» (41) por «los funcionarios» de la Inspección -Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Controladores Laborales-, el apartado segundo de la disposición adicional sexta del RGR introduce, con cierto grado de abstracción/confusión, elementos que pueden configurar importantes novedades en la organización interna de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, estableciendo que «los Controladores Laborales podrán *promover* los documentos únicos de infracción y liquidación, dentro de su ámbito de actuación, que requerirán la aprobación de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social *bajo cuyas órdenes actúan*, y serán *firmados conjuntamente por ambos*».

No se trata de cuestiones menores, en la medida en que de la adecuada articulación de funciones y cometidos desarrollados en un procedimiento sancionador y liquidatorio dependerá en gran medida la debida atención a las garantías de los interesados en dicho procedimiento.

En la normativa anterior al RGR, el artículo 52.3 de la LISOS y el Real Decreto 1667/1986, de 26 de mayo (sobre cometidos y atribuciones de dichos funcionarios) establecen, respecto de las **actas de infracción**, que los Controladores Laborales podrán «promoverlas» en su ámbito de actuación, cuando «comprueben» hechos constitutivos de infracción, que comunicarán al Inspector indicando el ilícito administrativo que a su entender constituyan tales hechos. Al Inspector corresponde la valoración jurídica sobre la procedencia de extender el acta de infracción, la calificación jurídica del ilícito administrativo y la realización de la propuesta de sanción (42), extendiendo en consecuencia el acta de infracción. Respecto de las **actas de liquidación**, son extendidas directamente por el Controlador Laboral (en relación con ellas habrá una infracción ya valorada y figurada en el acta de infracción correlativa).

En este esquema, el documento único debería recoger, por una parte, los hechos comprobados por el Controlador Laboral constitutivos de infracción, así como la liquidación que éste extendiera de acuerdo con ellos, y por otra parte, la verificación del Inspector relativa a la infracción, con la calificación y propuesta de sanción, sobre la cual se apoya la verificación de la liquidación. Sin embargo, el Reglamento introduce los siguientes elementos:

---

3. Igualmente harán fe, salvo prueba en contrario, las actas de infracción promovidas por los Controladores Laborales, así como las actas de liquidación extendidas por los mismos de conformidad con los cometidos y atribuciones que les confiere el Real Decreto 1667/1986, de 26 de mayo, respecto de los hechos que hayan sido comprobados por el Controlador Laboral actuante, que se incorporarán necesariamente al acta» (núm. 3 añadido por disp. adic. vigésimo séptima de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, BOE del 31, Presupuestos Generales del Estado para 1992).

(41) Según la disposición adicional sexta 1 del RGR, debiéndose entender que la unificación en esa formalización de «ambas actas» deberá realizarse respetando los requisitos de cada una, sin que se afecte a las garantías de los interesados en el procedimiento.

(42) Instrucción de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 8 de noviembre de 1990.

- a) Modula el cometido de los Controladores Laborales, que «podrán promover los documentos únicos de infracción y liquidación», cuando previamente tenían reconocida la facultad de «extender» directamente actas de liquidación.
- b) Alude a que tales documentos requieren la «aprobación» de los Inspectores, lo cual puede ser interpretado como «homologación» o «supervisión» de lo que ya ha sido completado (la «aprobación» implica dar o no por bueno algo concluido, sin añadirle nada nuevo), a diferencia del trámite que la normativa previa define como verificación, previa a la extensión del acta. Así, si los Controladores Laborales no extienden el «documento único», no se entiende que la intervención del Inspector se limite a esta «aprobación»: la normativa vigente impide considerar que un documento meramente «promovido» por un Controlador Laboral tenga que ser sólo «autorizado» por un Inspector.
- c) Establece de modo redundante que los documentos serán «firmados conjuntamente por ambos» -Inspector y Controlador-, con lo que parece establecerse una equivalencia de funciones y cometidos en la extensión del acta, incluyendo la calificación, graduación y propuesta de sanción.
- d) La referencia *política* de que los Controladores «actúan bajo las órdenes» de los Inspectores no viene al caso ni afecta a la cuestión que aquí se aborda y parece destinada a compensar la «impresión» que se desprende de otras menciones, además de ser una expresión que puede prestarse a equívocas interpretaciones.

En una interpretación sistemática que supere la literalidad del oscuro precepto y lo integre en los precedentes normativos, cabría entender que las firmas respectivas de los dos funcionarios actuantes se consignarán «conjuntamente» en la parte del documento que recoge el acta de liquidación, y que en la parte del documento correspondiente a la infracción, el Controlador suscribirá los hechos comprobados por él, realizando y firmando el Inspector la calificación de la infracción y la graduación y propuesta de sanción. Con ello se garantizará una intervención real y efectiva de los dos funcionarios en la expedición del documento, cada uno en su correspondiente ámbito de actuación, en aras de una mayor seguridad jurídica y del debido respeto a todas las garantías de los interesados.

#### 4. TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES:

– El artículo 31.5 de la LGSS establece los siguientes elementos esenciales:

- a) Los expedientes unificados se resolverán por los Jefes de las Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social (a las que posteriormente aludiremos), y
- b) Contra dichas resoluciones cabrá recurso ordinario ante el Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, en los términos establecidos respecto de las actas de liquidación.

– Los problemas técnicos de esta novedosa figura del procedimiento sancionador administrativo-laboral tratan de ser superados mediante la regulación contenida en la **disposición adicional sexta del reglamento**, sobre formalización del «documento único». Partiendo del respeto a los requisitos formales establecidos en las normas especiales ya citadas, prevé que «las actas de infracción y liquidación formalizadas en documento único ... se ajustarán en su tramitación a las especialidades siguientes»:

- a) No procederá la **acumulación de infracciones**: un principio del Derecho Administrativo sancionador en materia social ha sido la acumulación de todas las infracciones constatadas, por materias, en un acta de infracción. Por tanto, si se aprecian diversas infracciones relativas al artículo 14.1.2, 4 y 5 de la LISOS, con los correspondientes descubiertos, cada infracción (y su descubierta), deberán llevarse a un «documento único» distinto. Un problema no menor que deriva de la redacción de este precepto es que, conforme al artículo 14.1.2 de la LISOS, en los supuestos en los que se constate la falta de alta de varios trabajadores, existe una infracción «por cada trabajador» afectado (y consiguientemente, una propuesta de sanción por cada uno). Con la redacción de esta disposición, habrá que extender un «documento único» de infracción-liquidación por cada trabajador (actualmente, cabe extender un acta de infracción y un acta de liquidación, en las que respectivamente se recojan todas las infracciones y todas las liquidaciones).
- b) La **instrucción del expediente** unificado corresponderá a la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en cada Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, con los siguientes trámites:
  - a') Hay un plazo de 15 días hábiles desde la notificación (43) para que el sujeto responsable pueda formular alegaciones adjuntando las pruebas pertinentes (o «manifestar por escrito su conformidad a la liquidación», en cuyo caso podrá aplicarse la citada reducción de la sanción).
  - b') Si en la instrucción se advierte la procedencia de nueva liquidación, se notificará la nueva propuesta para que el sujeto responsable pueda «manifestar su conformidad» (debemos entender que también podrá oponerse y realizar las alegaciones oportunas) en el plazo de ocho días hábiles.
  - c') La resolución de las actas en documento único corresponderá «siempre» a los Jefes de estas Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, «que la notificará en todos los casos».

---

(43) La disposición indica que «se notificará», sin especificar quién (a diferencia de otras notificaciones). Por seguridad jurídica, esta notificación se debería realizar conforme a los mismos requisitos que las actas de liquidación, como así se establece por lo demás en el artículo 105 del RGR.

- d') Se detalla la previsión legal señalándose que «contra la resolución confirmatoria» (debemos entender que también contra la resolución que, modificando las cuantías de la sanción propuesta y de la liquidación practicada, imponga alguna sanción y exija alguna liquidación) podrá interponerse el correspondiente recurso ordinario. Sin embargo, si la resolución se dicta tras haberse manifestado la conformidad (con reducción de la cuantía de la sanción), esa manifestación prevalecerá sobre las alegaciones que se formulen al recurrir la resolución (salvo que se pruebe haber incurrido en error), lo que por otra parte «anularía» el efecto de la anterior conformidad, al perderse entonces el beneficio de la reducción de la sanción.
- e') Finalmente, conforme al nuevo artículo 31 de la LGSS, se aplican iguales criterios en cuanto a la efectividad del pago de las sanciones-liquidaciones y a las obligaciones de consignación o aval en caso de recurso, que respecto de las actas de liquidación o reclamaciones de deuda.

**– La cuestión previa sobre el enjuiciamiento de la laboralidad de la actividad inspeccionada:**

La especial naturaleza de las infracciones que típicamente venían constituyendo el objeto de las actas de liquidación, en concreto las situaciones de falta de alta en Seguridad Social, afecta necesariamente a la sustanciación del procedimiento de los «documentos únicos». Así, el artículo 106.2 del RGR establece que si el acta de infracción contenida en el «documento único» es impugnada con alegaciones y pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora, el Jefe de la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social remitirá comunicación al Juzgado de lo Social, a través del Director Provincial de la Tesorería. Sin decirlo, el precepto da por sentado que ello constituye una demanda de oficio, cuya admisión produce la suspensión del procedimiento administrativo sancionador y recaudatorio. Se concluye que «comunicada la sentencia firme a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, ésta seguirá el procedimiento recaudatorio» en los términos que de ella resulten, no indicándose nada respecto del procedimiento sancionador.

Así, el Reglamento General de Recaudación afecta a los términos de la Ley de Procedimiento Laboral, cuyo artículo 149.1 (al que no se cita) establece, para los mismos supuestos citados en el reglamento, que «se podrá iniciar el proceso de oficio a virtud de comunicación que deberá dirigir la Autoridad Laboral al Juzgado». Tradicionalmente, se ha venido considerando que la «Autoridad Laboral» es aquella a quien corresponde ejercer las funciones de ejecución de la legislación laboral en cada ámbito territorial y respecto de cada materia. La Autoridad Laboral en una provincia será por definición, de entre todas, quien ostente la mayor jerarquía en cada materia, representando al Departamento o Administración en dichos ámbitos. Es decir, la «Autoridad Laboral» competente en esta materia sería actualmente el Director Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales,

si bien el reglamento parece partir de la hipótesis de que dicha «Autoridad» es el Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social (44). Finalmente, según el mismo precepto legal (apdo. 5), «la sentencia firme se comunicará a la Autoridad Laboral» (habrá que ver cuál es la interpretación que de este precepto realizan los Juzgados de lo Social).

Por tanto, podríamos entender que si el proceso de oficio se inicia sólo por la comunicación que «debe dirigir» la Autoridad Laboral, y ésta es la que recibe la comunicación de la sentencia firme, el Jefe de la Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social remitiría la comunicación para el Juzgado de lo Social «a través» del Director Provincial de la Tesorería, que a su vez debería remitirla al Director Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, para que éste la comunicase finalmente al Juzgado, que comunicaría la sentencia firme a esta Autoridad Laboral, no pudiendo el Director Provincial de la Tesorería seguir el procedimiento recaudatorio hasta que esa sentencia le sea comunicada (sin que por otra parte se haya formulado explícitamente la obligación de realizar dicha comunicación).

## VII. LA UNIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

– Las importantes modificaciones en el procedimiento de recaudación en período voluntario, con la ampliación de los supuestos de extensión de actas de liquidación por falta de cotización [art. 31.1 b) LGSS] y con la aparición de un nuevo «documento único» de acta de infracción y acta de liquidación (art. 31.5 LGSS), han exigido modificaciones en la organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, concretadas en la aparición de una Unidad de dicha Inspección en las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social.

### – Creación y funciones de las Unidades:

El artículo 31.2 de la LGSS (según Ley 42/1994) establece que «en la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social existirá una Unidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social». Sigue el precepto señalando que dicha Unidad se crea «para el ejercicio de las **funciones**» siguientes:

- a) Las «descritas en el número anterior», es decir, la expedición de actas de liquidación (no aludiéndose al «documento único» que recoge el apartado 5 del precepto y que consideraremos incluido);

---

(44) Autoridad que representa a un Servicio Común de la Seguridad Social, Institución permanentemente personada en pleitos de Seguridad Social tramitados en la jurisdicción social y en los que tiene interés (art. 140 LPL).

- b) «y las específicas que le encomiende la Tesorería General de la Seguridad Social en el ámbito de la gestión recaudatoria y en el de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social». Debe entenderse que las funciones a encomendar serán, dentro de las específicas relativas a la «gestión recaudatoria», las que se correspondan con el ámbito de competencias de la Inspección.

**– Regulación sobre la composición de las Unidades y sobre la organización de las actividades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de Seguridad Social:**

- a) El Jefe de la Unidad (al que el precepto legal alude sólo respecto de la resolución de los documentos únicos) ocupa un puesto de trabajo integrado en la estructura orgánica de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y que está reservado a un Inspector de Trabajo y Seguridad Social (según la reciente Orden de convocatoria para la cobertura de las plazas).
- b) Integrarán la Unidad los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social -Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Controladores Laborales- que se «adscriban» a la misma, en el número «que se considere necesario por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (se entiende que la adscripción será simplemente funcional). Según la ley, los funcionarios «adscritos» dependerán «en todo lo relacionado con el ejercicio de sus funciones inspectoras de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con quien se relacionarán directamente».

El artículo 85.1 del RGR, reiterando esa dependencia de los funcionarios adscritos, detalla sin embargo que los mismos «expedirán las actas de liquidación y desempeñarán las demás funciones específicas que les encomiende el Director General y el respectivo Director Provincial de la Tesorería General en el ámbito de la gestión recaudatoria» y dentro de las atribuciones reconocidas a dichos funcionarios. Tal esquema, que obvia la figura del Jefe de la Unidad (y la del Jefe de la Inspección Provincial a la cual tales funcionarios siguen perteneciendo) modula los términos en que se ha venido desarrollando la actividad inspectora. El artículo 30 del Decreto 2122/1971, de 23 de julio, por el que se aprobó el vigente Reglamento de la Inspección de Trabajo, establece que «los servicios encomendados por el Delegado de Trabajo (actual Director Provincial) se cursarán por conducto del Jefe de la Inspección Provincial», en base al carácter «unitario y autónomo» de dicha Inspección que se concreta en su dependencia del Jefe de la Inspección.

- c) Respecto de la posibilidad de que los funcionarios adscritos ejerzan otros cometidos, el artículo 31.2 de la LGSS añadió que: «No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior (sobre la adscripción de los funcionarios a la Unidad), los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán desarrollar la totalidad de los cometidos que dicho Cuerpo tiene encomendados» (seguridad e higiene, trabajo, empleo y desempleo, etc.), reiterando esta aseveración, también respecto de «dicho Cuerpo», el artículo 85.1 del RGR (sin que antes este precepto aluda a Cuerpo alguno, sino a «los fun-



cionarios de la Inspección»). De la defectuosa redacción del precepto parece excluirse a los Controladores Laborales «adscritos» de esta posibilidad de desarrollar otros cometidos que los propios de estas Unidades (posiblemente no sea esa la intención de la norma).

- d) La ley sí atribuye a la Unidad (no a su Jefe) funciones de coordinación de «las actuaciones que en esta materia y en su respectivo ámbito territorial realicen los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no integrados en la Unidad», detallando el artículo 85.2 del RGR que «a los efectos de expedición de actas de liquidación (45), la *Unidad* coordinará» las actuaciones de los funcionarios no «integrados».

Pero el artículo 85 del RGR añade que las actas de liquidación podrán «también ser expedidas por los funcionarios del Cuerpo Superior» (no adscritos a las «Unidades»), pudiéndose entender que se excluye que los Controladores Laborales no adscritos puedan extender actas de liquidación (contrastando con otras referencias sobre la «coordinación» respecto de las actuaciones de los funcionarios de la Inspección no adscritos), si bien aquí también podemos considerar que se trata de una defectuosa redacción del precepto.

Habrà que esperar, en todo caso, para analizar con más detalle y fundamento cómo se desarrolla finalmente la actividad de las citadas Unidades y de todos los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Lo que resulta claro es que con las modificaciones normativas comentadas se pretende impulsar una necesaria mejora de la eficacia en el control administrativo del cumplimiento empresarial de sus obligaciones de cotización a la Seguridad Social.

## VIII. ANEXO

Para facilitar el estudio y análisis de las novedades procedimentales comentadas, se adjuntan los siguientes cuadros:

- Actas de Liquidación: tramitación según Ley 42/1994 y Real Decreto 1637/1995.
- Documento único de acta de infracción y liquidación: tramitación prevista en la Ley 42/1994 y Real Decreto 1637/1995 (arts. 86, 105, 106 y disp. adic. sexta).
- Actas de Infracción de Seguridad Social: tramitación (Decreto 1860/1975 y arts. 50 a 52 LISOS).

---

(45) Así, parece que se excluirían funciones de coordinación en relación con la planificación de la actividad inspectora, por ejemplo.





