

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

SERVI OFICIOS MÁLAGA S.L. Sanción del Consejo de Ministros por falta de ingreso de cuotas a la Seguridad Social, no vinculada a acta de liquidación. Competencia de la jurisdicción social, de acuerdo con STS 22 julio 2015 (autos 4/2012) y posteriores. Prescripción de las cotizaciones impagadas como base de la sanción impuesta: su interrupción requiere que la empresa deudora conozca la reclamación (aquí solo sucede al comunicarle el Acta de Infracción). Estimación del motivo. Los problemas económicos de la empresa no equivalen a la "fuerza mayor" que el artículo 22.3 LISOS exige desde su modificación mediante Ley 13/2012, de 26 diciembre. Reitera doctrina de SSTS 969/2018 de 20 noviembre (autos 2/2018); 691/2019 de 8 octubre (autos 2/2017) y 402/2020 de 22 mayo (autos 3/2019); 66/2021 de 19 enero (autos 3/2020), entre otras. Desestimación del motivo. Estimación parcial

IMPUGNACION ACTOS DE LA ADMINISTRACION núm.: 1/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Magdalena Hernández-Gil Mancha

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Social****Sentencia núm. 167/2026**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Antonio V. Sempere Navarro

D. Juan Molins García-Atance

D. Juan Martínez Moya

D.ª Isabel Olmos Parés

D. Félix V. Azón Vilas

En Madrid, a 17 de febrero de 2026.

Esta Sala ha visto la demanda formulada por el Procurador Sr. Collado Martín, en nombre y representación de la mercantil Servi Oficios Málaga, S.L., contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de abril de 2025, que impone a la empresa una sanción (en materia de Seguridad Social) por importe de 185.721,19 euros como consecuencia del Acta de Infracción nº 1292024000269977.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Acta de Infracción.

Con fecha 22 de octubre de 2024, notificada al día siguiente, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Málaga extendió el Acta de Infracción n.º 292024000269977. Se levanta cumpliendo la Orden de Servicio que cita y expone que el expediente sancionador se ha iniciado el 12 de julio de 2024.

Constata la falta de ingreso de cuotas a la Seguridad Social correspondientes a los periodos comprendidos entre noviembre de 2018 y junio de 2024, por un importe total de 232.122,47 euros. La deuda se calculó a partir de los registros del Código Cuenta de Cotización (CCC 29130648461), donde consta que, si bien la empresa presentó la documentación pertinente mediante el sistema RED, no realizó el ingreso efectivo de las cuotas adeudadas.

Constata que lo acaecido consiste en no efectuar los ingresos de cuotas en la forma y plazos establecidos habiendo presentado la documentación de cotización ante la Administración de la Seguridad Social en los plazos reglamentarios de ingreso, y sin que la falta de ingreso obedezca a una declaración concursal de la empresa, ni a un supuesto de fuerza mayor ni se haya solicitado aplazamiento para el pago de las cuotas con carácter previo al inicio de la actuación inspectora, o habiendo sido éste denegado. Esta conducta constituye infracción a lo dispuesto en los artículos 18.1, 2 y 3; 22.1; 141.1; 142.1; 144.1, 2, 3 y 4, de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE de 31 de octubre; LGSS), así como a los artículos 6.1, 7.2, 13 y 22.1 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social (BOE de 25 de enero de 1996; RGCL) y a los artículos 6, 12 y 56 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (BOE del 25 de junio; RGC).

La infracción así cometida ha de ser calificada como grave, por así determinarlo el artículo 22.3 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE del 8; LISOS).

La sanción correspondiente se aprecia en su grado máximo, en su tramo inferior, en aplicación de lo previsto en el artículo 39.2 párrafo segundo y 3 de la LISOS al ser el importe del descubierto por cuotas en ese período (incluyendo recargos e intereses) superior a 25.000 € (en concreto 232.122,47 €).

La sanción resultante se concreta por la aplicación del 80,01 % al importe del descubierto, en virtud de lo establecido en el artículo 40.1 d) en relación con el artículo 39.2 LISOS. Por tanto, se propone una sanción por

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

importe de 185.721,19 euros, advirtiendo que la competencia para sancionar corresponde al Consejo de Ministros.

SEGUNDO.- Alegaciones de la empresa, contestación y propuesta de sanción.

A. Mediante escrito fechado el 11 de noviembre de 2024 la empresa formuló sus alegaciones a la referida Acta de Infracción. Giran alrededor de un doble argumento: la prescripción de las deudas (art. 24 LGSS, art. 42 RGR, art. 1969 Código Civil) y el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones (art. 39 LISOS), además de considerar vulneradas diversas garantías del procedimiento.

La empresa argumenta que los periodos comprendidos entre noviembre de 2018 y septiembre de 2020 se encontraban prescritos porque la LGSS establece un plazo de prescripción de cuatro años, el cual comienza a discurrir al finalizar el periodo de pago voluntario. De este modo, la deuda a considerar para el expediente administrativo se habría reducido a 149.450,55 euros, lo que, a su vez, habría implicado una reducción de la sanción impuesta en 119.560,44 euros. Como respaldo a su interpretación invoca la STS-CONT 3 febrero 2021.

Para aplicar el principio de proporcionalidad invoca la pandemia de COVID, que hizo descender el volumen de facturación de la empresa, especialmente durante 2020 y 2021. A pesar de esta adversidad, la empresa continuó afrontando todos los gastos necesarios para el mantenimiento de su actividad, arrastrando deudas con la TGSS. Invoca aquí la doctrina de esta Sala sobre la fuerza mayor derivada de la pandemia y concluye que los impagos fueron consecuencia directa de la falta de liquidez temporal generada por la situación extraordinaria del COVID-19 y la caída de la facturación.

Esta situación justificada debería haber llevado a una reducción de la sanción, aplicando el artículo 39 LISOS que permite graduar las sanciones atendiendo a criterios como la "cifra de negocios de la empresa" y la "negligencia e intencionalidad del sujeto infractor". Interesaba que la sanción se redujera, al menos, en 98.890,47 euros (para el periodo desde 2019 hasta diciembre de 2022), quedando el importe final en 49.445,23 euros, dentro del tramo mínimo (50%) de la sanción aplicable.

B. Por su lado, con fecha 18 de noviembre de 2024 la Subinspectora actuante emite informe sobre las alegaciones formuladas por la empresa, destacando que no aporta ningún dato que desvirtúe los hechos relatados en el acta de infracción.

Respecto de la prescripción señala que queda interrumpida por las causas ordinarias y, en todo caso, por cualquier actuación administrativa realizada con conocimiento formal del responsable del pago

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

conducente a la liquidación o recaudación de la deuda y, especialmente, por su reclamación administrativa mediante reclamación de deuda.

Sobre la proporcionalidad, destaca que la cuantía de la sanción viene determinada por el importe de la deuda, tal como establecen los artículos 22.3 y 39.2 párrafo segundo y 3 de la LISOS.

- C.** A través de su escrito de 17 de febrero de 2025, la Jefa de la Unidad Especializada del Área de la Oficina Nacional de lucha contra el fraude de la ITSS relata los antecedentes ya descritos y concluye que la empresa ha cometido la infracción consistente en no ingresar, en la forma y plazos reglamentarios, las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la Tesorería General de la Seguridad Social, habiendo cumplido dentro de plazo las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 26 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, actualmente, artículo 29, apartados 1 y 2 del Real Decreto Legislativo 8/2015, se encuentra tipificada y calificada como grave por el artículo 22.3 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

La sanción correspondiente se aprecia en su grado máximo, en su tramo inferior, en aplicación de lo previsto en el artículo 39.2 párrafo segundo y 3 de la LISOS al ser el importe del descubierto por cuotas en ese período (incluyendo recargos e intereses) superior a 25.000 € (en concreto 232.122,47 €).

La sanción resultante se concreta por la aplicación del 80,01 % al importe del descubierto, en virtud de lo establecido en el indicado artículo 40.1 d) en relación con el artículo 39.2 de la LISOS. Por tanto, se propone una sanción por importe de 185.721,19 euros.

TERCERO.- Acuerdo del Consejo de Ministros.

En fecha 1 de abril de 2025 el Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, acuerda confirmar íntegramente el Acta de Infracción (cuyo contenido resume) e impone a Servi Oficis Málaga una sanción de 185.721,19 euros, rechazando las alegaciones formalizadas por la misma. Su extenso contenido puede resumirse del siguiente modo:

- A.** Argumenta que no concurre ninguno de los supuestos contemplados en la LISOS para excluir la responsabilidad: concurso; aplazamiento; solicitud de aplazamiento; situación extraordinaria. Considera aplicables los preceptos invocados en el Acta, si bien corrige su cita del art. 39.3 LISOS, inaplicable al caso por referirse a materia de prevención de riesgos laborales.

Destaca lo incontrovertido del incumplimiento achacado, que la empresa acepta y reconoce, aunque lo justificaba por la difícil situación atravesada y minoraba por la prescripción.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

- B.** Respecto de la prescripción esgrimida por la sancionada, recuerda el tenor de los preceptos que la regulan y advierte que su interrupción afectará tanto a la deuda como a la infracción derivada de la misma, bien la actuación administrativa la lleve a cabo la Tesorería General de la Seguridad Social, bien la lleve a cabo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Por tanto, la actuación de la ITSS interrumpió la prescripción.
- C.** Descarta que los problemas de tesorería alegados por la empresa sean exculpatorios pues el art. 22.3 LISOS establece unas causas cerradas, Invoca diversa jurisprudencia sobre el concepto de fuerza mayor y descarta que haya concurrido en el caso. La proyección del artículo 40.1.d) aboca a desestimar los alegatos sobre ausencia de proporcionalidad.

Insiste en que la mercantil sancionada no acredita que se encuentre en el momento de extenderse el acta de infracción en una situación de concurso de acreedores que permitiese excluir la antijuricidad de su conducta.

No considera quebrantado el principio de proporcionalidad, ya que se impone una sanción en una cuantía que no podría ser inferior, puesto que se ha apreciado en grado máximo considerando que la superación de determinadas cuantías de descubierto conlleva, de manera objetiva y sin margen de apreciación, al no apreciarse ninguna circunstancia agravante se ha aplicado el menor porcentaje.

CUARTO.- Demanda ante esta Sala.

Formalizado el anuncio de demanda de impugnación (30 de mayo de 2025) contra el referido Acuerdo del Consejo de Ministros, la Diligencia de Ordenación (DIOR) de 12 de junio siguiente reclamó el expediente administrativo. La posterior DIOR de 17 de julio de 2025 concedió a la empresa plazo para formalización de la demanda, de conformidad con el artículo 205.2.a) LRJS.

Con fecha 22 de julio de 2025, representada por Procurador y asistida por Abogado, la empresa formaliza su demanda interesando que la admitamos y, sin necesidad de vista, dictemos sentencia por la que: 1º) Con carácter principal, se declare la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de abril de 2025, por vulneración de los principios de seguridad jurídica, prescripción y proporcionalidad, así como por ausencia de motivación y error material que causaron indefensión. 2º) Con carácter subsidiario, se reduzca la sanción impuesta a una cuantía proporcionada, considerando las cuotas prescritas (82.671,92 €) y las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia, quedando reducida la referida sanción, dentro del tramo del carácter mínimo al 50%, al importe de 49.445,23 euros. 3º) Se condene en costas a la Administración en caso de oposición.

Tras un recordatorio de los trámites habidos en el procedimiento sancionador advierte que el Acuerdo de Consejo de Ministros posee dos graves deficiencias: ausencia de motivación suficiente y comisión de un

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

flagrante error, al citar erróneamente como infringido el artículo 39.2.3 LISOS, referido a prevención de riesgos laborales. La presencia de un error material en la cita legal de una resolución de tan alto nivel sugiere una falla sistémica en el proceso de revisión administrativa y, junto con la falta de respuesta motivada a las alegaciones vertidas en el expediente administrativo, generaron una indefensión relevante.

Insiste en que la actuación inspectora (22 octubre 2024) es posterior a la fecha en que, aplicando el dies a quocorrecto (STS 952/2021 de 29 septiembre), las cuotas anteriores a septiembre de 2020 ya estaban prescritas. De ese modo, la cuantía reclamada ha de minorarse en 82.761 euros.

Con invocación de la STS-CONT 1751/2024 de 31 octubre argumenta que su drástica caída de ingresos (de 168.373 € en 2019 a 96.254 € en 2021) y pérdidas operativas significativas (hasta -48.443,57 € en 2021) generaron una situación extraordinaria y ajena a la voluntad de la empresa, que acarreó la imposibilidad temporal de cumplir con sus obligaciones de pago. La falta de ponderación de estas circunstancias, que inciden directamente en la "negligencia e intencionalidad" y la "cifra de negocios" de la empresa, conduce a una sanción desproporcionada. La sanción debió haberse reducido al tramo mínimo, concretamente a 49.445,23 euros, considerando las cuotas prescritas y las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia.

QUINTO.- Contestación a la demanda e Informe de Fiscalía

A. Con fecha 8 de septiembre de 2025 el Abogado del Estado, en la representación que tiene de la Administración General del Estado, presenta escrito de contestación a la demanda. Pide que dictemos resolución desestimatoria de la demanda, con expresa condena en costas a la parte actora, carente del beneficio de justicia gratuita.

Niega que, con ocasión del procedimiento sancionador por dejar de ingresar las cuotas declaradas a la Seguridad Social desde noviembre de 2018, se pueda aquí y ahora alegar la prescripción de la deuda. Además, determinar la prescripción de las deudas por las cuotas de la Seguridad Social, es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, no la jurisdicción social. Añade que los actos de liquidación y, en su caso, de recaudación de las cuotas debidas por ese período interrumpieron válidamente la prescripción de las cantidades adeudadas, debiendo interesarse a la TGSS la remisión de los expedientes de liquidación y recaudación. En todo caso, de forma supletoria, advierte que el procedimiento inspector se inicia el 12 de julio de 2024, por lo que la prescripción, en su caso, admitida que sea sólo dialécticamente, llegaría hasta junio de 2020 y no hasta septiembre.

Responde a los diversos fundamentos de la demanda, considerando que ninguno de ellos puede prosperar. Descarta que concurra fuerza mayor alguna, subraya que el cumplimiento de la obligación de cotizar es ineludible. No existe declaración de concurso, no hay causa de fuerza mayor, luego no hay justificación legal alguna que anule o amortigüe la culpabilidad de la entidad al no abonar las cuotas de la Seguridad Social de sus trabajadores.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

B. Con fecha 26 de enero de 2026 el representante del Ministerio Fiscal ante esta Sala Cuarta advierte que el artículo 151 de la LRJS regula la impugnación de actos administrativos firmes en materia de Seguridad Social que no tengan un procedimiento específico. Pero el Ministerio Fiscal no es parte en el citado procedimiento que es una modalidad de control de la legalidad de actos administrativos, donde la controversia es estrictamente técnica y patrimonial, entre la administración y el administrado, primando la legalidad administrativa común, careciendo, por tanto, de legitimación y deber de intervención.

SEXTO.- Deliberación y fallo

Se señaló para votación y fallo el día 17 de febrero de 2026, en cuya fecha tuvo lugar.

HECHOS PROBADOS

PRIMERO

En la declaración del Impuesto de Sociedades correspondiente al año 2019 la demandante presentó una declaración negativa por importe de 120,46 euros.

En la declaración correspondiente al ejercicio de 2020 interesó la devolución de 373,56 euros.

Respecto del año 2021, la declaración sobre el referido impuesto abocaba a una devolución de 95,90 euros.

SEGUNDO

Pese a haber presentado los documentos de cotización a través del Sistema RED, en el periodo comprendido entre noviembre de 2018 a junio de 2024, la empresa ha dejado de ingresar las mensualidades de noviembre y diciembre de 2018, de febrero, junio y de agosto a noviembre de 2019, de marzo a noviembre de 2020, de marzo a diciembre de 2021, de enero, febrero, marzo, agosto, noviembre y diciembre de 2022, de abril, julio, octubre y diciembre de 2023, y de enero, febrero, mayo y junio de 2024, con el desglose mensual que consta en el expediente administrativo y que damos por reproducido.

TERCERO

El Acta de Infracción que ha desembocado en la sanción impuesta por el Consejo de Ministros fue notificada a la empresa con fecha 23 de octubre de 2024.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

CUARTO

Durante el periodo en que la empresa dejó de abonar las cotizaciones no estuvo en situación concursal, ni interesó medidas de aplazamiento o fraccionamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Examen de la competencia y cuestiones previas.

Conforme a lo establecido en el artículo 97.2 de la LRJS, debemos advertir que la relación de hechos probados tiene como base la prueba documental aportada por la demandante y la obrante en el expediente administrativo, siendo la cuestión objeto de controversia estrictamente jurídica.

1. Conducta sancionada.

La conducta sancionada consiste en no haber ingresado, en tiempo y forma reglamentarios, las cuotas que por todos los conceptos recauda la TGSS, habiendo presentado los documentos de cotización, correspondientes al período comprendido entre noviembre de 2018 y junio de 2024, ambos inclusive, según desglose por mensualidades y cuantías que se incorpora el acta de infracción.

Dicha conducta se considera que constituye infracción de lo dispuesto en los artículos 18, 22, 141, 142 y 144 LGSS; en relación con los artículos 6.1, 7.2, 13 y 22.1 del RGCL y con lo establecido en los artículos 6, 12 y 56 del RGR. El artículo 22.3 LISOS tipifica la conducta infractora de la empresa (falta de ingreso de las cuotas presentando la documentación de cotización ante la Administración de la Seguridad Social) como grave, y se ha apreciado, tal y como se ha indicado previamente, en grado máximo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.2 del citado texto refundido, según el cual: "cuando se trate de infracciones tipificadas en los artículos 22.3 y 23.1.b), la sanción se impondrá en grado mínimo cuando la cuantía no ingresada, incluyendo recargos e intereses, no supere los 10.000 euros, en su grado medio cuando dicha cuantía esté comprendida entre 10.001 y 25.000 euros, y en su grado máximo cuando sea superior a los 25.000 euros."

2. Competencia jurisdiccional

Como queda expuesto, la Abogacía del Estado ha sugerido que el examen de algunos aspectos relevantes para el litigio compete al orden contencioso (no al social) de la jurisdicción. Tanto para centrar los términos del debate cuanto para cumplir con la necesidad de examinar nuestra propia competencia interesa revisar las previsiones de la LRJS que, en desarrollo de la LOPJ, la acotan.

A. El artículo 9º de la LRJS ("Sala de lo Social del Tribunal Supremo") determina nuestra competencia para conocer "en única instancia de los procesos de impugnación de actos de Administraciones

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

públicas atribuidos al orden jurisdiccional social cuando hayan sido dictados por el Consejo de Ministros". En el presente caso no cabe duda de que el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros con fecha 1 de abril de 2025 constituye uno de los "actos" aludidos por la norma, mientras que la atribución a este orden jurisdiccional deriva del juego combinado de un par de previsiones.

- B.** Atendiendo al contenido del acto impugnado, desde una perspectiva positiva, debemos recordar el artículo 2.s) LRJS, atribuyendo al orden social de la jurisdicción la "impugnación de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción de las especificadas en la letra f) del artículo 3". La vertiente negativa o excluyente a que alude el precepto se refiere a "las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a [...] actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas [...]" (art. 3.f LRJS).
- C.** Aquí se impugna la sanción impuesta a la empresa demandante, como consecuencia de un acta de infracción levantada por no haber ingresado en forma y plazo debidos las cuotas adeudadas a la TGSS. Se la considera responsable de la infracción grave contemplada en el artículo 22.3 LISOS en relación con diversos preceptos de la LGSS, del RGCL y del RGR.

Dicha acta de infracción no está vinculada con un acta de liquidación de cuotas, que es inexistente en el presente caso, al no darse los supuestos establecidos en el artículo 31 del RD 928/1998 de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes de liquidación de cuotas de la Seguridad Social. En definitiva, se impugna no una actuación administrativa recaída en procedimiento de liquidación de cuotas, sino en procedimiento sancionador, como consecuencia de un acta de infracción, que ha finalizado en una sanción.

- D.** El supuesto no tiene encaje en el ya señalado apartado f) del artículo 3 de la LRJS, en el que se incluyen las actas de liquidación y de infracción, conjuntas o con tramitación simultánea (artículo 34 del citado Reglamento), sino que se incluye en la regla general de atribución competencial al orden social del artículo 2 del mismo texto legal. Así lo entiende nuestra STS 22 julio 2015 (rollo 4/2012), al igual que Auto 15/2014 de 24 septiembre de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del art. 42 LOPJ. Se rectifica de tal modo el criterio de las SSTS de 28 octubre 2012 (rollo 3/2012) y 21 enero 2014 (rollo 2/2012). En la actualidad es doctrina consolidada, como puede verse en las SSTS 969/2018 de 20 noviembre (rollo 2/2018); 691/2019 de 8 octubre (rollo 2/2017) y 402/2020 de 22 mayo (rollo 3/2019), entre otras.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia n° 167/2026, 17 de febrero

- E.** A la vista de lo recién recordado, es evidente que la competencia de este orden social, desde luego, no se extiende a la determinación de las cotizaciones adeudadas o a su exigibilidad. Cosa distinta es que, impuesta una sanción administrativa que presupone la existencia de determinada deuda podamos examinar esos aspectos de manera prejudicial. Baste recordar al efecto la clara locución del artículo 10.1 de la LOPJ: A los solos efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente.
- F.** Por otro lado, se generaría una insoportable ausencia de tutela judicial efectiva si el órgano encargado de enjuiciar la regularidad de una sanción administrativa no pudiese examinar la exigibilidad de la obligación cuyo incumplimiento es el presupuesto de la misma.

3. Estructura de nuestra sentencia.

- A.** En los apartados siguientes abordamos las correlativas líneas argumentales contenidas en la demanda, parte de ellas ya incorporadas al escrito de alegaciones presentado en su día por la mercantil.
- B.** La tramitación del proceso ha debido ajustarse a lo previsto en el [artículo 205.2 LRJS](#). Para la fijación de los hechos probados no solo se ha tenido en cuenta el contenido del Acta de la Inspección de Trabajo sino también la documentación aportada por la demandante. Los hechos constatados por el Acta de Infracción (como la ausencia de procedimiento concursal o el importe de las cantidades no ingresadas en cada mes) no han sido cuestionados ni, mucho menos, contrarrestados con pruebas que enerven la presunción de certeza que les resulta aplicable.
- C.** Atendido lo que la demanda acaba pidiendo deberemos comenzar examinando la eventual nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, básicamente por falta de motivación y por generar indefensión al citar erróneamente uno de los preceptos cruciales para imponer la sanción (Fundamento Segundo).

A continuación, abordaremos los alegatos sobre prescripción de las infracciones y caducidad del expediente (Fundamento Tercero) a fin de precisar cuáles son los comportamientos sancionables.

Tras ello examinaremos los argumentos sobre ausencia de tipicidad de la conducta empresarial, por obedecer a factores externos e imprevistos (Fundamento Cuarto).

Finalmente, habremos de ocuparnos de la graduación de la sanción (Fundamento Quinto).

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia n° 167/2026, 17 de febrero

SEGUNDO.- Nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros.

La petición principal de la demanda interesa que declaremos la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de abril de 2025, por vulneración de los principios de seguridad jurídica, prescripción y proporcionalidad, así como por ausencia de motivación y error material que causaron indefensión.

Digamos ya que no consideramos concurrentes ninguno de los graves vicios que la empresa sancionada le achaca.

1. Seguridad jurídica.

Para la demanda, la vulneración de la seguridad jurídica se habría producido por la combinación de una incorrecta aplicación del *dies a quo* y la ausencia de actos interruptivos válidos y continuados por parte de la Administración revela una vulneración del principio de seguridad jurídica, que exige que los ciudadanos conozcan con certeza el alcance de sus obligaciones y el momento en que estas prescriben.

Es innegable la necesidad de que los poderes públicos garanticen el respeto a la seguridad jurídica, en cuanto valor garantizado por la Ley Fundamental (art. 9.3 Constitución). Al amparo de esta exigencia, la norma sancionadora aplicable ha de ser preexistente a la conducta examinada y encontrarse vigente al tiempo de cometerse la infracción. Rige aquí la doble garantía del principio de legalidad, una de carácter material y absoluta, que se refiere a la necesidad de la predeterminación de las conductas que integran el ilícito administrativo y de las correspondientes sanciones, *lex previa*. Del mismo modo que esa descripción permita predecir con el suficiente grado de certeza, *lex certa*, dichas conductas. Y otra, de carácter formal que hace referencia al rango necesario de las normas que tipifican dichas conductas, lo que no hace a este caso.

Ahora bien, lo que la demandante está reprochando con esa invocación no constituye una causa de nulidad del Acuerdo sancionador adoptado por el Consejo de Ministros, sino una palanca argumental para defender su tesis sobre prescripción de alguna de las obligaciones cuyo incumplimiento se reprende. En consecuencia, al examinar esas concretas cuestiones será cuando debamos determinar si lo acordado por la Autoridad Laboral colisiona (en todo o en parte) con las normas correspondientes.

2. Prescripción.

Desde que formulase alegaciones al Acta de Infracción, la empresa viene insistiendo en que un parte de las deudas incumplidas cuya infracción se le sanciona ya estaba prescrita.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

Se trata de alegato destinado a circunscribir la conducta (omisiva) que puede contemplarse desde la perspectiva de las infracciones tipificadas en la LISOS y que está basado tanto en jurisprudencia contenciosa cuanto en diversos preceptos invocados por la demanda.

A este respecto hemos de realizar la misma advertencia que en el caso anterior: si prosperase la posición empresarial habríamos de reducir el importe de la sanción, pero ello no comportaría la nulidad total del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros sino su parcial reconducción.

3. Proporcionalidad.

Considera la demanda que el Acuerdo impugnado vulnera el principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción, dadas las circunstancias extraordinarias que afectaron a la empresa. Invoca diversos datos contables acreditativos de la existencia de pérdidas y que no han sido tomados en consideración por la Autoridad Laboral sancionadora.

Puesto que, de nuevo, se trata de un aspecto concreto del Acuerdo tampoco vemos el modo en que la supuesta vulneración de los principios que presiden la determinación de las sanciones aboca a la nulidad íntegra del Acuerdo.

4. Ausencia de motivación

- A.** La demandante reprocha al Acuerdo impugnado que se emitió sin la motivación suficiente, ignorando por completo tanto la prescripción parcial invocada como las circunstancias atenuantes debidamente acreditadas mediante prueba documental.
- B.** Se trata de acusación difícil de entender. En el Antecedente Tercero hemos glosado sintéticamente los términos de ese Acuerdo. Una cosa es que no se hayan asumido las alegaciones de la sancionada y otra bien distinta que ello se haya hecho de manera inmotivada.
- C.** Se comparta o no, allí aparece un razonamiento sobre por qué las circunstancias atenuantes invocadas no son apreciables en este caso, así como la explicación sobre los términos en que la LISOS contempla la infracción sancionada y la interpretación que de ello debe hacerse. Podrá tildarse de escueta o errónea la citada explicación, pero lo cierto es que las diversas alegaciones vertidas por la empresa han sido abordadas y rechazadas. Así sucede con las circunstancias exculpatorias (sobre pandemia y pérdidas empresariales), sobre gravedad de la conducta (que se considera es automática), con la prescripción (interrumpida por la actuación inspectora).
- D.** En sus quince páginas, el Acuerdo explica detalladamente la conducta sancionada, descarta la concurrente de circunstancias destipificadoras, rechaza que haya habido prescripción, razona el modo en que se ha graduado la sanción, especifica los preceptos legales en que se basa, trae a

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

colación diversa jurisprudencia (y doctrina judicial), sintetiza los antecedentes de la actuación inspectora y del procedimiento sancionador e indica el modo de recurrirlo. Al margen de su mayor o menor acierto, en modo alguno apreciamos falta de motivación o ausencia de respuesta a las cuestiones suscitadas por las alegaciones de la empresa.

5. Error causante de indefensión

- A.** Expone la demanda que la resolución combatida contiene un error material flagrante al citar erróneamente el artículo 39.3 de la LISOS. Dicho precepto se refiere a una materia completamente ajena al caso (prevención de riesgos laborales), en lugar de los criterios generales de graduación de sanciones previstos en el artículo 39.2 de la misma ley. Este error, sumado a la omisión de ponderar las alegaciones y la prueba documental aportada (declaraciones fiscales e informes contables), provocó una clara situación de indefensión para la representada.
- B.** El artículo 39.3 LISOS contiene criterios de graduación de las sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, sin que a lo largo del procedimiento fiscalizador se haya detectado anomalía alguna al respecto.

El Acta de Infracción invocaba la aplicación de ese precepto (junto con el artículo 39.2 párrafo segundo) para justificar su propuesta, pero el Acuerdo del Consejo de Ministros, al amparo de la posibilidad de corregir en cualquier momento errores materiales, advierte que debe subsanarse el error cometido en la página 4 del acta de infracción puesto que el artículo 39.3 LISOS no resulta de aplicación al caso. Asimismo subraya que "no se ha producido indefensión a la empresa, en tanto que se desprende de los hechos recogidos en el acta de infracción".

- C.** La errónea invocación al artículo 39.3 LISOS, que ya fuera advertida por la propia Subinspectora actuante en su Informe (véase nuestro Antecedente Segundo. B), resulta innegable si hablamos del Acta de Infracción. Ahora bien, el Acuerdo no solo detecta esa circunstancia sino que la subsana al tiempo que pone de relieve que los hechos constatados evidenciaban que se trataba de una mera equivocación material y que no considera que haya existido indefensión.
- D.** Consideramos flagrante el error material e inexistente la indefensión.

La propia demanda (págs. 6 y 11) alude al " artículo 39.2.3 de la LISOS" cuando es claro que quiere referirse al artículo 39.3 LISOS. En todo caso, ninguno de los hechos achacados a la empresa va referido a la prevención de riesgos laborales y el artículo 39.2 LISOS que sí aparece citado tanto en el Acta cuanto en el Acuerdo del Consejo de Ministros es el precepto que la propia mercantil ha tomado en cuenta para desplegar sus razonamientos defensivos no solo ahora

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

(cuando el Acuerdo ya lo corrigió) sino también al formular sus alegaciones frente al acta que albergaba la errónea cita (Antecedente Segundo. A)

La indefensión que abocaría a declarar la nulidad de la resolución sancionadora no puede derivar de cualquier anomalía y debe acreditarse de algún modo. No sucede así en nuestro caso. Las alegaciones al Acta fueron concordantes con los hechos albergados en la misma y su examen muestra que la errónea cita del artículo 39.3 LISOS careció de trascendencia.

- E. Por lo demás, el Acta de infracción refleja los hechos consistentes en que la empresa no ha ingresado en la forma y plazos reglamentarios las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la TGSS, habiendo presentado los documentos de cotización. Asimismo, da cuenta de los medios utilizados para la comprobación de tales hechos (consulta informática). Y esos hechos se han incorporado al acta en los términos previstos en el artículo 53.1 LISOS y preceptos concordantes, sin que hayan sido desvirtuados, antes al contrario, no solo quedan adornados por la presunción de certeza sino que tanto el expediente administrativo cuanto la propia prueba documental que acompaña a la demanda permiten tenerlos como pacíficos.

TERCERO.- Prescripción de las cotizaciones y de la infracción anudada a su impago.

En su Primer Motivo de impugnación, así como en la descripción de hechos, la empresa reitera las alegaciones que ya formuló sobre prescripción de las infracciones por impago de cuotas por el periodo comprendido entre noviembre de 2018 y septiembre de 2020.

1. Argumentación de la demandante.

La demanda no niega los impagos a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Ministros, pero considera que estaría prescrita la infracción por el impago de las cuotas de los cuatro años anteriores a la notificación del Acta de infracción.

Sostiene la demandante que las deudas correspondientes a los periodos comprendidos entre noviembre de 2018 y septiembre de 2020 se encontraban prescritos. La razón es sencilla: la actuación de la Inspección (Acta de Infracción de 22 de octubre de 2024) es posterior a la fecha en que, aplicando el dies a quo correcto, las cuotas anteriores a septiembre de 2020 ya estaban prescritas.

Invoca al efecto art. 24 LGSS que establece un plazo de prescripción de cuatro años para deudas como la presente. Asimismo trae a colación la STS-CONT de 3 de febrero de 2021 para recalcar que el día en que comienza a correr el plazo de referencia es aquel en que finaliza el periodo de pago voluntario de la cuota, es decir, al terminar el mes siguiente a aquel en que se produjo el devengo de la misma.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

Y no consta que se haya interrumpido la prescripción, porque ello exige actuaciones concretas y específicas, no genéricas, por parte de la Administración (STS-CONT 952/2021 de 29 septiembre), que en el presente caso no están acreditadas.

Resultado de ello es que la inclusión de estas cuotas prescritas, que ascienden a 82.671,92 euros, en el cálculo de la deuda sancionable carece de fundamento legal y resulta en una sanción desproporcionada.

2. Precisiones sobre los hechos sancionados y el procedimiento.

A. Interesa recordar que la mercantil demandante ha sido sancionada por un solo concepto: no haber ingresado en tiempo y forma reglamentarias las cuotas que por todos los conceptos recauda la TGSS, habiendo presentado los documentos de cotización, en diversos periodos comprendidos entre noviembre de 2018 y junio de 2024, por un importe total de 232.122,47 euros.

B. No consta en el Acta de Infracción, ni en el procedimiento sancionador que la TGSS haya requerido a la empresa para el abono de tales cotizaciones, por lo que cobra importancia decisiva la atención a la secuencia cronológica ya expuesta:

- 12 julio 2024: la ITSS inicia expediente sancionador en cumplimiento de una Orden de Servicio interna.
- 22 octubre 2024: se levanta Acta de Infracción por impago de cotizaciones correspondientes a los periodos comprendidos entre noviembre de 2018 y junio de 2024, por un importe total de 232.122,47 euros.
- 23 octubre 2024: se notifica el Acta a la empresa.

C. El artículo 20.3 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS) dispone que La Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuará de oficio siempre, como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, conforme a criterios de eficacia y oportunidad, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen. En todo caso, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá hacer uso de toda la información disponible para la programación de actuaciones de inspección.

3. Consideraciones generales sobre la prescripción de la obligación de cotizar y su sanción.

A. Punto de partida para resolver (de forma estimatoria) la alegación empresarial sobre el tema debe ser el examen de las previsiones legales al respecto. Por un lado opera el plazo de

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

prescripción de la conducta sancionable, fijado al efecto en el artículo 4.2 LISOS y conforme al cual "Las infracciones en materia de Seguridad Social prescribirán a los cuatro años, contados desde la fecha de la infracción". Se trata de una previsión que, al margen de la opinión técnica que su ubicación y redacción suscite, aparece replicada por el artículo 24.1.c) LGSS; conforme al mismo, prescribe a los cuatro años "La acción para imponer sanciones por incumplimiento de las normas de Seguridad Social".

- B.** Por otra parte, la infracción aquí sancionada es la de impago de cotizaciones. En la determinación de si ha existido un incumplimiento de la obligación de cotizar a la Seguridad Social resulta crucial el factor temporal. No se trata solo de determinar cuándo es exigible el abono de tales contribuciones financieras sino también de precisar durante qué lapso está vigente y es exigible, pues no podemos considerar sancionable una conducta frente a la cual ya no cabe accionar. Dicho abiertamente: si la obligación de cotizar ha prescrito ya no será posible sancionar a la empresa aunque haya incumplido ese deber. La inexigibilidad de la una acarrea la inviabilidad de la otra.
- C.** El artículo 24.1.b) LGSS, bajo la genérica rúbrica de "Prescripción" dispone que prescribe a los cuatro años la acción para exigir el pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta.
- D.** El propio artículo 24 LGSS se cierra con un apartado 3 conforme al cual La prescripción quedará interrumpida por las causas ordinarias y, en todo caso, por cualquier actuación administrativa realizada con conocimiento formal del responsable del pago conducente a la liquidación o recaudación de la deuda y, especialmente, por su reclamación administrativa mediante reclamación de deuda o acta de liquidación. La prescripción quedará interrumpida, asimismo, por el inicio de las actuaciones a que se refiere el artículo 20.6 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A su vez, el invocado artículo 20.6 de la LOITSS dispone que en el supuesto de asuntos coincidentes con cuestiones que con carácter previo o incidental esté conociendo un órgano jurisdiccional y que pudieran dar lugar a la exigencia de pago de cuotas de la Seguridad Social, se iniciará actuación inspectora, en todos los supuestos a que se refiere el apartado 3. El inicio de actuaciones, con conocimiento formal del empresario, interrumpirá el plazo de prescripción previsto en el artículo 21 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio .

Una vez que sea firme la sentencia y sea esta comunicada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se iniciará la tramitación del expediente liquidatorio y, en su caso, sancionador, o bien se archivarán las actuaciones.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

4. Prescripción parcial de la deuda sancionada

- A.** Como hemos avanzado, la argumentación de la demanda merece favorable acogida. Siendo en octubre de 2024 cuando la empresa recibe la primera intimación respecto, las cotizaciones que hubieran debido ingresarse más de cuatro años atrás estarían prescritas a tenor de lo establecido en el artículo 24.1.b) LGSS.

La prescripción del deber de cotizar comporta su inexigibilidad. La infracción sancionada consiste en no ingresar, en la forma y plazos reglamentarios, las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la Tesorería General de la Seguridad Social. Al finalizar el plazo previsto para el ingreso de las cotizaciones sin haberlo hecho surge el incumplimiento sancionable, calificado como infracción grave (habida cuenta de que se han cumplido las obligaciones documentales) por el artículo 22.3 LISOS.

- B.** Conforme al artículo 56.1 RGR Las cuotas de la Seguridad Social y los recursos que se recauden conjuntamente con ellas se ingresarán dentro del mes siguiente al que corresponda su devengo, salvo que se establezca otro plazo por las normas que regulan cada uno de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social.

La empresa debió ingresar las cotizaciones del mes de agosto de 2020 en el mes de septiembre siguiente y la obligación de hacerlo prescribió a los cuatro años. Con mayor motivo así sucede respecto de las anteriores. El razonamiento de la demanda es acertado en este punto.

- C.** El artículo 217.2 LEC dispone que corresponde al actor la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda. Así lo ha hecho la mercantil sancionada, por lo demás a partir del propio expediente sancionador, al acreditar que se le está sancionando por haber incumplido obligaciones que debieron haberse cumplido hacía más de cuatro años.

A la Administración le correspondía haber contrarrestado esa base de partida, tanto por elementales principios de coherencia cuanto por aplicación de las reglas sobre carga probatoria. Es el demandado quien debe acreditar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, enerven la eficacia jurídica de los hechos invocados por el demandante (art. 217.3 LEC).

Además, el art. 205.2.b) LRJS dispone que "la prueba documental distinta de la que obra en el expediente administrativo se aportará con los escritos de demanda y contestación", por lo que no puede atenderse la indirecta solicitud de requerimiento a la TGSS para que aporte otra documentación que la contestación a la demanda contiene. Solo cabría solicitar otras diligencias

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

"cuando exista disconformidad en los hechos" y tal disconformidad es inexistente, dado que la demandante admite los hechos contenidos en el acta de infracción y el Acuerdo del Consejo de Ministros.

- D.** El artículo 24.3 LGSS advierte que la interrupción de la prescripción de la obligación de cotizar opera por cualquier actuación administrativa realizada con conocimiento formal del responsable del pago conducente a la liquidación o recaudación de la deuda y, especialmente, por su reclamación administrativa mediante reclamación de deuda o acta de liquidación. Y en este caso no consta actuación administrativa alguna que fuera anterior al 23 de octubre de 2024.

De manera significativa, el Acta de infracción no alude al tema; el Informe de la Inspectora actuante se limita a recordar el tenor de las normas sobre prescripción; el Acuerdo sancionador del Consejo de Ministros sí contiene una fundamentación más amplia que debemos examinar. Su punto de partida (acertado) es que las normas expuestas (LGSS, LISOS) abocan a que la interrupción de la prescripción afecte tanto a la deuda como a la infracción de la misma, bien la lleve a cabo la TGSS o la ITSS; de ahí deriva la conclusión de que "el periodo reclamado ha de considerarse no prescrito", apoyándose de forma decisiva en el Informe de la Subinspectora.

Lo cierto es que el referido Informe se limitó a reiterar el contenido de las normas aplicables sobre prescripción (Antecedente Segundo. B), que en ninguna de las actuaciones administrativas consta la actuación administrativa realizada con conocimiento formal del responsable del pago que alude la LGSS como causante de la interrupción y que, pese a haberse esgrimido por Servi Oficios Málaga S.L. de forma reiterada esta oposición parcial a su sanción no ha habido mención alguna (mucho menos, prueba documental, como pide la Abogacía del Estado) a que hubiera existido un hecho concreto que interrumpiera el cómputo de los cuatro años.

- E.** En conclusión, la deuda reclamable en el momento en que se notifica el Acta de infracción no asciende a 232.122,47 euros sino a 149.450,55 euros. La sanción anudada, por tanto, también debe revisarse como consecuencia de que se calculó tomando como exigibles las cuotas correspondientes a una cantidad superior de la exigible en términos jurídicos.

CUARTO.- Concurrencia de circunstancias atenuantes.

Como se ha indicado anteriormente, la parte actora basa parte de su demanda en la existencia de circunstancias que justifican que no pudo hacer el pago. Esto es, no cuestiona la calificación de la conducta sino que la misma está incurso en la excepción justifica el impago o, al menos, aboca a la minoración del castigo impuesto.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

1. Argumentación de la demandante.

La principal línea argumental que desarrolla la empresa sancionada en su defensa viene a sostener que no ha podido cumplir con sus obligaciones de cotización por impedírsele una causa exculpatoria. Alega que no ha desplegado una conducta culpable o negligente, que no decidió dejar de ingresar las cotizaciones o de presentar los documentos de cotización sino que se encuentre en una situación cercana a la fuerza mayor, al ser tal hecho un acontecimiento ajeno y totalmente independiente de su voluntad. Recordemos sus alegatos:

- A.** La empresa acreditó una drástica caída de ingresos (de 168.373 € en 2019 a 96.254 € en 2021) y pérdidas operativas significativas (hasta -48.443,57 € en 2021) directamente causadas por la pandemia de COVID-19. Esta fue una situación extraordinaria y ajena a la voluntad de la empresa, que generó una imposibilidad temporal de cumplir con sus obligaciones de pago.
- B.** La STS de 20 de marzo de 2024, al referirse al artículo 22 del RDL 8/2020, reconoce el carácter de fuerza mayor de la pandemia en ciertos contextos laborales, lo que proporciona un sólido fundamento para considerar su impacto como un factor atenuante.
- C.** A pesar de las severas dificultades financieras la empresa demostró una clara voluntad de cumplimiento, manteniendo pagos estables e incluso incrementándolos a la TGSS en 2021. Su patrimonio neto positivo de 23.000 euros en 2021 desvirtúa cualquier alegación de insolvencia estructural o falta de voluntad de pago. Este comportamiento contrasta con la presunción de negligencia o intencionalidad que subyace a la imposición de una sanción tan elevada.
- D.** La Administración, al aplicar de manera rígida un porcentaje sancionador sin considerar estas circunstancias atenuantes, ignora el mandato legal de individualización de la pena y desatiende los criterios de graduación previstos en el artículo 39 de la LISOS. Esta aplicación mecánica de la normativa sancionadora, en lugar de una valoración sustantiva de la realidad económica y la conducta del infractor, no solo resulta desproporcionada, sino que también puede desincentivar los esfuerzos de las empresas por cumplir sus obligaciones en periodos de genuina dificultad, priorizando el formalismo administrativo sobre la justicia material.
- E.** La falta de ponderación de estas circunstancias, que inciden directamente en la "negligencia e intencionalidad" y la "cifra de negocios" de la empresa, conduce a una sanción desproporcionada. La sanción debió haberse reducido al tramo mínimo, concretamente a 49.445,23 euros, considerando las cuotas prescritas y las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

2. Precisiones sobre los hechos sancionados y la norma aplicada.

A. La sanción se ha impuesto por el incumplimiento de las obligaciones de cotización. No estamos en un litigio sobre recaudación de cotizaciones (para cuyo conocimiento, además, conforme a los expuestos preceptos, carecemos de competencia). La relación jurídica de Seguridad Social, como sucede paralelamente con la relación jurídica tributaria, vincula al sujeto pasivo (la empresa), con el Ente Público acreedor (la TGSS), en virtud de un precepto de origen. El artículo 18.2 LGSS dispone que:

"la obligación de cotizar nacerá desde el momento de iniciación de la actividad correspondiente, determinándose en las normas reguladoras de cada régimen las personas que han de cumplirla",

especificando el apartado siguiente (art. 18.3 LGSS) que:

"son responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar y del pago de los demás recursos de la Seguridad Social las personas físicas o jurídicas o entidades sin personalidad a las que las normas reguladoras de cada régimen y recurso impongan directamente la obligación de su ingreso"

Huelga recordar que otros preceptos muy detallados exponen los términos en que recae sobre la empresa la obligación de cotizar cuando estamos ante actividades del Régimen General (art. 141 ss. LGSS). El incumplimiento de esta obligación es lo que ha sancionado el Consejo de Ministros y la empresa demandante admite que concurre, pero entiende que no es sancionable porque obedece a acontecimientos ajenos a su voluntad o, al menos, que no debe sancionarse de manera automática.

B. Como queda expuesto, la principal sanción impuesta se basa en las previsiones del artículo 22.3 LISOS. Desde 28 de diciembre de 2014, como consecuencia de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, el precepto considera constitutiva de infracción grave la siguiente conducta:

"No ingresar, en la forma y plazos reglamentarios, las cuotas correspondientes que por todos los conceptos recauda la Tesorería General de la Seguridad Social o no efectuar el ingreso en la cuantía debida, habiendo cumplido dentro de plazo las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 26 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, siempre que la falta de ingreso no obedezca a una declaración concursal de la empresa, ni a un supuesto de fuerza mayor, ni se haya solicitado aplazamiento para el pago de las cuotas con carácter previo al inicio de la actuación inspectora, salvo que haya recaído resolución denegatoria".

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

3. El supuesto de fuerza mayor y la voluntad empresarial.

La conducta sancionable se caracteriza por la falta de ingreso de las cuotas en tiempo y forma; y es ésta una conducta que resulta plenamente acreditada en este caso dado el propio reconocimiento de la parte actora. Por consiguiente, para que concurra la infracción sólo quedaría por comprobar si se daban las eximentes que la propia norma legal explicita: declaración concursal de la empresa, fuerza mayor o solicitud previa de aplazamiento del pago y que no haya sido denegada. Mas tampoco concurre ninguna de tales circunstancias, como también admite sin ambages la empresa demandante que, eso sí, invoca la pandemia como peculiar supuesto de fuerza mayor (impropia) aduciendo a ese respecto diversa jurisprudencia.

Una de las circunstancias eximentes enumeradas por el artículo 22.3 LISOS, y que la demanda erige en su principal defensa, es la concurrencia circunstancias eximentes que configuren "un supuesto de fuerza mayor". Veamos el alcance de esta locución.

A. Con anterioridad a su aludida modificación el artículo 22.3 LISOS tenía una redacción significativamente diversa a la actual, que es la aquí aplicable. Y es que resulta decisiva la diferencia entre la hipótesis contemplada precedentemente ("situación extraordinaria de la empresa") y la estampada en la Ley a partir de 28 de diciembre de 2012 ("un supuesto de fuerza mayor").

En ese pretérito escenario sí era posible considerar que la circunstancia exoneradora de responsabilidad concurre cuando concurren dificultades económicas que imposibilitan el incumplimiento y la empresa hace lo razonablemente posible por atender su obligación de cotizar. Pero la Ley 13/2012 de 26 diciembre introdujo la redacción de las circunstancias exculpatorias que debemos aplicar. Con la finalidad que su propia rúbrica denota, la norma acomete importantes modificaciones en diversos textos legales (ET, LGSS, LISOS, LOITSS, etc.). Sobre el alcance de los cambios en la LISOS, la exposición de motivos contiene una importantísima advertencia:

"Se sustituye en el apartado 3 del artículo 22 de la mencionada norma, el concepto de «situación extraordinaria de la empresa» por una relación de los supuestos que se consideran incluidos en dichos términos, en aras del principio de seguridad jurídica, estableciéndose que la falta de ingreso de cuotas debe obedecer o producirse como consecuencia de declaración concursal, supuestos de fuerza mayor o solicitudes de aplazamiento presentadas con carácter previo al inicio de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, salvo que hubiera recaído resolución denegatoria.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

- B.** Basta cuanto antecede para descartar, de manera concluyente, el alegato que desarrolla la demanda a fin de subsumir su difícil situación económica en el concepto de "fuerza mayor". No solo se trata de pretensión que pugna con el significado que posee en la legislación laboral (además de en el Código Civil), sino que precisamente el legislador ha incorporado esa expresión para descartar que los problemas económicos de la empresa (por extraordinarios que fuesen) tengan cabida como circunstancias exculpatorias de responsabilidad administrativa. La fuerza mayor equivale, desde luego, a un acontecimiento externo al círculo de la empresa, absolutamente independiente de la voluntad de ésta que sea imprevisible o, siendo previsible, sea inevitable.

Pese a que la demanda la conoce y descarta su aplicación al caso, la STS 22 julio 2015 (autos 4/2012; Calcusán SL), examinando la sanción impuesta por el Consejo de Ministros por defecto de cotizaciones en el periodo de octubre de 2009 a noviembre de 2011, sienta una doctrina que concuerda con cuanto acabamos de exponer:

"Ha de entenderse por fuerza mayor, y por ende, por "situación extraordinaria", un acontecimiento externo al círculo de la empresa, absolutamente independiente de la voluntad de ésta que sea imprevisible o, siendo previsible, sea inevitable, requisitos éstos, que no concurren en el presente caso. En efecto, como consta en los hechos probados, está acreditada la existencia de una prolongada situación de impago puntual de las cuotas origen de la sanción, situación que se inició en el mes de noviembre de 2009, y que era previsible y enteramente imputable a la empresa, ya que, pudiendo solicitar un aplazamiento que le autorizara para pagar las cuotas fuera del plazo reglamentario de ingreso, y que así se la pudiera considerar, en tanto se cumplieran las condiciones requeridas, al corriente respecto de las deudas aplazadas, como admite expresamente en su escrito de demanda, la empresa no se planteó solicitar dicho aplazamiento hasta finales del mes de abril de 2011, esto es, cuando ya había incurrido en la infracción, y ello no porque quisiera estar al corriente en el pago de la cuotas, como era su obligación, sino porque advirtió que la Tesorería General de la Seguridad Social había trabado embargo sobre sus cuentas bancarias".

- C.** En el caso que nos ocupa el sujeto responsable no acredita que se encuentre en el momento de extenderse el acta de infracción en una situación de concurso de acreedores que permitiese excluir la antijuricidad de su conducta. Las alegaciones esgrimidas no pueden exculpar o exonerar de la responsabilidad que tiene en el ingreso de sus cotizaciones de Seguridad Social, hecho por el que se la sanciona.

Reiteramos así la doctrina acuñada en SSTS 969/2018 de 20 noviembre (autos 2/2018, Penfre Restauración SL); 691/2019 de 8 octubre (autos 2/2017, Top Oil SA); 402/2020 de 22 mayo (autos 3/2019); 65/2021 de 19 enero (autos 3/2020, Granita del Pozo).

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

La doctrina sentada al hilo del Covid-19 como supuesto específico de fuerza mayor impropia es inaplicable al caso, porque se refiere a su traslación, por vía de la legislación de emergencia, a la dinámica de la relación laboral (ERTE) y no a la obligación de cotizar.

- D.** Por otra parte, resulta atribuible a la propia empresa una conducta negligente al no instar el concurso de acreedores en base a la situación que ella misma pretende ahora hacer valer para eludir la sanción que, por la falta de satisfacción de su responsabilidad, se le impone (arts. 1.1, 2 y 5 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal [LC]). La argumentada solvencia (manifestando que posee patrimonio positivo de 23.000 euros) no es causa que le impidiera acceder a la situación concursal; baste recordar.

El artículo 5.1 LC es taxativo: el deudor debe solicitar la declaración de concurso dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que hubiera conocido o debido conocer el estado de insolvencia actual. Y su artículo 2.4.5º considera hecho externo revelador de insolvencia el impago de las cuotas de la seguridad social y demás conceptos de recaudación conjunta durante tres meses.

- E.** Lo mismo cabe decir de la inacción en aras a un eventual aplazamiento de la deuda de Seguridad Social (art. 23 LGSS y art. 31.1 y ss. del RD 1415/2004, de 1 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

Es la propia empresa la que ignora el uso de instrumentos tendentes a dar salida jurídica a la alegada crisis, manteniendo conscientemente el endeudamiento. Aceptar su tesis implicaría, en último término, dejar vacío de contenido el tipo infractor en todos los casos en que el impago viniera aparejado a una situación económica negativa que, no obstante, no se encuentre contemplada en las citadas excepciones, las cuales atienden, precisamente, a esa eventualidad (en este sentido, STS 691/2019).

Como conclusión, por tanto, los hechos contenidos en el Acta de infracción que no habían prescrito son típicos e imputables a la demandante sin que pueda apreciarse la existencia de fuerza mayor, hubiera mediado situación concursal o solicitado aplazamiento del pago. Así se desprende de los antecedentes del art. 22.3 LISOS aplicado, de su interpretación tanto por la Sala Tercera de este Tribunal cuanto, por nuestra doctrina, además de la atención a otras previsiones (laborales o civiles). Tal y como hemos advertido en la STS 691/2019 de 8 octubre (autos 2/2017), " Estamos, pues, en posición de afirmar que concurren todos y cada uno de los elementos normativos del tipo y, en consecuencia, la subsunción de la conducta en la infracción legalmente definida es plenamente adecuada".

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

- F.** La empresa viene insistiendo en su voluntad de cumplir con el deber de cotizar y la ausencia de ánimo defraudador o de falta de voluntad de pago, quejándose de que en la sanción impuesta subyace la presunción de negligencia o intencionalidad.

Siendo comprensible ese enfoque, lo cierto es que no resulta acertado. La infracción surge cuando la empleadora incumple sus deberes de cotización, salvo que concurra circunstancia eximente. No se requiere dolo ni falta de diligencia más allá de la que comporta el propio desconocimiento de un deber tan relevante para cualquier sujeto que actúa como empleador.

La argumentación sobre ausencia de voluntad incumplidora carece de relevancia desde la perspectiva de la integración del tipo sancionador. El artículo 22.3 LISOS no anuda su tipicidad a la concurrencia de factores dolosos, sino que presupone la existencia de la expuesta obligación de cotizar y de mecanismos de auxilio a la empresa en dificultades (solicitudes de fraccionamiento o aplazamiento, acceso a la situación concursal, acudimiento a préstamos externos, etc.).

El artículo 20.1 LISOS ("Son infracciones en materia de Seguridad Social las acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables a que se refiere el artículo 2.2 de la presente Ley, contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el sistema de la Seguridad Social, tipificadas y sancionadas como tales en la presente Ley") no exige un dolo o culpa especial para la concurrencia de infracciones administrativas en materia de Seguridad Social, bastando al efecto con la constatación de los hechos contemplados en cada precepto. Y el artículo 22.3 LISOS considera infracción grave la mera conducta de "no ingresar" o "no efectuar el ingreso en la cuantía debida". Esa conducta omisiva (que en nuestro caso constituye un hecho pacífico) solo deja de estar contemplada como merecedora de sanción si concurre alguno de los supuestos eximentes.

La LISOS, configura la infracción administrativa como un comportamiento ilícito en el que el elemento volitivo no aparece. Se complementa así con lo previsto en el artículo 307.1 del Código Penal, referido a quien "defraude a la Seguridad Social eludiendo el pago de las cuotas de ésta y conceptos de recaudación conjunta". En tal ámbito represivo sí se precisa de ese dato intencional (por todas, STS-Penal 922/2025, de 6 noviembre)

- D.** Además, las protestas de la demandante acerca de su deficiente situación económica y de la imposibilidad de afrontar los pagos de la cotización a la Seguridad Social casan mal con su pasividad gestora. Recordemos cuanto expone nuestra STS 22 julio 2015 (autos 4/2012; Calcusán SL)

"Si en la más favorable de las interpretaciones se entendiera que existía una situación de insolvencia que impedía a la empresa pagar puntualmente las cuotas,

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

debería tenerse en cuenta que el artículo 5 de la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio, establece que el deudor debe solicitar la declaración de concurso de acreedores dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que hubiera conocido o debido conocer su estado de insolvencia, y no consta que la demandante haya instado o iniciado trámite alguno para dicha declaración, por lo que no puede entenderse concurra una situación extraordinaria excluyente de la responsabilidad derivada del impago de cuotas".

En el caso se ha acreditado que no concurre ninguna de las causas que la LISOS configura como eximentes de responsabilidad. La demandante no está en un supuesto de declaración concursal, ni afronta un supuesto de fuerza mayor, ni ha solicitado aplazamiento previo a la actuación inspectora que esté sin denegar.

Por las razones expuestas debemos rechazar la alegación de que la empresa no debe ser sancionada porque siempre ha tenido voluntad de cumplir con sus obligaciones. Ni lo acaecido en periodos diferentes al considerado en el Acuerdo que se impugna, ni la afirmada voluntad cumplidora son elementos que exoneren de responsabilidad por las infracciones constatadas, máxime cuando ni siquiera ha activado durante ese tiempo la declaración de concurso.

QUINTO.- Gradación de la sanción.

1. Argumentación de la demanda.

La demanda entiende que el Acuerdo del Consejo de Ministros aplicó de forma automática un porcentaje sancionador elevado (80,01%) por superar la deuda los 25.000 euros, sin realizar una valoración individualizada de las circunstancias concurrentes. Esta actuación contraviene el espíritu del artículo 39 de la LISOS, que establece criterios para la graduación de las sanciones en grados mínimo, medio y máximo, atendiendo a la "negligencia e intencionalidad del sujeto infractor", la "cifra de negocios de la empresa", el "perjuicio causado" y la "cantidad defraudada".

Recuerda que la pandemia generó una situación extraordinaria y ajena a la voluntad de la empresa, con la imposibilidad temporal de cumplir con sus obligaciones de pago. Invoca la doctrina de STS-CONT 1751/2024 de 31 octubre (rec. 7826/2022), que abocaría a que incluso si la cuantía adeudada supera los 25.000 euros debe aplicarse las circunstancias atenuantes existentes.

Concluye que la falta de ponderación de estas circunstancias, que inciden directamente en la "negligencia e intencionalidad" y la "cifra de negocios" de la empresa, conduce a una sanción desproporcionada. La sanción debió haberse reducido al tramo mínimo, concretamente a 49.445,23 euros, considerando las cuotas prescritas y las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

2. Consideraciones generales

- A.** El artículo 39 LISOS regula los "Criterios de graduación de las sanciones" y, como regla general, prescribe que Las sanciones por las infracciones tipificadas en los artículos anteriores podrán imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo, atendiendo a los criterios establecidos en los apartados siguientes.

El número 2 del precepto, expresamente invocado por la demanda como norma infringida, está estructurado en cuatro párrafos. Aquí son aplicables los dos primeros, que debemos examinar con atención:

Calificadas las infracciones, en la forma dispuesta por esta ley, las sanciones se graduarán en atención a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección, cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores o de beneficiarios afectados en su caso, perjuicio causado y cantidad defraudada, como circunstancias que puedan agravar o atenuar la graduación a aplicar a la infracción cometida.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se trate de infracciones tipificadas en los artículos 22.3 y 23.1.b), la sanción se impondrá en grado mínimo cuando la cuantía no ingresada, incluyendo recargos e intereses, no supere los 10.000 euros, en su grado medio cuando dicha cuantía esté comprendida entre 10.001 y 25.000 euros, y en su grado máximo cuando sea superior a los 25.000 euros.

- B.** Atendida la alegación empresarial, lo que debemos decidir ahora es si la primera de las prescripciones (abriendo las puertas a la graduación de las sanciones) es compatible con la segunda (solo alusiva a infracciones como la ahora contemplada).
- C.** Una primera advertencia, de nuevo, debe entroncar con el origen de la regla especial. Porque el segundo párrafo en cuestión fue añadido por la Ley 13/2012, con la clara finalidad de introducir mayor rigor en la imposición de las sanciones en función de la cuantía de las cuotas no ingresadas.

Lo que la Ley ha querido es que los factores de modulación de la gravedad de la conducta ilegal (atenuantes o agravantes, según la terminología usual) no alteren la escala que ella misma establece para los casos en que se sanciona una conducta patronal contraria a la solvencia económica del sistema de Seguridad Social. Por tanto, cuando se trate de estas infracciones la sanción se impondrá en un grado u otro (mínimo, medio, máximo) atendiendo al importe de la cuantía no ingresada, incluyendo recargos e intereses.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

La queja de la demandante radica en que esa rigidez, al impedir la toma en cuenta de circunstancias moduladoras de la sanción, estaría quebrantando el principio de proporcionalidad, que no es solo una exigencia doctrinal sino que aparece impuesto por el Derecho de la Unión Europea (UE). Más adelante nos ocuparemos de este aspecto.

- D.** La contemplación del marco normativo sobre imposición de la pena adecuada a la infracción empresarial no se agota con el expuesto artículo 39 LISOS. El artículo 40 LISOS regula la cuantía de las sanciones, y en su apartado 1.d).1º prescribe que La infracción grave del artículo 22.3 se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, con multa del 50 al 65 % del importe de las cuotas de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta no ingresados, incluyendo recargos, intereses y costas; en su grado medio, con multa del 65,01 al 80 %; y en su grado máximo, con multa del 80,01 al 100%.

3. El principio de proporcionalidad.

- A.** La demanda invoca en su favor la STS-CONT 1751/2024 de 31 octubre (rec. 7826/2022). Sienta la doctrina de que Un órgano jurisdiccional puede anular una sanción impuesta por la comisión de la infracción prevista en el artículo 170.Dos.5ª LIVA , consistente en la falta de presentación o la presentación incorrecta o incompleta de las declaraciones- liquidaciones relativas a las operaciones asimiladas a las importaciones de bienes -por el cese de las situaciones de depósito temporal del artículo 23 LIVA o la ultimación de los regímenes aduaneros y fiscales de exención comprendidos en el artículo 24 LIVA -, con fundamento en la vulneración del principio de proporcionalidad, toda vez que el artículo 171.Uno.5º LIVA cuantifica la sanción en un porcentaje fijo de la cuota dejada de consignar sin posibilidad de ponderar la inexistencia de perjuicio económico para modular la sanción, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre este último precepto.

Son evidentes las diferencias de los problemas abordados. Allí no hay perjuicio económico (aquí es innegable el quebranto experimentado por el sistema de Seguridad Social), se debate sobre las consecuencias de una deficiencia documental (aquí se parte de que se han cumplido las exigencias de tal índole), allí la consecuencia es una cantidad determinada por un porcentaje fijo (aquí cabe una modulación).

Otra cosa es que la Sala Tercera de este Tribunal está adoptando su criterio a partir de la aplicación de normas UE y de jurisprudencia emanada del Tribunal de Luxemburgo y que se nos pide, de forma poco explícita, que actuemos del mismo modo. En ese punto, debemos advertir que la demanda no ha cubierto por completo la carga argumental que le es exigible, al poner en manos de este Tribunal cierta reconstrucción de la misma. No obstante, apurando la tutela judicial y procurando la aplicación del Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 4 bis.1 LOPJ) consideramos conveniente realizar alguna consideración adicional.

- B.** El artículo 49.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) dispone que La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

Una amplia jurisprudencia del TJUE (recordada, por ejemplo, en su sentencia de 3 de julio de 2025 (C-733/23) ha establecido las siguientes consecuencias:

- El rigor de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, en particular garantizando un efecto realmente disuasorio, sin ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- El principio de proporcionalidad exige que, al determinar la sanción y fijar el importe de la multa, se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto.
- Para examinar si se cumple la proporcionalidad de las sanciones también debe tenerse en cuenta la posibilidad de que dispone el juez nacional de modificar la calificación que figura en el escrito de acusación, posibilidad que puede dar lugar a la aplicación de una sanción menos severa, y de modular la sanción en relación con la gravedad del delito cuya comisión se ha acreditado.
- El Derecho de la UE se opone a la legislación que prevé, como sanción administrativa, una medida pecuniaria de un importe elevado sin que el órgano jurisdiccional que conozca de la impugnación de esta medida disponga de la posibilidad procesal de imponer un importe inferior al previsto por esta normativa u otro tipo de pena más leve.

4. Consideraciones específicas.

- A.** A la vista de lo previsto en el artículo 39.2 LISOS es claro que el legislador ha querido dar un tratamiento singular a las conductas empresariales que socavan la salud financiera del sistema de Seguridad Social y a tal efecto introdujo el segundo de sus párrafos. Conforme al mismo la sanción queda graduada en función de la "cuantía no ingresada".

Se trata de un factor muy relevante cuando hablamos del desconocimiento de obligaciones financieras. Que la consecuencia punitiva venga dada por la mayor enjundia del perjuicio económico generado no parece que comporte desconocimiento del principio de proporcionalidad, ni preterición de las circunstancias del caso. Recordemos, además, que el tipo infractor posee válvulas de escape cuya activación depende de esas concretas circunstancias del caso (empresa en situación concursal, fuerza mayor, solicitud de aplazamiento).

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

Tales datos concretos no solo están contemplados en la Ley, sino que pueden ser objeto de control jurisdiccional. Basta con reexaminar cuanto hemos expuesto en los Fundamentos precedentes para constatar que ello es así.

- B.** A ello debe añadirse que el artículo 40.1 LISOS tampoco aboca a una sanción uniforme dentro de cada uno de los tres grados que establece. En nuestro caso la multa prevista oscila entre un 80,01 y el 100 por cien "del importe de las cuotas y demás conceptos de recaudación conjunta no ingresados, incluyendo recargos, intereses y costas".

Eso permite que los factores contemplados, con carácter general, por el artículo 39.1 (primer párrafo) para graduar la sanción (negligencia e intencionalidad, fraude o connivencia, incumplimiento de requerimientos, cifra de negocios, número de trabajadores, perjuicio causado, cantidad defraudada) sean aquí tomados en cuenta para determinar en qué punto de la horquilla (entre el 80 y el 100) se encuentra la proporcionalidad adecuada.

- C.** Puesto que en la materia que nos ocupa el Derecho de la UE no ha establecido medidas sancionadoras concretas, los Estados miembros son competentes para determinar la naturaleza y el nivel de dichas sanciones, respetando, en particular, el principio de proporcionalidad (STJUE 19 octubre 2023, C-655/21). La demanda, aunque de modo genérico, pide que rebajemos el porcentaje aplicable para cumplir con esa exigencia de proporcionalidad. Consideramos que, sin perjuicio del resultado derivado de haber estimado la prescripción de parte de la deuda (y de la infracción anudada a su impago), la proporcionalidad aparece respetada.

Por lo pronto, las circunstancias descritas en el párrafo primero del artículo 39.1 LISOS no son solo para atenuar la sanción (como parece entender la demandante) sino que operan en ambos sentidos. Es decir, pueden agravar o atenuar la graduación punitiva, como es inexcusable si se quiere una verdadera proporcionalidad.

De este modo, junto a los datos favorables invocados por Servi Oficinos Málaga SL (sin acompañarlos tampoco con una argumentación detallada) aparecen otros que actúan como contrapeso (negligencia, perjuicio causado, cifra defraudada). Teniendo en cuenta que la sanción impuesta por el Consejo de Ministros se mueve en la banda inferior (80,01 por cien) no apreciamos desconocimiento o incumplimiento de la proporcionalidad.

También debemos advertir que la invocación del Covid-19 como elemento desequilibrador no puede ignorar que (al margen de que hubieran prescrito) los incumplimientos arrancan en fechas muy anteriores a la pandemia y que la empresa tenía la obligación de activar los mecanismos previstos por el ordenamiento (unos específicos para la situación de referencia, otros permanentes) para regularizar su situación.

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

La conducta transparente (o falta de intencionalidad defraudadora) sí está contemplada por la LISOS, puesto que el tipo infractor es distinto cuando la empresa no ha presentado la documentación correspondiente a la Seguridad Social; el artículo 23.1.b) LISOS considera falta muy grave (con sanciones mayores que si fuera grave) esa conducta. Y la presencia de ánimo defraudatorio abocaría a la existencia del delito contemplado en el artículo 307 del Código Penal. En conclusión: el ordenamiento español sí tiene en cuenta el factor subjetivo (intencionalidad) de la empresa que no abona sus cotizaciones a la Seguridad Social a la hora de establecer las consecuencias represivas, aplicando el principio de proporcionalidad.

SEXTO.- Resolución

- A.** El artículo 205.e) LRJS dispone que "la sentencia se dictará en el plazo de los diez días siguientes a la votación y fallo, y en ella se efectuarán los pronunciamientos que correspondan en los términos establecidos en el apartado 9 del artículo 151, y contra ella no cabrá ulterior recurso". A su vez, el artículo 151.9.c) LRJS prescribe que la sentencia:

"Estimaré la demanda si se aprecia infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder por haberse utilizado las potestades administrativas para fines distintos de los legalmente previstos. En este caso, la sentencia declarará no conforme a derecho el acto impugnado y lo anulará total o parcialmente y, cuando así proceda, ordenará el cese o la modificación de la actuación impugnada o impondrá el reconocimiento de una determinada situación jurídica individualizada".

- B.** De cuanto antecede deriva que debemos estimar en parte la demanda interpuesta por Servi Oficinos Málaga SL. La cuantía exigible cuando se activa la actuación inspectora era de 149.450,55 euros.

Con arreglo al artículo 22.3 LISOS se ha cometido una infracción grave (falta de ingreso de las cuotas presentando la documentación de cotización ante la Administración de la Seguridad Social) que el párrafo segundo del artículo 39.2 LISOS remite a una sanción en grado máximo (por la cuantía de lo defraudado) y que el artículo 40.1.d) LISOS concreta en una multa de los importes no ingresados.

La eventual existencia de circunstancias atenuantes y agravantes aparece tomada en cuenta por el Acuerdo sancionador, al llevar el importe aplicable a la cota más baja de las previstas por el legislador (80,01 %).

En conclusión, la sanción impuesta (185.721,19 euros) ha de rebajarse a la de 119,575,38 euros.

- C.** Otras cuestiones que podrían suscitarse (desajustes internos de la LISOS entre unos u otros preceptos, eventuales duplicidades sancionadoras, etc.) han quedado al margen del presente litigio y, por tanto, no debemos examinarlas. De este modo no solo cumplimos con el principio de legalidad (el

Tribunal Supremo - Sala de lo Social, Sentencia nº 167/2026, 17 de febrero

cual exige que la infracción y la sanción aparejada se ciñan a los estrictos términos de la norma que las establece respectivamente, sin que quepan interpretaciones que superen los límites de tales premisas) sino también con la necesidad de dispensar una tutela judicial en términos adecuados a las partes enfrentadas (art. 47 CDFUE; art. 24 CE).

- D.** Finalmente, digamos que no cabe la condena en costas a la empresa, pese a que el Abogado del Estado la interesa con amparo en lo previsto por el art. 394 LEC y 139.1 LJCA.

Con independencia de que vamos a estimar en parte la demanda, no podemos acceder a ello porque el régimen de condena en costas propio del orden social de la jurisdicción es el de vencimiento en el recurso, no en la instancia, de modo que la entrada en juego de otras construcciones, de la LEC o de la LJCA, colisionaría con tal principio. Este es el criterio que venimos aplicando SSTS 22 julio 2015 (autos 4/2012); 969/2018 de 20 noviembre (autos 2/2018); 691/2019 de 8 octubre (autos 2/2017) y 402/2020 de 22 mayo (autos 3/2019) y otras muchas posteriores.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

- 1. Estimar en parte la demanda interpuesta por el Procurador Sr. Collado Martín, en nombre y representación de la mercantil SERVI OFICIOS MÁLAGA S.L.**
- 2. Anular el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de abril de 2025, que impone a la empresa una sanción (en materia de Seguridad Social) por importe de 185.721,19 euros, como consecuencia del Acta de Infracción nº 1292024000269977, en la medida necesaria para acomodarlo al presente fallo.**
- 3. Establecer en 119,575,38 euros el importe de la sanción que debe imponerse como consecuencia de tal Acta.**
- 4. No adoptar decisión especial en materia de costas procesales, debiendo asumir cada parte las causadas a su instancia.**
- 5. Advertir que frente a esta sentencia no cabe recurso alguno.**

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

Así se acuerda y firma.