



Roj: **STS 2401/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:2401**

Id Cendoj: **28079130042020100208**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **21/07/2020**

Nº de Recurso: **2982/2018**

Nº de Resolución: **1064/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AR 59/2018,**
ATS 567/2019,
STS 2401/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.064/2020

Fecha de sentencia: 21/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2982/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/04/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Procedencia: T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Maria Pilar Molina Lopez

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2982/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Maria Pilar Molina Lopez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1064/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 21 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2982/2018, promovido por la Tesorería General de la Seguridad Social, representada y asistida por Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia núm. 29/2018, de 31 de enero, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, recaída en el recurso de apelación núm. 305/2016.

Comparece como parte recurrida la entidad Frioaragón, S.L., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Artazos Herce, bajo la dirección letrada de don Jesús Esteban Lacruz Mantecón.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpuso por la Tesorería General de la Seguridad Social contra la sentencia núm. 29/2018, de 31 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, desestimatoria del recurso de apelación núm. 305/2016, formulado frente a la sentencia 189/2016, de 25 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, que estimó el recurso promovido por Frioaragón, S.L. contra la resolución de 20 de octubre de 2015, de la Directora Provincial de Zaragoza de la Tesorería General de la Seguridad Social, que desestima recurso de alzada presentado frente a la resolución de 11 de junio de 2014, dictada por la Unidad de Impugnaciones de la Dirección Provincial, que eleva a definitiva acta de liquidación provisional núm. 502014008006689, por diferencias de cotización de la recurrente al haber cotizado por los trabajadores de conformidad con el Convenio Colectivo de empresas de 5 de diciembre de 2013, cuando debió cotizarse de conformidad al Convenio Colectivo del sector de transportes de Mercancías, Mudanzas, Guardamuebles y Logística de la provincia de Zaragoza, todo ello por importe de 256.861,80 euros.

SEGUNDO.- La Sala de instancia desestimó el recurso de apelación con sustento en el siguiente razonamiento:

"PRIMERO: La orden de servicio da inicio a las actuaciones inspectoras y por lo tanto es el día inicial para computar el plazo máximo de nueve meses.

La cuestión que se plantea en esta apelación es si la orden de servicio es el momento inicial de cómputo del plazo de nueve meses establecido en el art. 14.2 de la Ley 42/1997, o si por el contrario existiendo visita de inspección es la fecha en la que se ha llevado a cabo ésta la que debe de considerarse como fecha de cómputo inicial a estos efectos.

La interpretación conjunta de los preceptos que han sido citados en la Sentencia apelada, nos llevan a desestimar el recurso de apelación y a confirmar la Sentencia apelada. Es cierto que el art. 14.2 de la Ley 42/1997 se refiere en el mismo párrafo a la visita de inspección, pero lo dispuesto en los arts. 8 y 9 del R.D. 928/1998 obligan a considerar que no es la visita de inspección la única forma de iniciación de las actuaciones inspectoras previas al acta de inspección. Por tanto si estas actuaciones han comenzado por la orden de servicio y en este caso en ningún momento se ha negado esta circunstancia por la Administración demandada, entonces el día inicial del cómputo para el plazo de caducidad debe ser necesariamente esta orden de Servicio, pues desde que fue dictada pudieran desarrollarse actos de inspección. Cuestión distinta es que no existiendo orden de servicio, es claro que la visita de inspección es el acto inicial de estas actuaciones inspectoras a los efectos del cómputo del plazo de caducidad. Pero reiteramos aquí esto no se ha acreditado que las actuaciones no hayan comenzado con la orden de servicio, por lo que es correcta la sentencia apelada. Esta es la tesis que sostiene la Sentencia del Tribunal Supremo en interés de ley de 24 de octubre de 2014, al no estimar perjudicial para el interés general lo mantenido en la Sentencia recurrida. En el mismo sentido encontramos la STSJ de Andalucía con sede en Granada de 27 de diciembre de 2011".

El letrado de la Tesorería General de la Seguridad Social preparó recurso de casación contra la meritada sentencia, identificando como normas legales que se consideran infringidas: (i) el artículo 14 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, vigente en el momento en el que ocurrieron los hechos; (ii) el artículo 17.3.b) del Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su redacción dada por la Ley 13/2012 de 26 de diciembre; (iii) la Disposición Transitoria Primera de la Ley



13/2012, de 26 de diciembre de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social, que entró en vigor el 27 de diciembre de 2012 (Disposición Final novena); (iv) el artículo 23.1 y 2 del Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y (v) el artículo 22.2 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al que hace referencia el artículo 23.1, antes citado.

La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Aragón tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 4 de abril de 2018.

TERCERO.- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, por auto de 28 de enero de 2019, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda:

"Segundo. Precisar que las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

Si el cómputo del plazo de nueve meses establecido para las actuaciones de comprobación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se inicia, en caso de que exista orden de servicio, cuando se dicta la misma, o si, por el contrario, existiendo visita de inspección, es la fecha en la que se ha llevado a cabo esta visita la que debe tenerse en cuenta para fijar el día inicial del cómputo del plazo de caducidad. En definitiva, cual es el día inicial en el cómputo del plazo de caducidad de nueve meses previsto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.

Y lo anterior se entiende porque, sobre las cuestiones planteadas, existen pronunciamientos contradictorios de los distintos órganos judiciales, puede ser la doctrina sentada gravemente dañosa para los intereses generales y afectar a un gran número de situaciones, razones por las que cabe apreciar en principio las circunstancias que prevé el artículo 88.2.a), b) y c) LJCA.

Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación el artículo 14 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (actual artículo 21 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social), los artículos 8 y 9 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, los artículos 17, 23.1 y 2, y 22.2 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su redacción dada por la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social.

Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

CUARTO.- Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ["LJCA"], el letrado de la Tesorería, mediante escrito registrado el 13 de marzo de 2019, interpuso el recurso de casación en el que aduce que la sentencia recurrida infringe los preceptos normativos indicados ya en su escrito de preparación del recurso, pues en virtud de los mismos el inicio del cómputo de nueve meses establecido para las actuaciones de comprobación de la Inspección de la Tesorería de la Seguridad Social se inicia, en el supuesto de que exista visita de la inspección desde la misma y no desde la orden de servicio.

Finalmente solicita el dictado de sentencia que "[...] por la que, casando y anulando la sentencia recurrida se estime el recurso de casación en los términos interesados".

QUINTO.- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, la representación procesal de la mercantil Frioaragón, S.L. presenta, el día 29 de abril de 2019, escrito de oposición en el que sostiene que "[...] frente a la alegación de la Administración de que el inicio de las actuaciones de comprobación se produce por el requerimiento de comparecencia (o bien por la visita de la inspección) de acuerdo con el artículo 17.3 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", la sentencia de 24 de octubre de 2014 dictada en el recurso de casación en interés de Ley (Arz. RJ\2014\5403) "relaciona directamente el cómputo señalado en el artículo 17.3 del Real Decreto 138/2000 con la iniciación de las actuaciones de comprobación "por propia iniciativa del Inspector actuante" prevista en el artículo 9.1.e) del Real Decreto 928/1998" (pág. 14 del escrito de oposición). Por último, suplica a la Sala "[...] dicte en su día sentencia por la que, desestimando el recurso de casación interpuesto, confirme la sentencia recurrida por ser ajustada a derecho".



SEXTO.- Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon concluidas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 28 de abril de 2020, fecha en que tuvo lugar dicho acto. En la tramitación del recurso se han observado las prescripciones legales, excepto el plazo de redacción de la sentencia, por razón de la carga de trabajo que pende sobre la Sala, como consecuencia de la incidencia de la medida de suspensión de plazos procesales establecida en la Disposición adicional segunda del Real Decreto 436/2020, de 14 de marzo, de estado de alarma, para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la "COVID-19".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *El objeto del recurso de casación.*

Se recurre en casación la sentencia núm. 29/2018, de 31 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, desestimatoria del recurso de apelación núm. 305/2016, formulado frente a la sentencia 189/2016, de 25 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza.

SEGUNDO.- *Antecedentes del litigio.*

El origen del presente recurso de casación está en el recurso contencioso-administrativo 290/2015, formulado contra la resolución de la Directora Provincial de Zaragoza, de 20 de octubre de 2015, que desestima el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución de 11 de junio de 2014 del titular de la Unidad de Impugnaciones, que eleva a definitiva Acta de liquidación provisional de 7 de marzo de 2014, por importe de 256.861,80 euros, a cargo de la empresa Frioaragon S.L, como consecuencia de liquidación de diferencias de cotización.

Consta acreditado, según los hechos declarados en las sentencias de instancia y ratificado en apelación, que el Acta de liquidación de 7 de marzo de 2014, que fue notificada el día 1 de marzo de 2014, estuvo precedida de una orden de servicio de la jefatura de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Zaragoza, de fecha 13 de mayo de 2013. La visita de inspección se realizó el día 13 de septiembre de 2013 y la notificación del acta de liquidación el 1 de marzo de 2014.

TERCERO.- *La postura de la sentencia recurrida.*

La sentencia aquí impugnada, dictada en apelación, ratifica el criterio de la sentencia de instancia, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, que estimó el recurso presentado por la entidad Frioaragón, S.L., al considerar que las actuaciones inspectoras que dieron lugar al acta de liquidación recurrida, no se inician en el momento de la visita de inspección, 13 de septiembre de 2013, sino que se inician en el momento en que se emite la Orden de Servicio 50/0006752/13, que data de 13 de mayo de 2013, por lo que, en el momento de la notificación del Acta de Liquidación, 1 de marzo de 2014 habrían transcurrido más de los 9 meses previstos legalmente para su confección, y habrían caducado las actuaciones inspectoras previas, decayendo para la Inspección la posibilidad de levantar Acta.

Frente a dicha sentencia, se interpuso recurso de apelación núm. 305/2016 que fue resuelto mediante sentencia núm. 29/2018, de 31 de enero, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, mediante la que se desestimó el recurso interpuesto por el Letrado de la Tesorería General de la Seguridad Social.

La sentencia de apelación examina la cuestión de fondo referida a si la orden de servicio es el momento inicial de cómputo del plazo de nueve meses establecido en el art. 14.2 de la Ley 42/1997, o si por el contrario existiendo visita de inspección es la fecha en la que se ha llevado a cabo ésta la que debe de considerarse como fecha de cómputo inicial a estos efectos, y concluye que "[...] Es cierto que el art 14.2 de la Ley 42/1997 se refiere en el mismo párrafo a la visita de inspección, pero lo dispuesto en los arts. 8 y 9 del R.D. 928/1998 obligan a considerar que no es la visita de inspección la única forma de iniciación de las actuaciones inspectoras previas al acta de inspección. Por tanto si estas actuaciones han comenzado por la orden de servicio y en este caso en ningún momento se ha negado esta circunstancia por la Administración demandada, entonces el día inicial del cómputo para el plazo de caducidad debe ser necesariamente esta orden de servicio, pues desde que fue dictada pudieran desarrollarse actos de inspección. Cuestión distinta es que no existiendo orden de servicio, es claro que la visita de inspección es el acto inicial de estas actuaciones inspectoras a los efectos del cómputo del plazo de caducidad. Pero reiteramos aquí esto no se ha acreditado".

CUARTO.- *Posición de las partes.*

La representación procesal de la Administración de la Seguridad Social sostiene, con base en los artículos 22.2 y 23.1 y 2 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que la orden de servicio obedece a la necesidad



de que la actividad inspectora se encuentre programada, debiendo los inspectores adecuar su actividad a los programas de actuación a los que han de sujetarse la iniciativa inspectora. Invoca la infracción de los citados preceptos, en relación con el art. 14 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, vigente en el momento en el que ocurrieron los hechos y el artículo 17.3.b) del Real Decreto 138/2000 citado, en su redacción dada por la Ley 13/2012 de 26 de diciembre.

La recurrida sostiene, en oposición al recurso de casación, que la interpretación efectuada por la sentencia es la más ajustada a la existencia una norma especial, que a su juicio es clara, como es "[...] el inicio de la actividad inspectora por la Orden de Servicio, prevista en el artículo 9.1.b del Real Decreto 928/1998 y en el artículo 13 de la Ley 42/1997, que deberá ser aplicada en los supuestos en los que se da inicio a la actuación inspectora mediante una Orden de Servicio, de manera que sea ésta la que determina la fecha inicial del cómputo del plazo de nueve meses que se prevé en la normativa para concluir la actuación inspectora".

Añade que la regla prevista en el artículo 17.3.a) (o la prevista en el art. 17.3.b) del citado Real Decreto 928/1988 será aplicable "[...] a los supuestos en los que el inicio se produce por propia iniciativa del Inspector actuante, supuesto en el que es preciso dejar constancia de la fecha de inicio de las actuaciones, y sin perjuicio de que por el propio Inspector se hubiera realizado con anterioridad a la visita o el requerimiento otra modalidad de actuación inspectora (comprobación de datos, expediente administrativo) en cuyo caso deberá ser la fecha de esta actuación inspectora la que determine el plazo de caducidad".

QUINTO.- *La cuestión de interés casacional.*

La cuestión de interés casacional del presente recurso se determina en el auto de 28 de enero de 2019, en el que la Sección de Admisión de esta Sala acuerda:

"Segundo. Precisar que las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

Si el cómputo del plazo de nueve meses establecido para las actuaciones de comprobación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se inicia, en caso de que exista orden de servicio, cuando se dicta la misma, o si, por el contrario, existiendo visita de inspección, es la fecha en la que se ha llevado a cabo esta visita la que debe tenerse en cuenta para fijar el día inicial del cómputo del plazo de caducidad. En definitiva, cual es el día inicial en el cómputo del plazo de caducidad de nueve meses previsto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero. [...]"

SEXTO.- *El juicio de la Sala.*

Examinamos en primer lugar la legislación de rango legal aplicable. La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, diferencia, tal como aduce la actora, entre las formas de iniciación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que recoge en su artículo 13, y las modalidades y documentación de la citada actuación, en el 14.

Dispone el artículo 13.1:

"Artículo 13. Iniciación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuará de oficio siempre, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa, o en virtud de denuncia, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen".

Y el art 14.1 establece las modalidades y documentación de la actuación inspectora:

"Artículo 14 Modalidades y documentación de la actuación inspectora

1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollará mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo; mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso, o para efectuar las aclaraciones pertinentes; en virtud de expediente administrativo cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquélla. Las visitas de inspección podrán realizarse por uno o varios funcionarios y podrán extenderse durante el tiempo necesario.

1 bis. Igualmente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá actuar mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Públicas. A tal efecto, podrá valorar los datos o antecedentes que le suministren otras Administraciones Públicas de la Unión Europea".



Se plantea la cuestión de si la Inspección de Trabajo excedió el tiempo máximo de que disponía para sus actuaciones de comprobación, y por ello el acta de liquidación se dictó una vez había caducado el procedimiento para las actuaciones de comprobación.

A esto se refiere, de una parte, el artículo 14.2 de la Ley, que la limitaba en general al tiempo de nueve meses. Decía así:

"art. 14. [...] 2. Cuando iniciada visita de inspección no fuese posible su prosecución y finalización por no aportar el sujeto a inspección los antecedentes o documentos solicitados, la actuación proseguirá en virtud de requerimiento para su aportación en la forma indicada en el apartado anterior. Las 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".

Pues bien, la cuestión que integra el interés casacional es el momento de inicio del procedimiento, cómputo de su duración y efecto del transcurso del plazo máximo de nueve meses, ampliable a dieciocho, que se regula en el artículo 17.3 a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero. El apartado 1 del art. 17 reitera lo dispuesto en el art. 14.2 de la Ley de 42/1997 en los siguientes términos:

"17. Duración de las actuaciones.

1. Las actuaciones comprobatorias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a un mismo sujeto no podrán dilatarse por un tiempo superior a nueve meses continuados, salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo. No obstante, podrá ampliarse, con el alcance y requisitos que se indican a posteriori, por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurren las siguientes circunstancias [...]".

Y en el apartado 3 regula el cómputo e inicio del mismo, entre otros casos, en los que se hubiera iniciado mediante visita de inspección:

"[...] 3. Para el cómputo del plazo de nueve meses o dieciocho meses a que se refiere el apartado anterior se aplicarán las reglas siguientes:

a) Cuando la actuación se inicie mediante visita a centro o lugar de trabajo, el cómputo se iniciará a partir de la fecha de la primera visita efectuada, según diligencia extendida en el Libro de Visitas si la actuación inspectora".

Pues bien, la sentencia recurrida y antes la de instancia considera que siendo ello así, en el caso de que haya concurrido una previa orden de servicio, ésta determina el inicio del plazo máximo de nueve meses, sobre la base de lo dispuesto en el art. 9 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.

Sin embargo no es así. Lo primero que conviene observar es que, siendo lo recurrido un acta de liquidación que, de lo actuado tampoco resulta que esté vinculada con un acta de infracción, no cabe sostener que resulte aplicable al procedimiento de liquidación de cuotas, ya que el art. 8 del Real Decreto 928/1988, de 14 de mayo, que es el fundamento de la sentencia recurrida, se encuentra situado dentro del Capítulo II, que tiene por rúbrica "Actividades previas al procedimiento sancionador, Sección 1, de Iniciación de la actividad inspectora". En su art. 9 se recogen las formas de iniciación de la comprobación en los procedimientos sancionadores. Resulta obvio que lo actuado en el procedimiento en que recayó el acto recurrido es un procedimiento de liquidación y no de infracción.

Por otra parte, la finalidad del art. 9 del RD 928/1998, es clasificar las formas en que se puede dar lugar la actividad de comprobación previa de la inspección, pero no regula el acto iniciador del procedimiento. Es así porque ninguno de estos actos o hechos son actos de iniciación del procedimiento. Basta observar que en catálogo del art. 9 se hace mención a formas de promover la actividad de inspección, como son la denuncia o la petición derivada de un procedimiento judicial que, como se comprenderá, no determinan por sí mismas el inicio de procedimiento alguno. Tampoco lo hace la orden de servicio, que tiene por objeto ordenar la actividad de los servicios de inspección como estructura, pero en modo alguno tiene trascendencia externa alguna de cara a considerar iniciado el procedimiento. Dice así el art. 9:

"1. La actividad previa de comprobación podrá iniciarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 42/1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de cualquiera de las siguientes formas:



- a) Por orden superior de autoridad competente, tanto de la Administración General del Estado como Autonómica, a través de la correspondiente Jefatura de Inspección Provincial o, en su caso, de sus Unidades especializadas.
- b) Por orden de servicio de las Jefaturas de la Inspección Provincial, de sus Unidades especializadas, o del Inspector encargado del equipo, en aplicación de los planes, programas y directrices sobre actuación de la Inspección.
- c) Por petición de cualquier órgano jurisdiccional cuando determine su objeto, amplitud y finalidad.
- d) Por petición concreta de los organismos de la Seguridad Social, que colaborarán con la Inspección conforme dispone el artículo siguiente, o a solicitud de otra Administración pública.
- e) Por propia iniciativa del Inspector de Trabajo y Seguridad Social según lo determinado en las disposiciones vigentes.
- f) Por denuncia [...]"

Todas estas formas de promover la actividad previa de comprobación son independientes del acto iniciador del procedimiento de comprobación, que será, según los casos, la visita de inspección, el requerimiento previo, o el expediente administrativo "cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquélla".

No cabe llegar a conclusión distinta de la alcanzada en virtud de la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2014 (rec. 3432/2013), dictada en un recurso de casación en interés de la Ley, promovido por las TGSS, que desestimó el recurso porque no concurrían las exigencias legalmente establecidas en el artículo 100 LJCA y, por tanto, no contiene pronunciamiento respecto a la cuestión suscitada, al limitarse a observar que no concurren los requisitos de grave daño al interés general que era presupuesto procesal.

En definitiva, la manera de computar el plazo de nueve meses aparece regulada en el artículo 17 del RD 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su apartado 3.b), y la orden de servicio no tiene incidencia alguna para fijar el día inicial en el cómputo del plazo de nueve meses a que se refiere el citado artículo 14 de la ley 42/1997, ya que la forma de cómputo de dicho plazo debe llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del citado Real Decreto 138/2000, obedeciendo la previsión de la orden de servicio simplemente a la necesidad de que la actividad inspectora se encuentre programada, debiendo la inspección adecuar sus actividades a los programas de actuación a los que con arreglo al propio artículo 14 citado, han de sujetarse las iniciativas de la Inspección de Trabajo. La orden de servicio es, así, tan sólo el medio de programar la actividad inspectora a desarrollar y el Inspector que debe llevarla a cabo (artículo 23 del RD 138/2000). Con arreglo al artículo 13 de la Ley 42/1997 y artículo 14 y concordantes del Real Decreto 138/2000, la orden de servicio es el medio organizativo utilizado por la jefatura de inspección para asignar tareas determinadas, pero en modo alguno dicha orden de servicio puede ser considerada, pues ninguna norma lo establece así, como día inicial en el cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento en cuestión. Este plazo, como hemos visto, comienza con el ejercicio de las actividades de comprobación previstas en el artículo 14 de la Ley 42/1997 y artículo 15 del RD 138/2000 que lo desarrolla, plazo que, con arreglo al artículo 17.3 del propio Real Decreto, deberá computarse según las reglas previstas específicamente en el mismo.

OCTAVO.- *La doctrina de interés casacional.*

La doctrina jurisprudencial que fijamos es que el cómputo del plazo de nueve meses establecido para las actuaciones de comprobación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no se inicia, en caso de que exista orden de servicio y posterior visita de inspección, cuando se dicta la orden de servicio, sino cuando se produce la visita de inspección que, en tal supuesto, es el día inicial para el cómputo del plazo de caducidad de nueve meses previsto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.

NOVENO.- *Resolución de las pretensiones de las partes.*

En atención a lo razonado, procede estimar el recurso de casación y casar y anular la sentencia recurrida, al infringir lo dispuesto en el art. 13 y 14 de la Ley 42/1997, en relación con el art. 17.3 del Real Decreto 138/2000. Dado que las demás cuestiones de fondo no fueron resueltas en la instancia ni tampoco en la apelación, ordenamos retrotraer las actuaciones al momento previo al dictado de sentencia en el recurso de apelación para que se resuelva el resto de cuestiones suscitadas en el litigio.

DÉCIMO.- *Costas.*

Respecto a las costas del recurso de casación, no apreciamos temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, por lo que cada parte habrá de soportar las causadas a su instancia, y las comunes por mitad, de conformidad



con lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA. En cuanto a las de la instancia, dado el pronunciamiento de retroacción no ha lugar a hacer pronunciamiento alguno.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento octavo:

1.- Haber lugar al recurso de casación núm. 2982/2018, interpuesto por la Administración de la Seguridad Social contra la sentencia núm. 29/2018, de 31 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, desestimatoria del recurso de apelación núm. 305/2016, formulado frente a la sentencia 189/2016, de 25 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, que estimó el recurso promovido por Frioaragón, S.L. contra la resolución de 20 de octubre de 2015, de la Directora Provincial de Zaragoza de la Tesorería General de la Seguridad Social, que desestima recurso de alzada presentado frente a la resolución de 11 de junio de 2014, dictada por la Unidad de Impugnaciones de la Dirección Provincial, que eleva a definitiva acta de liquidación provisional núm. 502014008006689, por diferencias de cotización. Casar y anular la sentencia recurrida.

2.- Ordenar la retroacción de las actuaciones al momento previo al dictado de sentencia en el recurso de apelación para que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón resuelva el resto de cuestiones suscitadas en el litigio.

3.- Hacer el pronunciamiento sobre imposición de costas del recurso de casación en los términos expuestos en el último fundamento jurídico de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.