

RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA COMPARECENCIA OBLIGATORIA EN LAS OFICINAS PÚBLICAS: GARANTÍAS Y LÍMITES. Por Francisco Bayo Pozuelo. 3-1-2026.

1-Antecedentes normativos y evolución legal de la obligación de comparecer: Estimando innecesario remontarnos más atrás en el tiempo para estudiar la regulación de la comparecencia obligatoria de los llamados a relacionarse con la Administración, nos topamos con que el primer precedente claro se contemplaba en el art. 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, al estipular “*Uno. La comparecencia de los administrados ante las oficinas públicas sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una disposición legal o reglamentaria. Dos. En los casos en que proceda, se hará constar concretamente en la citación el objeto de la comparecencia*”.

Al precepto transcrito vino a suplirlo el art. 40 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPA 1992), que con el enunciado “*Comparecencia de los ciudadanos*” establecía que “*1. La comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley. 2. En los casos en que proceda la comparecencia, la correspondiente citación hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla. 3. Las Administraciones Públicas, a solicitud del interesado, le entregarán certificación haciendo constar la comparecencia*”.

En el instante en que cobró vigencia la LPA 1992, ya llevaba años desplegando efectos la Constitución Española (CE) de 1978, causa por la que en el nuevo precepto observamos llamativas diferencias en relación con el homólogo de 1958. La obligación de comparecencia ante la oficina de la Administración, que en un primer momento podía establecerse mediante una simple “*disposición ... reglamentaria*”, queda sujeta ulteriormente a una exigencia norma de mayor jerarquía, conforme indica la expresión “*norma con rango de ley*”. Ello suponía un refuerzo de las garantías del administrado, pues dejaba de ser posible que una disposición emanada exclusivamente del Poder Ejecutivo impusiera esta carga personal. De este modo se hacía efectiva la previsión del art. 53 CE, destinada a equilibrar las restricciones que afectan a la libertad personal, a la libertad de circulación y al deber de colaboración con la Administración pública.

La segunda distinción incidiría en la ampliación del contenido obligatorio de la citación, puesto que la LPA de 1958, únicamente requería indicar el objeto de la comparecencia, frente a la LPA 1992, más estricta, al imponer, además de la motivación de la convocatoria, el lugar, la hora y los efectos de la desatención. Se produce así un salto cualitativo en transparencia y seguridad jurídica, ya que la citación pasa de ser un aviso escueto a un acto formalizado, que permite al ciudadano conocer con precisión la carga, organizar su defensa y prever las consecuencias jurídicas de la incomparecencia injustificada.

Con la LPA 1992 se reconoce al ciudadano el derecho a obtener certificación de la asistencia, previsión no vislumbrada en la LPA 1958, introduciendo una garantía probatoria de utilidad para acreditar cumplimiento de cargas, justificar ausencias o defenderse en procedimientos sancionadores o tributarios.

Finalmente, con la LPA 1992 se potencia la posición del obligado frente a la Administración, al variarse la terminología de “*administrados*” a “*ciudadanos*”, connotando la primera una expresión propia del derecho administrativo clásico, de sujeción pasiva y jerárquica, en contraste con la segunda, más acorde con el Estado constitucional y la idea de participación. La modificación no es meramente semántica, suponiendo el ascenso del individuo como titular de derechos, no mero destinatario de potestades.

2-Régimen básico actual de la comparecencia en las oficinas públicas: El aludido art. 40 de la LPA de 1992 es reemplazado, con mejoras sustanciales, por el actual art. 19 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015), luciendo el epígrafe “*Comparecencia de las personas*”, fijando que “*1. La comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley. 2. En los casos en que proceda la comparecencia, la correspondiente citación hará constar expresamente el lugar, fecha, hora, los medios disponibles y objeto de la comparecencia, así*

como los efectos de no atenderla. 3. Las Administraciones Públicas entregarán al interesado certificación acreditativa de la comparecencia cuando así lo solicite”.

La primera precisión, que no por obvia hemos de dejar de resaltar, es la atinente a que el art. 19 LPAC 2015, no configura la comparecencia como una obligación general del procedimiento administrativo, sino como una especie de precepto en blanco, cuya operatividad queda supeditada a la existencia de una norma tercera con rango de ley que imponga expresamente ese deber. Por sí mismo, el art. 19 no genera obligación alguna: se limita a habilitar la posibilidad de exigir la comparecencia, pero sólo cuando una norma legal determine de forma explícita en qué supuestos el ciudadano debe presentarse ante la Administración. Como afirma Julio GONZÁLEZ GARCÍA, el deber de comparecer lo será, normalmente, *“ante los órganos responsables de la tramitación del procedimiento”*, iniciativa ésta del órgano instructor que habrá de observar el tenor del art. 75.3 LPAC, que reza *“Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales”*.

Esta estructura normativa implica que la Administración no puede imponer la comparecencia basándose exclusivamente en el art. 19 LPAC, y menos en previsiones autónomas de grado infralegal. La comparecencia sólo deviene obligatoria cuando una ley de reenvío activa el mecanismo previsto en el art. 19 LPAC, dotándolo de contenido y delimitando los casos en que procede exigirla.

Una segunda particularidad, igualmente evidente pero jurídicamente decisiva, es la relativa al sujeto que debe materializar la comparecencia. El art. 19 LPAC no impone en ningún caso que la comparecencia deba ser necesariamente personalísima, de modo que, como regla general del procedimiento administrativo común, la comparecencia puede cumplirse válidamente mediante representante, conforme al régimen general de representación previsto en los arts. 5 y ss. LPAC.

Esta regla general sólo cede cuando una ley, muy excepcionalmente, exija la presencia directa del interesado, excluyendo la posibilidad de actuación representativa. En tales supuestos, la comparecencia se convierte en un acto personalísimo, insustituible y no delegable, por afectar a ámbitos en los que la Administración necesita verificar elementos estrictamente vinculados a la identidad, la voluntad o la situación personal del administrado.

De este modo, la distinción entre comparecencia representable y comparecencia personalísima reproduce la misma lógica del art. 19 LPAC: la regla es la habilitación por mandato (art. 1709 CC) o representación voluntaria (art. 1259 en relación con los arts. 1712 y 1713 CC), la excepción de la presencialidad inmediata, requiere previsión legal expresa. En suma, sólo cuando una ley determine que la comparecencia ha de ser personal e indelegable podrá excluirse la intervención de un representante. Como reitera el administrativista Julio GONZÁLEZ GARCÍA, *“No existe un deber genérico de comparecencia de la ciudadanía ante las Administraciones públicas. Se trata de deberes concretos que tienen que estar reflejado con carácter previo en una norma con rango de ley”*.

La índole jurídica de esta institución ha sido delimitada por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado, habiéndose entendido que la obligación de comparecencia se inserta en la más amplia de colaboración del administrado, pero siempre limitado por la razonabilidad, la finalidad del procedimiento y la necesidad de motivación suficiente del requerimiento. Así se refrenda en la STS de 12 de marzo de 2019 (rec. 55/2018), al manifestar que *“la naturaleza de la comparecencia, el artículo 19 de la Ley sobre procedimiento administrativo se refiere a una comparecencia propiamente a instancias de la propia Administración, como lo evidencia el propio precepto en su apartado 2, en el que se prevén los requisitos de la correspondiente citación, y es ese carácter de constricción al sujeto para que comparezca ante una oficina administrativa lo que explica la necesidad de que se imponga una reserva de ley”*. Con este diseño legal se refuerza la idea de que la Administración no dispone de una potestad discrecional ilimitada para imponer comparecencias presenciales, sino que debe acreditar la pertinencia y necesidad de la diligencia en relación con el objeto del expediente.

En el marco de un procedimiento administrativo abierto, o como diligencias previas de investigación recabadas en orden a la incoación del posterior expediente, la comparecencia se configura generalmente como un acto de trámite no cualificado de naturaleza meramente

instrumental y colaborativa. Su propósito principal es facilitar la comunicación entre la Administración y el administrado para obtener información, verificar hechos o completar el expediente, sin decidir sobre el fondo del asunto ni determinar la resolución final. Al no introducir elementos sustantivos que alteren la posición jurídica del interesado, su realización no genera indefensión por sí misma, lo que implica que cualquier irregularidad o su omisión no suele derivar en la anulabilidad del procedimiento, a menos que se acredite un perjuicio real y efectivo para los derechos de defensa.

Bajo esta premisa, y de acuerdo con el artículo 112.1 LPAC 2015, la comparecencia no es susceptible de recurso autónomo, ya que no impide la continuación del procedimiento ni posee efectos decisorios; no obstante, podrá impugnarse de forma indirecta al recurrir la resolución final si se demuestra que afectó al resultado. Solo de manera excepcional este acto adquiere la condición de trámite cualificado cuando se vincula a pasos esenciales, como la audiencia previa, o cuando su ausencia priva al interesado de un derecho procedimental básico, pudiendo en tales casos acarrear la nulidad o anulabilidad de las actuaciones según la gravedad del defecto.

Por lo demás, pese a que el precepto presenta la misma esencia que su predecesor art. 40 LPA 1992, el vigente art. 19 LPAC experimenta relevantes variaciones cualitativas, destacándose por la doctrina administrativista las siguientes:

1º Se sustituye la noción de “*ciudadano*”, en cuanto sujeto obligado a comparecer, surgiendo la superior categoría de “*persona*”, concepto más abarcador por incluir a un colectivo numéricamente mayor de actores, tanto a personas físicas como a personas jurídicas, o entes sin personalidad, adaptándose a la realidad de que estas últimas también son sujetos de derechos y obligaciones en el procedimiento administrativo.

2º En el apartado primero del art. 19 LPA 2015, se permite explícitamente que la comparecencia puede ser “*presencialmente o por medios electrónicos*”. La redacción del precepto habilitaría al requerido para comparecer, alternativamente, tanto presencial como electrónicamente, pero no creemos que tal entendimiento confiera una facultad de elección absoluta e incondicionada para el obligado, en particular porque la dualidad de canales prevista en el art. 19.1 LPA 2015, debe conjugarse con el régimen de obligatoriedad de relación electrónica establecido en el art. 14 del mismo cuerpo legal.

De este modo, mientras que la persona física no obligada conserva, por regla general, su derecho a elegir el medio de comparecencia, aquellos sujetos integrados en el catálogo de obligados electrónicos (en esencia, personas jurídicas o profesionales de colegiación obligatoria), verán condicionada su actuación a los medios telemáticos que la Administración habilite y consigne expresamente en la citación.

A la inversa, la obligación de relación electrónica no habría de constituir un impedimento para que la Administración exija la presencia física del interesado cuando la naturaleza del acto así lo requiera. Ello ocurre en aquellos supuestos donde la finalidad de la comparecencia (v.g. la exhibición de documentos originales para su cotejo, la práctica de peculiares diligencias de inspección o la toma de declaraciones personales), resulte incompatible con el entorno digital o sea técnicamente inalcanzable a través de videoconferencia. En tales casos, la potestad administrativa de requerir la presencia física se fundamenta en la necesaria eficacia del procedimiento, siempre que la citación motive adecuadamente la causa por la que la comparecencia telemática resulta insuficiente para el objeto de la convocatoria.

La exigencia de comparecencia —y, en particular, la imposición de la presencialidad— debe respetar el principio de proporcionalidad y el mandato de reducción de cargas administrativas que informan la actuación pública. Tales principios, positivizados en los arts. 3.1, 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); y, arts. 103.1 y 106.1 CE, obligan a la Administración a justificar por qué la comparecencia ordinaria no resulta suficiente para la finalidad perseguida, evitando requerimientos más gravosos de lo estrictamente necesario.

3º Con arreglo a la literalidad del art. 19 LPAC, en la citación se ha de plasmar un contenido mínimo, de mayor alcance que tuviera el art. 40 de la LPA 1992, debiendo incorporar las menciones relativas al lugar, la fecha, la hora, “*los medios disponibles y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla*”.

La referencia a los “*medios disponibles*” presenta una formulación abierta que abarca tanto a la posibilidad de comparecencia presencial como a la telemática, lo que facilita la adaptación a circunstancias tales, como la diversidad de administraciones públicas, la evolución tecnológica y el aseguramiento de que el administrado conozca todas las vías posibles para efectuar la comparecencia.

Entre los medios presenciales, sin ánimo de exhaustividad, estarían la personación física en una determinada oficina pública; la comparecencia ante un funcionario habilitado, en un registro concreto o una oficina de asistencia ciudadana. En cuanto a los medios electrónicos, canal preferente para la Administración, las modalidades de comparecencia se multiplican, contemplándose la comparecencia a través de sede electrónica, por sistemas de videoconferencia o presencia virtual, por dispositivos de firma electrónica (certificado, Cl@ve, etc.), mediante formularios electrónicos específicos habilitados para el trámite, y entre otros posibles, mediante canales telemáticos que la Administración haya puesto a disposición (plataformas, portales, apps). No son descartables, pero sí infrecuentes, el teléfono, los mensajes de texto u otras alternativas de mensajería instantánea o por fax.

La exigencia con más carga garantista ex art. 19 LPAC, conectada con el derecho de defensa y otros tantos principios constitucionalizados, es la de consignar en la citación una descripción mínimamente detallada acerca de cuál sea el “*objeto de la comparecencia*”. El propósito no es otro que el de sortear o reducir los riesgos de la indefensión ocasionada por comparecencias “en blanco”, indeterminadas, genéricas o meramente inquisitivas, que podrían vulnerar derechos elementales, tales como la libertad personal (art. 17 CE), la libertad de circulación (art. 19 CE), y el derecho a no sufrir cargas procedimentales innecesarias (art. 103 CE, buena administración).

El administrado debe saber qué se le va a pedir, qué trámite se va a practicar y qué consecuencias puede tener, a los efectos de planificar su participación, aportar documentación pertinente, decidir si acude asistido de asesor en la temática de que se trate o, si lo estima oportuno, formular alegaciones por escrito o incluso, previa prudente valoración, impugnar la resolución o citación de comparecencia. Sin esta información, la comparecencia puede convertirse en un acto sorpresivo que comprometa la defensa y la igualdad de armas.

El adecuado detalle de lo que sea finalidad de la comparecencia revelará la transparencia procedimental y proscripción de la arbitrariedad administrativa vetando que acto administrativo se utilice para propósitos distintos a los anunciados, a la vez que controlar la proporcionalidad de la carga impuesta, de suerte que la comparecencia sin un claro objeto definido, sería un acuerdo arbitrario o, al menos, insuficientemente motivado.

La carga personal de comparecer guarda una innegable relación con el principio de proporcionalidad, de manera que su legitimidad estará en conexión con la idoneidad para el fin perseguido, necesaria por no ser sustituible por un medio menos gravoso, como un escrito o una comunicación electrónica); y, proporcionada en sentido estricto.

En la práctica administrativa corriente, el objeto suele referirse a la práctica de un trámite (audiencia, ratificación, firma, toma de datos), la aportación de documentación, la verificación de identidad o de hechos, o, en fin, la realización de una entrevista en procedimientos de extranjería, subvenciones, servicios sociales, etc. La LPAC no exige que estas especificaciones figuren en la citación con todo lujo de detalles, pero sí que figuren con suficiencia y claridad.

4º Ampliación del objeto: de “*actuaciones*” a “*actuaciones o diligencias*”: Mientras que el art. 40 LPA 1992 se refería a la comparecencia para la práctica de “actuaciones”, el art. 19 LPAC añade expresamente las “diligencias”. La inclusión del término “diligencias” subraya que la comparecencia puede exigirse para actos de instrucción específicos, normalmente más formales o intensos, y obliga a la Administración a motivar con mayor precisión la finalidad concreta de la citación.

Por último, el art. 19.2 in fine, se hace eco de una anotación que detenta suma importancia: la advertencia expresa de las consecuencias de la inasistencia a la citación debidamente notificada. En la misma línea de lo señalado respecto del objeto de la comparecencia —cuyo señalamiento preciso constituye una condición indispensable para que el interesado conozca el alcance real del trámite— debe entenderse la exigencia del art. 19.2 LPAC de incorporar una advertencia expresa sobre las consecuencias de la inasistencia. Solo si dicha previsión se consigna de forma clara

puede imputarse al administrado la falta de comparecencia y, en su caso, anudar efectos desfavorables. Por ello, no resultaría atinado la imposición al ciudadano de una resolución sancionadora o cualquier otra repercusión desfavorable, tanto en cuanto, la citación hubiera omitió informar adecuadamente de esa eventualidad, pues la Administración no puede exigir el cumplimiento de una carga cuyo incumplimiento no fue previamente delimitado.

Ello implica que sus efectos jurídicos no derivan automáticamente de su mera inasistencia, sino del contenido concreto de la diligencia y de la previsión legal aplicable. La valoración de las consecuencias del incumplimiento —ya sea la continuación del procedimiento, la posible apreciación de resistencia o la imposibilidad de practicar una actuación esencial— dependerá, por tanto, de la naturaleza y finalidad específica de la comparecencia requerida.

3-La comparecencia obligada mediante video-conferencia: Como hemos visto, el art. 19 LPA 2015 posibilita la comparecencia en la oficina pública por medios electrónicos, y, aun cuando no especifica cuáles, sí proclama que en “*la correspondiente citación hará constar expresamente (cuales sean) los medios disponibles*”, lo que presupone que se está aludiendo a las vías o modalidades posibles para comparecer, y, por ende, la videoconferencia sería una alternativa plausible para cumplir con la obligación.

A la tesis relativa a la factibilidad de la comparecencia en la oficina pública podemos adicionar que, aun con aplicabilidad para otros escenarios, el art. 17.1 de la LSP, se indica que “*Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias*”, así como otras tecnologías de naturaleza electrónica, informática o telemática. No hace falta que la norma especifique de modo concreto que la videoconferencia es un medio válido para comparecer, recordando una vez más que la obligatoriedad, conforme al art. 19 LPA 2015, ha de estar prevista en una ley; pero el modo electrónico concreto (videoconferencia, comparecencia en sede electrónica, comparecencia telemática asistida, etc.), no está regulada ni precisa de norma de rango legal.

4-Garantías y límites del compareciente frente a la Administración requirente: El Ordenamiento jurídico-administrativo confiere al compareciente un conjunto de facultades destinadas a asegurar que la citación no se convierta en una carga excesiva.

La Administración, como hemos reiterado, debe justificar que la presencia del interesado —ya sea física o virtual— resulta necesaria para la finalidad del procedimiento y que no existen alternativas menos gravosas, como la aportación documental por registro.

A ello se suma el derecho del ciudadano a acudir acompañado por asesores, abogados o personas de confianza, especialmente en actuaciones de naturaleza inspectora o sancionadora, así como la posibilidad de obtener el resarcimiento de los gastos inherentes a la comparecencia, incluidos desplazamientos, dietas o perjuicios económicos derivados del tiempo invertido, conforme a la normativa aplicable y a los principios de responsabilidad patrimonial.

Estas garantías se proyectan sobre los límites que la propia Administración debe respetar al imponer la obligación de comparecer. La citación ha de practicarse, por regla general, en la oficina más próxima al domicilio del interesado, evitando desplazamientos innecesarios; debe fijarse en horarios razonables, compatibles con la actividad laboral y el descanso; y no puede configurarse como una exigencia intempestiva o perturbadora.

Asimismo, la comparecencia queda dispensada y sin consecuencias perniciosas cuando concurren circunstancias que hagan imposible o irrazonable su cumplimiento —como enfermedad, fuerza mayor o deberes inexcusables—, de modo que la Administración no puede exigir la comparecencia en términos absolutos ni desconocer las situaciones que justifican la inasistencia.

5-Menciones sucintas a la comparecencia ante la Inspección de los Tributos y de Trabajo y Seguridad Social: No creemos que, en general, las vicisitudes regulatorias de la comparecencia obligatoria en ramas concretas del Ordenamiento administrativo se distancien en extremo de las peculiaridades alumbradas para el grueso del Derecho administrativo

En el contexto de las relaciones jurídico-tributarias, el art. 142.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que “*Los obligados tributarios deberán atender a la inspección y le prestarán la debida colaboración en el desarrollo de sus funciones.*”

El obligado tributario que hubiera sido requerido por la inspección deberá personarse, por sí o por medio de representante, en el lugar, día y hora señalados para la práctica de las actuaciones, y deberá aportar o tener a disposición de la inspección la documentación y demás elementos solicitados.

Excepcionalmente, y de forma motivada, la inspección podrá requerir la comparecencia personal del obligado tributario cuando la naturaleza de las actuaciones a realizar así lo exija”.

La doctrina tributaria resalta que la regulación de la comparecencia en el escenario tributario presenta, en efecto, una estructura muy próxima a la que rige con carácter general en el Derecho administrativo, si bien incorpora matices propios derivados de la singular intensidad de los poderes de comprobación e investigación de la Administración tributaria. El art. 142.3 LGT, tras imponer un deber general de colaboración activa con la Inspección, articula un régimen de comparecencia que combina la flexibilidad organizativa de la Administración con la garantía mínima de previsibilidad para el obligado tributario. La regla es clara: la personación puede cumplirse por medio de representante y se orienta a facilitar la práctica de actuaciones materiales de comprobación, aportación documental o verificación de datos.

Ahora bien, el precepto introduce un elemento de especial relevancia: la posibilidad de exigir la comparecencia personalísima del obligado tributario, pero únicamente con carácter excepcional y mediante motivación reforzada, concebida para prevenir el uso abusivo o innecesario de la presencia física y observancia del principio de proporcionalidad. Esta previsión, que no encuentra un correlato tan explícito en otros sectores del Ordenamiento, responde a la necesidad de equilibrar la eficacia de la función inspectora con la protección de la esfera jurídica del contribuyente. La exigencia de motivación no es un formalismo vacío: obliga a la Administración a justificar por qué la presencia física del obligado resulta imprescindible para el adecuado desarrollo de las actuaciones, evitando así que la comparecencia personal se convierta en un instrumento de presión o en una carga desproporcionada.

El art. 203 LGT tipifica como infracción la resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de la Administración tributaria, incluyendo expresamente la falta de personación cuando el obligado ha sido debidamente citado. La sanción se configura con carácter objetivo-formal, de modo que basta la omisión del deber de comparecer para que surja responsabilidad, sin necesidad de acreditar un perjuicio económico. No obstante, la jurisprudencia exige valorar las circunstancias del caso para apreciar si la conducta reviste la entidad suficiente para considerarse obstruccionista. La reiteración de incomparecencias, la ausencia de justificación o la frustración efectiva de las actuaciones inspectoras suelen ser elementos determinantes. En definitiva, la incomparecencia no es un mero incumplimiento procedimental, sino un comportamiento que puede erosionar gravemente la eficacia de la función comprobadora y que, por ello, el legislador sanciona con un régimen específico y graduable.

Creemos que la regulación de la comparecencia del interesado en la oficina administrativa, en el sector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), se presta más a que pueda serlo por representación y no en la modalidad de presencia personalísima. La primera razón que nos lleva a negar la exigencia de comparecencia física e indelegable es la que, al contrario que en el orden tributario, no aparece en la regulación de la ITSS una norma que imponga tal obligación de comparecencia directa al interesado, aunque fuere manera excepcional. Sí hallamos reglas que reafirman el deber genérico de colaboración y de facilitación de las actuaciones inspectora que incumben a la persona, pero no, en sentido estricto, de la personación física e indelegable en las oficinas de la Administración.

La tesis anterior estimamos que se refuerza por la lectura del art. 21.2 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 (RLITSS), que con el enunciado “*Capacidad de obrar ante la inspección*”, estipula que “*Las actuaciones inspectoras se seguirán con los sujetos obligados, que podrán actuar por medio de representante debidamente acreditado ante el funcionario actuante, con el que se entenderán las sucesivas actuaciones*”. El cabal entendimiento de la prescripción en torno a que la intervención del interesado ante la ITSS puede efectuarse mediante representante se allana con el inciso de ese mismo artículo que reza “*El representante no podrá eludir la declaración sobre hechos o circunstancias con transcendencia inspectora que deban ser conocidos por el representado*”, (art. 21 RLITSS in fine).

En la sentencia de 21 de abril de 2022 (rec. 777/2021), del TSJ de Castilla – La Mancha, se enjuició un caso semejante al que ahora nos ocupa, declarándose que *“De lo expuesto no es posible deducir que por parte (del interesado) se haya llevado a cabo una actuación tendente a perturbar o retrasar la actuación inspectora, al haber acudido por medio de su representante a la citación efectuada aportando la documentación que le fue requerida, la cual fue registrada y presentada, el mismo día de la comparecencia, en la oficina al efecto habilitada en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin que a ello obste que el Subinspector en el ejercicio de las funciones que le son propias proceda a llevar a cabo las comprobaciones que considere necesarias, en consecuencia no concurriendo la vulneración normativa alegada procede la desestimación del recurso presentado”*.

En semejante orientación, pero esta vez, refiriéndose no sólo al interesado frente a la ITSS, sino que también al beneficiario, en general, ante las dependencias de Seguridad Social, se ha aducido por los tribunales que *“La Entidad Gestora no tiene competencia alguna para someter a los beneficiarios de prestaciones a obligaciones de control mediante su presencia en sus oficinas. El artículo 40 de la Ley 30/1992 es tajante cuando establece que la comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley y que en los casos en que proceda la comparecencia, la correspondiente citación no solamente hará constar expresamente el lugar, fecha, hora, sino también el objeto de la misma, así como los efectos de no atenderla.*

El artículo 231.1.d de la Ley General de la Seguridad Social obliga a los beneficiarios de prestaciones de desempleo a comparecer en las oficinas de la Entidad Gestora cuando sean requeridos para ello, pero obviamente el incumplimiento de esta obligación solamente podrá ser sancionado cuando el requerimiento de comparecencia sea legal y para ello se exige que tenga una causa legítima, esto es, un objeto, que es requisito esencial de todo acto.

Es decir, la Administración no puede utilizar sus facultades de requerir la comparecencia en sus oficinas en desviación de poder, para finalidad distinta de la querida en la norma. Y no es una finalidad que pueda entenderse querida por la norma el establecer obligaciones de control de presencia u horario y, salvo en los supuestos en que esté expresamente establecido en norma con rango de Ley, ni los propios órganos judiciales, ni órganos administrativos como la Inspección de Trabajo o la Tributaria o la Entidad Gestora de la prestación de desempleo pueden utilizar sus facultades de requerir la comparecencia en sus oficinas sin objeto definido y solamente como forma de hacer "fichar" al ciudadano, aunque la intencionalidad sea la defensa de un interés público, como puede ser el control de una prestación o del desempeño de una determinada actividad productiva o la realización de horas extraordinarias”, (SSTSJ Castilla – León 17-6-2015, rec. 681/2015; 30-6-2011, rec. 1192/2011).

Junto a los anteriores, otro elemento adicional que conduce a sostener que no es obligada la presencia personalísima, ni del empresario, ni del trabajador ni tercera persona, está constituida por la misión de la Orden TES/1291/2024, de 13 de noviembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que consolida el derecho de los interesados a actuar ante la ITSS, tanto de forma personal como mediante representación, al institucionalizar un cauce específico para la acreditación de poderes. Al regular los tipos de apoderamiento inscritos en su registro, la norma reconoce implícitamente la dualidad de la personación: valida la actuación del representante debidamente apoderado, sin perjuicio de la facultad, de la potestad, del propio empresario o trabajador de comparecer físicamente ante el inspector para la práctica de diligencias que requieran su presencia directa conforme a la normativa general de procedimiento administrativo.

La precitada Orden otorga carta de naturaleza a la representación voluntaria, reconociendo en el art. 4 la inscripción de poderes "apud acta" otorgados ante la ITSS, lo que confirma que la representación es una vía ordinaria de actuación. Además, notamos que la norma no establece materias ni diligencias en las que se prohíba actuar a través de los apoderados inscritos en el nuevo registro. Creemos, en suma, que la existencia de un registro de apoderamientos específico para la Inspección garantiza que el representante pueda realizar todas las actuaciones necesarias, eliminando cualquier interpretación que pretenda forzar la presencia física del titular cuando este prefiera delegar su defensa o gestión

Con todo, y pese al contraste diferenciador de la rigidez motivadora que exige la LGT para la comparecencia personal, el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social otorga un margen de discrecionalidad técnica mayor al funcionario actuante para establecer las condiciones de la comparecencia, inserta en el más amplio deber de colaboración que el art. 18 de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, impone a empresarios, trabajadores y demás sujetos responsables. Este deber comprende la obligación de facilitar información, permitir el acceso a centros de trabajo y, de forma expresa, atender los requerimientos de comparecencia formulados por los funcionarios actuantes.

La comparecencia puede exigirse tanto al empresario como a sus representantes, y su finalidad es permitir la práctica de actuaciones de comprobación, la aportación de documentación o la aclaración de hechos relevantes para la investigación. A diferencia del régimen tributario, la normativa laboral no contempla de manera tan explícita la excepcionalidad de la comparecencia personal, lo que no entraña que la ITSS no pueda requerir la comparecencia personal del inspeccionado, pero lo será con arreglo al deber general de colaboración.

La incomparecencia injustificada constituye una infracción administrativa tipificada en el art. 50 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), como obstrucción a la labor inspectora. Esta infracción puede calificarse como leve, grave o muy grave según la entidad de la resistencia y el grado en que frustre o dificulte la actuación inspectora. La reiteración de incomparecencias, la negativa a aportar documentación o la imposibilidad de continuar la investigación suelen ser elementos determinantes para su graduación.