

**1 JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
NUM. UNO DE CÁDIZ.**

**Proced. Ordinario  
AUTOS 43/11**

**SENTENCIA Nº 56/15**

En la ciudad de Cádiz, a 14 de febrero del 2015 ; la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Carmen Beardo Hurtado Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Uno de Cádiz, ha visto el recurso, seguido por los trámites del Procedimiento Ordinario con el nº 43/11 a instancias del Ayuntamiento de [redacted] representada y asistida por el Letrado D. Ignacio [redacted] contra la Tesorería General de la Seguridad Social representada y asistida por el Abogado del Estado; recayendo en la presente resolución en base a los siguientes

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante Resolución de fecha 19 de noviembre del 2010, la Unidad de Inspecciones de la Dirección Provincial de Cádiz de la TGSS acordó desestimar el recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento de [redacted] confirmatoria del acta de liquidación núm. 112010008015604. Ampliándose mediante Auto de 9/5/2013 a la resolución dictada por la TGSS el 23/5/2012

**SEGUNDO.-** turnada a este Juzgado recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Letrado D. Ignacio [redacted] en nombre y representación del Ayuntamiento de [redacted] contra la expresada resolución y, acordado sustanciar el recurso por los trámites del procedimiento ordinario, se ordenó a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo y el emplazamiento de los posibles interesados.

**TERCERO.-** Recibido el expediente, se hizo entrega del mismo a la parte actora para que formalizara la demanda en el plazo legal de veinte días, lo que así verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminó suplicando se dicte sentencia por la que, dejando sin efecto la Resolución que se recurre, estime íntegramente el recurso contencioso-administrativo, decretando la caducidad del procedimiento liquidatorio y, subsidiariamente la nulidad de las actuaciones, por no ser procedente la derivación de responsabilidad debiendo devolverse las cantidades que por tal concepto se hubieran entregado por el Ayuntamiento a la TGSS..

**CUARTO.-** Conferido traslado de la demanda a la Administración demandada

para contestación, presentó escrito oponiéndose a las pretensiones contenidas en aquella, en base a los argumentos fácticos y jurídicos que consideró oportunos y suplicó el dictado de sentencia que desestime la demanda con imposición de costas al actor.

**QUINTO.-** Fijada en 56.134,14euros, se recibió a prueba y tras el trámite de conclusiones escritas, se declararon los autos conclusos para el dictado de sentencia.

**SEXTO.-** En la tramitación de este procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

El presente escrito se conforma a Derecho

*disposiciones legales, reglamentarias y convenidas en el orden social.*

*2. Tales actuaciones comprobatorias no se dilatarán por espacio de más de nueve meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo. No obstante, podrá ampliarse por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurren las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando las actividades de inspección revistan especial dificultad y complejidad. Se entiende que se produce atendiendo al volumen de operaciones del sujeto obligado, por la dispersión geográfica de sus actividades, y en aquellos otros supuestos que indique una norma reglamentaria.*

*b) Cuando en el transcurso de las mismas se descubra que el sujeto inspeccionado ha obstruido u ocultado al órgano inspector alguna de sus actividades o de las personas que las desempeñen.*

*Asimismo, no se podrán interrumpir por más de cinco meses, salvo que la interrupción sea causada por el sujeto inspeccionado o personas de él dependientes.*

*Para el cómputo de los plazos señalados en este artículo, en ningún caso se considerará incluido el tiempo transcurrido durante el plazo concedido al sujeto obligado en los supuestos de formularse requerimientos de subsanación de incumplimientos previos por parte del órgano inspector.*

*Si se incumplen los plazos a que se refieren los párrafos anteriores, no se interrumpirá el cómputo de la prescripción y decaerá la posibilidad de extender acta de*

---

*infracción o de liquidación, como consecuencia de tales actuaciones previas, sin perjuicio de la eventual responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los funcionarios actuantes.*

*Ello no obstante, en los supuestos anteriormente citados, y siempre que no lo impida la prescripción, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá promover nuevas actuaciones de comprobación referentes a los mismos hechos y extender, en su caso, las actas correspondientes. Las comprobaciones efectuadas en las actuaciones inspectoras previas caducadas, tendrán el carácter de antecedente para las sucesivas, haciendo constar formalmente tal incidencia.*

Posteriormente, por Real Decreto 103/2010, de 5 de febrero, se modificó el apartado 2 de este artículo a los solos efectos de introducir como causa justificativa de la dilación superior a nueve meses, junto con la culpa del sujeto a inspección, la de que aquella fuese "debida a dificultades en la cooperación administrativa internacional", pero esta modificación no tiene ninguna trascendencia en el supuesto de autos.

Por lo que se refiere al conjunto normativo inmediato en que se integra este artículo 8.2, el de las normas que regulan el procedimiento sancionador en materia de infracciones del orden social, contenidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de

agosto ) y en el Reglamento que venimos mencionando, de 14 de mayo de 1998, la específica configuración de este procedimiento obliga igualmente a aplicar el instituto de la caducidad con todo su rigor.

---

Según el art. 13.1 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo , " *El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción ...*". Y de acuerdo con el art. 15, las actas de infracción extendidas con arreglo a las revisiones del Reglamento " *... estarán dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante ...*". Del cruce de ambos preceptos resulta: uno, que el procedimiento sancionador se inicia por acta de infracción; dos, que esa acta de infracción es "resultado" de la actividad inspectora previa; y, tres, que el acta de infracción, que define los hechos que pueden dar lugar a la imposición de una sanción, goza de "presunción de certeza". Y esta fuerza probatoria que se otorga a las actas de infracción, a las que se llega "como resultado de la actividad inspectora previa" y que contienen e identifican los hechos por los que puede llegar a imponerse la sanción [ art. 14.1, párrafos b ) y c) del Real Decreto 928/1998 ] determina que haya de exigirse un escrupuloso respeto a las formas y garantías del procedimiento sancionador en la tramitación de las actuaciones previas de comprobación. Porque la importancia que esas actuaciones previas tienen en el desarrollo por la Administración de su máxima potestad de intervención -la represión de una conducta- es determinante.

Esta importancia y trascendencia de las actuaciones previas de comprobación viene dada porque en su seno se desarrolla en realidad la propia y verdadera actividad de instrucción de este procedimiento sancionador especial. En el caso de autos se inicia la actividad inspectora en función de las ordenes de 12 de mayo y 2 de julio del 2009 ( 11/0007626/09 y 11/0010436/09)

Como se comprueba el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones del orden social se inicia directamente con el acta de infracción ( art. 13.1 RD 928/1998 ) y, además su tramitación se encomienda, también directamente, al órgano competente para su resolución ( art. 18.1). A primera vista, ello pudiera parecer contrario a la estructura del procedimiento sancionador general, que consta de dos fases de instrucción y resolución bien diferenciadas (capítulos III y IV del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto ); e incluso al principio legal que impone la separación de ambas fases ( art. 134.2 de la Ley 30/1992 ).

No obstante, esa contradicción es sólo aparente, porque en realidad la fase de "instrucción" de este específico procedimiento sancionador no es que no exista, es que está desgajada del procedimiento sancionador "stricto sensu", tal y como lo regula el Real Decreto 928/1998, y se desarrolla con anterioridad al mismo, en las llamadas "actuaciones previas de comprobación".

Esta naturaleza instructora de las "actuaciones previas de comprobación" no se extrae tan solo de su ubicación temporal. Se extrae, sobre todo, de su regulación material contenida en el Real Decreto 928/1998, que prevé que su objeto es "comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convenidas

en el orden social" (art. 8.1 ), regula en su seno las más amplias potestades de investigación y prueba de la Administración (art. 10) y establece que, si como consecuencia de las diligencias practicadas se constatan hechos constitutivos de infracción, se extenderá la correspondiente acta (art. 12.1) como "resultado" de la actividad inspectora previa (art. 13.1).

Esta es la razón por la que siendo el acta de infracción el acto que formalmente "inicia" el expediente sancionador, tenga en realidad un contenido más propio de una propuesta de resolución que de un simple acuerdo de incoación (cfr. arts. 13 y 18 del reglamento de procedimiento administrativo sancionador general).

Al igual que una propuesta de resolución, el acta de infracción debe contener, según el art. 14 del Real Decreto 928/1998 : (1) la identificación del sujeto infractor; (2) un relato de hechos probados con expresión motivada de los medios utilizados para su comprobación; (3) la calificación jurídica de la infracción o infracciones presuntamente cometidas; y, por último, (4) la propuesta de sanción.

Consecuencia de todo lo anterior es que deben aplicarse con todo su rigor las consecuencias previstas por la norma para el caso de superarse el plazo máximo de duración o paralización de las actuaciones previas de comprobación. De la misma manera que se aplicarían esas consecuencias en caso de producirse esa paralización en la fase de instrucción del procedimiento.

entre otras STS sala contencioso en sentencia de 24 de febrero de 2004, dictada en el recurso de casación 3754/2001 , en los siguientes términos (fundamento jurídico octavo):

*"Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992 (la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción).*

*Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones ( artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta: a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de*

Consta en el acta de liquidación folio 14 del expediente que " no se aporta toda la documental requerida" no obstante se deduce de la redacción que las comunicaciones son constantes, las dificultades en el momento de recabar los datos se deben al volumen de la documentación...Así se aporta documentación en las fechas reseñadas a requerimiento de la Inspectoría.

Hay que recordar que el art. 8 Real Decreto 928/1998 refiere expresamente que:  
*2. Tales actuaciones comprobatorias no se dilatarán por espacio de más de nueve meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo. No obstante, podrá ampliarse por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurren las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando las actividades de inspección revistan especial dificultad y complejidad. Se entiende que se produce atendiendo al volumen de operaciones del sujeto obligado, por la dispersión geográfica de sus actividades, y en aquellos otros supuestos que indique una norma reglamentaria.*

*b) Cuando en el transcurso de las mismas se descubra que el sujeto inspeccionado ha obstruido u ocultado al órgano inspector alguna de sus actividades o de las personas que las desempeñen.*

*c) Cuando la actuación inspectora requiera de cooperación administrativa internacional.*

En este estado de cosas, descartando además que una simple consulta de documentación fuese una diligencia de investigación apta para interrumpir el citado plazo, ni que tales reseñas los plazos deba catalogarse de "obstrucción" y en ningún momento se constato que por tal documentación la Administración no hubiera proseguido con la tramitación del expediente y dictado una resolución sancionadora. A ello, el Ayuntamiento, en ningún caso, actuó como el mismo precepto transcrito refiere como es el caso del apartado dos (cumpliendo las prescripciones legales y jurisprudenciales que toda ampliación exige).

**SEPTIMO.**-Las consideraciones expuestas conducen, sin necesidad de examinar el resto de los motivos de impugnación articulados por la parte actora, a la estimación del recurso contencioso-administrativo, por no ser la resolución impugnada conforme a Derecho, procediendo su anulación de acuerdo con lo dispuesto en los artículo 70.2 y 71 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA).

**OCTAVO.**-No se aprecia ninguna de las circunstancias del art. 139.1 LJCA para imponer las costas del presente recurso a ninguna de las partes.

**NOVENO.**- Contra la presente sentencia cabe recurso ordinario alguno, dada la cuantía del pleito, conforme al artículo 81.1 a) de la misma Ley Procesal.

En atención a lo expuesto y en nombre de S.M. EL REY

## FALLO

Que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de [redacted] contra la Resolución que se describe en el primer antecedente de hecho, debo anularla y la anulo por no ser ajustada al ordenamiento jurídico, sin hacer expresa condena en costas procesales.

Notifíquese la presente resolución a las partes, advirtiéndoles que contra ella cabe interponer recurso de apelación para ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante escrito razonado que deberá presentarse ante este Juzgado dentro de los quince días siguientes a dicha notificación, en el que se expondrán las alegaciones en que se funde.

Así por esta mi sentencia, juzgando en única instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

E/.

**PUBLICACION.-** En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr./Sra. MAGISTRADA JUEZ que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

*"En relación a los datos de carácter personal, sobre su confidencialidad y prohibición de transmisión o comunicación por cualquier medio o procedimiento, deberán ser tratados exclusivamente para los fines propios de la Administración de Justicia (ex Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal)".*