

Criterio Técnico núm. 58/2007 de 21 de diciembre de 2007

Sobre el plazo de caducidad para dictar resoluciones sancionadoras por infracciones en el orden social. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El Criterio Técnico nº 35/2003 de esta Dirección General analizaba, entre otras cuestiones del procedimiento administrativo sancionador en el Orden Social, la determinación del plazo de seis meses para dictar resolución en los expedientes sancionadores. El término inicial (“dies a quo”) no ha planteado especiales problemas aplicativos, siendo pacífica la opinión administrativa y jurisprudencial de que viene determinado por la fecha que conste en el acta de infracción, sin embargo, el término final (“dies ad quem”) ha suscitado diversas interpretaciones en algunas sentencias, lo que ha ocasionado diversas dudas en determinadas Inspecciones Provinciales.

En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.12 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre (BOE 15), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a propuesta de la Subdirección General de Organización y Asistencia Técnica, esta Dirección General, en su condición de Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dicta el siguiente:

CRITERIO TECNICO

PRIMERO.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Como se recuerda en el Criterio Técnico nº 35/2003, según la legislación vigente, el plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores por infracciones de Orden Social y los liquidatorios de cuotas de Seguridad Social, a los que se refieren los artículos 20.3 y 33.2 del R.D. 928/1998, de 14 de mayo (BOE 3-6), Reglamento General para la Imposición de Sanciones en el Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social (RGISOS), será de seis meses, de acuerdo con la Disposición Adicional Única (D.A.U.) del R.D. 1125/2001, de 19 de octubre (BOE 31) por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por R.D. 138/2000, ROFIT, que trae su causa legal en las modificaciones que introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero, y los criterios jurisprudenciales consolidados.

Dicha D.A.U. venía a resolver el problema planteado sobre si debía considerarse como término final el día de la resolución sancionadora y/o liquidatoria, o por el contrario, el día de la notificación de la resolución, lo que implicaba en definitiva la determinación del día hasta el que podía ser aplicado el plazo mencionado de seis meses, transcurrido el cual se produciría la caducidad del expediente sancionador o liquidatorio.

De acuerdo con esa norma el “dies ad quem” es el día de la resolución y no el de la notificación, por lo que transcurridos seis meses desde la fecha del acta (“dies a quo”) sin haberse dictado resolución, se producirá la caducidad del expediente, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar otro expediente sancionador al mismo sujeto, por los mismos hechos y con el mismo fundamento, siempre que la infracción denunciada no hubiera prescrito, y mediante la práctica de una nueva acta de infracción, como determina el artículo 7.5 del RGISOS.

A pesar de esta manifestación, que se considera suficientemente clara y explícita, determinadas sentencias han argumentado en contra con alguno de los siguientes razonamientos:

1º- Hay alguna sentencia en que se manifiesta que no existe norma en el procedimiento especial sancionador en el Orden Social que regule esta materia, por lo que ha de acudirse a la supletoriedad del procedimiento común, y por lo tanto a la fecha de la notificación como término final.

2º- Según otras sentencias, aunque existe una norma que determina como “dies ad quem” el de la fecha de la resolución sancionadora y/o liquidatoria, esta norma tiene rango de Real Decreto, mientras que el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común después de su modificación por Ley 4/1999, que establece como término final el de la notificación, no sólo tiene rango de Ley, sino que además establece: “Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea”. Llegándose a la conclusión de que, en virtud de la jerarquía normativa, el citado R.D. 1125/2001) no puede prevalecer sobre la Ley 30/1992 en su redacción actual.

3º- Otras sentencias manifiestan que el sistema establecido por la Ley 4/1999 introdujo como término final el de la notificación de la resolución a los interesados, derogando el anterior de la Ley 30/1992 no sólo en cuanto a su plazo especial de gracia de 30 días, añadido a los seis meses, sino también en cuanto al cambio de la fecha de la resolución por la de la notificación. Y como el artículo 20.3 del RGISOS se remitía al cómputo del derogado artículo 43.4 de la Ley 30/1992, ha de ser sustituido por el nuevo sistema de la Ley 4/1999.

4º- Otras sentencias interpretan, que el Tribunal Supremo, en reiteradas sentencias dictadas en interés de ley, se ha manifestado a favor del nuevo sistema del término final en la fecha de la notificación.

SEGUNDO.- CRITERIO DE LA AUTORIDAD CENTRAL

La posición de este Centro Directivo en relación con las distintas cuestiones planteadas se refleja en los apartados siguientes:

A- Inexistencia de norma expresa en el procedimiento especial.

El mero examen de la D.A.U. del R.D. 1125/2001 nos indica que en el procedimiento administrativo especial sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de Seguridad Social existe una norma expresa y concreta, que de un modo claro determina que el plazo para resolver será de seis meses, y que la falta de resolución en dicho plazo produce la caducidad del expediente, por lo que no puede

aceptarse la posición la posición que defiende la inexistencia de norma expresa en el procedimiento especial que ha de ser rechazada.

B- Falta de aplicación por carecer de rango suficiente.

El mantenimiento de la cuestión tesis está motivado por no haber tomado en consideración el sistema normativo que rige en este procedimiento especial, y la correspondiente jerarquía especial de normas, de acuerdo con la Disposición Adicional Séptima de la Ley 30/1992 que establece que estos procedimientos especiales “se registrarán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta Ley”. En consecuencia, esta jerarquía es la siguiente:

- Resulta de aplicación en primer lugar lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por R.D.Leg. 5/2000 (TRLISOS) y la Ley 42/1997, de 14 de noviembre (BOE 15), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como sus normas de desarrollo, principalmente el RD 928/1998, de 14 de mayo (BOE 3-6-98) que aprueba el Reglamento General sobre el procedimiento sancionador en el Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de Seguridad Social (RGISOS), y el R.D. 138/2000, de 4 de febrero (LA LEY 728/2000) (BOE 16) que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT).
- Subsidiariamente son de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE 27) LRJAP , y el RD 1398/1993, de 4 de agosto (BOE 9) que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPEPS).

Por eso, como se recuerda en el Criterio Técnico 35/2003, la Abogacía del Estado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales emitió un informe el 18-3-2003 sobre el plazo de caducidad, entendiendo que este plazo debe computarse desde la fecha del acta hasta la de la resolución del expediente correspondiente. Ello se fundamenta en que, existiendo una regulación sobre el plazo de caducidad en la norma específica, como es el RGISOS, no es eficaz la subsidiariedad de la Ley 30/1992, aplicándose siempre dicha regulación específica, con exclusión de la recogida en la norma legal supletoria.

En consecuencia, frente al cómputo del procedimiento ordinario en el que, a partir de la Ley 4/1999, se toma en consideración la fecha de la notificación como “dies ad quem”, el procedimiento especial sancionador y liquidatorio en el Orden Social debe aplicar la especialidad de que la fecha es la de la resolución del expediente sancionador por la Autoridad Laboral competente.

C- Sustitución automática del artículo 20.3 RGISOS por lo dispuesto en la Ley 4/1999

Como se ha indicado más arriba, diversas opiniones se han manifestado en el sentido de que el sistema establecido por la Ley 4/1999 introdujo como término final el de la notificación de la resolución a los interesados,

derogando el anterior de la Ley 30/1992 no sólo en cuanto a su plazo especial de gracia de 30 días, añadido a los seis meses, sino también en cuanto al cambio de la fecha de la resolución por la de la notificación. Y como el artículo 20.3 RGISOS se remitía al cómputo del derogado artículo 43.4 de la Ley 30/1992 , ha de ser sustituido por el nuevo sistema de la Ley 4/1999.

Esta opinión, al menos transitoriamente, ha tenido un cierto fundamento hasta que se publicó el citado R.D. 1125/2001 , y es la sustentada por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de noviembre de 2001 (RJ 2002/7789), dictada en recurso de casación en interés de Ley, y cuyo ámbito de aplicación analizaremos posteriormente.

Pero la entrada en vigor del R.D. 1125/2001, y en concreto de su mencionada D.A.U., disipó las dudas al respecto, rechazando de acuerdo con el Consejo de Estado el sistema general de la notificación, y adoptando el sistema especial de la fecha de la resolución, que había sido tradicional en el ordenamiento sancionador en el Orden Social.

D- Opinión de que el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado sobre la cuestión.

Debe ser analizada la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de noviembre de 2001, aparte de que es la citada por otras sentencias para razonar sus fundamentos.

Es especialmente significativa si tenemos en cuenta la fecha en que se dictó, muy pocos días después de la publicación y vigencia del R.D. 1125/2001, dato que desconoce en sus razonamientos, lo que no es extraño puesto que se está refiriendo a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz de Tenerife de 15 de octubre de 1999, y a unos hechos constatados por la Inspección de Trabajo de dicha provincia y reflejados en un acta de infracción de 15-10-1998.

Esta sentencia razona la especialidad del término inicial (“dies a quo”) fijando la fecha del acta de infracción, reconociendo que estamos ante un procedimiento especial recogido en la D.A. Séptima de la Ley 30/. Y al razonar sobre el término final o “dies ad quem” se plantea la variación que produjo la reforma de la Ley 4/1999, interpretando en interés de ley, y con evidente razonamiento que las referencias que en el artículo 20.3 RGISOS se efectuaban al artículo 43.4 de la Ley 30/1992 , han de entenderse sustituidos por el nuevo sistema general introducido por la reforma de la Ley 4/1999. En sus razonamientos no figura reflexión alguna sobre la D.A.U. del R.D. 1125/2001, bien porque se desconocía su publicación en el momento de discutirse y publicarse la sentencia por ser de muy pocos días antes o bien porque no afectaba a los hechos enjuiciados, que eran del año 1998.

Pero de los mismos razonamientos de la sentencia se deduce que, puesto que el aparente vacío legislativo fue subsanado por la D.A.U. del R.D. 1125/2001, de haberlo tenido en consideración, hubiera efectuado alguna reflexión sobre su vigencia y efectos consiguientes por su jerarquía preferente en el sistema especial de fuentes del ordenamiento administrativo sancionador en el Orden Social, sistema especial de fuentes que reconoce y aplica en sus Fundamentos de Derecho.

Las consideraciones anteriores no han de interpretarse como una crítica contra esta sentencia, sino que ha de interpretarse en su justa medida, puesto que se estima que su interpretación sobre el término final (“dies ad quem”) es perfectamente válida y correcta en el período que media entre la entrada en vigor de la reforma de la Ley 4/1999 (o sea el 15 de abril de 1999) y la entrada en vigor del R.D. 1125/2001 (el 1 de noviembre de 2001).

E- Conclusiones

- Para las actas levantadas antes del 15-4-1999 (entrada en vigor de la Ley 4/1999), regía la legislación anterior (de acuerdo con la D.T. 2ª de la Ley 9/1999, para los procedimientos ya iniciados entonces). Ya no se pueden dar supuestos de aplicación de esta transitoriedad.
- Para las actas levantadas entre el 15-4-1999 y el 1-11-2001 (entrada en vigor del R.D. 1125/2001 esta Dirección General venía aplicando como término final “dies ad quem” los seis meses hasta la fecha de la Resolución, pero de acuerdo con la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo ha de ser la fecha de la notificación de la Resolución.
- Para las actas levantadas a partir del 1-11-2001, es de aplicación como término final los seis meses hasta la fecha de la Resolución, ya que el precepto actualmente vigente no admite otra interpretación según el sentido de sus palabras (artículo 3.1 del Código Civil) no está afectado por la mencionada sentencia en interés de ley que interpreta el anterior, pero no el actualmente vigente.

EL DIRECTOR GENERAL

Raimundo Aragón Bombín

SRES. SUBDIRECTORES GENERALES, DIRECTORA ESPECIAL, DIRECTORES TERRITORIALES Y JEFES DE INSPECCION PROVINCIAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.