

Procediment administratiu sancionador i règim de responsabilitats

Ángel Giménez Ricart

PID_00239485

Temps mínim previst de lectura i comprensió: **5 hores**



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El procediment sancionador	7
1.1. Concepte de procediment sancionador	7
1.2. Principis bàsics del procediment sancionador	8
1.3. Normativa reguladora del procediment sancionador	9
1.4. Estructura del procediment sancionador	9
1.5. L'activitat inspectora prèvia al procediment sancionador	10
1.6. El procediment sancionador en sentit estricte	14
1.6.1. Inicío: l'acta d'infracció	14
1.6.2. Tramitació de l'expedient sancionador	18
1.6.3. Resolució	20
1.6.4. Òrgans competents per a resoldre	21
1.6.5. La caducitat del procediment sancionador	24
1.6.6. Cosa resolta	25
1.7. Especialitats del procediment sancionador	26
1.7.1. Procediment sancionador per actuació prèvia de funcionaris tècnics habilitats per les CA amb competència en execució de legislació laboral	26
1.7.2. Deutes en matèria de Seguretat Social	27
1.7.3. El procediment d'ofici	31
1.7.4. Procediment per a la imposició de sancions per infraccions dels treballadors, sol·licitants o beneficiaris de prestacions de la Seguretat Social	33
1.8. Recursos en via administrativa i jurisdiccional	34
1.8.1. El recurs d'alçada	35
1.8.2. El recurs de reposició	36
1.8.3. El recurs extraordinari de revisió	36
1.8.4. La revisió jurisdiccional	37
1.9. Executivitat de les resolucions sancionadores	37
2. Especialitats en matèria de responsabilitats	38
2.1. Responsabilitats en matèria de prevenció de riscos laborals	38
2.1.1. Regles generals	38
2.1.2. Contractes i subcontractes	39
2.1.3. Empreses de treball temporal (ETT)	40
2.1.4. Administració pública	41
2.1.5. Sancions accessòries	41
2.2. Responsabilitats en matèria de Seguretat Social	41

2.2.1.	Responsabilitats en matèria de Seguretat Social dels empresaris i treballadors per compte propi	42
2.2.2.	Responsabilitats dels treballadors, sol·licitants i beneficiaris de prestacions	46
2.2.3.	Responsabilitats d'altres subjectes en Seguretat Social ...	47
2.3.	Sancions accessòries als empresaris	48
2.4.	Responsabilitats en matèria d'estrangeria	49
2.5.	Responsabilitats en matèria de societats cooperatives	51
Resum		53
Exercicis d'autoavaluació		55
Solucionari		57
Bibliografia		58

Introducció

Aquest mòdul està dedicat a l'estudi de dos aspectes diferenciats de l'assignatura. Primer exposarem el procediment, entès com el conjunt de tràmits que l'Administració ha de respectar per a poder imposar una sanció en l'ordre social. I després abordarem l'estudi de certes responsabilitats que s'aparten del règim general de sancions exposat en el mòdul corresponent.

Quant al procediment sancionador considerat en el seu conjunt, començarem estudiant els principis bàsics que l'informen i també el règim jurídic que el regula, diferenciant les dues fases fonamentals en les quals es divideix: l'anomenada **actuació prèvia de recerca** i el **procediment sancionador en sentit estricte**. Insistirem en la caducitat, figura la concurrència de la qual determina la impossibilitat d'imposar la sanció.

Mereix un estudi detallat l'acta d'infracció, com a acte administratiu que es constitueix en un veritable **plec de càrrecs** que l'Administració fa al ciutadà, dotada d'un doble efecte: representa una de les formes de conclusió de la primera fase del procediment i alhora l'inici de la segona, i ha de reunir els requisits formals i de fons que també seran objecte d'estudi, amb especial atenció al seu valor probatori.

Conclourem aquest primer apartat amb les especialitats que pot presentar el procediment i exposant el règim de recursos establerts contra les resolucions sancionadores, tant en via administrativa com en l'àmbit de la jurisdicció.

Pel que fa al segon apartat, se centra en determinades peculiaritats referides a les sancions. Així, veurem les especialitats en prevenció de riscos laborals, seguretat social, la responsabilitat dels treballadors, les sancions accessòries, estrangers i tancarem amb les particularitats en matèria de cooperatives.

Objectius

L'objectiu fonamental d'aquest mòdul didàctic és comprendre que l'exigència d'un procediment per a imposar la sanció és una garantia dels drets del ciutadà. Per això la necessitat de conèixer tant els tràmits que el componen com les conseqüències de la vulneració de les regles. A més, també pretenem complementar conceptes generals introduïts en altres mòduls didàctics mitjançant l'exposició d'aspectes determinats del règim general de les sancions.

Podem desglossar els nostres objectius de la manera següent:

- 1.** Entendre el concepte i la finalitat del procediment sancionador com a sèrie de tràmits que ha de complir l'Administració per a garantir el respecte dels drets del presumpte infractor. El procediment no és una trava burocràtica més que s'imposa al sofert ciutadà, sinó que es constitueix en un mecanisme de garantia del respecte a principis constitucionals com ara la presumpció d'innocència, el dret a la defensa, la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics o la tutela efectiva dels tribunals. Representa, en definitiva, una limitació al poder discrecional de l'Administració enfront del ciutadà.
- 2.** Comprendre l'estructura i fases del procediment, els seus tràmits concrets i les institucions que revesteixen més rellevància en el seu si, com són: la caducitat, els òrgans que intervenen en les actuacions, la participació dels interessats, o les diverses formes de terminació i especialment els efectes i requisits de les actes d'infracció i de les resolucions.
- 3.** Conèixer l'existència dels recursos mitjançant els quals el ciutadà pot exercir el seu dret a la defensa contra l'activitat de l'Administració, ja sigui per aplicació indeguda de les normes de fons, ja sigui per no haver respectat les exigències procedimentals.
- 4.** Completar nocions que ja s'han adquirit, mitjançant l'estudi de certes peculiaritats referides al subjecte infractor i a les sancions, que s'aparten de les regles generals o representen una especificitat que el legislador ha jutjat necessària per a obtenir les finalitats perseguides. Amb aquesta comprensió, s'aconsegueix una visió plena de l'àmbit sancionador social.

1. El procediment sancionador

1.1. Concepte de procediment sancionador

L'article 105 CE conté el mandat que la llei reguli el procediment per mitjà del qual neixen i s'exterioritzen els actes administratius; el procediment és una garantia per als ciutadans i alhora, una exigència constitucional.

Podem definir el **procediment administratiu** en general, com la via formal de la sèrie d'actes en què es concreta l'actuació administrativa per a la realització d'una fi (Suárez Quintana). És a dir, el procediment administratiu consisteix en una sèrie de tràmits successius que permeten manifestar la voluntat de l'Administració. Aquests tràmits es reflecteixen físicament en un **expedient** on queda constància de la realització de cadascun dels passos.

El conjunt de formalitats que constitueixen el procediment no són de lliure determinació de l'Administració, sinó que han d'estar regulats prèviament mitjançant una disposició normativa, de rang legal o reglamentari, a la qual necessàriament s'ha d'ajustar l'actuació administrativa.

El **procediment administratiu sancionador** és una espècie del procediment administratiu general, caracteritzat perquè el seu objectiu és la imposició d'una sanció. Presenta una sèrie de peculiaritats que són conseqüència de la seva finalitat, que és punitiva, onerosa per al ciutadà. Com que limita drets, aquest tipus de procediment necessita garanties i cauteles més intenses que les de l'ordinari.

El **procediment administratiu sancionador laboral o social** és, al seu torn, una subespècie de l'anterior, singularitzada perquè la sanció que es pretén imposar és de l'ordre **social** en sentit ampli, i comprèn les infraccions laborals en sentit estricte i altres de connexes, com les de Seguretat Social, ocupació, migracions etc. Les regles del procediment sancionador en l'ordre social s'apliquen:

- Per a sancionar les infraccions tipificades en la LISOS.
- Per a dictar resolució en els casos en els quals la instrucció correspongui a la ITSS.
- Per a l'extensió d'actes de liquidació, i també per a fer propostes de reclamació de deute.

- Per a sancionar alguna de les infraccions recollides en la LO 4/2000 en matèria d'estrangeria.
- En altres supòsits en els quals la llei imposi utilitzar-lo

En conclusió, podem dir que el **procediment administratiu sancionador laboral** és la via formal de la sèrie d'actes que té per objectiu la imposició de sancions feta per la comissió d'infraccions en l'ordre social i que també s'aplica als procediments de liquidació de quotes de Seguretat Social atribuïts a la ITSS.

1.2. Principis bàsics del procediment sancionador

Per a poder exercir la potestat sancionadora la nostra Constitució conté una sèrie d'exigències que l'Administració ha de respectar. Entre aquestes es troba la prohibició d'imposar una sanció administrativa sense la tramitació prèvia d'un procediment, en el qual el presumpte inculpat tingui l'oportunitat d'aportar i proposar les proves i al·legacions que consideri pertinents. El ciutadà gaudeix d'un dret al procediment, la qual cosa implica la impossibilitat que l'Administració sancioni sense respectar els seus tràmits o que n'utilitzi un altre de diferent del previst per a cada cas.

No n'hi ha prou amb l'anterior; segons assenyala la doctrina del TC, també cal que en el procediment quedin garantits els drets fonamentals que, encara que són propis de l'àmbit penal, són aplicables al procediment administratiu sancionador, en ser tots dos exercici del *ius puniendi* de l'Estat, si bé amb peculiaritats pròpies. Encara que aquests drets fonamentals han estat estudiats en un altre mòdul, convé repassar-los pel que fa a la seva incidència en el procediment administratiu sancionador:

1) **Presumpció d'innocència**, establert en l'article 24.2 CE. Representa l'absència de culpabilitat fins que es demostrï que la conducta ha infringit la norma administrativa. És en el si del procediment on l'Administració ha de practicar les actuacions necessàries que trenquin la presumpció d'innocència, i pesa sobre aquesta la càrrega de la prova. Fins que no es demostrï la culpabilitat, el ciutadà gaudeix de la presumpció d'innocència¹. La insuficiència en el resultat de les proves practicades ha de representar un pronunciament absolutori. L'Administració ha de fonamentar la sanció aportant una prova de càrrec suficient per a acreditar l'existència de la infracció. No es pot destruir la presumpció d'innocència mitjançant indicis, sospites de culpabilitat o per mitjà d'una valoració subjectiva del dret sancionador, tot això sense perjudici de l'admissió de la tècnica de les presumpcions en certs casos de frau a la llei².

2) **El dret de defensa**, consagrat en l'article 24.2 CE. El procediment ha de contenir tràmits que garanteixin que el presumpte responsable coneix l'acusació que es formula contra ell. Així, li han de notificar: els fets que se li imputen,

⁽¹⁾ STS 12.12.1989. (núm. 14156/1989. Id Cendoj: 28079130011989103830) Contenciós

⁽²⁾ STS 18.12.1989. (núm. 7427/1989. Id Cendoj: 28079130011989102510l) Contenciós

les infraccions que tals fets puguin constituir, les sancions que se li imposen, la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per a resoldre i de la norma que atribueix tal competència. El procediment ha de permetre al ciutadà formular al·legacions i utilitzar els mitjans de defensa que cregui convenients per a destruir la prova practicada per l'Administració o per a demostrar la pròpia innocència.

3) **El dret a una resolució motivada**, per mitjà del qual es realitzen les restants garanties constitucionals. La motivació implica el deure de l'Administració d'explicar en la resolució quins són els fets provats que ha comès el presumpte infractor i la raó per la qual aquests fets representen la comissió d'una infracció. Permet constatar que la sanció imposada és aplicació proporcionada d'una normativa prèvia i que es correspon amb la conducta il·legal del subjecte infractor.

1.3. Normativa reguladora del procediment sancionador

La Llei 39/2015, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPCA), en la seva disposició addicional 1a., estableix que els procediments especials, entre els quals cita el sancionador social, s'han de regir per les seves lleis espacials i subsidiàriament per la pròpia Llei. Al seu torn, el Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora aprovat pel RD 1398/1993 de 4 d'agost, que regula els aspectes generals del dret administratiu sancionador, disposa³ que solament s'ha d'aplicar de manera supletòria en l'àmbit sancionador de caràcter social.

⁽³⁾Article 1.3

D'aquestes dues normes es desprèn la necessitat d'un bloc legislatiu que reguli el procediment sancionador social al qual complementen les normes esmentades anteriorment. La regulació actual es conté en:

- El capítol VIII LISOS: articles 51 a 54, que tracten de manera succinta principis de tramitació, contingut i notificació de les actes, al·legacions, resolució del procediment i recursos.
- El RD 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social i per als expedients liquidatoris de quotes de la Seguretat Social (RPSL).

1.4. Estructura del procediment sancionador

Qualsevol procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora ha de diferenciar adequadament la fase instructora de la resolutòria, i les ha d'encomanar a òrgans diferents. Es tracta d'un principi de dret penal extrapolat al dret administratiu sancionador, incorporat tant en la LRJA⁴ com en el

⁽⁴⁾Art. 63 LPCA

RD 1398/2003, i que pretén garantir l'objectivitat de l'òrgan que dicta la resolució, que ha de ser diferent del que va efectuar la instrucció, per a evitar que la recerca dels fets pugui influir en la imparcialitat del que decideix.

Aquest principi en l'àmbit social es recull en el RPSL, que conté l'exigència que el procediment considerat íntegrament, s'estructuri, és a dir, es divideixi, en dues fases clarament diferenciades. En primer lloc, **l'activitat inspectora prèvia** en la qual s'emmarca la recerca que desenvolupa l'inspector de treball o el sotsinspector laboral, dirigida a comprovar el compliment de la normativa en l'ordre social i que equival a la instrucció en el procediment ordinari. Si aquesta activitat finalitza amb l'aixecament d'una acta d'infracció, s'iniciaria la segona fase, constituïda pel **procediment sancionador en sentit estricte**, que conclourà amb la imposició o no d'una sanció al subjecte responsable.

Encara que el RPSL distingeixi "l'actuació prèvia" del que després denomina "procediment sancionador" tots dos moments formen part del concepte global de procediment, ja que l'actuació prèvia representa la realització per part de l'administració d'actes d'instrucció que resultaran indispensables per al desenvolupament posterior dels tràmits i, en definitiva, per a arribar a la resolució final. Mitjançant aquesta construcció, la llei compleix l'exigència de separar la instrucció i la resolució sense que la utilització de denominacions no massa afortunades ens hagi de portar a confusió. L'actuació inspectora prèvia forma part del procediment, ja que possibilita l'aportació de dades indispensables per a la conclusió. I el que el RPSL denomina "procediment sancionador" és en realitat una segona fase de tramitació, en què es permet al ciutadà conèixer l'acusació i refutar les imputacions conseqüència de la recerca inspectora. Per això, utilitzem l'expressió "procediment sancionador en sentit estricte" i reservem la de "procediment sancionador en general" per al conjunt de totes dues fases. Ara les estudiarem per separat.

1.5. L'activitat inspectora prèvia al procediment sancionador

Perquè el procediment administratiu sancionador en sentit estricte es pugui iniciar és requisit imprescindible que s'hagi desenvolupat l'anomenada **activitat inspectora prèvia**. Per tal entenem el conjunt d'actuacions fetes per la ITSS destinades a comprovar el compliment de les disposicions legals, reglamentàries i convingudes en l'ordre social⁵.

⁽⁵⁾Article 8.1 RPSL

L'activitat inspectora prèvia comprèn una sèrie d'actes de recerca que duen a terme els inspectors de treball o els sotsinspectors laborals d'acord amb les seves atribucions respectives, per comprovar si s'ha comès una infracció de la normativa social i obtenir les proves necessàries que trenquin la presumpció d'innocència del presumpte responsable.

La competència per a desenvolupar aquesta activitat investigadora s'atribueix **en exclusiva** als inspectors de treball i Seguretat Social i als sotsinspectors laborals en les seves dues escales: d'Ocupació i Seguretat Social i de Seguretat i Salut Laboral, de manera que únicament l'actuació d'aquests funcionaris permet la imposició posterior de la sanció. Per a fer-ho, la llei confereix un conjunt de facultats ampli que ha estat objecte d'estudi en el mòdul corresponent de la ITSS. Tanmateix, aquí insistirem en algun aspecte concret que repercuteix directament en el procediment sancionador en sentit estricte.

Vegeu també

Les funcions i facultats que la llei confereix a inspectors i sotsinspectors s'estudien en el mòdul "La Inspecció de Treball i Seguretat Social".

Comprovacions d'altres organismes

Les comprovacions efectuades per altres organismes públics o privats no poden substituir l'actuació de la ITSS. Aquesta regla té l'excepció següent: els fets comprovats directament pels funcionaris que ostenten la condició d'agents de l'autoritat, continguts en comunicacions que es formulen en l'execució de convenis establerts per a col·laborar amb la ITSS, després que la ITSS els valori i qualifiqui, poden ser adduïts com a prova en els procediments iniciats per aquesta i es tenen per certs, excepte prova en contrari dels interessats⁶.

⁽⁶⁾Art. 16.8 LOITSS

Entre les formes d'iniciació de l'actuació l'article 9.1.c RPSL preveu la denúncia, i en regula les exigències formals. Aquest precepte prossegueix indicant que no s'han de tramitar les següents:

- Les denúncies anònimes
- Les que es refereixen a matèries la vigilància de les quals no correspon a la Inspecció
- Les que manifestament manquin de fonament o resultin intel·ligibles
- Les que coincideixin amb assumptes dels quals conegui un òrgan jurisdiccional

Amb aquesta norma el RPSL estableix una prohibició legal taxativa, de manera que l'actuació inspectora que s'iniciï per una denúncia subsumible en algun dels quatre supòsits transcrits estarà viciada, la qual cosa pot determinar la nul·litat o anul·labilitat posterior del procediment o de la resolució.

Bústia de denúncies de la ITSS

Crida l'atenció la instauració d'una bústia de denúncies de la ITSS, a la qual es poden dirigir els ciutadans de manera anònima. Resulta dubtós que les denúncies enviades per persones que no s'identifiquen a la bústia es puguin utilitzar-se després per a iniciar una actuació inspectora, ja que, per molt que es reconduixin al mecanisme de l'ordre de servei, el seu origen continua essent la denúncia anònima.

La capacitat per a denunciar incompliments laborals és **pública**, la qual cosa significa que qualsevol té dret de comunicar a l'Administració la possible comissió d'una infracció, encara que no li afecti directament. Aquesta opció

legal parteix de la consideració del ciutadà com a subjecte conscient del seu deure cívic que comunica a l'Autoritat les irregularitats que coneix. Però és controvertida, perquè pot tenir efectes indesitjables, que van des de la utilització de la ITSS com a instrument d'amenaça o per a venjances personals, fins a la possibilitat que les persones es constitueixin en "**vigilants**" dels seus veïns, com ha ocorregut en el passat en règims totalitaris. Planteja també problemes jurídics com ara el dret que pugui tenir el denunciador a conèixer quina ha estat la destinació de la seva denúncia o si facilitar aquesta informació representa vulnerar la intimitat del denunciador.

En qualsevol cas, les denúncies de **tercers** no són equiparables a les denúncies dels **interessats**, ja que el règim jurídic que es deriva de les unes i les altres és diferent. Les persones directament afectades, els **interessats**, tenen en el procediment sancionador subsegüent:

- 1) dret d'audiència,
- 2) dret a la notificació de la resolució del procediment,
- 3) dret a la interposició de recursos,
- 4) tenen també dret⁷ a conèixer, a qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments i obtenir còpies de documents continguts.

⁽⁷⁾Aquest últim dret està reconegut en l'article 35.a LRJA, a diferència dels anteriors, que figuren en el RPSL.

En la fase d'investigació el denunciador no pot al·legar la consideració d'interessat a cap efecte, si bé té dret a ser informat de l'estat de tramitació de la seva denúncia, així com dels fets que s'hagin constatat i de les mesures adoptades però únicament quan el resultat de la investigació afecti els seus drets individuals o col·lectius reconeguts per la normativa de la funció inspectora.

El denunciador no interessat no té dret a rebre cap informació sobre el resultat de la seva denúncia. El costum comporta que se li remeti una nota d'agraïment per la seva col·laboració.

Els representants sindicals dels treballadors tenen dret a ser informats de l'estat de la tramitació de les denúncies presentades per aquests en l'àmbit de la seva representació, dels fets que s'hagin constatat i de les mesures adoptades en aquest sentit (art. 20.4 LOITSS).

Sobre qui és **interessat**, l'ordenament social guarda silenci, per la qual cosa ens hem de remetre al que estableix l'article 4 LPCA, que indica que es consideren interessats en el procediment administratiu:

- a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.

b) Els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que s'hi adopti.

c) Aquells que tinguin interessos legítims, individuals o col·lectius, que puguin resultar afectats per la resolució i que es personin en el procediment en tant no hi hagi hagut resolució definitiva.

d) Les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials, que són titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que reconegui la llei.

e) El drethavent de relacions jurídiques transmissibles.

És molt important subratllar que en l'actuació inspectora prèvia el denunciador en cap cas no té la condició d'interessat, per la qual cosa manca dels drets inherents, que solament adquirirà posteriorment si s'inicia el procediment sancionador amb l'acta d'infracció.

Un cop conculsa l'activitat de recerca prèvia, l'**inspector de treball i Seguretat Social** que l'ha dut a terme pot adoptar diferents mesures, segons el resultat de les comprovacions practicades, a saber:

a) **Arxivar les actuacions** perquè no ha constatat l'existència d'infracció o concorre alguna causa que impedeix imposar la sanció (prescripció, desaparició de la persona responsable, etc.).

b) Iniciar procediment sancionador mitjançant l'extensió d'**acta d'infracció**, o si escau, efectuar les actuacions necessàries per a començar el procediment recaptatori de les quotes de Seguretat Social que el subjecte responsable degui, ja sigui mitjançant l'extensió d'**acta de liquidació**, ja sigui mitjançant la **proposta de reclamació de deute**.

c) **Advertir o requerir al subjecte responsable**, en lloc d'iniciar el procediment sancionador, quan "les circumstàncies del cas així ho aconsellin i no es deriven danys i perjudicis directes als treballadors" (art. 49 LISOS). El requeriment se situa fora del procediment sancionador estricte en no estar tipificat com a infracció, sinó només com a criteri d'agreujament segons l'article 39.2 LISOS. Els advertiments o requeriments no són recurribles.

Advertiments o requeriments recurribles

Encara que els advertiments o requeriments no són recurribles, hi ha una línia de decisió en els jutjats d'instància contenciosa administrativa que admet el recurs contra certs requeriments de la ITSS, en entendre que donen per certa la infracció, la qual cosa implica un acte administratiu resolutori.

Vegeu també

Les comprovacions practicades pels inspectors de treball s'estudien en el mòdul "La Inspecció de Treball i Seguretat Social".

d) Quan l'inspector de treball i Seguretat Social o el subinspector laboral de l'escala de Seguretat i Salut Laboral comprovin infracció a la normativa sobre prevenció de riscos laborals, han de **requerir l'esmena de les deficiències observades**, amb independència que iniciï el procediment sancionador mitjançant l'extensió d'acta d'infracció⁸. A diferència de les actuacions d'avertiment, aquest requeriment d'esmena no exclou el procediment sancionador. Com que amb l'acta d'infracció es castiga un comportament infractor passat de l'empresari, mentre que amb el requeriment es pretén que aquest comportament –que està generant un risc per als treballadors– desaparegui en el futur, totes dues mesures són compatibles. El requeriment ha de complir els requisits formals prevists legalment i no és recurrible.

⁽⁸⁾Articles 7.1 LOITSS, 43 LPRL i 11.2 RPSL

e) **Ordenar la immediata paralització dels treballs** que impliquin un risc greu i imminent per a la seguretat i la salut dels treballadors. Es tracta d'una mesura cautelar que pretén evitar l'accident de treball. No exclou que es pugui estendre simultàniament acta d'infracció.

De les actuacions de comprovació dutes a terme pels subinspectors laborals d'ambdues escales poden derivar-se'n les conseqüències anteriors, amb la precisió que els expedients sancionadors que s'iniciïn s'han de referir al seu àmbit material de competències.

Entre totes les possibles conseqüències de l'actuació inspectora prèvia exposades, solament aquelles que impliquin l'extensió d'una acta d'infracció o una acta de liquidació o una proposta de reclamació de deute implicaran l'aplicació de les regles que exposarem a continuació. Per als altres casos, l'actuació de l'Administració conclou en aquest punt.

1.6. El procediment sancionador en sentit estricte

Tal com s'acaba d'exposar, no sempre l'activitat inspectora prèvia desemboca en el procediment sancionador, encara que el procediment solament es pot iniciar després d'una actuació inspectora prèvia. Abordarem ara la segona fase del procediment general per a la imposició de sancions en l'ordre social, que hem denominat **procediment sancionador en sentit estricte**, per distingir-lo del procediment sancionador en general, que comprèn també l'actuació inspectora prèvia.

1.6.1. Inicio: l'acta d'infracció

El procediment sancionador en sentit estricte **s'inicia** sempre d'ofici amb l'acta d'infracció que aixeca la ITSS en finalitzar l'actuació inspectora prèvia⁹.

⁽⁹⁾Article 52 LISOS i 13 RPSL

Concepte d'acta d'infracció

Les actes d'infracció són documents públics administratius en els quals es recullen determinats fets constatats pel funcionari que va efectuar l'actuació prèvia de comprovació i que representen la imputació d'una falta administrativa en l'ordre social al subjecte responsable. L'acta d'infracció documenta els fets presumptament constitutius de la infracció i serveix de plec de càrrecs.

Contingut de l'acta d'infracció

L'acta d'infracció, com a document acusatori, ha de contenir¹⁰:

⁽¹⁰⁾Article 53 LISOS i 14 RPSL

a) Les dades d'identificació del presumpte subjecte infractor: nom i cognoms o raó social, domicili, activitat, DNI o NIF i codi de compte de cotització a la Seguretat Social. Si concorre responsabilitat solidària o subsidiària, s'ha de fer constar, juntament amb els seus fonaments fàctics i jurídics i les dades d'identificació dels responsables solidaris o subsidiaris.

b) Els fets comprovats per l'actuant rellevants per a la tipificació de la infracció, els mitjans utilitzats per a l'esclarament, els criteris en què es fonamenta la graduació i si l'actuació inspectora s'ha fet mitjançant visita, compareixença o per expedient administratiu.

c) La infracció presumptament comesa amb expressió dels preceptes vulnerats i la qualificació. Si en l'actuació es consideren diverses infraccions corresponents a la mateixa matèria, s'han d'acumular en una sola acta. No escau tal acumulació:

- quan es tramitin simultàniament actes d'infracció i de liquidació pels mateixos fets;
- quan concorrin supòsits de responsabilitat solidària o subsidiària; i
- quan les infraccions estiguin relacionades causalment amb un accident de treball o malaltia professional.

Aquesta regla està continguda en l'article 16 RPSL, que a més especifica quines són les matèries les infraccions de les quals s'han d'acumular. Així, cal estendre una sola acta per a totes les infraccions comeses en cadascuna de les matèries següents:

- Relacions laborals
- Prevenció de riscos laborals
- Seguretat Social
- Col·locació i ocupació
- Emigració i moviments migratoris
- Treball d'estrangers

- Obstrucció

d) El nombre de treballadors de l'empresa i el nombre d'afectats per la infracció, quan tal dada tingui rellevància.

e) La proposta de sanció, la graduació i quantificació total i les sancions accesoris que escaiguin.

f) L'òrgan administratiu competent per a resoldre i el termini per a presentar al·legacions.

g) La identificació i signatura del funcionari que aixeca a l'acta. En cas que la promogui un sotsinspector laboral i calgui el visat d'un inspector, ha de constar aquest visat.

h) Data de l'acta d'infracció.

Visat d'un Inspector

En general el visat d'un inspector de l'acta promoguda per un sotsinspector escau en actes esteses per infraccions sancionades amb multa superior a 300,51 €.

Efectes de l'acta d'infracció. Valor probatori. La presumpció de certesa

L'acta d'infracció produeix importants efectes dins del procediment. En permet la seva iniciació, constitueix el plec de càrrecs que informa al presumpte responsable de l'acusació i gaudeix d'un valor probatori privilegiat.

La falta d'algun dels requisits de l'acta repercuteix sobre els seus efectes, i pot implicar segons els casos, la nul·litat de ple dret de l'acta, l'anul·labilitat o, encara conservant la validesa, que perdi el seu valor probatori especial.

En què consisteix aquest valor probatori privilegiat de les actes d'infracció? Els articles 52.3 TRLISOS, 23 LOITSS i 15 RPSL estableixen que les actes d'infracció que s'estenguin respectant els requisits legals tenen **presumpció de certesa** respecte dels fets constatats que reflecteixin, sense perjudici de les proves que puguin aportar els interessats. Així mateix, gaudeixen d'aquesta presumpció els fets relatius a les actuacions de comprovació de les condicions materials o tècniques de seguretat i salut recollides en els informes dels funcionaris tècnics als quals es refereix l'article 9.2 LPRL i els fets ressenyats en els informes emesos per la ITSS com a conseqüència de les seves comprovacions.

La denominada **presumpció de certesa** consisteix a entendre que els fets reflectits en les actes d'infracció i en els informes són certs, sense perjudici que es provi el contrari.

Aquesta qüestió ha estat molt debatuda en la doctrina i la jurisprudència. Es tracta d'un dels problemes principals del dret administratiu sancionador relacionat amb nombroses qüestions, com la culpabilitat, l'autotutela de l'Administració i particularment amb la presumpció d'innocència de l'article 24.2 de la CE.

La seva constitucionalitat es fonamenta en el principi d'eficàcia administrativa, reconegut en l'article 103.1 CE. La presumpció de certesa agilitza l'activitat de l'Administració i redueix l'excessiva onerositat que representa la càrrega de la prova. El TC¹¹ qualifica aquesta presumpció com a beneficiosa, en "no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor" i afegeix que és convenient dotar de més eficàcia a l'aparell repressiu en relació amb aquest tipus de conductes.

(11)STC 76/1990 de 26 d'abril, referida a una inspecció tributària però extrapolable a l'ordre social (BOE 30 de maig)

L'encaix en la CE de la presumpció de certesa segons la doctrina constitucional es pot resumir partint del principi general que la presumpció d'innocència regeix en la imposició de qualsevol sanció administrativa, la qual cosa implica que la càrrega de la prova correspon a qui acusa i que la insuficiència de les practicades ha de representar un pronunciament absolutori. Les actes són un mitjà de prova privilegiat fonamentat en el seu caràcter de document públic estès per funcionaris en l'exercici de les seves atribucions. D'aquest caràcter i de la imparcialitat de l'agent públic que les aixeca es desprèn que els fets que s'han constatat i que s'hi reflecteixen es presumeixen certs, i ha de ser l'interessat qui els desvirtuï. És a dir, l'acta d'infracció conté just la prova que l'Administració practica per acreditar la comissió dels fets que constitueixen la infracció. Com que les actes poden cedir davant altres evidències que condueixin a conclusions diferents, aquesta tècnica no és contrària a la presumpció d'innocència. L'objectivitat del funcionari públic que, en l'exercici de la competència que la llei li confereix, verifica els fets que després, amb les degudes garanties, transcriu en l'acta d'infracció, comporta que l'Administració ha complert amb la càrrega de provar la comissió de la infracció.

Les actes són un primer mitjà probatori dels fets, subordinat al principi de lliure valoració de la prova. La seva força va més enllà de la d'una simple denúncia perquè han de ser tingudes en compte en via judicial, sense necessitat de repetir l'activitat de càrrec practicada en l'expedient administratiu. Ara bé, no gaudeixen de més rellevància que la resta de mitjans de convicció admesos en dret, per la qual cosa no han de prevaler enfront d'altres evidències que condueixin a conclusions diferents, ni poden impedir que el jutge fonamenti la seva decisió sobre la base d'una valoració del conjunt del procés judicial.

Tot això porta a la conclusió que la presumpció de certesa de les actes d'infracció no és contrària al dret fonamental a la presumpció d'innocència.

Finalment, cal destacar que la presumpció de certesa té **limitacions**. D'una banda, com ja es va dir, queda condicionada al fet que l'acta **reuneixi tots els requisits** exigits legalment. D'una altra, solament s'estén als **fets** comprovats directament pel funcionari, i en queden fora les qualificacions jurídiques, els judicis de valor i les opinions. Ara bé, no podem inferir que per aquest motiu hi hagi una prohibició d'aplicar al dret sancionador la tècnica de les presumpcions i de la prova indiciària que ha estat admesa en nombroses sentències del TS, sobretot en infraccions referides a connivència o frau, en les quals s'ha conclòs que, davant la dificultat amb la qual es troba l'Administració per a obtenir una prova directa de la comissió de la infracció produïda solapadament, i per evitar la impunitat, ha de resultar suficient una prova indiciària, sempre que el resultat a què s'arribi s'obtingui segons les regles del criteri humà i partint d'uns fets demostrats, tal com preveu l'article 1253 CC¹².

⁽¹²⁾Entre moltes altres, STS concencions administratiu 18.10.88 (núm. 7236/1988, Id Cendoj: 28079130011988103095) o STS 13.10.92 (núm. 17823/1992. Id. Cendoj 28079130011992105774)

1.6.2. Tramitació de l'expedient sancionador

Entenem per tramitació de l'expedient sancionador la sèrie d'actes previstos per l'ordenament jurídic que, després de l'acta d'infracció, permeten arribar a la resolució. L'ordenació d'aquests actes correspon a l'òrgan competent per a resoldre¹³.

⁽¹³⁾Article 18 RPSL

La tramitació comença amb la notificació de l'acta d'infracció en el termini dels deu dies hàbils següents al final de l'actuació inspectora prèvia, entenent per tal la data de l'acta d'infracció. Es dirigeix al subjecte responsable i hi ha de constar l'advertiment que es podran formular al·legacions.

Sobre la manera de practicar les notificacions, l'article 22 RPSL indica que les corresponents al procediment sancionador o liquidatori s'han d'ajustar al que disposen els articles 40 a 46 de la LPCA, que estableixen, resumidament:

- 1) Les notificacions s'han de practicar per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la recepció per l'interessat, i també de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat.
- 2) L'acreditació de la notificació efectuada s'ha d'incorporar a l'expedient.
- 3) Quan la notificació es practiqui al domicili de l'interessat, en cas de no trobar-se present se'n pot fer càrrec qualsevol persona que s'hi trobi i faci constar la seva identitat.

L'OESS/1892/2013 de 8 d'octubre, regula el tauler d'edictes de la ITSS i indica que està inclòs en la seu electrònica del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, i que és el mitjà oficial de notificació dels actes administratius dictats en l'àmbit de la ITSS en els supòsits següents:

- 1) Quan els interessats en el procediment siguin desconeguts.
- 2) Quan s'ignori el lloc de la notificació o el mitjà pel qual s'ha de practicar.
- 3) Quan, un cop intentada la notificació, aquesta no s'hagi pogut realitzar.

La notificació es publica en el tauler d'edictes de la ITSS i, un cop transcorreguts 20 dies naturals, s'entendrà que ha estat practicada, la qual cosa implicarà que es pot continuar el procediment i s'inicia el còmput dels terminis per a la interposició de les reclamacions i recursos que escaiguin.

Un cop notificada l'acta, el presumpte responsable disposa de 15 dies hàbils – comptats des del següent al de la notificació– per a formular les al·legacions que consideri pertinents, acompanyant la prova oportuna. Els imputats tenen dret a examinar l'expedient administratiu sense més excepcions que les necessàries per a assegurar la confidencialitat de l'origen de l'actuació, quan concorri el deure de sigil. Amb això, s'haurà donat compliment al tràmit d'audiència.

En el cas que no es presentin al·legacions, l'expedient passa directament a l'autoritat competent per a resoldre.

Si es formulen al·legacions dins del termini establert, l'òrgan que resol pot recaptar informe ampliador de l'inspector o sotsinspector responsable de l'actuació. Aquest informe serà preceptiu quan en les al·legacions:

- 1) s'invoquin fets o circumstàncies diferents dels reflectits en l'acta,
- 2) s'al·legui insuficiència del relat fàctic, o
- 3) s'addueixi indefensió.

L'informe s'ha d'evacuar en el termini màxim de quinze dies i ha de valorar les proves aportades o practicades i les al·legacions, i també contenir una proposta definitiva de resolució, que en cap cas no serà vinculant.

Després de les al·legacions, i si escau l'informe del funcionari que va estendre l'acta, acaba la tramitació de l'expedient sancionador, tret que de les actuacions practicades es desprengui l'existència de fets diferents als incorporats inicialment en l'acta. Si això ocorre, l'òrgan competent per a resoldre ha de donar nova audiència a l'interessat en el termini de vuit dies hàbils. Si vol, el subjecte responsable pot presentar nou escrit d'al·legacions en el termini de tres dies més. Després, l'expedient queda vist per a resolució.

Hi ha dos casos en els quals es pot produir la suspensió del procediment i quedar ajornada la resolució, fins que desaparegui la causa de suspensió. Són els següents:

- Si l'òrgan instructor entén que els fets poden ser constitutius de delictes. Llavors s'ha d'abstenir de seguir el procediment i ha de passar el tant de culpa a l'òrgan judicial competent o remetre les actuacions al Ministeri Fiscal. La resolució queda condicionada a la conclusió del procediment penal
- Si s'inicia el procediment d'ofici davant l'òrgan jurisdiccional social en els supòsits previstos en l'article 149 LRJS, que es tractaran més endavant.

1.6.3. Resolució

La **resolució** és la forma normal d'acabar el procediment sancionador. És l'acte definitiu en el qual l'òrgan competent decideix l'existència o no de responsabilitat i la imposició de la sanció que escaigui. Està regulada en els articles 18 a 20 RPSL i s'ha de dictar en el termini de 10 dies comptats des que va finalitzar la tramitació de l'expedient.

La resolució ha de ser motivada¹⁴ i ha de decidir sobre totes les qüestions plantejades. Pot confirmar, modificar o deixar sense efecte l'acta d'infracció. En aquest últim cas no ha d'imposar la sanció, ha d'ordenar l'arxivament de l'expedient i l'aixecament de les mesures de caràcter provisional proposades. Pot acordar també l'anul·lació quan l'acta manqui dels requisits imprescindibles per a assolir la seva fi o doni lloc a la indefensió dels interessats.

⁽¹⁴⁾Article 20 RPSL

La resolució s'ha de notificar al subjecte responsable en la forma prevista en l'article 21 RPSL, i ha de de contenir:

- 1) el text íntegre,
- 2) indicació de si la interlocutòria és o no definitiva en via administrativa,
- 3) la sanció principal i les accessòries que s'imposin,
- 4) els recursos que escaiguin,
- 5) l'òrgan administratiu o judicial davant el qual s'han de presentar, i
- 6) el termini per a interposar-los.

Quan s'imposin sancions pecuniàries la notificació també ha de contenir:

- 7) l'import per ingressar;

8) el termini, lloc i forma del pagament, i

9) la prevenció dels recàrrecs que es puguin reportar.

1.6.4. Òrgans competents per a resoldre

Quant a la determinació de l'òrgan que té competència per a dictar la resolució, l'article 48 LISOS i el 4 RPSL estableixen un complex sistema que ha estat objecte de reiterades reformes derivades del traspàs de competència en matèria sancionadora a les CA i dels dubtes que tradicionalment ha suscitat la decisió de quin és l'òrgan que s'ha de pronunciar en matèria de Seguretat Social. La LOITSS, en la seva disposició final I, torna a modificar l'art. 48 LISOS lligant l'entrada en vigor d'aquest nou redactat al seu desenvolupament reglamentari, la qual cosa suposarà amb tota probabilitat una modificació del règim que s'exposa. D'aquests preceptes es dedueix que per a resoldre aquesta qüestió caldrà tenir en compte:

- Si la competència material és de l'Administració de l'Estat o de la comunitat autònoma
- La quantia de la sanció per imposar.

Distingirem:

1) En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, la competència per a sancionar en raó de la quantia correspon als tipus següents:

- L'autoritat a escala provincial, fins a 31.000 € o fins a 40.985 € quan la infracció sigui en matèria de prevenció de riscos laborals;
- El director general competent, fins a 62.500 € o fins a 123.000 € en prevenció de riscos laborals;
- El ministre d'Ocupació i Seguretat Social fins a 125.000 € o fins a 409.900 € en matèria de prevenció de riscos laborals;
- El Consell de Ministres, a proposta del d'Ocupació i Seguretat Social, a partir de 125.001 € o fins a 819.780 € quan es tracti de prevenció de riscos laborals.
- En matèria de cooperatives, quan la competència sigui estatal, l'autoritat competent per a resoldre és:
 - L'òrgan directiu del qual depengui el Registre de societats cooperatives: sancions fins a 7.600 €.
 - Al ministre d'Ocupació i Seguretat Social: sancions fins a 37.920 € i la desqualificació de la cooperativa.

L'autoritat competent per a sancionar en l'àmbit provincial en l'Administració de l'Estat és:

a) Infraccions en matèria de Seguretat Social regulades en la secció primera del capítol III LISOS: correspon a la direcció provincial TGSS, a la direcció provincial de l'Institut Nacional de la Seguretat Social, de l'Institut Social de la Marina, o la del Servei d'Ocupació Pública Estatal, segons si la infracció comesa afecta un organisme o l'altre, en els termes detallats en l'article 4 RPSL.

b) Quan es practiquin actes d'infracció i liquidació de quotes pels mateixos fets, l'òrgan competent per a sancionar és la direcció provincial de la Tresoreria General de la Seguretat Social.

c) Sancions en matèria d'estrangeria: segons el que s'estableix en l'article 55.2 de la LO 4/2000 sobre drets dels ciutadans estrangers a Espanya, l'autoritat competent per a imposar la sanció quan està atribuïda a l'Administració General de l'Estat és el subdelegat del Govern a la província o el delegat en les comunitats uniprovincials.

d) En aquells casos en què no s'hagi atribuït a altres òrgans, la competència per a resoldre correspon als caps provincials de la ITSS.

2) L'exercici de la potestat sancionadora de les infraccions de l'ordre social, quan correspongui a l'Administració de les Comunitats Autònomes, l'han d'exercir òrgans que determini cadascuna.

3) És Administració competent per a resoldre l'expedient sancionador iniciat per **una acta d'obstrucció** la que ho sigui per raó de la matèria objecte de l'actuació concreta de la ITSS. Quan la matèria sigui competència de l'Estat, si per raó de la seva quantia correspon resoldre a l'autoritat provincial, l'ha d'assumir el cap de la ITSS. Si per la quantia l'òrgan que resol ha de ser una direcció general, la competent és la Direcció General de la ITSS, que ha de dilucidar també els recursos d'alçada presentats contra les resolucions dictades pels caps d'inspecció provincial. Si l'atribució resolutòria correspon a les CA, l'han d'exercir els òrgans que determinin aquestes.

4) Quant al cas **específic de Catalunya**, és una comunitat amb importants competències traspassades en matèria sancionadora social. Els òrgans que tenen atribuïda la capacitat de resoldre estan regulats en el Decret 127/2007 de 5 de juny (DOGC 7 de juny) sobre distribució de la potestat sancionadora entre els òrgans de la Generalitat de Catalunya, que estableix l'esquema d'atribucions següent:

a) Per a les infraccions **en matèria laboral i d'obstrucció a la tasca inspectora** quan es tracti de matèries de competència seva:

- El director dels Serveis Territorials del Departament de Treball: sancions fins a 6.250 €.
- El director general de Relacions Laborals: sancions fins a 100.005 €.
- El conseller de Treball: sancions fins a 150.000 €.
- El Govern de la Generalitat: sancions fins a 187.515 €.

b) Quan les infraccions siguin competència de la Generalitat de Catalunya i es refereixin a la **matèria de prevenció de riscos laborals**, l'autoritat que té atribuïda la competència sancionadora és:

- El director dels Serveis Territorials del Departament de Treball: sancions fins a 20.490 €.
- El director general de Relacions Laborals: sancions fins a 409.890 €.
- El conseller de Treball: sancions fins a 600.000 €.
- El Govern de la Generalitat: sancions fins a 819.780 €.

c) Es troba transferida a la comunitat autònoma catalana, amb efectivitat des de l'1 d'octubre de 2009, la competència de les **autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè de les persones estrangeres que desenvolupin una relació laboral a Catalunya**. Per aquest traspàs, corresponen a la Generalitat les funcions relatives a la imposició de les sancions per les infraccions que es cometin en aquest àmbit. Els òrgans competents són, d'acord amb el Decret 127/2007, modificat pel Decret 149/2009, de 29 de setembre, els següents:

- Sancions per infraccions lleus i greus: els directors dels Serveis Territorials de Treball
- Sancions per infracció molt greu: el director general de Relacions Laborals del Departament de Treball.

d) La competència sobre tot el que es refereix a regulació de les **societats cooperatives està traspasada a Catalunya**. El règim jurídic per a aquestes entitats es troba en la Llei 18/2002, de 5 de juliol, de la Generalitat, que aprova la Llei de cooperatives catalanes. S'hi preveu el règim sancionador en l'ordre social per infraccions comeses per aquestes persones jurídiques, de la qual cosa s'infereix que a Catalunya les autoritats competents per a imposar les sancions per infraccions en l'ordre social són:

- Els delegats territorials del departament competent en la matèria: sancions fins a 600 €.
- El director general competent en la matèria: sancions fins a 3.000 €.
- El conseller competent en la matèria: sancions fins a 30.000 €.
- El Govern, a proposta del conseller competent: sancions fins a 60.000 € o desqualificació.

5) En els supòsits d'acumulació d'infraccions previstes en l'article 16 RPSL, l'òrgan sancionador competent per a resoldre la totalitat de les infraccions és el que pugui imposar la de més quantia, tret que se'n disposi el contrari expressament.

6) Del règim exposat s'exceptuen les sancions per imposar a treballadors, beneficiaris o sol·licitants de prestacions, que s'abordaran en tractar sobre les especialitats procedimentals per a aquests subjectes responsables.

1.6.5. La caducitat del procediment sancionador

El procediment pot acabar també, de manera anormal, per **caducitat**. La caducitat en el procediment sancionador es produeix per la falta de resolució expressa de l'Administració en el termini establert legalment.

Convé aclarir que aquesta caducitat és diferent de l'explicada per a l'actuació inspectora prèvia. De fet, en el conjunt de tot el procediment sancionador hi ha dos terminis de caducitat aplicables a dos moments diferents: el de l'actuació inspectora prèvia i el que pot concórrer en el procediment sancionador en sentit estricte, al qual ens referim ara.

La caducitat en el procediment sancionador opera pel transcurs de sis mesos comptats des de la data de l'acta¹⁵. No computen a aquests efectes:

- 1) les interrupcions imputables als interessats,
- 2) les suspensions derivades de l'inici d'actuacions penals,
- 3) quan es remetin les actuacions al jutjat social sobre la base del procediment d'ofici.

Amb la caducitat es persegueix una actuació administrativa ràpida i diligent. Per tant, quan la prolongació de l'actuació es degui al presumpte responsable aquesta conducta no pot redundar en benefici seu. La caducitat no s'ha de convertir en un mecanisme que premii l'incompliment de l'infractor o mitjançant el qual es pugui aconseguir indegudament la impunitat. Aquest és el fonament de la primera de les excepcions exposades. Quant a les altres dues, tenen a veure amb el fet que la paralització no és imputable al comportament negligent de l'Administració, sinó que es produeix per imperatiu legal derivat de l'obligatorietat de la intervenció jurisdiccional.

Un procediment administratiu caducat no pot donar lloc a l'extensió d'acta d'infracció ni de liquidació. A més la caducitat implica:

⁽¹⁵⁾Article 20.3 RPSL. Sobre el còmput d'aquesta caducitat vegeu STS de 12.11.2001 (STS 8781/2001, Id Cendoj 28079130042001100426), Contenciós

- Que el procediment caducat no hagi interromput el còmput dels terminis de prescripció de la infracció comesa o de les quotes pendents d'ingrés. L'inici d'una actuació inspectora representa la interrupció de la prescripció, tant de les possibles infraccions, com dels deutes de Seguretat Social existents; ara bé, si el procediment caduca, la interrupció desapareix, serà com si mai no hagués existit¹⁶.
- El fet que el procediment caduqui no impedeix (tret que la infracció hagi prescrit) promoure noves actuacions de comprovació referents als mateixos fets i estendre, si escau, les actes corresponents, ja que la caducitat no afecta el fons de l'assumpte, sinó que es tracta solament d'una garantia procedimental. A aquests efectes, el RPSL confereix a les actuacions prèvies caducades el caràcter d'antecedent i en permet la incorporació a la nova actuació, la qual cosa implica que no és necessari tornar a repetir totes les comprovacions que ja es van fer.
- La caducitat representa la possibilitat d'investigar la responsabilitat en la qual pugui haver incorregut el funcionari responsable.

⁽¹⁶⁾Article 92,3 LRJA

Doctrina sobre caducitat

Sobre la caducitat en general i sobre la incorporació d'antecedents resulta molt interessant la doctrina assentada per la STS 6.11.2012, Sala Contenciosa (núm. 7169/2012, Id Cendoj: 28079130042012100706).

Activitat 1

Repasseu el concepte i el funcionament general de la prescripció en els articles 1961, 1969, 1972 i 1973 del CC. Relacioneu aquests preceptes amb els articles 24 LGSS i 4 LISOS.

Activitat 2

Analitzeu els articles 21.4 LOITSS, 8.2 i 20.3 RPSL i 17 ROFITSS i sobre la base d'això elaboreu un esquema en el qual constin els dos tipus de caducitat que poden concórrer en el procediment sancionador, assenyalant les coincidències i les diferències entre tots dos en aspectes tals com: *dies a quo*, durada, suspensió, efectes, moment en el qual s'aprecia, etc.

1.6.6. Cosa resolta

Raons de seguretat jurídica i l'aplicació del principi *non bis in idem* determinen que les resolucions administratives fermes recaigudes en el procediment sancionador tinguin els efectes de **cosa resolta**, de manera que no es pugui sancionar una altra vegada per raons idèntiques.

En aquest sentit, l'article 7.4 RPSL veta la possibilitat de sancionar de nou pels mateixos fets que hagin estat objecte de resolució, quan concorri identitat de subjectes, fets i fonament. Aquesta regla té una excepció: quan la resolució sancionadora mateixa reculli expressament la possibilitat d'iniciar nou expedient i a més l'infractor persisteixi de manera continuada en els fets sancionats. La concurrència d'aquests dos requisits permetrà l'inici de noves actuacions. Una altra solució atorgaria a l'empresari, que ja ha estat sancionat en una ocasió, "patent de cors" per a persistir indefinidament en la seva conducta, la qual cosa és contrària a la finalitat última de la branca social del dret.

1.7. Especialitats del procediment sancionador

Hi ha una sèrie de supòsits en els quals, per raons de diversa índole, la normativa estableix regles de procediment diferents de les descrites. Amb això es persegueix l'adequació del procediment sancionador a les seves finalitats. A continuació examinarem aquestes especialitats.

1.7.1. Procediment sancionador per actuació prèvia de funcionaris tècnics habilitats per les CA amb competència en execució de legislació laboral

A més dels inspectors de treball i dels subinspectors laborals de l'escala de Seguretat i Salut Laboral, en algunes CA també tenen competències en matèria de prevenció de riscos certs **funcionaris tècnics** de la comunitat que poden complementar l'actuació inspectora, dictaminen sobre aspectes no jurídics de la prevenció de riscos laborals (mesures, avaluacions tècniques, factors físics i químics, etc.) i exerceixen funcions d'assessorament, informació i comprovadores de les condicions de seguretat i salut en les empreses. L'article 9.2 LPRL prescriu que l'Administració General de l'Estat i la de les CA han d'adoptar mesures que garanteixin la col·laboració entre els funcionaris que tinguin atribuïdes aquestes funcions i els inspectors de treball i Seguretat Social.

A **Catalunya** aquestes funcions estan encomanades a tècnics habilitats de la Generalitat, segons la regulació recollida en el Decret 12/2006 de 31 de gener (DOGC de 2 de febrer), que encomana a la Direcció General de Relacions Laborals la potestat d'habilitar funcionaris de la Generalitat a aquests efectes, respectant els termes i les formalitats establertes en aquesta norma.

El desenvolupament reglamentari dels preceptes esmentats està contingut en el títol IV ROFITSS i en el capítol VIII RPSL; exposem a continuació un resum del seu règim jurídic.

L'àmbit d'actuació d'aquests funcionaris públics es refereix a les condicions tècniques i materials de seguretat en el treball. Han de disposar de l'habilitació escaient de l'autoritat autonòmica competent. Les seves actuacions es desenvolupen de manera programada mitjançant visita als centres i llocs de treball i compareixença posterior de l'investigat, i estan subjectes als terminis de caducitat generals; han de deixar constància del desenvolupament en el llibre de visita de la ITSS o el document que el substitueixi.

Funcionaris públics

Els funcionaris públics als quals ens referim en general són els tècnics en prevenció de riscos laborals de cada CA o els tècnics de l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball de les ciutats de Ceuta i Melilla.

Com a resultat de la seva activitat, els tècnics habilitats poden:

- Requerir per escrit a l'empresari perquè esmeni les deficiències que hagin observat. Si el risc és greu i imminent i l'empresari no l'esmena, ho han de posar urgentment en coneixement de la ITSS perquè s'adoptin les mesures de paralització o cautelars corresponents.

- Quan hagin efectuat un requeriment d'esmena i després es constati l'existència d'infracció perquè s'ha incomplert, ho han de posar en coneixement de la ITSS mitjançant informe en el qual s'han de recollir els fets comprovats, a l'efecte que s'aixequi l'acta d'infracció corresponent. En aquest cas, l'actuació investigadora prèvia l'ha efectuada el funcionari tècnic i no l'inspector.

L'acta estesa per l'inspector de treball ha de respectar el contingut general de les actes d'infracció amb les particularitats següents:

- Ha d'esmentar expressament que es tracta d'una acta dels fets de la qual han estat comprovats per un tècnic habilitat i ha d'indicar que s'actua per expedient administratiu.
- Ha de contenir la identificació del tècnic que va emetre l'informe, amb expressió de la seva habilitació.
- El relat dels fets ha de ser el de l'informe d'acord amb la comprovació efectuada pel tècnic.
- Ha d'incloure la data i el contingut del requeriment d'esmena i la data en la qual se'n va comprovar l'incompliment.

1.7.2. Deutes en matèria de Seguretat Social

Encara que en sentit estricte no formen part del procediment sancionador, és necessari abordar una de les conseqüències més freqüents de l'actuació inspectora: la comprovació que el subjecte investigat té deutes amb el sistema de Seguretat Social. Quan es produeix aquesta circumstància, la ITSS ha d'actuar en els termes previstos en l'article 34 LGSS i segons el procediment establert en l'article 29 seg. RPSL. D'aquestes normes es desprèn que s'han d'efectuar alguna de les actuacions que indiquem en els subapartats següents.

Actes de liquidació

L'acta de liquidació és el document administratiu que la ITSS ha d'utilitzar per a iniciar el procediment de recaptació de quotes en els casos previstos legalment.

Article 34 LGSS

Els casos previstos per a iniciar el procediment de recaptació de quotes són els recollits en l'article 31 LGSS:

- a) Deutes per falta de cotització derivats de falta d'afiliació/alta de treballadors.

- b) Deutes per diferències de cotització per a treballadors donats d'alta, resultin o no directament dels documents de cotització transmesos o presentats, dins o fora de termini.
- c) Derivació de responsabilitat de l'obligat al pagament, independentment de la causa
- d) Deutes per aplicació indeguda de bonificacions en les cotitzacions.

Les actes de liquidació les estén l'inspector o sotsinspector laboral de l'escala d'Ocupació i Seguretat Social que comprovi l'existència del deute. Han de contenir els requisits següents¹⁷:

⁽¹⁷⁾Article 32 RPSL

- 1) El règim de Seguretat Social en el qual s'hagi originat el deute.
- 2) Les dades d'identificació del deutor principal (nom, domicili, activitat, codi de compte de cotització, etc.) i del responsable solidari si n'hi ha, especificant els fonaments jurídics i fàctics de la responsabilitat.
- 3) Els fets comprovats pel funcionari que motiven la liquidació i els elements de convicció dels quals ha disposat, que han d'estar descrits amb la precisió suficient.
- 4) Les disposicions infringides i els preceptes vulnerats.
- 5) Les dades que serveixin de base per a calcular el dèbit: període del descobert, relació nominal de treballadors, bases i tipus de cotització aplicats.
- 6) En els supòsits de responsabilitat solidària i subsidiària en la contractació d'obres o serveis¹⁸ les actes de liquidació han de contenir la identificació dels treballadors que hagin prestat serveis en execució de la contracta o els criteris utilitzats per a la imputació del deute, si la identificació d'aquests treballadors no és possible.
- 7) L'import principal del deute, i, si escau, els recàrrecs, interessos i costos, i la suma total d'aquests conceptes.
- 8) La indicació de l'entitat amb la qual l'empresa té concertada la cobertura de la contingència d'accident de treball i malaltia professional.
- 9) La indicació de si, pels mateixos fets, es practica o no acta d'infracció.
- 10) La identitat del funcionari que estén l'acta de liquidació amb la seva signatura i, si escau, signatura de l'inspector que la conformi amb el visat.
- 11) La indicació expressa de la possibilitat d'al·legacions, a les quals es poden acompanyar les proves escaients.
- 12) La data de l'acta.

⁽¹⁸⁾Previstos en l'article 42 ET

Les actes de liquidació esteses amb aquests requisits gaudeixen de presumpció de certesa en els termes descrits per a les actes d'infracció.

Pel que fa a la determinació de la quantia del deute, les actes de liquidació es basen en la retribució real que el treballador percebi o en la que tingui dret a percebre en cas de ser superior, tal com estableix l'article 35 LGSS en relació amb el 147 del mateix text. Ara bé, si la ITSS es veu en la impossibilitat de conèixer l'import real de la retribució percebuda pel treballador, l'ha d'estimar prenent la mitjana entre la màxima i la mínima corresponents al grup de cotització d'aquell.

Les actes de liquidació de quotes les ha de notificar la ITSS als subjectes responsables, i també als treballadors interessats, i els ha de conferir termini per a efectuar les al·legacions que considerin oportunes. També s'han de notificar a la TGSS. Abans del venciment del termini d'al·legacions els interessats poden ingressar el deute, justificant el pagament davant la ITSS.

Si es formulen al·legacions, es pot sol·licitar informe ampliador a l'inspector o sotsinspector que va estendre l'acta. Després d'aquests tràmits el cap de la unitat especialitzada de Seguretat Social de la ITSS ha d'efectuar proposta de resolució, que ha de contenir l'elevació a definitiva de la liquidació practicada, o bé la modificació o anul·lació. En la proposta de resolució han de constar de manera motivada els fets provats i la qualificació jurídica.

La proposta s'ha d'enviar a l'òrgan competent de la TGSS, que ha de dictar resolució confirmant la liquidació, la modificarà o l'anul·larà. La resolució s'ha de notificar als interessats. El termini màxim per a resoldre els expedients liquidatoris de quotes no pot ser superior a sis mesos, comptats des de la data de l'acta fins el dia en què es dicti la resolució. Opera la caducitat en els termes establerts per al procediment sancionador per actes d'infracció.

Contra la resolució que dicti la TGSS escau recurs d'alçada davant el superior jeràrquic de l'òrgan que va dictar la interlocutòria. Els imports assenyalats en les actes, siguin o no objecte de recurs d'alçada, s'han de fer efectius en la TGSS abans de l'últim dia del mes següent al de la notificació. Si no s'ingressen començarà el procediment de constrenyiment, tret que se'n garanteixi el pagament mitjançant algun dels mecanismes previstos reglamentàriament (aval bancari, consignació, hipoteca, etc.).

La resolució del recurs d'alçada esgota la via administrativa, i contra aquesta es pot interposar recurs contenciós administratiu.

Activitat 3

Compareu les regles del procediment sancionador que s'han de seguir per a imposar una acta d'infracció amb el que hem descrit fins ara per a estendre actes de liquidació. Analitzeu tots dos procediments des de l'inici en la recerca inspectora prèvia i destaqueu-ne les diferències que hi ha.

Mitjans de garantia del pagament

Els mitjans de garantia del pagament del deute en matèria de seguretat social estan previstos en els articles 28 i 29 del RD 1415/2004, Reglament general de recaptació de quotes a la Seguretat Social.

Propostes de liquidació

Es tracta d'actuacions previstes en l'article 33.1.a LGSS i 30 RPSL. Segons aquests preceptes, escau estendre proposta de liquidació quan la ITSS comprovi algun dels fets següents:

- la falta total de cotització respecte de treballadors donats d'alta, sense que l'empresa hagi presentat els documents de cotització en el termini reglamentari.
- L'omissió de treballadors en alta en els documents de cotització presentats dins o fora de termini.

La proposta de liquidació és una comunicació de la ITSS a la TGSS perquè aquesta última emeti la reclamació de deute, ja que els supòsits descrits han de ser reclamats mitjançant aquest document i no per acta de liquidació¹⁹. Malgrat el seu caràcter de comunicació interna, el RPSL regula les exigències formals que han de reunir aquests documents, que són:

⁽¹⁹⁾Article 34 LGSS

- 1) la determinació del subjecte obligat amb les seves dades d'identificació,
- 2) període de liquidació i circumstàncies del descobert,
- 3) nombre de treballadors afectats i identificació,
- 4) forma en què es va efectuar la comprovació inspectora,
- 5) la determinació de les bases de cotització i tipus aplicables, el recàrrec per mora, i l'import total de la liquidació i
- 6) la signatura de l'inspector o sotsinspector actuant.

Requeriments de pagament de quotes

L'article 34.1 LGSS preveu una opció diferent de les anteriors per al cas que la ITSS comprovi l'existència de deutes per quotes a la Seguretat Social; consisteix a requerir al deutor perquè procedeixi a ingressar-les, concedint-li un termini i abstenint-se, mentrestant, d'iniciar expedient sancionador i liquidatori. Aquesta possibilitat es basa en el principi d'economia administrativa i busca obtenir el pagament del deute sense necessitat de més actuacions.

Es tracta d'una opció, no d'una obligació, de manera que l'inspector/sotsinspector, davant les circumstàncies concretes de cada cas, ha de decidir si la utilitza o no. El requeriment es pot formular mitjançant diligència en el llibre de visites o un altre document que deixi constància. S'hi han de determinar els elements substancials del deute, el termini per a l'ingrés efectiu i l'obligació de

justificar-lo documentalment. El temps concedit per a efectuar el pagament ha de ser superior a un mes i inferior a quatre i en cap cas no ha de computar per a la caducitat del procediment.

Si el requeriment es compleix, conclou l'actuació administrativa, ja que ha aconseguit el seu objectiu. En cas contrari, cal practicar les actes de liquidació i d'infracció que escaiguin.

Actes d'infracció concurrents amb actes de liquidació

L'article 34.4 LGSS conté el mandat que les actes de liquidació i les d'infracció que es refereixen als mateixos fets es practiquin simultàniament. És a dir, quan els fets comprovats determinin la comissió d'una infracció en matèria de Seguretat Social i alhora impliquin manca de cotització, totes dues actes s'han de tramitar en un procediment conjunt amb les especialitats següents²⁰:

⁽²⁰⁾Recollides en l'article 34 RPSL

- Les actes d'infracció i de liquidació pels mateixos fets tenen els requisits formals exigits per a totes dues reglamentàriament, però l'acta d'infracció es pot remetre, quant al relat dels fets i altres circumstàncies fàctiques, al contingut de l'acta de liquidació, fent-ho constar expressament.
- Les dues actes s'han de practicar amb la mateixa data i s'han de notificar simultàniament.
- El procediment aplicable a totes dues ha de ser conjunt i respondre al que s'estableix per a les actes de liquidació. La resolució és única.
- Si el subjecte infractor dóna la seva conformitat a la liquidació practicada, i n'ingressa en termini l'import, la sanció per infracció es redueix en un 50%, sempre que la quantia de la liquidació superi la de la infracció²¹. Aquesta regla pretén incentivar el pagament de les quotes a la Seguretat Social a canvi de la reducció de l'import de la multa. No es tracta d'un benefici gracieble o discrecional atorgat per l'Administració, sinó que la reducció constitueix un veritable dret del subjecte infractor la inobservança del qual pot determinar l'anul·lació del procediment.

⁽²¹⁾Article 46 LISOS

Activitat 4

Tenint en compte els resultats de l'activitat 3, reflexioneu sobre la decisió de legislador d'unificar el procediment en cas que concorrin actes d'infracció i liquidació pels mateixos fets, destacant les conseqüències negatives que tindria que totes dues es tramitessin per separat. Indiqueu quin procediment ha decidit el legislador que ha de prevaler i per què. Creieu que el fet que es tramitin conjuntament procediments sancionadors i recaptatoris pot presentar inconvenients?

1.7.3. El procediment d'ofici

Ja vam veure que una de les conseqüències de les actuacions inspectores pot ser la incoació de procediment d'ofici.

El procediment d'ofici és el procediment que inicia l'autoritat laboral mitjançant comunicació al jutjat i que té els efectes d'una demanda.

Encara que el terme no és del tot correcte, l'existència d'aquesta modalitat representa una ruptura del principi dispositiu, ja que l'autoritat laboral planteja davant la jurisdicció pretensions que normalment es refereixen a interessos la defensa dels quals correspondria als seus titulars, per raons d'interès general. No abordarem tots els procediments d'ofici previstos legalment, sinó solament aquells en els quals la demanda o comunicació és conseqüència d'una actuació de la ITSS.

L'article 148 de la LRJS preveu 4 supòsits que poden donar lloc a iniciar el procediment d'ofici per comunicació de l'autoritat laboral després d'una actuació inspectora. Són els següents:

1) Quan en una acta d'infracció ferma s'apreciïn perjudicis econòmics per als treballadors. L'autoritat laboral ha de remetre certificació de la resolució ferma derivada de l'acta al jutjat social²². La iniciació del procediment no impedeix l'execució de la resolució administrativa sancionadora²³, ja que no s'està dilucidant l'existència de la infracció, sinó la procedència de rescabalar als treballadors pels perjudicis que els hagin ocasionat i que no queden satisfets amb la sanció imposada a l'empresa.

2) Quan l'autoritat laboral aprecii frau, dol, coacció o abús de dret en els acords de suspensió, reducció de la jornada o extinció regulats en els articles 47 i 51.6 ET i els remeti al jutjat per a la possible declaració de nul·litat. O quan l'entitat gestora de la desocupació informi que la decisió extintiva de l'empresa pot perseguir l'obtenció indeguda de prestacions per als treballadors.

3) Quan en l'actuació inspectora es constati discriminació per raó de sexe, d'origen racial o ètnic, religió, conviccions, discapacitat, edat, orientació sexual o altres legalment previstos.

4) Quan qualsevol acta d'infracció o de liquidació aixecada per la ITSS en matèria de seguretat social hagi estat impugnada pel subjecte responsable sobre la base d'al·legacions i proves que puguin desvirtuar la naturalesa laboral de la relació jurídica l'existència de la qual fonamenta la infracció. Dit d'una altra manera, quan el subjecte responsable impugni l'acta al·legant inexistència de la relació laboral; evidentment, sempre que l'existència de la relació laboral tingui rellevància i guardi relació amb l'acta impugnada.

A diferència del que ocorre en el primer supòsit, en els tres últims, quan es formulí la demanda d'ofici, es produeix la suspensió de l'expedient administratiu fins que es dicti sentència i sigui ferma. Després del pronunciament judicial, continua la tramitació de l'expedient i es dicta la resolució, que ha de respectar

Terminologia

El terme *procediment d'ofici* no és del tot correcte, perquè no és l'òrgan judicial per si mateix el que inicia el procediment sinó que ho fa l'autoritat laboral.

Procediments d'ofici

Hi ha altres procediments d'ofici previstos en la LRJS com el de promoció de conflictes col·lectius a instàncies de l'autoritat laboral o en el d'impugnació de convenis col·lectius.

⁽²²⁾ Article 14.3 RPSL

⁽²³⁾ Article 6 RPSL

⁽²⁴⁾ Article 6 RPSL

el contingut de la sentència sobre el fons de l'assumpte²⁴. Les comunicacions dirigides al jutjat social, en tots aquests casos, han de contenir els requisits generals exigits per a les demandes en els processos ordinaris.

Requisits de les comunicacions

Els requisits generals exigits per a les demandes en els processos ordinaris estan recollits en l'article 149 LRJS al qual remet l'article 19 RPSL:

- 1) identificació dels treballadors perjudicats,
- 2) enumeració dels fets dels quals resulti el perjudici econòmic,
- 3) identificació dels responsables,
- 4) delimitació del perjudici, amb indicació de quantia i període.

1.7.4. Procediment per a la imposició de sancions per infraccions dels treballadors, sol·licitants o beneficiaris de prestacions de la Seguretat Social

Ara tractarem les especialitats que deriven de la conducta tipificada la perpetrin sol·licitants o beneficiaris de prestacions. Aquestes particularitats es fonamenten tant en la naturalesa del subjecte infractor, que és sempre persona física i que no té la condició d'empresari, com en el tipus de sanció que es pot imposar, que no és una multa pecuniària com ocorre generalment, sinó que consisteix en la pèrdua de drets. Hem de distingir tres supòsits diferents:

1) **Procediment per a la imposició de sancions qualificades com a lleus o greus.** L'article 37 RPSL estableix que la competència per a sancionar les infraccions dels sol·licitants o beneficiaris de prestacions del Sistema de Seguretat Social la tenen els directors provincials de l'Institut Nacional de Seguretat Social, de l'Institut Social de la Marina o del Servei Públic d'Ocupació Estatal, en funció de la naturalesa de la prestació.

Quan la infracció estigui qualificada com a lleu o greu el RPSL²⁵ inclou una singularitat rellevant consistent en el fet que no s'ha d'estendre acta d'infracció, sinó que el procediment s'inicia per comunicació de la ITSS a l'entitat gestora competent.

⁽²⁵⁾ Article 37 bis RPSL

Tal comunicació té un contingut molt similar al que s'exigeix per a les actes d'infracció, ja que ha de reflectir:

- els fets constatats,
- la forma de la comprovació,
- la infracció comesa amb expressió del precepte vulnerat,
- la reincidència si n'hi ha, i
- la proposta de sanció.

L'entitat gestora, atenent a les circumstàncies, pot suspendre cautelarment la prestació.

La comunicació que inicia el procediment i la suspensió cautelar les ha de notificar l'entitat gestora al subjecte responsable, i li ha de concedir un termini de quinze dies hàbils perquè al·legui per escrit el que convingui al seu dret i l'aportació les proves que consideri necessàries, de manera que pugui examinar la documentació que es troba en l'expedient. Conclòs aquest tràmit, l'entitat gestora ha de dictar la resolució corresponent que **posarà fi a la via administrativa**, es notificarà al responsable i serà immediatament executiva. L'ordre jurisdiccional competent per a revisar aquestes resolucions és el social²⁶.

(26) Article 2.o) LRJS

Si el procediment acaba amb la imposició de la sanció, l'entitat gestora reclamarà els imports percebuts indegudament; en cas contrari, cal reprendre d'ofici la percepció de les prestacions suspeses cautelarment, incloent-hi l'abonament dels endarreriments.

2) **Procediment per a la imposició de sancions per la comissió d'infraccions qualificades com molt greus**²⁷. El procediment presenta les peculiaritats descrites en el punt anterior, excepte que en aquests casos s'inicia de la manera habitual, amb l'extensió d'acta d'infracció, de la qual cal remetre còpia a l'entitat gestora competent per si resulta necessari suspendre cautelarment la prestació.

(27) Article 38 RPSL

3) **Procediment per a la imposició de sancions als treballadors autònoms sol·licitants o beneficiaris de la prestació per cessament d'activitat**. L'especialitat en aquests supòsits deriva del fet que la MCSS gestiona la prestació de cessament d'activitat. Per això, té dret que se li notifiqui la resolució que recaigui. És possible la suspensió cautelar de la prestació²⁸. Tal com ocorre en els dos supòsits precedents, l'ordre jurisdiccional competent per a conèixer dels recursos interposats contra les resolucions en aquesta matèria és el social.

(28) Article 38 bis RPSL

Activitat 5

Compareu les especialitats del procediment seguit per a la imposició de sancions a receptors i beneficiaris de prestacions amb el procediment ordinari i analitzeu quin dels dos és més garantista i les raons que creieu que justifiquen les diferències que detecteu.

1.8. Recursos en via administrativa i jurisdiccional

En aquest subapartat del mòdul ens ocuparem de l'estudi del **sistema de recursos** legalment previst, que es poden interposar quan l'administrat entengui que la resolució final del procediment vulnera la legalitat, sigui per defectes formals, sigui per infracció de la normativa. Al llarg de l'exposició hem insistit en la necessitat de respectar certs principis.

La garantia del compliment dels principis generals que provenen del Dret penal i deriven de la CE implica que les resolucions recaigudes en el procediment sancionador es puguin revisar. L'Administració mateixa queda obligada a reconsiderar-les quan s'interposi recurs administratiu. Però el veritable control s'encomana als jutges i tribunals, que es constitueixen en el mecanisme de supervisió últim i més important de la legalitat de l'actuació.

Ens referim primer al règim jurídic dels recursos administratius, és a dir, aquells la resolució dels quals competeix a l'Administració, per acabar parlant de l'ordre jurisdiccional competent.

L'ordenament sancionador social és molt parc pel que fa a recursos. L'article 54 LISOS estableix que contra les resolucions dictades en matèria de dret sancionador es poden interposar els recursos que escaiguin legalment. I el RPSL només preveu el d'alçada. Cal entendre, per tant, que resulta d'aplicació el règim previst en la LPCA, excepte en el que fa referència al recurs d'alçada, en el qual preval el RPSL. D'altra banda, l'art. 22 RPSL remet a l'anterior Llei 30/92, de Règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú en el que fa referència al còmput dels terminis i el règim jurídic de les notificacions. Com que aquesta llei ha estat substituïda per la LPCA pel que fa al procediment, s'ha d'entendre que aquesta última és l'aplicable. D'acord amb tot això, els recursos que es poden interposar contra les resolucions recaigudes en dret administratiu sancionador són:

- El recurs d'alçada
- El recurs de reposició
- El recurs extraordinari de revisió
- La revisió jurisdiccional

1.8.1. El recurs d'alçada

Les principals característiques del recurs d'alçada són les següents:

- **Actes recurribles:** resolucions que no hagin esgotat la via administrativa²⁹.
- **Termini per a interposar el recurs:** un mes comptat des de la notificació de la resolució que es pretén impugnar.
- **Òrgan competent per resoldre:** el superior jeràrquic de l'òrgan que va dictar la interlocutòria recorreguda.
- **Termini per a resoldre el recurs:** s'ha de tramitar i notificar en el termini màxim de tres mesos, un cop transcorregut el qual sense resolució s'entendrà desestimat per silenci administratiu i quedarà expedita la via jurisdiccional.

⁽²⁹⁾Els actes concrets que posen fi a la via administrativa estan recollits en l'article 114 LPCA.

Les resolucions dictades pels directors generals competents que no posin fi a la via administrativa i les dictades pel secretari d'Estat de la Seguretat Social, poden ser objecte de recurs d'alçada davant el ministre d'Ocupació i Seguretat Social. Les resolucions d'aquest ministre i del Consell de Ministres esgoten la via administrativa. Les comunitats autònomes determinen els òrgans competents per a la resolució del recurs d'alçada en el seu àmbit de competències.

La resolució de l'alçada esgota la via administrativa³⁰.

⁽³⁰⁾Article 23 RPSL i 114 LPCA

1.8.2. El recurs de reposició

⁽³¹⁾Articles 123 i 124 LPCA

Les principals característiques del recurs de reposició³¹ són les següents:

- **Actes recurribles:** és potestatiu. Escau contra els actes que posen fi a la via administrativa.
- **Termini per a interposar el recurs:** un mes si l'acte és exprés o tres mesos si l'acte és presumpte per silenci administratiu.
- **Òrgan competent per a resoldre:** el mateix òrgan que va dictar l'acte recorrent.
- **Termini per a resoldre el recurs:** ha de recaure resolució en el termini màxim d'un mes.

Contra la resolució d'un recurs de reposició no es pot interposar de nou aquest recurs.

1.8.3. El recurs extraordinari de revisió

El recurs extraordinari de revisió³² escau contra actes fermes en via administrativa quan concorri alguna de les circumstàncies següents:

⁽³²⁾Article 125 i 126 LPCA

- 1) Que en dictar-los s'hagi incorregut en error de fet, que resulti dels documents incorporats a l'expedient.
- 2) Que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'assumpte que, encara que siguin posteriors, evidenciïn l'error de la resolució recorreguda.
- 3) Que en la resolució hagin influït essencialment documents o testimoniatges declarats falsos per sentència judicial ferma.
- 4) Que la resolució s'hagi dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible i s'hagi declarat així en virtut de sentència judicial ferma.

En el primer cas, aquest recurs s'ha d'interposar dins del termini dels quatre anys següents a la data de la notificació de la resolució impugnada. En els altres tres, el termini és de tres mesos a comptar des del coneixement dels documents o des de la fermesa de la sentència judicial.

1.8.4. La revisió jurisdiccional

Totes les resolucions sancionadores de l'ordre social poden ser revisades per la jurisdicció, però per a això cal que posin fi a la via administrativa, la qual cosa ocorre amb les que resolen el recurs d'alçada o amb les emeses per òrgans que no tinguin superior jeràrquic.

La revisió de la potestat sancionadora de l'Administració en l'ordre social està atribuïda a la jurisdicció social. Així resulta de les normes de competència contingudes en la LRJS (art. 2 punts: "n", "o", "s"). Per tant, com a regla general, l'ordre jurisdiccional que resoldrà les impugnacions que s'interposin contra les resolucions administratives fermes recaigudes en el procediment sancionador, serà el Social.

S'exceptuen d'aquesta regla, tal com estableix l'art. 3 lletra "f" de la LRJS, les impugnacions relatives a inscripció d'empreses, afiliació, alta, baixa i variacions de dades de treballadors, així com, en matèria de liquidació de quotes, actes de liquidació i actes d'infracció vinculades amb aquesta liquidació i altres actes administratius connexos als anteriors dictats per la TGSS, que seran competència dels Jutjats i Tribunals Contenciós-Administratius.

1.9. Executivitat de les resolucions sancionadores

Per tancar el primer apartat del mòdul ens referirem molt breument a dues qüestions. La primera, que la resolució sancionadora que posa fi a la via administrativa és immediatament executiva³³, sense perjudici que el jutge en pugui ordenar la paralització si així ho sol·licita el recurrent i concorren els requisits legals. La segona, que les sancions pecuniàries imposades per infraccions són recaptades per la TGSS en els termes establerts reglamentàriament³⁴. Si les sancions s'han imposat en l'àmbit de les seves competències per les Comunitats Autònomes, les han de recaptar els organismes i procediments establerts en les seves normes reguladores respectives.

⁽³³⁾Article 24 RPSL

⁽³⁴⁾RD 1415/2004 Reglament general de recaptació dels recursos del sistema de Seguretat Social

2. Especialitats en matèria de responsabilitats

Dedicarem aquest segon apartat a estudiar aspectes concrets del règim sancionador que s'aparten de les regles generals explicades en el mòdul corresponent. Recordem que la llei ha optat per un sistema de responsabilitats basat a imposar als infractors multes pecuniàries. No obstant això, aquest sistema té peculiaritats derivades de la matèria de la infracció o del subjecte infractor.

En el primer cas, s'endureixen les sancions mitjançant increments directes de la quantia de la multa o establint criteris d'agreuament automàtics. En el segon, quan l'infractor no és una empresa, cal acomodar el mètode general a la premissa de no imposar als treballadors sancions que consisteixin en el pagament de multes. Exposarem les particularitats derivades de totes dues circumstàncies.

Abordarem després les sancions accessòries previstes legalment que complementen les principals amb la finalitat d'augmentar l'efecte dissuasiu, i d'impedir que la levitat de la multa inciti a la infracció, i conclourem amb una referència a les singularitats de les sancions d'estrangeria i cooperatives.

2.1. Responsabilitats en matèria de prevenció de riscos laborals

2.1.1. Regles generals

El règim de sancions per infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals presenta les característiques pròpies següents:

a) L'article 39.3 LISOS preveu uns **criteris específics de graduació de les infraccions**, diferents dels recollits en l'apartat 1 del mateix precepte amb caràcter general. Tals criteris –que, com és sabut, determinen si la sanció s'imposarà en el seu grau mínim, mitjà o màxim– són:

- 1) La perillositat de les activitats desenvolupades en l'empresa o centre de treball,
- 2) el caràcter permanent o transitori del risc,
- 3) la gravetat del dany produït o possible,
- 4) el nombre de treballadors afectats,

5) les mesures de protecció adoptades per l'empresari i les instruccions impartides pel mateix per a prevenir els riscos,

6) l'incompliment dels advertiments o requeriments previs a què es refereix l'article 43 de la LPRL,

7) la inobservança de les propostes dels serveis i delegats de prevenció o del comitè de seguretat i salut, i

8) la conducta general de l'empresari en matèria de prevenció de riscos laborals.

b) L'article 40.2 LISOS estableix la quantia de les **sancions** que són molt superiors a l'import de les multes per infraccions en altres matèries. A més, les infraccions molt greus, una vegada fermes, s'han de fer públiques en la forma que es determini reglamentàriament.

c) D'altra banda, cal tenir present el **conjunt de responsabilitats** en què pot incórrer l'empresari quan incompleix les seves obligacions de seguretat i salut laboral: de **caràcter administratiu, civil, penal i de Seguretat Social**, i en destaca el recàrrec de prestacions econòmiques previst en l'article 123.1 LGSS. Recordem que les responsabilitats administratives són incompatibles amb les penals quan s'aprecii identitat de subjectes, fets i fonament, però que són compatibles tant amb les civils, això és, amb les indemnitzacions pels danys i perjudicis, com amb el recàrrec de prestacions.

Article 164.1 LGSS

Segons l'article 164.1 LGSS totes les prestacions econòmiques que tinguin la causa en accident de treball o malaltia professional s'han d'augmentar, segons la gravetat de la falta, d'un 30 a un 50%, "quan la lesió es produeixi per equips de treball o en instal·lacions, centre o llocs de treball que no tinguin els mitjans de protecció reglamentaris, els tinguin inutilitzats o en males condicions, o quan no s'hagin observat les mesures generals o particulars de seguretat i salut en el treball, o les d'adequació personal a cada treball, tenint en compte les seves característiques i l'edat, el sexe i altres condicions del treballador. La responsabilitat del pagament d'aquest recàrrec recaurà directament sobre l'empresari infractor i no podrà ser objecte de cap assegurança [...]".

2.1.2. Contractes i subcontractes

En aquells supòsits en els quals les relacions mercantils entre empreses donin lloc a l'existència de diversos subjectes amb obligacions en matèria de prevenció de riscos laborals, com ocorre en les contractes d'obres o serveis, l'article 42.3 LISOS estableix la responsabilitat solidària d'empresari principal, contractistes i subcontractistes, durant el període de vigència de la contracta, per l'incompliment de la LPRL.

Sancions

Les sancions que estableix l'article 40.2 de la LISOS quan corresponen a infraccions lleus van des d'un mínim de 40 € a un màxim de 2.045,00, per a les greus la forquilla se situa entre els 2.046 € i els 40.985 €, i les sancions per infraccions molt greus poden arribar als 819.780 € per infracció.

Això representa que totes aquelles empreses que contractin amb altres la realització de l'obra o servei que tinguin encomanada, quedaran obligades a respondre del compliment de la normativa en aquesta matèria i per tant, al pagament de les sancions que s'imposin a les contractistes o subcontractistes. Per a apreciar tal responsabilitat solidària és necessari:

- que la contracta o subcontracta tingui per objecte obres o serveis corresponents a l'**activitat pròpia** de l'empresari principal
- que la infracció s'hagi comès als **centres o llocs de treball de l'empresari principal**
- que es trobi **vigent** la contracta.
- la responsabilitat és només **ascendent**, de manera que l'empresa que en contracta una altra respon de les infraccions d'aquesta, però les contractades no té responsabilitat per les infraccions de la principal.

Pel que fa a la responsabilitat del recàrrec de prestacions, si bé tradicionalment es va considerar que requeia exclusivament sobre l'empresari del treballador accidentat, el TC³⁵ ha declarat que hi pot haver responsabilitat solidària de l'empresari principal, depenent de les circumstàncies concurrents en cada cas.

(35) STC 81/1995 de 5 de juny (BOE 8 de juliol)

2.1.3. Empreses de treball temporal (ETT)

Quant a les responsabilitats en les quals poden incórrer les empreses usuàries i les ETT pel que fa als treballadors en missió, per vulneració de la normativa en matèria de prevenció de riscos laborals, la qüestió que es planteja és el **repartiment de les obligacions**, ja que algunes recauen sobre l'ETT i altres són pròpies de la usuària. L'article 42.3 LISOS resol la qüestió en establir que l'empresa usuària ha de respondre directament de les condicions d'execució del treball i de la protecció de la seguretat i la salut dels treballadors cedits, i també del recàrrec de prestacions per accident de treball o malaltia professional que tingui lloc al seu centre durant la vigència del contracte de posada a disposició. Sobre el compliment de la resta d'obligacions de prevenció de riscos (vigilància en la salut, deure de formació, etc), ha de respondre l'ETT.

2.1.4. Administració pública

Quan les infraccions en matèria de prevenció de riscos es cometin en l'àmbit de l'Administració pública l'article 42.4 LISOS veta la imposició de sancions. En el seu lloc, la ITSS ha d'estendre un requeriment en el qual ha de fer constar les mesures correctores de les deficiències detectades, i també el termini per a l'execució³⁶. L'Administració implicada, amb audiència prèvia i per mitjà del procediment que s'estableixi, queda obligada a desenvolupar tals mesures correctores.

⁽³⁶⁾Article 45.1 LISOS

Com l'Administració no és una empresa, el caràcter dissuasiu de la multa es dilueix, entre altres raons perquè no recau sobre el responsable últim de l'incompliment, que mai no és l'Administració mateixa, sinó que ho són les persones al seu servei que prenen decisions incorrectes. Per això, la llei opta per un mecanisme basat en el fet que, una vegada constatada la irregularitat, el que escau és esmenar-la al més aviat possible. La intenció és lloable des del punt de vista teòric; però en la pràctica pot representar un àmbit d'impunitat, sobretot si els procediments reglats són massa garantistes o es dilaten indegudament en el temps i la situació de risc perdura.

2.1.5. Sancions accessòries

Es preveu en l'article 40.2 LISOS una sanció accessòria a la multa en el cas d'infraccions greus i molt greus comeses pels qui actuïn com a serveis de prevenció, desenvolupin l'activitat d'auditoria del sistema de prevenció, o desenvolupin i certifiquin la formació en prevenció de riscos laborals. Tal sanció accessòria consisteix en la possibilitat de **cancel·lació de l'acreditació** atorgada per l'autoritat laboral per a exercir aquestes comeses.

La competència per a la imposició d'aquesta accessòria correspon³⁷ a qui en tingui per a imposar la sanció principal de la qual es derivi.

⁽³⁷⁾Article 48.8 LISOS

2.2. Responsabilitats en matèria de Seguretat Social

Com ja hem avançat, les especialitats de les sancions en matèria de Seguretat Social es basen, en primer lloc, en l'existència d'una diversitat de subjectes infractors que comprèn, a més de l'empresari, els treballadors per compte propi o aliè, als beneficiaris i els sol·licitants de prestacions, les MCSS i a altres entitats que col·laboren en la gestió de la Seguretat Social. Aquesta diversitat subjectiva fa necessari preveure un elenc de càstigs diferents de la simple multa econòmica, adaptat a cada possible subjecte responsable i que els dissuadeixi de cometre la infracció.

En segon terme, les particularitats es justifiquen per la importància que ha adquirit en els últims temps la lluita contra l'anomenada "**economia submergida**" o "**irregular**" que ha portat a endurir les sancions, i n'ha pretès incrementar el caràcter intimidatori. Sigui quin sigui el fonament, estudiarem a continuació les peculiaritats del règim de responsabilitats per infraccions a la normativa reguladora de la Seguretat Social.

2.2.1. Responsabilitats en matèria de Seguretat Social dels empresaris i treballadors per compte propi

A més de les sancions generals consistents en multa, en matèria de Seguretat Social es donen les especialitats que estudiem a continuació quan l'infractor sigui un empresari o un treballador per compte propi.

Criteris específics d'atribució de responsabilitat

Per a certes conductes la llei entén comesa **una infracció per cada treballador afectat**, cosa que comporta la imposició d'una multa, en la quantia que correspongui, per cadascun dels treballadors implicats amb el consegüent increment de l'import final.

La regla s'aparta de la norma general que conté la LISOS, que atén a la conducta infractora i utilitza el nombre de treballadors afectats solament com a circumstància per a la graduació. Per això, en les infraccions en les quals s'apliqui aquest criteri no es pot utilitzar com a agreujant el "**nombre de treballadors afectats**", ja que això implicaria vulneració del principi *non bis in idem*.

L'atribució específica de responsabilitat no s'estén a totes les infraccions de Seguretat Social, sinó que es limita als casos previstos legalment, que concretament són:

- Infracció per falta d'alta detectada en l'actuació inspectora (art. 22.2 LISOS).
- Infracció per aplicar bonificacions indegudes³⁸ (art.22.10 LISOS).
- Infracció per no comprovar l'alta de treballadors pertanyents a empreses contractistes i subcontractistes que prestin els seus serveis al centre de treball de la principal (art. 22.12 LISOS).
- Una infracció³⁹ per cada treballador que hagi obtingut una prestació indegudament, mitjançant la consumació d'alguna de les conductes molt greus de l'article 23.1 LISOS.

⁽³⁸⁾Tret de bonificacions de formació contínua

⁽³⁹⁾Article 23.2. LISOS

- Infracció per falta d'alta i cotització dels salaris de tramitació o per falta de cotització de les vacances no gaudides a l'extinció del contracte, quan se substitueixin per indemnització (art. 22.12 LISOS).

Responsabilitats solidàries

L'article 23.2 LISOS estableix que, quan es cometin les infraccions previstes en l'article 23.1. lletres *a*, *c* i *e* de la mateixa llei, caracteritzades perquè totes poden implicar que el beneficiari accedeixi indegudament a prestacions del sistema de Seguretat Social, l'empresari ha de respondre solidàriament del reintegrament d'aquestes prestacions juntament amb el que les va percebre indegudament.

Responsabilitat solidària

Noteu que l'article 55.2 LGSS estableix una responsabilitat subsidiària per al reintegrament de les prestacions indegudes que afecta a tot aquell que hagi col·laborat o fet possible la percepció improcedent de la prestació. La LISOS agreuja aquesta responsabilitat transformant-la en solidària quan l'autor de la conducta és l'empresari.

I per a la comissió de la conducta tipificada en l'article 23.1.a)⁴⁰, la LISOS imposa la responsabilitat solidària per a empresari principal, contractistes i sub-contractistes amb la qual cosa pretén que tots s'impliquin en el control de la conducta prohibida. La responsabilitat està condicionada al fet que les empreses siguin de la mateixa activitat i s'aplica només de manera ascendent.

⁽⁴⁰⁾ Donar ocupació a treballadors perceptors de prestacions periòdiques incompatibles sense cursar l'alta corresponent.

Increment de les sancions

Encara que les sancions en matèria de la Seguretat Social estan subjectes a les quanties i criteris d'agreuament comuns prevists legalment, la LISOS⁴¹ conté singularitats que afecten les infraccions que s'indiquen a continuació, i que representen un increment contundent de l'import de les multes.

⁽⁴¹⁾ Després de les reformes operades per RDL 5/2011 i L. 13/2012

1) La infracció tipificada en l'article 22.2 LISOS de falta d'alta en la Seguretat Social, malgrat estar qualificada com a greu, se sanciona amb multa que parteix d'un mínim de 3.125 € per treballador afectat, i pot arribar fins a un màxim de 10.000 € per cada infracció, la qual cosa representa que l'import mínim de la sanció pràcticament es quintuplica i en el grau màxim supera gairebé en un 40% la quantia general prevista per a les infraccions greus.

2) La infracció molt greu de donar ocupació a perceptors de prestacions periòdiques incompatibles amb el treball sense cursar l'alta en Seguretat Social (art. 23.1.a LISOS) parteix d'un import mínim de 10.000 € per infracció, i pot arribar a la desmesurada multa de 187.515 € per afectat, la qual cosa representa un augment proper al 300% sobre la quantia màxima general de les infraccions molt greus.

3) A més, la LISOS estableix un **criteri automàtic d'agreuament de la sanció** –compatible amb els generals de l'article 39– que atén exclusivament al nombre d'infraccions. Quan en una mateixa actuació inspectora es comprovi que s'han comès dues o més infraccions de les esmentades en els apartats anteriors (falta d'alta, article 22.2, o compatibilitzar prestacions, article 23.1.a LISOS), cadascuna de les sancions que s'hagin d'imposar s'augmentarà, d'acord amb el barem següent:

- En un 20% quan s'hagi comprovat l'existència de 2 afectats per a qualsevol de les infraccions descrites.
- L'increment és del 30% per sanció quan els afectats siguin 3.
- Augmenta al 40% quan els afectats siguin 4.
- I pot arribar a representar un augment de fins al 50% per cada sanció quan els afectats siguin 5 o més.

Aquests increments estan limitats per l'import màxim previst per a cada infracció. És a dir, l'aplicació no pot implicar que se superin els 10.000 € per afectat quan es tracti de falta d'alta, i els 187.515 € per la compatibilització de treball i prestació.

Activitat 6

Imagineu que un inspector de treball en una visita comprova que en una empresa hi ha tres treballadors sense donar d'alta i dues més percebent la desocupació. Calculeu l'import de les sancions per imposar en el cas que no concorrin circumstàncies agreujants.

Reflexioneu sobre si aquest import variaria en el cas que la comprovació de les infraccions descrites s'hagi efectuat en dues visites, però que corresponguessin a la mateixa ordre de servei, i sobre el que ocorreria si la comprovació s'hagués efectuat com a conseqüència de dues visites efectuades per dues ordres de servei diferents.

Repetiu els càlculs, però ara entenent que en les actuacions han concorregut les circumstàncies agreujants de "connivència o frau" en una de les infraccions per a compatibilitzar la desocupació i que "l'empresa té una xifra de negocis molt important".

Finalment, indiqueu les conseqüències que l'Inspector, en la seva acta d'infracció, apreciaria com a criteri d'agreuament el nombre de treballadors afectats

4) Una altra especialitat consisteix a **fixar la quantia de la multa sobre la base del deute que l'empresa té** amb la Seguretat Social, la qual cosa implica que l'import de la sanció serà variable. Aquí la nostra llei, de nou, s'aparta d'una regla general, ara la consistent a estipular un import mínim i màxim per a la multa. L'especialitat resulta d'aplicació a les infraccions per falta de pagament de quotes de Seguretat Social.

El fonament és el principi de proporcionalitat i parteix de la premissa, no sempre certa, que el pagament de les cotitzacions depèn exclusivament de la voluntat empresarial. Per tant, la conducta serà més dolosa com més gran sigui el deute; així el retret jurídic ha de ser superior i més alta la multa. L'efectivitat real d'aquestes disposicions és discutible, ja que sembla evident que qui no paga les quotes de Seguretat Social perquè té problemes financers difícilment

Impagament de quotes

L'impagament de quotes pot ser total o parcial; també pot ser amb presentació dels documents de cotització o sense; es tracta de les infraccions previstes en els articles 22.3, 23.1.b) i 23.1.k) LISOS.

les ingressarà encara que pesi sobre ell l'amenaça d'una multa contundent. Tal vegada millorarien els resultats recaptatoris altres mesures conduents a coadjuvar la superació de les dificultats.

En qualsevol cas, s'ha ratificat amb la reforma efectuada en la LISOS per Llei 13/2012, el sistema que es va introduir mitjançant la DA 8 de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat de 2009, basat a fixar la quantia de la sanció atenent al deute de l'empresa, de manera que, quan la infracció sigui greu, la sanció consistirà en una multa que oscil·larà entre el 50 i el 100% de la quantitat pendent d'ingressar, i quan sigui molt greu, la multa partirà d'un mínim del 100,01% i podrà arribar fins al 150% de l'import del deute.

Disposició addicional 8

La disposició addicional 8 declarada inconstitucional per STC 15.12.2013 afecta el període 2009 a 2012, basant-se en el fet que una llei de pressupostos no pot contenir normes sancionadores. Per tant, l'aplicació del sistema descrit escau solament per a les infraccions posteriors a 28/12/2012, quan es reforma la LISOS per Llei 13/2012.

La LISOS també estableix uns **intervalls percentuals per a la graduació** que permeten determinar l'import concret de la sanció per a aquestes infraccions. Així:

- Per a la infracció greu de l'article 22.3
 - Grau mínim: multa del 50 al 65% de l'import de les quotes de Seguretat Social i altres conceptes no ingressats incloent-hi recàrrecs
 - Mitjà: multa del 65,01 al 80% dels mateixos conceptes
 - Màxim: multa del 80,01 al 100 %, ídem
- Per a les infraccions molt greu dels articles 23.1.b i 23.1.k
 - Mínim: multa del 100,01 % al 115% de l'import de les quotes de Seguretat Social i altres conceptes no ingressats incloent-hi recàrrecs
 - Mitjà del 115,01 % al 130 % dels mateixos conceptes
 - Màxim del 130,01 al 150 % ídem.

I com a colofó, des de 28.12.2012 hi ha en el nostre ordenament sancionador un **criteri automàtic d'agreuament** per a aquest tipus d'infraccions, consistent a lligar el grau de la sanció a l'import del deute, d'acord amb les regles següents:

- Quan el deute sigui inferior a 10.000 € la sanció s'ha d'apreciar en el seu grau mínim
- Quan oscil·li entre 10.000 i 25.000 €, grau mitjà
- Quan superi els 25.000 €, grau màxim

Import del deute

Tot aquest disseny normatiu, recollit en l'article 39 LISOS, planteja nombrosos dubtes interpretatius, referits a la manera com s'ha de computar l'import del deute. Amb les regles exposades, la interpretació més favorable al ciutadà, que hauria de ser la que s'adopti

tenint en compte els principis generals del dret sancionador, és la de considerar que es comet una infracció per cada mes que no s'hagi ingressat, i solament escau l'aplicació dels criteris quantitius d'agreuament quan el deute mensual superi els 10.000 €.

Activitat 7

En una actuació inspectora, el subinspector laboral de l'escala d'Ocupació i Seguretat Social comprova que l'empresa deu les quotes de seguretat social de tot l'exercici econòmic a raó de 1.000 € per mes. No ha presentat butlletins de cotització ni s'aprecia concurrència de cap de les circumstàncies de l'article 39 LISOS. Calculeu l'import de la sanció que se li pot imposar. Reflexioneu sobre si el període per computar per al càlcul del deute és cada mes o és tot l'any, i també sobre les conseqüències que deriven de seguir un criteri o l'altre.

2.2.2. Responsabilitats dels treballadors, sol·licitants i beneficiaris de prestacions

Ja hem vist que el nostre ordenament parteix de la premissa de generalitzar la multa pecuniària com a sanció principal per la comissió de les infraccions tipificades en la normativa. Però la regla presenta una excepció rellevant quan les infraccions les cometien els treballadors, els sol·licitants o els beneficiaris de prestacions. Per a aquests supòsits la nostra legislació, en lloc del recurs a la multa, opta per establir un sistema sancionador basat en la privació de drets de l'infractor.

Examinant l'article 47.1 de la LISOS comprovem que les sancions previstes per a infraccions comeses per treballadors, beneficiaris o sol·licitants de prestacions consisteixen, en general, en la **pèrdua de la prestació**. Atenent a la gravetat de la conducta del subjecte responsable, la pèrdua pot ser per un breu període de temps en els supòsits lleus o arribar fins a l'extinció per als més greus.

Si bé la LISOS preveu l'extinció **de la prestació** amb caràcter general, aquesta sanció no és aplicable quan la prestació sigui una pensió. El càstig màxim previst legalment per als perceptors de pensions és la pèrdua de 6 mensualitats.

La idea que les pensions són rendes bàsiques, per la qual cosa no es poden suprimir de manera indefinida, fonamenta aquesta limitació. No obstant això, si mitjançant el frau s'obté una prestació a la qual no es té dret i la conseqüència no és l'extinció, s'està incentivant l'actuació fraudulenta, ja que la conseqüència lligada a l'incompliment sempre mereixerà la pena.

Per exemple, si s'accedeix a la jubilació reunint el període mínim de cotització gràcies a la simulació de la relació laboral, la màxima sanció que es podria imposar a l'infractor seria la de suspendre 6 mesos una pensió a la qual realment no té dret. El beneficiari estarà encantat d'accedir a la jubilació vitalícia amb l'únic risc que, si es detecta el frau, la perdrà durant 6 mesos.

Multes a treballadors

Sorpren la repugnància que mostra la LISOS a la imposició de multes als treballadors, quan en altres sectors de l'ordenament (viari, fiscal, ordenances municipals, etc.) s'hi recorre sense cap reticència, encara que recaiguin sobre persones que tinguin la condició de treballadors.

Suspensions breus

La durada de les suspensions de la prestació en els supòsits lleus oscil·la entre un i sis mesos.

Encara que en la pràctica hi ha mecanismes de correcció d'aquest resultat basats en la nul·litat de l'acte de concessió per estar viciat, raons de seguretat jurídica aconsellen la modificació del règim sancionador en aquest punt, de manera que, per a certs casos, es pugui extingir el dret a la pensió com a sanció.

Regles similars a les descrites s'apliquen als treballadors en matèria d'ocupació, amb l'especialitat que no es pot privar a l'infractor d'un dret a prestacions perquè no el té. La LISOS preveu un conjunt de sancions que giren al voltant de la pèrdua temporal de la condició de demandant d'ocupació o de l'antiguitat com a tal, però tenen tan poca entitat que el seu caràcter dissuasiu és mínim.

Està previst legalment també, com a sanció accessòria per al treballador, el sol·licitant o el beneficiari de prestacions, la possibilitat d'excloure l'infractor del dret a percebre prestacions econòmiques o accions formatives durant un any. Per a poder imposar aquesta accessòria –optativa i dependent de les circumstàncies de cada cas– cal que en l'acta s'argumentin els elements que la justifiquen. L'omissió d'aquesta justificació representa indefensió i concedeix un fonament per a la interposició de recurs contra la resolució sancionadora.

Convé recordar la regla de l'article 47.3 LISOS⁴² que prescriu que, en tots els casos en els quals la infracció hagi donat lloc a la percepció indeguda de prestacions, qui la va cobrar irregularment l'ha de retornar-l'sense perjudici de la responsabilitat solidària de l'empresari ja descrita.

⁽⁴²⁾Que reitera el contingut de l'article 55 LGSS referit al reintegrament de prestacions indegudes.

Finalment, quan l'entitat gestora competent observi que concorre transgressió d'obligacions que puguin afectar al compliment dels requisits necessaris per a l'accés a la prestació o a la seva conservació, en pot ordenar la suspensió cautelar. Després de les comprovacions oportunes, se'n pot reprendre el gaudi si escau o se'n pot suspendre quan es confirmi l'existència de la infracció o de l'accés irregular⁴³.

⁽⁴³⁾Article 47.1.d LISOS

2.2.3. Responsabilitats d'altres subjectes en Seguretat Social

Tanquem aquest subapartat exposant les especificitats legals del règim sancionador de Seguretat Social que afecten altres subjectes infractors. En aquest sentit cal distingir:

a) **Infraccions de les MCSS:** cal aplicar el règim sancionador general. A més, la LISOS preveu certes mesures que poden acompanyar la sanció⁴⁴ quan les circumstàncies ho aconsellin. Aquestes mesures poden ser:

⁽⁴⁴⁾Article 44 LISOS

- Comissió d'infracció greu: intervenció temporal de l'entitat
- Comissió d'infracció molt greu:
 - Remoció dels òrgans de govern de la MCSS
 - Intervenció temporal de l'entitat

- Cessament de l'activitat com a mútua

b) Infraccions d'entitats que col·laboren en la gestió de la Seguretat Social: a més de les sancions generals, cal imposar les següents⁴⁵ d'accessòries, atenent a les circumstàncies concurrents:

⁽⁴⁵⁾ Article 45 LISOS

- Suspensió temporal de l'autorització per a col·laborar amb la Seguretat Social per un termini de fins a 5 anys.
- Retirada de l'autorització per a col·laborar en la gestió.

2.3. Sancions accessòries als empresaris

La Llei 13/2012 ha reformat i aclarit el règim de sancions accessòries previst en la LISOS⁴⁶, i ha establert un sistema més respectuós amb el principi de proporcionalitat i que recull els criteris que s'han d'utilitzar, tant per a la imposició de les accessòries quan no són automàtiques, com per a determinar-ne la intensitat en els supòsits d'existència d'una forquilla de possibilitats que s'ha d'acomodar al cas concret.

⁽⁴⁶⁾ El règim que es descriu està contingut en els articles 46 i 46 bis LISOS.

Les sancions accessòries solament escauen per la comissió de les infraccions tipificades en els articles 8 (punts 12,13 i 13 bis) 15.3, 16, 22.2 i 23 LISOS; són les següents:

Article 32 de la LISOS

Solament les infraccions en matèria de desocupació de l'article 23 impliquen l'accessòria. Quan les infraccions recollides en aquest precepte es refereixin a prestacions diferents de les de desocupació, no escau imposar sanció accessòria.

1) Pèrdua automàtica i de manera proporcional al nombre de treballadors afectats per la infracció, de les ajudes, bonificacions i, en general, dels beneficis derivats de l'aplicació dels programes d'ocupació. A diferència del que ocorria amb la legislació anterior a la Llei 13/2012, ara no es perden totes les bonificacions, sinó solament una per cada infracció, en concret, la de més quantia al moment de la cometre-la, i ha de constar aquest criteri en l'acta. La pèrdua és automàtica, sense necessitat que concorri cap element addicional.

Càstig desproporcionat

Es tracta d'una sanció més equitativa que la prevista en la legislació anterior a l'any 2013, a l'empara de la qual, una falta d'alta derivada en una qüestió tan relliscosa com la d'un enquadrament dubtós en el règim general, comportava la pèrdua de totes les bonificacions, la qual cosa podia representar un càstig desproporcionat i injust, sobretot si l'empresa gaudia de molts d'aquests beneficis. De totes maneres, és criticable la utilització d'aquest tipus de mecanismes per a un treballador aliè a la infracció, però que es pot veure afectat negativament per aquesta. No sembla desgavellat pensar que l'empresari decideixi prescindir d'aquest treballador, que abans tenia un determinat cost, que es veu incrementat per la pèrdua d'una bonificació que va poder ser determinant per a la contractació.

2) Atenent a les circumstàncies concretes es pot proposar, a més, que l'empresari infractor **quedi exclòs de la possibilitat d'accedir als beneficis descrits per un període de fins a dos anys**, que es compta des de la data de la resolució que imposi la sanció. Aquesta accessòria és potestativa, la qual cosa implica que, a diferència de l'anterior, solament escau quan concorri algun dels criteris de graduació generals de l'article 39 LISOS, que també s'han d'utilitzar per a determinar la durada del període d'exclusió proposat. La construcció descrita implica que per a imposar l'accessòria l'inspector/sotsinspector actuant ha de tenir en compte el següent:

- Apreciar l'existència d'alguna de les agreujants de l'article 39 LISOS
- Fer constar expressament en l'acta aquesta circumstància agreujant, i també els fets que la fonamenten
- Reflectir en l'acta la durada exacta de l'exclusió segons una ponderació d'acord amb els criteris de proporcionalitat i sense sobrepassar el límit màxim de dos anys.

Exclusió d'un any

L'exclusió per a accedir a certs beneficis és de dos anys, tret de quan la infracció sigui la prevista en l'article 22.2 LISOS; en aquest cas l'exclusió és per un màxim d'un any ampliable a dos en cas de reiteració.

2.4. Responsabilitats en matèria d'estrangeria

El règim jurídic en aquesta matèria es caracteritza perquè la tipificació de les seves infraccions principals no figura en la LISOS, sinó que està recollida en la Llei orgànica 4/2000 d'11 de gener sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social⁴⁷. Raons de política migratòria han portat al llarg dels anys a introduir una sèrie de particularitats que buscaven la màxima efectivitat de la norma, encara que en moltes ocasions no s'ha obtingut el resultat pretès. Les contínues reformes legals que han sacsat la LO 4/2000 han repercutit en repetides modificacions de les responsabilitats que estudiem. Seria desitjable una certa estabilitat en la regulació sobre estrangers. Amb independència d'aquestes consideracions, resumim les regles sobre sancions que s'aparten del sistema general:

⁽⁴⁷⁾Articles 52, lletres c, d i e; 53.1 b i 53.2 a i 54.1 lletres d i f

1) Per a les infraccions previstes en els articles 52.d i 54.1.d de la LO 4/2000 s'estableix un criteri específic d'atribució de responsabilitat, consistent que **l'empresari incorre en una infracció per cadascun dels treballadors que hagi contractat**, l'autorització dels quals no els habilita per a treballar en aquesta ocupació o àmbit geogràfic o sense el corresponent permís de treball.

2) En el supòsit de les infraccions previstes en els articles 52.e i 54.1.d, si el responsable és contractista, l'empresari principal i tots els contractistes intermedis que coneguin que l'empresa sancionada emprava estrangers sense disposar de l'autorització corresponent, **han de respondre solidàriament**, tant

de les sancions econòmiques com de les altres responsabilitats, excepte en el cas que hagin respectat la diligència deguda en el compliment de les seves obligacions contractuals.

3) En aquesta matèria **no resulten d'aplicació els criteris generals de graduació** de les sancions prevists en l'article 39 LISOS, sinó que se n'estableixen uns de propis recollits en l'article 55.3 de la LO 4/2000⁴⁸ que són:

⁽⁴⁸⁾Desenvolupats en l'article 149.3 RD 557/2011 de 20 d'abril pel qual s'aprova el desenvolupament de la LO 4/2000.

a) grau de culpabilitat del subjecte infractor,

b) dany produït o risc derivat de la infracció

c) transcendència de la infracció,

d) capacitat econòmica de l'infractor.

4) S'estableix un **règim sancionador que s'aparta del general pel que fa a la quantia de les multes**, que en aquesta matèria són les següents⁴⁹:

⁽⁴⁹⁾Article 55.1 LO 4/2000 i 149.4 RD 557/2011

- Infraccions lleus: multa de fins a 500 €.
- Infraccions greus: multa de 501 a 10.000 €. En el supòsit previst en l'article 53.2.a de la LO 4/2000, l'empresari també està obligat a sufragar els costos derivats del viatge de tornada de l'estranger.
- Infraccions molt greus: multa des de 10.001 fins a 100.000 €

5) L'import de la sanció s'incrementarà quan la infracció consisteixi a utilitzar un treballador estranger sense la preceptiva autorització de Treball, amb la quantia que resulti de calcular el que hagi correspost ingressar per quotes de Seguretat Social durant tota la prestació de serveis de l'estranger. És a dir, es pren com a paràmetre per al càlcul de l'import total de la sanció l'estalvi que l'empresari va poder haver tingut per no cotitzar per l'estranger que mancava d'autorització per treballar; la regla persegueix evitar que compensi contractar un estranger en situació irregular per eludir la cotització.

6) L'article 56.6 LO 4/2000 preveu una sanció accessòria per a la infracció molt greu tipificada en l'article 54.1.d), consistent en la possibilitat de clausurar l'establiment o local de sis mesos a cinc anys.

Article 54.1.d)

L'article 54.1.d) considera infracció molt greu la contractació de treballadors estrangers sense haver obtingut amb caràcter previ el corresponent permís de treball.

7) Finalment, l'article 57.1 de la Llei orgànica 4/2000 preveu la possibilitat que, en lloc de la multa, quan l'infractor sigui estranger, es pugui aplicar com a sanció l'expulsió del territori espanyol. Perquè aquesta substitució sigui possi-

⁽⁵⁰⁾Tingueu en compte sobre aquest tema el que està establert en l'article 254.5 del RD 557/2011

ble, l'òrgan competent ha de ponderar, segons el principi de proporcionalitat, la gravetat de la infracció i dictar resolució motivada després de la instrucció del corresponent expedient administratiu⁵⁰.

2.5. Responsabilitats en matèria de societats cooperatives

La LISOS regula en el seu capítol V, article 38, les infraccions en matèria de societats cooperatives, i estableix que aquesta norma solament és aplicable:

- 1) quan la legislació autonòmica remeti en aquesta qüestió a la legislació de l'Estat,
- 2) quan no hi hagi legislació autonòmica,
- 3) quan la societat cooperativa desenvolupi la seva activitat al territori de diverses comunitats autònomes.

És a dir, hi ha una clara prevalença de la regulació autonòmica sobre l'estatal, de manera que la primera només s'aplica si no n'hi ha o per remissió expressa de la segona, excepte en el supòsit de cooperatives supraautonòmiques.

Distingirem, per tant, la legislació estatal de l'aplicable a Catalunya.

1) El règim jurídic de les sancions socials quan la **competència sigui estatal** presenta certes característiques pròpies, com són:

a) Criteris específics de graduació de les sancions, diferents dels generals, que són:

- nombre de socis afectats,
- repercussió social,
- malícia o falsedat, i
- capacitat econòmica de la cooperativa.

b) Segons l'article 40.4 LISOS les infraccions se sancionen amb multes de les quanties següents:

- les lleus: de 375 a 755 €
- les greus: de 756 a 3.790 €
- les molt greus: de 3.791 a 37.920 €, o amb la desqualificació

2) A Catalunya les infraccions en matèria de societats cooperatives i el seu règim sancionador es troben regulats en la Llei 18/2002, de 5 de juliol, de la Generalitat de Catalunya, que aprova la Llei de cooperatives. La normativa aplicable en aquesta matèria presenta les especialitats següents:

a) Els terminis de prescripció són, comptats des de la data de comissió de la infracció:

- Infraccions lleus: sis mesos
- Infraccions greus: dos anys
- Infraccions molt greus: tres anys

b) Les multes a Catalunya són de les quanties següents:

- Infraccions lleus: de 150 a 600 €
- Infraccions greus: de 601 a 3.000 €
- Infraccions molt greus: de 3.001 a 60.000 €, o amb la desqualificació de la cooperativa

Resum

En l'apartat 1 hem vist que el procediment és la via formal que permet la imposició de sancions en l'ordre social.

El procediment sancionador en l'ordre social té dues fases:

- a) L'actuació prèvia de comprovació, després de la qual pot escaure l'arxivament de les actuacions o l'extensió de l'acta d'infracció, que constitueix un plec de càrrecs.
- b) El procediment sancionador en sentit estricte, que només s'ha d'iniciar en cas d'acta d'infracció, i que ha d'instruir un funcionari diferent del que va desenvolupar l'actuació prèvia de comprovació.

Totes dues fases estan subjectes a l'observança dels principis constitucionals previstos per a la imposició de sancions i els terminis de caducitat (9 mesos, ampliable a 18 en l'actuació prèvia, i 6 mesos en el procediment sancionador). La caducitat determina la impossibilitat d'imposar la sanció en el procediment, sense perjudici que se'n pugui instruir un altre, si la infracció no ha prescrit

El procediment acaba amb resolució motivada, que pot confirmar, modificar o desestimar el contingut de l'acta d'infracció.

La resolució pot ser recorreguda mitjançant alçada, reposició i, extraordinàriament, mitjançant revisió. Les resolucions que recaiguin contra aquests recursos o contra aquelles que esgotin la via administrativa es poden recórrer davant els jutjats socials, com a norma general.

Hi ha regles especials de procediment per als supòsits previstos legalment.

En l'apartat 2 s'aborden les especialitats que hi ha en matèria de sancions, i es distingeixen:

- a) En matèria de prevenció de riscos laborals,
 - hi ha regles especials per a determinar les responsabilitats entre empresari principal i contractistes,
 - hi ha regles especials per a determinar la responsabilitat entre empresa usuària i ETT
 - hi ha un règim especial de sancions accessòries.

- b) Seguretat Social:** hi ha especialitats en el règim sancionador que dimanen de l'existència de subjectes responsables diferents de l'empresari, i també altres consistents en regles diferents per a determinar l'import de les multes, criteris automàtics de graduació i supòsits específics d'imputació de responsabilitat.
- c) Sancions accessòries:** previstes en els casos esmentats legalment i consistents en la pèrdua i l'exclusió del dret a certs beneficis i a bonificacions.
- d) Estrangers:** que tenen peculiaritats que resulten de l'existència d'una normativa específica en aquesta matèria.
- e) Cooperatives:** matèria en la qual preval la legislació autonòmica sobre l'estatal.

Exercicis d'autoavaluació

1. El procediment sancionador es pot iniciar per...
 - a) decisió de l'autoritat central de la ITSS exclusivament.
 - b) denúncia de qualsevol ciutadà.
 - c) iniciativa del Sotsinspector.

2. L'activitat prèvia de recerca en el procediment sancionador la du a terme...
 - a) la ITSS exclusivament.
 - b) els jutjats de l'ordre social segons la seva competència.
 - c) els jutjats del contenciós administratiu segons la seva competència.

3. La durada del procediment administratiu està limitada per...
 - a) la prescripció del procediment.
 - b) la caducitat del procediment.
 - c) el principi de proporcionalitat.

4. La concurrència de la caducitat representa...
 - a) la impossibilitat de sancionar ni tan sols mitjançant la incoació d'un nou procediment.
 - b) la possibilitat d'incoar un nou procediment sempre que així ho decideixi l'Inspector actuant.
 - c) la possibilitat d'incoar un nou procediment sancionador sempre que la infracció no hagi prescrit.

5. El procediment sancionador conclou amb...
 - a) acta d'infracció sempre.
 - b) entre altres, amb acta d'infracció, requeriment, advertiment.
 - c) de manera ordinària amb la resolució.

6. Les denúncies anònimes...
 - a) no es tramiten.
 - b) es tramiten sempre.
 - c) si tramiten només si són urgents.

7. La finalització de l'actuació prèvia de recerca no pot representar...
 - a) l'arxivament de l'expedient.
 - b) la imposició directa de la sanció a l'infractor.
 - c) acta d'infracció.

8. La ITSS no pot estendre...
 - a) reclamació de deute.
 - b) requeriment de pagament.
 - c) proposta de reclamació de deute.

9. L'ordre jurisdiccional competent per a conèixer dels recursos jurisdiccionals que s'interposin contra les resolucions sancionadores és...
 - a) el contenciós administratiu sempre.
 - b) el social en la majoria dels casos.
 - c) el social en alguns casos i el contenciós administratiu de manera general.

10. La resolució en la qual s'imposi una sanció en el procediment administratiu sancionador...
 - a) pot ser expressa o presumpta.
 - b) ha de ser motivada i notificada.
 - c) no pot diferir de la proposta de l'acta d'infracció.

11. La resolució sancionadora...

- a) es pot recórrer en alçada.
- b) s'ha de recórrer sempre en reposició.
- c) s'ha de recórrer primer en alçada i després en reposició.

12. L'extensió conjunta de la d'infracció i liquidació...

- a) depèn de la voluntat de l'inspector.
- b) implica sempre la reducció al 50% de la liquidació si la sanció per la infracció supera l'import d'aquella.
- c) pot representar, depenent de la quantia de la liquidació, una reducció de l'import de la sanció.

13. La sanció accessòria de pèrdua de bonificacions...

- a) és potestativa.
- b) escau per a totes les infraccions en matèria de Seguretat Social.
- c) fa perdre tantes bonificacions com infraccions es cometin, sempre que estigui prevista la imposició de l'accessòria.

14. La sanció accessòria d'exclusió de l'accés a les bonificacions...

- a) és potestativa.
- b) escau per a totes les infraccions en matèria de Seguretat Social.
- c) s'imposa en tot cas per 2 anys.

15. Els treballadors poden ser sancionats amb...

- a) extinció de la pensió.
- b) multa pecuniària.
- c) pèrdua temporal del subsidi.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. a

3. b

4. c

5. c

6. a

7. b

8. a

9. b

10. b

11. a

12. c

13. c

14. a

15. c

Bibliografia

Aguado i Cundolá, V. (1994). *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Ed. Civitas.

Beneyto Calabuig, D. (2000). *Las infracciones laborales y el procedimiento sancionador*. Ed. CISSPRAXIS.

Durendez Saez, I. (2006). *La sanción administrativa en el orden laboral*. Editum.

Durendez Saez, I. (2009). *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*. Ed. Aranzadi.

Fernández Ramos, S. (2002). *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*. Granada: Ed. Comares.

García Gómez de Mercado, F. (2002). *Sanciones administrativas: garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Granada: Ed. Comares.

Martín Jiménez, R. (2001). *Los actos administrativos laborales y su control jurisdiccional*. Madrid: Ed. CES.

Mercader Uguina et al. (2003). *Comentarios a la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social*. Ed. Aranzadi.

Minondo Sanz, J. (2000). *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Nieto García, A. (2002). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Ed. Tecnos.

Sempere Navarro, A. (coord.) (2001). *Derecho Sancionador Público del Trabajo*. Madrid: Ed. Colex.

Trayter Jiménez, J. M. (2001). *El procedimiento administrativo sancionador JA* (núm. extraordinari).