

EL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICION DE SANCIONES POR INFRACCION DE LA LEGISLACION LABORAL *

35.077.3 : 351.83(46)

Por ALFREDO MONTOYA MELGAR

Sumario: 1. Introducción: 1.1 Los procedimientos administrativos laborales en general. 1.2 Los procedimientos laborales de sanción y de liquidación de cuotas.—2. Procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral: 2.1 Ideas generales. 2.2 Sujetos. 2.3 Elaboración del acto administrativo. 2.4 Revisión del acto administrativo. 2.5 La ejecución del acto administrativo.—3. Conclusión.

1. Introducción

1.1 LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS LABORALES EN GENERAL

LA Administración de trabajo sigue, en el ejercicio de las funciones que le son propias, diversos procedimientos regulados en normas específicas que difieren, en ocasiones, de las contenidas en la LPA. Así, y como más importantes, el procedimiento de

* El presente trabajo forma parte de otro más extenso que con el título «Los procedimientos laborales de sanción y de liquidación de cuotas», aparecerá en el volumen III de la serie *Procedimientos administrativos especiales*, que dirige el profesor GONZÁLEZ NAVARRO, de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Salvo indicación expresa en contrario, las sentencias citadas en este trabajo corresponden a la Sala 4.ª del Tribunal Supremo.

autorización de extinciones, suspensiones o modificaciones contractuales (llamado de «crisis» o, en terminología administrativa novísima, de «regulación del empleo»); el procedimiento de clasificación profesional; el procedimiento de colocación de trabajadores extranjeros; los procedimientos de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral y el de liquidación de cuotas de la Seguridad Social; el de elaboración de reglamentaciones de trabajo; el de aprobación de convenios colectivos; el de aprobación de reglamentos de empresa, etc.

Todos estos procedimientos—y, por tanto, los de imposición de sanciones y liquidación de cuotas—tienen en común las siguientes características:

a) El tratarse de procedimientos *administrativos*, conocidos y resueltos, en consecuencia, no por órganos judiciales, sino por órganos de la Administración (1); órganos que en unas ocasiones actúan en cuanto típicos titulares de una función administrativa—así en el procedimiento de colocación de extranjeros, en el que la Administración procede a autorizar, extendiendo la autorización pertinente, el trabajo de dichas personas—y otras en cuanto titulares de una función de enjuiciamiento, o, para ser más rotundos, de una función juzgadora—así en el procedimiento de clasificación profesional, en el que la Administración procede al conocimiento y resolución de pretensiones en las que van o pueden ir deducidos auténticos derechos subjetivos (2).

b) El tratarse de procedimientos que, sobre ser conocidos y resueltos por la Administración, tienen el carácter de *laborales*; esto es, están atribuidos orgánicamente a la competencia de la Administración de trabajo, en cuanto que, sustantivamente, se deducen en ellos pretensiones que versan sobre temas jurídico-laborales.

c) El tratarse de procedimientos que, sobre ser administrativos

(1) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1964, I, p. 45 ss., siguiendo a GUASP.

(2) Cfr. la orden de 29 de diciembre de 1945, así como el estudio de SAGARDOY BENGOCHEA: «La jurisdicción de las Delegaciones de Trabajo en materia de clasificación profesional», en *Revista de Derecho Procesal*, enero-junio, 1964 (separata). Respecto del régimen de colocación de extranjeros, cfr. los estudios de ALONSO OLEA: «Los trabajadores extranjeros en España», en *Las inversiones del capital extranjero en España*, Madrid, 1960 (separata) y BORRAJO DARCRAZ: «El trabajador extranjero en el Derecho laboral de España», en *Cuadernos de Política Social*, núm. 38, p. 37 y ss. Con posterioridad a la promulgación del decreto de 27 de julio de 1968, ALONSO OLEA: *Lecciones sobre contrato de trabajo*, Madrid, 1968, p. 47 y ss.

y laborales, tienen la naturaleza de *especiales*, debiendo darse a esta calificación el alcance siguiente:

- El procedimiento se rige en lo sustancial por normas específicas; así, y por lo que se refiere a los procedimientos que han de examinarse en este estudio, por el decreto de 2 de junio de 1960 y por otras normas especiales respecto de éste y especialísimas respecto de la LPA (3).
- Haciendo una distinción entre los procedimientos expresamente declarados especiales por el decreto de 10 de octubre de 1958 —el de sanción y liquidación es uno de ellos— y los procedimientos especiales no aludidos por dicha norma, ha de indicarse que, respecto de los primeros, la aplicación de sus normas específicas reguladoras no determina sin más la absoluta inaplicabilidad de las reglas contenidas en la LPA, ya que éstas rigen en cuanto al régimen de los órganos administrativos (salvo el capítulo II del título I), interesados (título II), actuación administrativa (título III) y revisión de los actos en vía administrativa (título V). Por tanto, las normas «especiales» prevalecen sobre las de la ley en lo que se refiere a procedimiento (título IV) (4). Sin perjuicio de ello, el artículo 11 del decreto de 2 de junio de 1960 declara expresamente la aplicabilidad de diversas normas de la LPA en materia de procedimiento *strictu sensu* (5).
- Asimismo se aplican en todo caso, sin que las normas especiales puedan fijar reglas en contrario, los preceptos de la LPA sobre silencio administrativo, si bien ha de observarse que aunque el artículo 94 de la ley sienta el principio del silencio negativo (6), el artículo 95 reconoce el positivo cuando venga

(3) Cfr. S. T. S. de 21-XI-1967 (*Aranzadi* 4.751).

(4) Ver artículo 1.º 2, LPA, a cuyo tenor «las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y el capítulo II del título I, sólo serán aplicables en defecto de otras aplicables que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final primera 3» (a su vez esta disposición ordenaba al Gobierno señalar los procedimientos especiales vigentes). Sobre las cuestiones que suscita este Decreto de 10 de octubre de 1958, y en general sobre el problema del ámbito de aplicación de la LPA, cfr.: GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Estudio preliminar» al volumen I de la serie *Procedimientos administrativos especiales*, de la ENAP.

(5) El citado precepto establece que «se ajustarán a lo dispuesto en la vigente LPA, de 17 de julio de 1958: a), el cómputo de los términos y plazos...; b), las comunicaciones y notificaciones».

(6) El artículo 1.º 3), LPA preceptúa que el silencio administrativo se ajustará a lo dispuesto en los artículos 94 y 95; según el artículo 94, 1), de

establecido en disposición expresa, de modo que, en último término, el procedimiento especial es dueño de delimitar el alcance del silencio (7). Igualmente, el artículo 95 fija, para que opere el silencio positivo, un plazo de tres meses; a falta de otro fijado en normas especiales, con lo que también son éstas las que, en definitiva, determinan la duración del plazo (8).

1.2 LOS PROCEDIMIENTOS LABORALES DE SANCIÓN Y DE LIQUIDACIÓN DE CUOTAS

De los distintos procedimientos cuyo conocimiento se atribuye a la Administración laboral, el decreto de 10 de octubre de 1958 conceptúa, como ya se ha dicho, expresamente como procedimientos especiales los de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral y liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

La primera de dichas modalidades procedimentales se dirige a ordenar la tramitación administrativa que ha de seguirse en el caso de violaciones del ordenamiento laboral; dentro de ella cabe distinguir un procedimiento «típico», regulado en el decreto de 2 de junio de 1960, y unos procedimientos que llamaremos especialísimos, en cuanto que presentan una configuración peculiar frente al procedimiento sancionador especial; tales son el procedimiento de sanción por actos de obstrucción de la Inspección de Trabajo, el de imposiciones de sanciones con estimación de perjuicios económicos al trabajador, el de imposición de sanciones a entidades gestoras de la Seguridad Social y a entidades de previsión social y el de imposición de sanciones por infracciones en materia de emigración.

El procedimiento de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se rige por su parte por el artículo 4.º del decreto de 2 de junio de 1960, modificado por decreto de 21 de marzo de 1968.

Y, en fin, tanto en materia de imposición de sanciones como de liquidación de cuotas, conoce nuestro Derecho un procedimiento que asimismo merece la calificación de especialísimo: el que tiene como finalidad la sanción de las infracciones de la legislación laboral y la

la ley, «cuando se formulare alguna petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y, transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición».

(7) «El silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora—dispone dicho artículo—cuando así se establezca por disposición expresa...»

(8) «Si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial, éste será de tres meses, a contar desde la petición.»

liquidación de los descubiertos de Seguridad Social comprobados en centros regidos o administrados por el Estado.

Los dos grandes grupos a que pueden reconducirse los procedimientos que acaban de referirse—esto es, los procedimientos de imposición de sanciones y el de liquidación de cuotas—reúnen, además de las notas que comparten con los restantes procedimientos administrativos laborales, dos caracteres definidores de la mayor importancia.

a) El primero de ellos es el tratarse de procedimientos especiales no sólo material, sino también legalmente. En efecto, el decreto de 10 de octubre de 1958, que señala los procedimientos especiales que continúan vigentes al entrar en vigor la LPA, de acuerdo con lo previsto en la disposición final número 3 de la misma, no contiene, pese a su probable propósito de enumeración exhaustiva, la relación de *todos* los procedimientos especiales (9), con lo que existen procedimientos que, pese a no ser legalmente especiales, lo son materialmente, y, desde luego, se siguen aplicando tras la entrada en vigor de la LPA; tal sucede, por citar un procedimiento laboral característico, con el de clasificación profesional. Sin embargo, el decreto incluye expresamente como especiales (art. 1.º, número 19) «el procedimiento de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y liquidación de cuotas de seguros sociales y mutualismo laboral», con lo que, como acaba de decirse, tal procedimiento—o, mejor dicho, tales procedimientos—son especiales en el doble sentido material y legal. Y lo que se dice de estos procedimientos especiales «básicos» puede extenderse sin dificultad a los procedimientos «especialísimos» de ellos derivados, si no cronológica, sí sistemáticamente.

b) El segundo de ellos es el tratarse de procedimientos en los que las funciones de instrucción y propuesta se atribuyen al Cuerpo de la Inspección de Trabajo, contra la regla general de atribución de dichas funciones al cuerpo técnico de Administración Civil (artículo 23-3, ley Funcionarios). Es cierto que resulta difícil encontrar un procedimiento laboral en que no intervenga aquel Cuerpo especial, pero es probablemente en estos procedimientos de imposición de sanciones y de liquidación de cuotas donde dicho Cuerpo ejercita sus funciones más características (10).

(9) En este sentido GONZÁLEZ NAVARRO, en el *Estudio preliminar* citado en nota (4), p. 21.

(10) Sobre el significado y funciones de la Inspección de Trabajo, cfr. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: «Dimensión sociológica de la Inspección de Trabajo», en *Revista de Trabajo*, 1967, núm. 20, pp. 73 y ss.

2. Procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral

2.1 IDEAS GENERALES

2.11 *Concepto*

El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral puede definirse como aquel procedimiento administrativo especial que tiene por objeto la exigencia de la responsabilidad administrativa derivada del incumplimiento de norma o normas de la legislación laboral o «social».

Por supuesto, falta un concepto jurídico-positivo de este procedimiento; tanto la norma básica reguladora—el decreto de 2 de junio de 1960—como las muy diversas disposiciones que, más o menos intensamente, hacen referencia al tema, omiten todo intento definidor.

2.12 *Naturaleza*

A) El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral reúne las notas características de todo procedimiento especial de trabajo; se trata, pues, y según hemos tenido ocasión de ver en la introducción de este estudio, de un procedimiento administrativo, de un procedimiento laboral y de un procedimiento especial, incluso reconocido formalmente como tal (en cuanto que aparece recogido en el número 19 del artículo 1.º del decreto de 10 de octubre de 1958).

B) Aparte de estas notas que el procedimiento de que tratamos comparte con otros, su peculiaridad viene determinada por la finalidad que le es propia, a saber, la exigencia de responsabilidades administrativas por infracción de la legislación de trabajo. Es éste, y aquí radica el fundamento de su institución como procedimiento especial, un procedimiento punitivo cualificado por la índole de las infracciones sancionadas—infracciones de la legislación laboral— y, paralelamente, por la condición de los órganos sancionadores—órganos de la Administración de trabajo—. Se trata, en resumen, de un procedimiento sancionador—correctivo, no disciplinario, como inmediatamente ha de verse—, arbitrado para dar el adecuado tratamiento jurídico a las violaciones de la legislación laboral.

Por lo pronto, pues, estamos ante un procedimiento administrativo sancionador, en el que se encuentra el doble fundamento aflic-

tivo y preventivo característicos de las sanciones, especialmente las públicas, reconocidas por el Derecho. El infractor o supuesto infractor es un mero administrado, es decir, un particular que no se encuentra, respecto de los órganos de la Administración de trabajo, en ninguna situación o relación especial de sometimiento; de aquí que no quepa hablar de un procedimiento disciplinario, reservado, como es sabido, para sancionar las infracciones cometidas por quienes se hallan vinculados por relaciones de especial sometimiento a la Administración (característicamente, los funcionarios a su servicio) (11); de aquí también que este procedimiento tenga una naturaleza esencialmente distinta del llamado «procedimiento sancionador» que regula la LPA en el título VI, capítulo II, y que, pese a su denominación, reiterada en el artículo 133 de la ley con una fórmula que aparece indicativa de estar refiriéndose a un verdadero procedimiento sancionador (12), no pasa de ser un típico procedimiento disciplinario, en el que se dan los rasgos inequívocos del expediente de tal carácter: nombramiento de instructor, formulación de pliegos de cargos y descargos y resolución (13). Por supuesto, aunque el procedimiento regulado en el capítulo II, título VI, LPA, fuese, como ha entendido en alguna ocasión el Tribunal Supremo, un verdadero procedimiento sancionador, tampoco serían de aplicación sus reglas al procedimiento que nos ocupa, al que, en cuanto *especial* en el sentido del artículo 1.º de la LPA y del decreto de 10 de octubre de 1958, sólo de un modo supletorio le podrían alcanzar las normas del citado capítulo II, título VI.

C) Las sanciones que se imponen a través del procedimiento que estudiamos van dirigidas, como ya se ha dicho, a castigar infracciones de la legislación laboral, o, en la terminología del decreto de 10 de octubre de 1958 y en la del propio decreto de 2 de junio de 1960, regulador del procedimiento, infracciones «de leyes sociales».

Sobre el alcance de estas infracciones hemos de decir que cons-

(11) Cfr. GALLEGO ANABITARTE: *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración*, RAP, 1961, núm. 34.

(12) Artículo 133, LPA: «No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.»

(13) Es sumamente revelador en cuanto a la naturaleza disciplinaria y no sancionadora del procedimiento que regula la LPA, en su artículo 133 y ss., el hecho de que «el instructor deberá ser, al menos, jefe de Negociado y tener, en todo caso categoría superior a la del presunto inculcado» (artículo 133, 2), LPA). Obviamente, tal tema de ordenación jerárquica entre instructor e inculcado sólo puede plantearse si este último es también funcionario al servicio de la Administración.

tituyen actos antijurídicos consistentes en violaciones del ordenamiento objetivo; actos que orgánica y procedimentalmente se sancionan en vía administrativa, con lo que se diferencian de otros ilícitos—penales, gubernativos o civiles (14)—; actos que, en fin, se cualifican formal y materialmente en atención a las reglas jurídicas que infringen y a las materias en ellas normadas: en el primer sentido, son actos que incumplen lo dispuesto en leyes, reglamentos (incluidas las reglamentaciones de trabajo), convenios colectivos o reglamentos de régimen interior, esto es, que violan alguna de estas fuentes «derivativas» del Derecho del trabajo; en el segundo sentido, son actos ilícitos que infringen las disposiciones laborales o «sociales», entendiendo por tales las reguladoras de una vasta serie de materias, entre las que hay que citar la colocación, la contratación laboral, las obligaciones contractuales mínimas, los tiempos de trabajo, la seguridad e higiene, la ordenación social de la empresa (constitución de jurados, economatos, comedores, etc.), la Seguridad Social, el empleo, etc.

A la represión de tales actos antijurídicos—actos positivos u omisiones tipificadas como contravenciones administrativas (15)— va pre-

(14) Ver tales distinciones en MONTOYA MELGAR: *La responsabilidad del empresario frente a la Administración de trabajo*, RAP. 1967, núm. 52, p. 160 y ss. Tal vez no esté fuera de lugar recordar que existe una ya antigua y desusada norma (el decreto de 5 de enero de 1939) en la que se prevén sanciones administrativas para penar incumplimientos típicamente contractuales; concepción sancionadora que se basa en una noción cuasi pública de la empresa, actualmente periclitada.

(15) La S. T. S. de 23-X-1967 (*Aranzadi* 4188) parece entender que tal principio de tipicidad quiebra en materia de infracciones administrativas; lo cual «significa la amplitud de facultades para la determinación de las normas laborales cuyo incumplimiento debe ser corregido administrativamente».

La muy importante S. T. S. de 16-I-1968 (*Aranzadi* 575), recogiendo y sistematizando doctrina jurisprudencial anterior, puntualiza que «si los principios fundamentales de tipicidad de la infracción y de la legalidad de la pena operan con atenuado rigor, cuando se trata de infracciones administrativas, y no de contravenciones de carácter penal, tal criterio de flexibilidad, tiene como límites insalvables la necesidad de que el acto o la omisión castigados se hallen claramente definidos como falta administrativa... debiendo rechazarse la interpretación extensiva a analógica de la norma y la posibilidad de sancionar en supuestos diferentes de los que la misma contempla, pues, como se declaró en S. de 14 de junio de 1967 (*Aranzadi* 31), con otro criterio se reconocería a la Administración una facultad creadora de tipos de infracción y de correctivos análogos, con evidente merma de las garantías jurídicas que al administrado reconoce el artículo 27 de la ley de Régimen Jurídico, armonizado con el 19 del Fuero de los Españoles». La Sentencia de la que acaba de transcribirse parte de un Considerando cita muy abundante jurisprudencia de análogo sentido: Ss. T. S. de 25-XI-1939, 27-III-1941 (*Aranzadi* 407), 7-IV-1953 (*Aranzadi* 1391), 10-I-1956 (*Aranzadi* 183), 8-VI-1957 (*Aranzadi* 1865), 8-XI-1957 (*Aranzadi*

cisamente dirigido el procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral.

2.13 Regulación

La regulación básica del procedimiento que nos ocupa se contiene en el reglamento aprobado por decreto 1137/1960, de 2 de junio. Junto a esta disposición hay que tener presente otra serie de normas donde se contienen preceptos de interés sobre dicho procedimiento. Tales son las siguientes:

a) Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, aprobado por decreto 288/1960, de 18 de febrero, que—con las disposiciones que lo desarrollan, complementan o modifican—continúa en vigor en cuanto no se opongan a lo establecido en el decreto 88/1968, de 18 de enero, de organización del citado Ministerio (disposición final 3.ª de este decreto).

b) Ley de Delegaciones de Trabajo de 10 de noviembre de 1942 y reglamento de la misma, aprobado por decreto de 21 de diciembre de 1943.

c) Ley de la Inspección de Trabajo de 21 de julio de 1962 y el antiguo reglamento—aún subsistente—, de 13 de julio de 1940.

2.2 SUJETOS

2.21 La Administración pública

El conocimiento y resolución del procedimiento compete a la Administración pública estatal, y dentro de ella a los órganos del Ministerio de Trabajo. Mientras la fase resolutoria propiamente dicha se encomienda al delegado provincial o al director general competente (según la cuantía de la sanción propuesta), la fase de comprobación de la infracción y de proposición de la sanción pertinente se atribuye—como ya dijimos— a la Inspección de Trabajo; en vía de recurso son competentes para resolver el director general que proceda *ratione materiae* o el ministro de Trabajo.

1915), 7-III-1958 (*Aranzadi* 2199), 23-XII-1959 (*Aranzadi* 4704), 28-VI-1969 (*Aranzadi* 2881), 9-I-1961 (*Aranzadi* 377), 23-III-1961 (*Aranzadi* 1139), etc.

Cfr. asimismo la reciente S. T. S. de 5-IV-1968 (*Aranzadi* 2053), en la que se alude al «principio general de estricta legalidad en la cualificación y graduación de las sanciones, cuyo carácter administrativo laboral no las aparte de aquel principio originariamente establecido para las propiamente penales».

2.22 *El imputado*

A) El sujeto inculcado o sometido al expediente sancionador es la persona física o jurídica (16) presunta responsable del incumplimiento o infracción del ordenamiento jurídico-laboral.

B) Normalmente, esta persona es el empresario, hasta el punto de que toda la regulación del procedimiento sancionador contenida en el decreto de 2 de junio de 1960 va referida expresamente a la existencia de un «empresario infractor»; el hecho de que el legislador no conciba al trabajador, y sí, en todo caso, al empresario, como posible infractor de la legislación laboral, demuestra una doble creencia o ideología: primeramente, la creencia de que es el empresario, en cuanto titular y responsable de la empresa, quien ha de velar por el cumplimiento de las leyes de trabajo en los establecimientos sometidos a su control; en segundo lugar, la idea de que el Derecho del trabajo es un ordenamiento básicamente instituido para la tutela del trabajador; la idea, en fin, de que siendo el Derecho del trabajo un Derecho benefactor de los trabajadores, no es de éstos, sino de la parte opuesta a ellos en virtud de un contrato—los empresarios—, de quienes cabe imaginar la infracción de los mandatos legales.

C) Sin embargo, nada se opone a que estas infracciones puedan provenir de los propios trabajadores y a que, según enseña la experiencia, provengan de hecho. Piénsese, por ejemplo, en las nada infrecuentes contravenciones imputables a los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo (cfr. art. 2.º del reglamento general, orden de 31 de enero de 1940). La misma legislación, si bien tímida y esporádicamente, presupone esta posibilidad: el artículo 11, 5.º, de la ley de Inspección de Trabajo admite la posibilidad de visitas de inspección realizadas a petición del propio empresario, lo cual, si algo significa, es, fundamentalmente, que el empresario puede instar la actuación inspectora a efectos de que se comprueben incumplimientos del o de los trabajadores a su servicio.

2.23 *El denunciante*

Con frecuencia—si bien no necesariamente—el procedimiento sancionador se instruye a consecuencia de un acto de denuncia (17) de una infracción punible. La posición de denunciante puede ser

(16) Artículo 2, 2.º de la ley de Inspección de Trabajo, de 21-VII-1962.

(17) Sobre el concepto de denuncia en el artículo 68, LPA, cfr.: GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Procedimiento administrativo», segunda parte, *Apuntes* editado a multilith por la ENAP, Alcalá de Henares, 1966, p. 14 y s.

asumida por cualquiera de los «interlocutores sociales» (trabajador o empresario), por la Organización Sindical, por las entidades gestoras de la Seguridad Social y, en general, según se detalla más adelante, por cualquier persona que tenga conocimiento de la violación de la legislación laboral.

2.3 ELABORACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento sancionador comprende dos fases perfectamente definidas y separadas entre sí: la fase de comprobación de la infracción y propuesta de la sanción (fase eminentemente de instrucción) y la fase de adopción de la sanción, en la que se perfecciona el acto administrativo, atribuidas, respectivamente, a la Inspección de Trabajo y a los delegados provinciales de Trabajo, o, en su caso, director general competente por razón de la materia. Tal dualidad de fases aparece con toda claridad en el importante artículo 67 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo de 21 de diciembre de 1943, según el cual «los delegados de Trabajo sancionarán a propuesta de la Inspección de Trabajo», y, por supuesto, en el artículo 1.º del decreto de 2 de junio de 1960, la norma básica sobre la materia, así como en la ley de Inspección de Trabajo de 21 de julio de 1962, que en su artículo 1.º atribuye a la Inspección la «vigilancia... sobre el cumplimiento de las normas laborales, convenios sindicales colectivos y reglamentos interiores de empresa, con *propuesta* de adopción de medidas correctoras y de sanción».

En segundo lugar, el procedimiento tiene como elemento esencial, en torno al cual giran todas las actuaciones, el acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo; tal carácter esencial se confirma en el hecho de que el artículo 31 del reglamento de la ley de Delegaciones de Trabajo, tras disponer que «los delegados podrán visitar personalmente las zonas de trabajo», preceptúa que «cuando lo hiciesen no podrán levantar actas de infracción, facultad que corresponde sólo a la Inspección de Trabajo», y que «si el delegado apreciase la existencia de infracción pondrá el hecho en conocimiento de la Inspección a los efectos de que por la misma se levante el acta correspondiente».

Por otra parte, no altera el principio de la necesidad procedimental del acta el hecho de que la legislación sobre delegaciones de trabajo contemple la posibilidad de sanciones directamente propuestas por el delegado de Trabajo al ministro del ramo para su eleva-

ción al Gobierno (18), puesto que, evidentemente, tal supuesto sancionador se configura como procedimiento ajeno en absoluto al «procedimiento de sanciones por infracción de la legislación social» regulado en el decreto de 2 de junio de 1960, y en último término, la imposición de la sanción escapa a la autoridad administrativa laboral.

De cuanto se ha dicho se desprende una importante razón de la especialidad del procedimiento: frente a la genérica atribución de funciones instructoras que la ley de Funcionarios (art. 23-3) hace en favor del Cuerpo General Técnico, en el procedimiento que nos ocupa tales cometidos son asignados en exclusiva al Cuerpo Especial Técnico de la Inspección de Trabajo. Estamos, pues, ante una excepción más —de las varias que pueden encontrarse en nuestro Derecho positivo— a la regla general de atribución de funciones de instrucción y propuesta al Cuerpo General Técnico. (Piénsese, por ejemplo, en la atribución de funciones de este tipo al Cuerpo de Abogados del Estado, letrados del Ministerio de Justicia, ingenieros de minas, etcétera.) Por esta su condición de instructor, y dado el «principio de la decisión institucional» que rige el procedimiento administrativo, el funcionario de la Inspección de Trabajo aparece configurado como verdadero «juez administrativo que no decide», a semejanza del *hearing examiner*, *referee*, *commissioner* o *special master* de la literatura anglosajona (19).

2.31 Fase de comprobación de la infracción

2.311 *Modos de iniciación de la comprobación.*—La instrucción del expediente sancionador tiene como antecedente necesario la comprobación de la existencia de una infracción punible administrativamente. El artículo 1.º, 1.ª, del decreto de 2 de junio de 1960 relaciona como presupuestos para la formulación del acta de infracción los siguientes: la visita de inspección, la petición sindical, el

(18) Cfr. artículo 69 del Reglamento del Trabajo, de 21-XII-1943.

(19) El artículo 23, 3), de la ley de Funcionarios Civiles del Estado asigna al Cuerpo Técnico de Administración Civil «las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior». Son, pues, tres tipos de funciones—gestión, estudio y propuesta—cualificadas por esas dos notas simultáneas—«de carácter administrativo», «nivel superior». Pues bien: con relación a la función de propuesta se ha dicho aceptablemente que comprende no sólo la propuesta—que es un resultado—sino la instrucción—que es su antecedente—. Cfr. HEREDERO HIGUERAS: «En torno a la definición de las funciones del Cuerpo General Técnico de la Administración Civil», «La función de propuesta de nivel superior de carácter administrativo», *DA*, núm. 118, especialmente p. 23 y ss.

expediente administrativo o la denuncia debidamente comprobada. A nuestro modo de ver, en tal enumeración existe una confusión entre meras formas de iniciarse la comprobación y auténticos medios de comprobación de la infracción.

Así, la denuncia de la Organización Sindical o «la denuncia debidamente comprobada» no son por sí mismas medios de comprobación de la infracción, sino actuaciones que motivan la comprobación *strictu sensu*; y, por el contrario, son auténticas comprobaciones las llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo en el curso de sus visitas o las deducidas en expedientes administrativos.

Los modos de originarse la comprobación de la infracción aparecen correctamente enumerados en el artículo 11 de la ley de Inspección de Trabajo: la iniciativa propia de la Inspección, la orden superior, la instancia de las entidades gestoras de la Seguridad Social, la solicitud de la Organización Sindical y la denuncia, queja o petición de la empresa o de los trabajadores; a estos medios ha de añadirse la denuncia pública, verbal o escrita (art. 39 del reglamento de la Inspección de Trabajo de 13 de julio de 1940) (20).

También con relación a la denuncia como medio de iniciación de la comprobación de infracciones de la legislación de trabajo, el artículo 1.º del decreto de 2 de junio de 1960 distingue entre la «petición sindical» y la «denuncia debidamente comprobada», induciendo a pensar que la comprobación no procede en el caso de petición o denuncia sindical; en realidad, tal comprobación es necesaria respecto de todo tipo de denuncias formuladas a la Inspección de Trabajo, incluidas, desde luego, las procedentes de la Organización Sindical; lo contrario llevaría a la absurda conclusión de que las denuncias de esta Organización, al no precisar de ulterior comprobación, serían traducidas automáticamente en actas de infracción. El Tribunal Supremo, al enjuiciar el supuesto de un acta basada en denuncia de la Organización Sindical no comprobada por la Inspección de Trabajo mediante visita, ha sentado la doctrina de que tal acta es nula (21); doctrina que viene a cortar el paso a la posibilidad fá-

(20) La acción de denuncia pública prescribe, como regla general, a los tres años (artículo 71 del Reglamento de la ley de Delegaciones de Trabajo, de 21 diciembre 1943); en caso de infracción en materia de Seguridad Social, prescribe a los cinco años (artículo 57 de la ley de la Seguridad Social, de 21 abril 1966); en caso de infracciones en materia de emigración—que dan lugar a un procedimiento especialísimo del que también se ocupa este estudio—la acción prescribe el año (artículo 18 de la Instrucción aprobada por decreto de 26 septiembre 1963).

(21) Cfr. S. T. S. de 9-II-1960, 12-XII-1962 (*Aranzadi* 4657) y 20-XII-1966. Según esta última «no puede sostenerse que constituya un expediente administrati-

tica de que las meras denuncias sindicales se conviertan en actas de infracción, con lo que, en definitiva, la presunción legal de certeza de que éstas gozan se trasladaría a aquéllas.

2.312. *Medios de comprobación: la visita de inspección y el expediente administrativo.*—La comprobación propiamente dicha de la infracción tiene lugar por uno de estos dos procedimientos: la visita de inspección y el llamado expediente administrativo (22).

La visita de inspección es el medio típico de comprobación del cumplimiento—y, en su caso, del incumplimiento—de la legislación laboral; mediante ella tiene lugar la personación de un funcionario del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo en el establecimiento o centro laboral de que se trate (23), personación que puede tener lugar en cualquier momento y sin previa notificación (24). En el curso de la visita, el inspector actuante—que, según el artículo 17-3 de la ley de la Inspección de Trabajo, tiene carácter de autoridad pública en el desempeño de sus funciones, para cuyo ejercicio se le reconoce «plena independencia»—puede «proceder a cualquier prueba, investigación o examen que considere necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente»; tales investigaciones pueden consistir, según expresa el artículo 13 de la ley de la Inspección, en interrogar al empresario o al personal de la empresa, en consultar libros, registros y demás documentos pertinentes, en tomar muestras de sustancias y materiales, obtener fotografías y levantar croquis y planos, así como en «recoger en todo caso la información de los vocales del jurado de empresa y de los enlaces sindicales».

Al lado de la visita de inspección se sitúa como segundo—y menos común—medio de comprobación de infracciones a la legislación

vo la mera presentación de un acta de denuncia del jefe del Sindicato de Banca, Bolsa y Ahorro—base del acta de infracción levantada por la Inspección—, denuncia sindical que «no produjo, sin embargo, ninguna actuación de la Inspección de Trabajo, ni comprobación al efecto», lo que determina la invalidez del acta.

(22) A ambos procedimientos parece referirse la S. T. S. de 3-VII-1967 (*Aranzadi* 2873) al distinguir entre «comprobación a través de la documentación de la empresa y mediante la oportuna visita de sus archivos» y «aportación documental» del empresario al inspector (aunque la sentencia citada versa sobre un acta de liquidación, sienta unos principios generales comunes a las de infracción).

(23) Sobre el ámbito de la actuación de la Inspección de Trabajo, cfr. artículo 2.º de la ley de la Inspección de Trabajo, en el que se enumeran los distintos centros de trabajo sometidos a su acción fiscalizadora.

(24) Artículo 13 de la ley de 21-VII-1962, ordenadora de la Inspección de Trabajo.

laboral el procedimiento denominado «expediente administrativo». De este expediente habla el decreto de 2 de junio de 1960 en su artículo 1.º, sin precisar su concepto y alcance, si bien parece que tal expediente es el iniciado con requerimiento al empresario para que aporte datos a la Inspección (25), a la vista de los cuales, y sin necesidad de ulterior visita, pueda levantarse acta de infracción. Asimismo podría incluirse en el concepto de comprobación por expediente administrativo la practicada en el curso del estudio de un expediente de esta naturaleza, si bien el Tribunal Supremo no ha admitido tal forma de comprobación (26).

En fin, el artículo 48 del reglamento de la Inspección de Trabajo (decreto de 13 de julio de 1940) contempla un especial supuesto de procedimiento sancionador por «expediente administrativo»; se trata de la posibilidad de que la Inspección requiera al empresario «a que haga constar por escrito si cumple las obligaciones legales que regulan los Seguros Sociales». «La falta de contestación al requerimiento de la Inspección—añade el precepto indicado—y el incumplimiento de las obligaciones que se reclaman... facultan al funcionario de la Inspección para imponer la sanción procedente» (27).

Desde luego, no merece la calificación de comprobación por expediente administrativo la originada en denuncia de un ente público (Administración, Organización Sindical), y en tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo (28).

En el caso de que la visita de inspección o el expediente administrativo prueben la existencia de una infracción (29) *puede* iniciarse un procedimiento sancionador; decimos *puede*, y no *debe*, porque el inspector de Trabajo está facultado, con amplios atributos de

(25) Tal procedimiento aparece previsto en el artículo 12, 3), *a*), de la ley de la Inspección, en el que se determina que la Inspección de Trabajo podrá desempeñar su función fiscalizadora «de oficio, solicitando de las empresas la aportación de los datos precisos al fin de que se trate».

(26) La S. T. S. de 20-II-1967 (*Aranzadi* 1199) entiende inválida, en efecto, el acta de infracción levantada con ocasión de una consulta formulada por el empresario a la Delegación de Trabajo. Si bien es cierto, como la sentencia afirma, que una de las funciones de la Inspección de Trabajo es asesorar a trabajadores y empresarios, no lo es menos que tal función no puede enervar la sancionadora, dejando impune una infracción.

(27) En realidad, el Inspector se limitará a *proponer*, y no a *imponer*, dicha sanción. El procedimiento a que se alude en el artículo 48 del Reglamento de 13-VII-1940 es sumamente infrecuente en la práctica.

(28) S. T. S. de 9-II-1960. Cfr. LLUIS Y NAVAS: *Las actas de la Inspección de Trabajo*, Barcelona, 1961, p. 59.

(29) En el supuesto de que no se aprecie infracción alguna, el artículo 45 del Reglamento de 13-VII-1940 preceptúa que el inspector actuante habrá de hacerlo constar mediante «acta» en el Libro de Visitas de la empresa.

discrecionalidad, para «advertir y aconsejar, en vez de iniciar o proponer un procedimiento» (art. 13-2), de la ley de la Inspección de Trabajo); tal es la explicación de las llamadas «actas de advertencias» a que alude el art. 13-1, 2.º, de la propia Ley, y que no son sino meras diligencias extendidas por el inspector en el libro de visitas de la empresa, por las que requiere al empresario para que observe determinados comportamientos o cese en determinadas conductas.

2.313 *El acta de infracción de la Inspección de Trabajo.*—El acta de infracción constituye el trámite procedimental más característico en materia de imposición de sanciones por incumplimiento de la legislación laboral. Como ya ha quedado dicho, la autoridad laboral sólo puede sancionar a propuesta de la Inspección de Trabajo, propuesta que necesariamente ha de ir deducida de un acto de infracción.

A) *Naturaleza jurídica*

Por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, el acta de infracción es un documento público en el que va deducida una declaración administrativa, un verdadero acto administrativo, si por tal se entiende, con la mejor doctrina, una «declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa» (30). Y no sólo científica, sino también positivamente, las actas de infracción de la Inspección de Trabajo son auténticos actos administrativos, pues no obsta a esta calificación el hecho de no ser ejecutivas; en efecto, si bien es cierto que el artículo 44 de la LPA determina que los actos de la Administración sujetos al Derecho público serán ejecutivos, y que el artículo 101 de la misma ley atribuye a los actos administrativos el carácter de «inmediatamente ejecutivos», no lo es menos que este último precepto deja a salvo «aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior», como ocurre en el supuesto de las actas que nos ocupan (31).

(30) ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, I, 1947, p. 187. En sentido prácticamente idéntico GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, II, Madrid, 1966, p. 489; GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho Administrativo*, curso 1966-1967, lección XIV; GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1958, p. 347.

(31) Sin ignorar que la ejecutividad es el «rasgo común y ordinario de los actos administrativos» (GARRIDO FALLA, *Tratado...*, II, Madrid, 1964, p. 518) la ley admite la posibilidad de excepciones a tal principio, tal como hemos mostrado en el texto.

No hay que insistir en que la competencia para levantar actas de infracción pertenece de modo exclusivo a la Inspección de Trabajo, como consta, entre otros muchos preceptos legales, en los inequívocos artículos 3.º-1 y 13-1, 2.º, c), de la ley de la Inspección.

En esencia, el acta de infracción es tanto una constatación de la existencia de una infracción a la legislación laboral como una propuesta de que tal infracción sea sancionada.

B) Contenido

El acta se somete, en su contenido, a un modelo formulario en el que, necesariamente, han de constar una serie de datos que aparecen relacionados en el artículo 1.º-1.ª del decreto de 2 de junio de 1960, y que, según los términos literales de esta norma, son:

a) «El nombre y domicilio del infractor, así como la razón social de la empresa inspeccionada y actividad laboral a que se dedica.» Aunque la norma alude genéricamente al «infractor», con lo que en principio pudiera pensarse que se está contemplando cualquier posible responsable del incumplimiento de la legislación laboral (pensamiento reforzado por la separación entre infractor y «razón social»), el examen de otros preceptos del propio artículo 1.º (así, la norma 3.ª) demuestra que sólo se concibe como infractor al empresario, según ya hemos apuntado al tratar de los elementos subjetivos del procedimiento. Por otra parte, parece evidente que el sujeto sometido al expediente sólo tiene, en tanto no recaiga resolución sobre el mismo, la condición de «presunto infractor», y no la de infractor que el decreto, prejuzgando en su terminología, le atribuye. Junto a la responsabilidad directa cabe, en fin, la solidaria y subsidiaria (32).

b) «Nombre y apellidos de los trabajadores afectados por la infracción, o en su referencia a los números de matrícula con los que figuren en el modelo E-2 para la liquidación de cuotas de los regímenes de Previsión, cuando con ello se facilite el trámite, siendo aplicable lo dispuesto en el párrafo d) del artículo 4.º de este decreto.» Nuevamente aparece la dicotomía empresario infractor y trabajador afectado o perjudicado por la infracción; por lo demás, actualmente el modelo E-2 se encuentra sustituido por el C-2, relación nominal de trabajadores incluidos «por orden creciente del

(32) Cfr. S. T. S. de 27-VI-1967 (*Aranz.* 4063), referido a un supuesto de «cesión» de trabajadores de un empresario a otro, de la que se derivó la responsabilidad de ambos.

número de afiliación» (33). La consignación de los trabajadores no parece necesaria cuando la infracción no les afecte de modo singular e individualizado (34). En cuanto a la remisión que el precepto hace al apartado *d*) del artículo 4.º del decreto (relativo a la formulación del acta por estimación cuando falten datos sustanciales), tras la reforma de dicho artículo 4.º por decreto de 21 de marzo de 1968, ha de entenderse hecha al apartado *g*) del mismo.

c) «Disposición infringida y circunstancias del caso.» La exigencia va referida a la exposición de los hechos y del Derecho violado; la exposición de los hechos es básica para que la autoridad que haya de resolver el expediente pueda apreciar con suficientes elementos de juicio la mayor o menor gravedad de la infracción; la alegación de la norma infringida es precisa tanto a efectos de la resolución del expediente como de posibilitar la adecuada defensa del supuesto infractor, garantizando la legalidad del procedimiento. En tal sentido, ha mantenido el Tribunal Supremo la acertada doctrina de que el error en la cita de la disposición infringida determina la nulidad del acta si coloca al presunto infractor en situación de indefensión (35).

d) «Propuesta de sanción y precepto legal que la autorice.» Se reitera una vez más la función de propuesta que compete al inspector, frente a la de resolución que posee la autoridad laboral (delegado provincial de Trabajo o director general competente). Por otra parte, reaparece el principio de legalidad en el sentido de que la sanción ha de estar prevista y tipificada en el ordenamiento; en realidad, tal exigencia dista de ser absolutamente estricta, pues en todo caso, y en defecto de precepto sancionador específico, es aplicable el importante artículo 67 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo (36).

(33) Cfr. artículo 52, 1), *b*), de la orden de 28-XII-1966, en relación con la norma 3.º de la resolución de la Dirección General de Previsión de 27 de enero de 1967.

(34) Así, la S. T. S. de 6-VII-1965 (*Aranz.* 3372), mantiene la doctrina de que no es necesaria tal determinación cuando la infracción consiste en la falta de medidas generales de seguridad e higiene. Con carácter general, S. T. S. de 15-XI-1966 (*Aranz.* 887): «en algunos casos excepcionales en la orden de procedimiento de imposición de sanción la omisión de la relación nominal debidamente individualizada de los obreros, no puede considerarse esencial, ni produce causa de anulabilidad, si sucede como en el que se contempla, la inexistencia de trabajadores afectados por posible infracción» (la presunta infracción era la inexistencia del Libro de Actas de la Comisión del Plus Familiar). En igual sentido, la reciente S. T. S. de 28-III-1968 (*Aranz.* 1991).

(35) S. T. S. de 19-V-1967 (*Aranz.* 2489).

(36) Artículo 67, párrafo segundo: «Las infracciones de normas legales que

e) «Si se extiende o no por separado acta de liquidación de cuotas de los regímenes obligatorios de Previsión Social, cuando afecte a normas de esta clase.» Tal exigencia coincide con la deducida en el apartado f) del artículo 4-1) (reformado), del decreto de 2 de junio de 1960, y tiende a lograr la tramitación coordinada de las actas de infracción y liquidación. Un comentario más extenso sobre esta cuestión se contiene más adelante al tratar de las actas de liquidación.

C) *Los defectos del acta y sus consecuencias jurídicas*

Sobre el carácter forzoso de la consignación de todos y cada uno de los requisitos enunciados en el artículo 1.º del decreto de 2 de junio de 1960, la doctrina del Tribunal Supremo, aplicando el artículo 48-2) de la LPA, viene manteniendo que las actas sólo quedan viciadas de nulidad en el supuesto de que la omisión de alguno o algunos de dichos datos sea de carácter esencial o suponga la indefensión del sujeto sometido al expediente sancionador (37); obviamente, la anulación de un acta destruye toda posible presunción legal de certeza de las declaraciones de hecho en ella deducidas.

En fin, la autoridad laboral a la que compete el conocimiento y resolución del procedimiento ejerce un control sobre la validez formal del acta; así, cuando el delegado de Trabajo conozca de un acta incompleta o defectuosa, ha de devolverla «para que se corrija el defecto» (art. 107-2 del decreto de 2 de junio de 1960).

Con relación a las formalidades del acta de infracción ha de plantearse por separado, por su peculiaridad y por su interés práctico, el tema de las consecuencias de la omisión de diligencia, rela-

no tengan sanción determinada expresamente... serán sancionadas con multa de 25 a 1.000 pesetas.»

(37) Ss. T. S. de 25-XI-1960, 19-IV-1967 (*Aranz.* 2092) y 18-XI-1967 (*Aranzadi* 4746): «Las omisiones de esos requisitos fundamentales... producen indefensión para la parte demandante, por tales causas no ha podido conocer perfectamente los antecedentes de la imputación, ni proponer los medios adecuados para combatirla». Cfr. también Ss. T. S. de 4-VII-1966 (*Aranz.* 3950), 1-III-1967 (*Aranzadi* 451), 23-XI-1967 (*Aranz.* 4806) y 12-XII-1967 (*Aranz.* 4962). El Tribunal Supremo ha entendido asimismo que está viciada la nulidad por falta de audiencia del interesado el expediente en el que, al acta inicial, se añadió un informe de la Inspección conteniendo hechos nuevos (T. S. 5-IV-1967, *Aranz.* 1912). Asimismo se entiende nula el acta que omite los nombres y categorías de los trabajadores afectados, cuando tal requisito es necesario (S. T. S. de 31-I-1962, *Aranz.* 683, y 9-XI-1962, *Aranz.* 4256). La S. T. S. de 28-XI-1967 (*Aranz.* 4874) mantiene que la omisión parcial del precepto infringido «no implica la nulidad del acta que la contiene», pues «el artículo 10 del decreto de 2 de junio de 1960 no establece la invalidez ante cualquier defecto».

tiva a la infracción comprobada, en el libro de visitas de la empresa. El Tribunal Supremo, que venía reiterando en su doctrina que tal omisión no invalida el acta (38), se pronuncia en sentido contrario en las sentencias más recientes (39); doctrina esta última de dudosa legitimidad, puesto que la ley de la Inspección (art. 12-2) se limita a preceptuar que «del resultado de cada visita se extenderá y firmará por el funcionario actuante una diligencia en un libro de visitas de la Inspección de Trabajo», precepto de cuyo incumplimiento podría—a lo sumo, hipotéticamente—derivarse responsabilidad para dicho funcionario, pero jamás la nulidad del acta, puesto que en ningún momento entiende el legislador que la diligencia en el libro de visitas sea ni pueda ser un requisito de validez del acta de infracción. Desde luego, la formulación del acta fuera del centro de trabajo visitado no afecta en nada a su validez (40).

Conviene, por último, hacer constar que la anulación de un acta, incluso en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no impide la formulación de nueva acta por los mismos hechos (41).

D) *La presunción legal de certeza de las actas de infracción*

Hay que consignar, finalmente, que las actas de infracción gozan de presunción legal de certeza, esto es, «tienen valor probatorio, salvo demostración en contrario» [art. 13-1, 2.º, c), de la ley de la Inspección de Trabajo]; el artículo 10-1 del decreto de 2 de junio de 1960 puntualiza, por su parte, que «las actas de la Inspección de Trabajo que se extiendan con arreglo a los requisitos que para cada clase se establecen en los artículos 1.º, 3.º y 4.º del presente decreto gozarán de presunción legal de certeza, salvo prueba en contrario». La doctrina del Tribunal Supremo, en múltiples pronunciamientos sobre el tema, ha reiterado que la presunción legal de certeza se refiere a los datos fácticos consignados por el inspector, mas no a sus interpretaciones o juicios de Derecho (42); lo que tal presun-

(38) Ss. T. S. de 31-I-1962 y 9-XI-1962.

(39) S. T. S. de 18-XI-1967 (*Aranz.* 4746).

(40) S. T. S. de 23-II-1968 (*Aranz.* 1140).

(41) Así, la S. T. S. de 18-XI-1967 (*Aranz.* 4746), tras anular un acta, confirmada por el delegado de Trabajo y por la Dirección General de Previsión, declara que tal anulación opera «sin perjuicio de que la Inspección de Trabajo, si lo cree conveniente, levante nueva acta», criterio sumamente lógico para evitar que, de una omisión administrativa pudiera derivarse la impunidad de una infracción.

(42) Cfr. Ss. T. S. de 25-I-1965 (*Aranz.* 2560), 4-VI-1965 (*Aranz.* 2989), 22-X-1965 (*Aranz.* 4803), 4-V-1966 (*Aranz.* 5407), 7-V-1966 (*Aranz.* 2197), 1-II-1967 (*Aranz.* 451), 27-II-1967 (*Aranz.* 1296), entre otras muchas. Un extracto de la doctrina a que se alude en el texto, en las *Leyes sociales de España* (col. Medina

ción significa es, sencillamente, que el inspector actuante no viene obligado a probar la veracidad o exactitud de sus declaraciones de hecho, puesto que se parte de la admisión de su certeza (43); la carga de la prueba, pues, se desplaza al presunto infractor, que es quien habrá de demostrar la inexactitud de los datos de hecho alegados por el inspector para eludir las consecuencias sancionadoras del acta (44).

Tal presunción legal de certeza se traduce, por otra parte, en la circunstancia de que las declaraciones de hecho contenidas en el acta hacen fe y son vinculantes para los magistrados de Trabajo, que no pueden fallar contrariando lo declarado probado en ellas, a no ser que se acredite fehacientemente la inexactitud de dichas declaraciones (45), y en la circunstancia de que prevalecen sobre declaraciones de otras autoridades (46), del interesado y de terceros (47). Excepcionalmente, sin embargo, y sentando una incomprensible doctrina, contraria no ya sólo a una tradición jurisprudencial unánime, sino a la propia ley de la Inspección, en la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de diciembre de 1965 se declara que las actas de la

y Marañón), de CASTÁN, ALONSO OLEA, *et altri*, 3.ª ed., Madrid, 1968, parte II, página 493.

(43) Como se afirma en la S. T. S. de 18-XI-1967 (*Aranz.* 4746), «de los claros términos en que está redactado el número 1.º del artículo 10 del decreto de 2 de junio de 1960, resulta el establecimiento de una presunción *iuris tantum* de la certeza de las actas levantadas por la Inspección de Trabajo, salvo prueba en contrario, siempre que se acomoden y cumplan cuantos requisitos ordenan los artículos 1.º, 3.º y 4.º de esa disposición legal».

(44) S. T. S. de 15-XI-1966: «el principio común de carga de la prueba que sienta el artículo 1214 del Código civil se halla desplazado en materia de inspección y sanción de las contravenciones de las normas laborales».

(45) Ss. T. S. de 29-IV-1963 y de 21-III-1964.

(46) Ss. T. S. de 25-I-1965 y 9-III-1965, en las que se sienta la doctrina de que los informes de la Inspección de Policía Minera o de un arquitecto municipal ceden en vigor probatorio ante las declaraciones en contrario de la Inspección de Trabajo.

(47) S. T. S. de 21-XI-1967 (*Aranz.* 4751): el testimonio del acta no puede ser enervado por «los del interesado y persona de su amistad, no valorables de consiguiente en igual plano, porque de otra suerte resultaría inoperante la presunción estatuida». S. T. S. de 15-XI-1966: no puede prevalecer frente a las declaraciones de los trabajadores recogidas por el inspector en el acta «la posterior rectificación ante un notario» (lo cual) «sólo representa una contradicción de testimonios en la que la segunda versión negativa carece de la espontaneidad de la primera». En el supuesto de declaración notarial contraria a la deducida en el acta del inspector, prevalece ésta, pues, según doctrina de la Dirección General de Trabajo (resolución de 14-VI-1968), «el acta notarial sólo acredita la declaración de un funcionario conforme a su entender, y al cual no le puede ser exigida la técnica necesaria para saber si los elementos de prevención de accidentes reúnen las circunstancias necesarias».

Inspección de Trabajo no tienen más valor que el de cualquier otra prueba obrante en autos, sin primacías ni privilegios de ningún tipo. La simple lectura del artículo 13-1, 2.º, c), de la ley de la Inspección, transcrito más arriba, ahorra todo comentario sobre la ilegalidad de tal doctrina. En sentido distinto, y manteniendo la recta doctrina, el propio Tribunal Supremo viene declarando que la existencia de defectos u omisión de requisitos esenciales determina la pérdida de la «condición de veracidad» del acta (48).

2.32 Fase sancionadora

2.321 *Iniciación y desarrollo.*—Formulada el acta de infracción, el inspector de Trabajo actuante ha de cursarla simultáneamente, y en el plazo de ocho días, al delegado de Trabajo competente y al presunto infractor (art. 1, 2.ª, del decreto de 2 de junio de 1960); en el supuesto de que se extiendan al tiempo y por el mismo hecho actas de infracción y de liquidación, el plazo se eleva a quince días (art. 4, 2.ª, reformado, de dicho decreto).

El delegado de Trabajo es competente para intervenir en todo caso [esto es, cualquiera que sea la cuantía de la sanción propuesta (49), y aun en el supuesto de que, si excede de 25.000 pesetas, haya de resolver el director general competente según la materia] en esta fase instructora del expediente sancionador. Dicho expediente consta del acta de infracción y del escrito de descargos, en el supuesto en que éste sea presentado por el presunto infractor. Tal escrito, que aparece meramente nombrado en el artículo 1.º-3 del decreto, es en realidad un trámite de oposición que carece de la naturaleza jurídica de recurso (50); estableciendo un paralelismo con el «es-

(48) Ss. T. S. de 18-XI-1967 (*Aranz.* 4746) y 20-VI-1967 (*Aranz.* 4015). La S. T. S. de 12-XII-1967 (*Aranz.* 4962), ante un supuesto de omisión de requisitos no determinantes de indefensión, tras mantener una dubitativa separación entre defectos del acta esenciales o determinantes de indefensión y defectos que no tienen tal carácter, concluye afirmando que «estando carentes de dicha presunción de veracidad (las actas) ya no son documentos probatorios de excepción», con lo que parece concebir la posibilidad de actas válidas, pero degradadas (sin presunción legal de certeza) cuando estén viciadas de modo no esencial, posibilidad que tal vez quepa deducir de lo dispuesto en el artículo 10 del decreto de 2-VI-1960.

(49) El carácter pecuniario de la sanción («multa») queda patente en los artículos 1.º, 3), y 2.º, 1), del decreto de 2-VI-1960.

(50) La S. T. S. de 4-IV-1967 (*Aranz.* 1910) ilustra sobre la valoración del escrito de descargos en la resolución del recurso: el hecho cierto de que el delegado de trabajo resuelve el expediente sin tener en consideración el escrito de descargos «no puede provocar la pretendida nulidad de las actuaciones, porque dentro del mismo procedimiento, y en la alzada, la Administración conoció y ponderó los alegatos del recurrente».

crita de impugnación» que cabe deducir contra las actas de liquidación—y que aparece regulado en el artículo 4-1, 3.ª, del decreto de 2 de junio de 1960—, ha de decirse que a través del escrito de descargos el empresario ejercita un mero derecho de oposición al acta mediante la alegaciones y pruebas que estime pertinentes, impugnando el acta sea en su aspecto formal—omisión de requisitos esenciales—, o material—prueba de la inexistencia de infracción; alegación sobre el derecho aplicable, etc.—. La finalidad que persigue el escrito de descargos es la de poner en conocimiento de la autoridad laboral, antes de que dicte resolución, las posibles razones que puedan determinar la anulación o modificación del acta; en realidad, el trámite no difiere en lo esencial de la audiencia del interesado prevista en la ley de Procedimiento administrativo (51) e introducido en fecha reciente (decreto de 21 de marzo de 1968) en la tramitación de las actas de liquidación.

Potestativamente, y antes de dejar concluso el expediente para su resolución, el delegado de Trabajo puede ordenar la práctica de «las diligencias que estime necesario» (art. 1, 3.ª, del decreto de 2 de junio de 1960); diligencias que, por lo común, consistirán en la solicitud de informe ampliatorio a la Inspección de Trabajo.

2.322 *Terminación.*—Realizadas, en su caso, dichas diligencias para mejor resolver, procede la resolución del expediente sancionador; resolución que compete a diversa autoridad según la cuantía de la sanción propuesta (52); si ésta no excede de 25.000 pesetas, corresponde al delegado de Trabajo que instruyó el expediente, que habrá de resolver en el plazo de quince días; si excede de tal cantidad, al director general competente *ratione materiae*, que habrá de resolver en treinta días, entendiéndose como silencio positivo (esto es, como aprobación presunta del acta) el transcurso de cuarenta días sin haber recaído resolución expresa. La resolución del expediente podrá admitir en todos sus extremos la propuesta deducida en el acta, admitir parcialmente dicha propuesta o desestimarla íntegramente.

En todo caso, sea cual fuere la cuantía de la sanción impuesta

(51) En tal sentido, S. T. S. de 22-IV-1967 (*Aranz.* 2174): la «audiencia del interesado se halla en ellos (se refiere a los procedimientos de imposición de sanciones) sustituida por el traslado del ejemplar del acta que se hace al denunciado para que aduzca sus descargos y se defienda, formulando, al efecto, su escrito de descargos o alegaciones».

(52) El *quantum* de la sanción viene deducido en las reglas contenidas en los preceptos punitivos que, según la materia sobre la que verse la infracción, proceda aplicar.

y la autoridad laboral que resuelva el expediente, compete al delegado de Trabajo la notificación de la resolución en la que ha de ir deducida la instrucción del recurso procedente, así como la advertencia de que «de no ser entablado en tiempo y forma (el recurso) habrá de abonar la multa dentro del plazo de interposición de aquél».

2.4 REVISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Las actas de infracción de la Inspección de Trabajo no son susceptibles de impugnación en vía de recurso; tales actas—a diferencia de lo que ocurre en las de liquidación—no pueden alcanzar tampoco firmeza ejecutiva; sólo la resolución puede ser impugnada y, en su caso, ejecutada.

El sistema de impugnación sigue diverso curso según se trate de recurrir resoluciones del delegado de Trabajo o del director general que sea competente por razón de la materia.

2.41 *Impugnación de la resolución del delegado de Trabajo*

2.411 *El escrito de recurso: plazo.*—La resolución del delegado de Trabajo, recaída en el expediente de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral, es recurrible en alzada «ante la Dirección General competente (art. 1.º, 4.ª, del decreto de 2 de junio de 1960). El artículo 8.º del propio decreto preceptúa que el recurso podrá presentarse indistintamente en la propia Delegación de Trabajo o directamente ante la Dirección General que proceda, opción ya prevista con alcance general en el artículo 123-1 de la LPA. En el supuesto de que el recurso se presente ante la Delegación de Trabajo, ésta procederá, en el plazo de diez días, a elevar las actuaciones, con informe razonado, a la Dirección General (53); en el caso de que se presente directamente ante la Dirección General, el interesado tiene el deber de notificar al tiempo al delegado la interposición del recurso, a los efectos de que la Delegación pueda remitir el expediente, con el informe preceptivo, a la Dirección General (54).

(53) Tal norma reproduce asimismo lo dispuesto en el art. 123, 2), de la LPA.

(54) La omisión de la notificación al delegado de Trabajo «podrá ser considerada como infracción y sancionada con multa por el delegado» (art. 8.º, 1, b) del decreto de 2-VI-1960). Análogamente, el artículo 73 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo (decreto de 21-XII-1943) dispone, por su parte, la posibilidad de sanción por incumplimiento de órdenes o incomparecencia a citaciones hechas por el delegado. Esta sanción consiste en multa de 25 a 1.000 pesetas, según puede deducirse del artículo 67 del propio Reglamento.

Respecto al plazo de interposición del recurso, éste ha de ser el de quince días, previsto con carácter general en el artículo 122-4 de la LPA y reiterado específicamente en el artículo 8.º, 3.º, del decreto de 2 de junio de 1960.

2.412 *Depósito previo.*—Con carácter previo a la interposición del recurso el recurrente ha de constituir en la Caja General de Depósitos o dependencias provinciales de la misma el depósito del importe de la sanción incrementado en un 20 por 100 [art. 8.º-2, a)], acompañando al escrito del recurso resguardo acreditativo de haber efectuado el depósito.

2.413 *Desarrollo.*—Respecto de los actos de desarrollo en los que se materializa el análisis y la revisión del acto administrativo impugnado, nada dice el decreto de 2 de junio de 1960; es a las normas reguladoras de la organización del Ministerio de Trabajo a las que debe acudir en busca de alguna luz sobre tal extremo. En efecto, el artículo 77, a), del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo (decreto de 18 de febrero de 1960) atribuía a la Sección de Recursos de Trabajo, de la Dirección General de Trabajo, el conocimiento de los «recursos interpuestos al amparo de lo prevenido en el apartado a) —parece que quiere referirse al e)—del artículo 11 de la ley de 10 de noviembre de 1942, contra sanciones que impongan las Delegaciones de Trabajo por infracción de leyes, reglamentos y demás normas laborales». Por su parte, el artículo 93 del mismo Reglamento Orgánico atribuía a la Sección de Recursos de la Dirección General de Previsión el conocimiento de los interpuestos contra resoluciones sancionadoras en materia de Seguridad Social. Con posterioridad, el decreto 88/1968, de 18 de enero, que procedió a la reorganización del Ministerio de Trabajo, en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto 2764/1967, de 27 de diciembre, sobre reorganización de la Administración civil del Estado para reducir el gasto público, procedió a fundir en una sola «unidad central de recursos» las secciones que con anterioridad se repartían *ratione materiae* la competencia en orden al conocimiento de los recursos. Consiguientemente, corresponde en la actualidad a la Sección Central de Recursos, encuadrada en la Subsecretaría del Departamento, el conocimiento de los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones sancionadoras de los delegados provinciales de Trabajo. Al jefe del Negociado precedente compete, pues, la elaboración de la propuesta de resolución que ha de someterse a la aprobación y firma del director general.

2.414 *Resolución del recurso.*—Corresponde el conocimiento y re-

solución del recurso al director general competente por razón de la materia, quien, «previas las diligencias complementarias que estime pertinentes, pronunciará el fallo que proceda, del que dará traslado a la Delegación de Trabajo para la oportuna notificación a los interesados y efectividad de la sanción acordada» (art. 8.º-4); la resolución del director general, que agota la vía administrativa y es de obligado cumplimiento para el sujeto afectado, habrá de suponer la confirmación, la modificación, la revocación de la resolución impugnada, o bien, en caso de apreciar vicio de forma que impida resolver el fondo del asunto, la anulación de las actuaciones siguientes al acto nulo, a cuyo momento habrá de retrotraerse el expediente (55).

El transcurso de noventa días desde la interposición del recurso sin que se notifique su resolución da lugar, según el artículo 8.º-4, a), del decreto de 2 de junio de 1960, que reitera lo preceptuado en el artículo 123-1 de la LPA, a que, por el juego del silencio administrativo de valor negativo, el recurso se entienda desestimado, lo que permitirá la iniciación del correspondiente procedimiento contencioso-administrativo (56).

2.42 *Impugnación de la resolución del director general*

El régimen de impugnación de las resoluciones sancionadoras del director general que, por razón de la materia sobre la que recaiga la infracción, sea competente, es diverso según conozca del expediente en primera instancia (propuesta de sanciones superiores a 25.000 pesetas) o en segunda (propuestas que no excedan de tal cantidad). La diferente posición que asume el director general en estos dos supuestos no resulta de difícil comprobación: en el primer caso, sus resoluciones sancionadoras son susceptibles de impugna-

(55) Cfr. artículo 124 de la LPA.

(56) El artículo 8.º, 4, b), del decreto de 2-VI-1960 dispone que «transcurridos noventa días desde la interposición del recurso de alzada sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado, y el delegado de Trabajo actuará lo dispuesto en la norma 5.º del artículo 4.º»; como quiera que tal norma contempla un sistema de exacción ejecutiva, la remisión parece improcedente, puesto que, siendo preceptivo el depósito del importe de la sanción previo al recurso, bastaría con disponer de dicho depósito sin necesidad de apremiar al deudor. La confusión del decreto de 2-VI-1960 no existía en la redacción del artículo 70 del Reglamento de la ley de Delegaciones de Trabajo (expresamente derogado por aquel Decreto), que disponía en su número 12 que en caso de desestimación del recurso la Caja de Depósitos o sus sucursales pondrían a disposición del Delegado de Trabajo el depósito constituido y su recargo para su inversión en papel de pagos al Estado.

ción en vía administrativa ante el ministro de Trabajo; en el segundo caso, tales resoluciones causan estado, poniendo fin a la vía administrativa (art. 8.º, 4.º y 5.º, del decreto de 2 de junio de 1960).

2.421 *El escrito de recurso: plazo.*—El artículo 8.º, 5.º del decreto de 2 de junio de 1960 se limita a consignar que «contra los pronunciamientos de las Direcciones Generales, a que se refiere el artículo 2.º del presente decreto, cabrá recurso de alzada ante el ministro de Trabajo, cuyo fallo agotará la vía administrativa». Lógicamente, el recurso de alzada ha de interponerse con los requisitos y en el plazo previstos en la LPA (arts. 22 y ss.), y ya examinados al tratar de los recursos de alzada contra las resoluciones de los delegados de Trabajo.

2.422 *Depósito previo.*—Si bien el decreto de 2 de junio de 1960 sólo prevé expresamente la exigencia del depósito previo del importe de la sanción (incrementado con el recargo del 20 por 100) en el caso de recurso de alzada contra resoluciones de los delegados de Trabajo—único supuesto que examina con cierto detalle—, es evidente que la misma exigencia procede cuando el recurso se deduce ante el ministro de Trabajo contra resoluciones de los directores generales del departamento.

2.423 *Desarrollo.*—El artículo 50 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo (decreto de 18 de febrero de 1960), al que ha de acudirse ante la ausencia de normas sobre la materia en el decreto de 2 de junio de 1960, atribuía a la Sección Central de Recursos y Recompensas, encuadrada en la Subsecretaría del departamento, la función de «entender en los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los directores generales del ministerio». En la actualidad, y de conformidad con las modificaciones orgánicas introducidas por el decreto 88/1968, de 18 de enero, tal función compete a la Sección Central de Recursos, de la Subsecretaría, a la que corresponde la elaboración de la propuesta de resolución ministerial que haya de dictarse a la vista del recurso.

2.424 *Resolución del recurso.*—El pronunciamiento del Ministerio de Trabajo sobre la resolución recurrida podrá consistir en su confirmación, en su modificación, en su revocación o en la reposición del expediente al momento inmediatamente anterior a aquel en que se haya producido un defecto formal que determine la nulidad de las actuaciones posteriores.

El artículo 8.º, 6.º, del decreto preceptúa que, en caso de temeridad notoria en el recurrente, podrá la Dirección General que falle

el recurso elevar hasta un 50 por 100 el importe de las multas; parece lógico que cuando el recurso se plantee contra resolución del director general, el ministro de Trabajo ostentará la misma facultad de agravación de la sanción.

2.5 LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento sancionador, dirigido a la determinación y exigencia de una responsabilidad que se traduce en términos patrimoniales—condena al pago de una multa—cumple su finalidad jurídica propia al conseguir la efectividad de la sanción, esto es, el pago por parte del infractor sometido a expediente de la multa impuesta por la autoridad laboral. El régimen del cumplimiento o pago de la sanción puede discurrir por uno de estos dos cauces:

2.51 *Supuesto de resoluciones no recurridas*

En el supuesto de que el infractor no interponga recurso contra la resolución sancionadora habrá de satisfacer la multa, en papel de pagos al Estado, dentro del plazo preceptuado para la presentación del mismo (art. 1.º, 3.º, del decreto de 2 de junio de 1960); transcurrido dicho plazo sin hacerlo—quince días—, «se procederá como dispone la norma 5.ª del artículo 4.º», según la remisión del propio artículo 1.º, 3.º, del decreto. Tal remisión, tras la modificación del artículo 4.º del decreto de 21 de marzo de 1968, no ha hecho sino aumentar las contradicciones de la norma 5.ª del artículo 1.º del decreto; en efecto: esta norma contiene una declaración según la cual «se aplicará lo dispuesto en la norma 5.ª del artículo 4.º del presente decreto si no es impugnada el acta»; la norma 5.ª del artículo 4.º declaraba—en su redacción anterior a 1968, única, como pronto veremos, que tiene sentido respecto del procedimiento que nos ocupa—que «si no es impugnada ante la Delegación de Trabajo el acta de liquidación y no se justifica el ingreso del importe de ésta (...) se instará de la Magistratura de Trabajo la exacción por vía de apremio». Obviamente, tal precepto resultaba absolutamente fuera de lugar en el caso de las actas de infracción, y lo resultaba porque si bien las actas de liquidación inimpugnadas alcanzan firmeza *per se* y son ejecutivas, no ocurre igual con las de infracción que, en todo caso—haya o no escrito de descargos del infractor—se limitan a ser un trámite más del procedimiento sobre el que ha de decidir, mediante la oportuna resolución, la autoridad laboral. Carece, pues, de sentido hablar de impugnación de las actas de in-

fracción, como hace la norma 5.^a del artículo 1.^o del decreto, ya que, en todo caso, sólo las resoluciones basadas en tales actas admiten ser recurridas, y por ello carecía de sentido la remisión al artículo 4.^o, 5.^o, que hubiera sido más pertinente en relación con el artículo 4.^o, 6.^a (57). En la actualidad, y tras la promulgación del decreto de 21 de marzo de 1968, por el que se modificó el artículo 4.^o del decreto de 2 de junio de 1960, la situación es aún más confusa. En efecto, el artículo 1.^o, 5.^a, del decreto de 2 de junio de 1960 determina—interpretado rectamente—que la falta de impugnación de la resolución sancionadora (repito: no del acta) da lugar a la aplicación de lo dispuesto en la norma 5.^a del artículo 4.^o del propio decreto. Lo que esta norma disponía en su versión inicial, según se ha transcrito más arriba, era que la falta de impugnación del acta de liquidación daba lugar a la exacción de la multa por vía de apremio judicial (a través de la Magistratura de Trabajo). El decreto de 21 de marzo de 1968 ha dado, sin embargo, nueva redacción a la citada norma 5.^a del artículo 4.^o; la falta de impugnación del acta de liquidación o la falta de recurso de alzada contra la resolución del delegado de trabajo determina que «el acta o la resolución, en su caso, adquirirá el carácter de firme, y de no justificarse su ingreso en el plazo de treinta días de su notificación, se requerirá al empresario, concediéndole un plazo de diez días para abonar el débito, transcurrido el cual se instará el acto *administrativo ejecutorio*». Puesto que la nueva redacción del artículo 4.^o, 5.^o, del decreto ha sustituido la ejecución judicial por la administrativa, y puesto que el artículo 1.^o, 5.^a, se remite a lo dispuesto en el artículo 4.^o, 5.^a, parece, en una inicial aproximación, que también en caso del procedimiento de imposición de sanciones el apremio a cargo del magistrado de Trabajo ha sido desplazado por el apremio a cargo de la propia Administración. Tal es, en efecto, la conclusión a la que lleva el análisis del decreto de 2 de junio de 1960, tras la modificación introducida en 1968; sin embargo, frente a tal interpretación debe prevalecer la de que la remisión del artículo 1.^o, 5.^a al artículo 4.^o, 5.^a, carece de sentido—y hasta de legalidad—tras dicha modificación, teniendo que explicarse como un mero desfase preceptivo que acaso no se advirtió, o tal vez no pudo ser salvado por razones de técnica normativa, al dictarse el decreto de 21 de marzo de 1968.

⑥

(57) En efecto, mientras que el artículo 4.^o, 5.^a, se refería a la vía de apremio en caso de falta de impugnación del acta de liquidación, el artículo 4.^o, 6.^a, lo hacía con relación a las resoluciones no recurridas, único supuesto relevante en el procedimiento sancionador.

En efecto, la nueva redacción del artículo 4.º, 5.ª, del decreto de 2 de junio de 1960 fue motivada por el cambio normativo que supuso la promulgación de la ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, cuyo artículo 19-2 dispone que «la recaudación en vía ejecutiva se realizará unificadamente para las distintas entidades gestoras por agentes ejecutivos propios de la Seguridad Social o por las personas u organismos con los que se haya concertado dicha función», y cuyo artículo 80-4 reitera que «las actas de liquidación no impugnadas, así como las resoluciones administrativas firmes que aquéllas originen, darán lugar a acto administrativo ejecutorio». Es evidente, pues, que la modificación sólo iba —y sólo podía ir— referida a la ejecución de los débitos de cotización a la Seguridad Social, y que para nada afectaba —ni podía afectar— a la ejecución en el procedimiento de imposición de sanciones. No hay que acudir siquiera a una interpretación correctiva, sino a una simple interpretación lógica, para concluir que la remisión del artículo 1.º, 5.ª, del decreto de 2 de junio de 1960 sólo tiene sentido referida a la antigua redacción del artículo 4.º, 5.ª, y que carece por completo de él referida a la redacción de 1968: en efecto, se encuentra desprovista del mínimo sentido de la idea de que la exacción en vía ejecutiva de responsabilidades por cualesquiera infracciones de la legislación de trabajo debe atribuirse a las entidades gestoras de la Seguridad Social, y ni siquiera podría admitirse la hipótesis de que estas entidades pudieran recaudar en vía ejecutiva las multas impuestas en materia de Seguridad Social, puesto que la ley ha querido limitar su intervención a la exacción de los débitos de cotización, en consonancia con la función a dichas entidades atribuida. En consecuencia, debe entenderse que sigue en vigor, para el procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral (incluidas las infracciones en materia de Seguridad Social) la vía ejecutiva judicial regulada en la orden de 7 de julio de 1960 (58), que se iniciará tras el incumplimiento del requerimiento de la Administración al presunto infractor para que proceda, en el plazo de diez días, al abono del débito.

2.52 *Supuesto de desestimación del recurso*

En el supuesto de que el infractor haya interpuesto recurso y éste haya sido desestimado parcial o totalmente, la totalidad o parte

(58) El texto de esta orden —que, por referirse a un procedimiento judicial, no ha de ser objeto de nuestro estudio— puede consultarse en las *Leyes sociales de España*, cits., parte VI, pp. 97 y ss.

del depósito constituido al recurrir se destinará al pago en firme de la sanción (59).

Obviamente, la estimación del recurso que dé lugar a la revocación de la resolución de la autoridad que hubiera conocido en primera instancia ha de significar la exoneración de responsabilidad por parte del presunto infractor.

3. Conclusión

3.1 El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral es un procedimiento administrativo de carácter especial, reconocido como tal en el decreto de 10 de octubre de 1958.

3.2 En cuanto a su naturaleza jurídica, se trata de un procedimiento sancionador-correctivo, distinto, por tanto, del procedimiento disciplinario, y dirigido a exigir las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento de la legislación laboral.

3.3 El rasgo procesal y orgánico más característico del procedimiento es la separación entre la función instructora y de propuesta, atribuida a un cuerpo especial técnico de la Administración del Estado—el de la Inspección de Trabajo—y la función resolutoria o de decisión, atribuida a órganos político-administrativos de la propia Administración—delegado provincial de Trabajo o director general competente—. En el procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral, el inspector de Trabajo asume la condición de juez administrativo que instruye y no decide, correspondiendo la misión decisoria a la autoridad político-administrativa.

3.4 En la elaboración del acto administrativo correctivo o sancionador desempeña una función especialmente relevante la formulación del «acta de infracción» de la Inspección de Trabajo, acto administrativo documentado en el que se deduce la propuesta de sanción sobre la que ha de resolver el delegado de Trabajo o, en su caso, el director general competente *ratione materiae*.

(59) El artículo 1.º, 5.º, del decreto de 2-VI-1960 preceptúa, sin embargo, que si «habiéndose interpuesto recurso, éste fuera desestimado en todo o parte» habrá de estarse a la exacción ejecutiva prevista en el artículo 4.º, 5.º, del decreto. Contra tal criterio, cfr. los argumentos consignados en la nota 53.

3.5 En materia de recursos no son susceptibles de impugnación las actas de infracción, sino las resoluciones punitivas adoptadas por la autoridad político-administrativa laboral; el régimen del desarrollo de los recursos ha sido modificado por el decreto 88/1968, de 18 de marzo.

3.6 La ejecución del acto administrativo sancionador se rige, aparte las normas del decreto de 2 de junio de 1960 (no afectadas por el decreto de 21 de marzo de 1968), por la orden de 7 de julio de 1960, siendo, por consiguiente, una ejecución encomendada a los órganos de la jurisdicción laboral.