
Una aproximació al Dret sancionador del treball: evolució històrica i conceptes generals

PID_00239482

Javier Calvo Gallego

Temps mínim de dedicació recomanat: 6 hores





Javier Calvo Gallego

Doctor en Dret per la Universitat de Bolonya i professor titular d'universitat a la Universitat de Sevilla. Al maig de 2014 va obtenir l'acreditació de l'ANECA per al cos de catedràtics d'universitat.

Segona edició: febrer 2019
© Javier Calvo Gallego
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Disseny: Manel Andreu
Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL
Dipòsit legal: B-616-2019

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	7
1. L'evolució històrica del Dret sancionador en l'àmbit de les relacions laborals.....	9
1.1. Les primeres normes sancionadores en l'àmbit social i la repressió del conflicte social: l'ordre públic i el conflicte social en les primeres normes laborals i la seva evolució	9
1.1.1. El tractament sancionador inicial enfront de l'associacionisme obrer i la seva evolució	10
1.1.2. El tractament penal de la vaga i la seva evolució	13
1.2. El Dret sancionador com a instrument de tutela de les obligacions laborals, migratòries i de Seguretat Social: la inspecció de treball com a instrument específic de control	18
2. Funcions i principis del Dret sancionador del treball en el marc constitucional espanyol actual.....	26
2.1. Les funcions del Dret sancionador del treball en el marc constitucional actual	26
2.1.1. Les funcions del Dret penal actual del treball: el debat sobre la seva eficàcia i oportunitat	26
2.1.2. Les funcions del Dret administratiu sancionador del treball en el marc constitucional actual	30
2.2. Principis i garanties constitucionals en relació amb el ius puniendi de l'Estat	32
2.2.1. La translació matisada dels principis del Dret penal al Dret administratiu sancionador	32
2.2.2. L'àmbit d'aplicació dels principis del ius puniendi de l'Estat: el concepte constitucional de sanció com a delimitador	34
2.2.3. El principi de legalitat constitucional i les seves manifestacions en l'ordre penal i en el sancionador administratiu	36
2.2.4. L'aplicació matisada dels principis propis del procés penal al procediment administratiu sancionador	47
3. Fonts i estructures per a l'aplicació del dret sancionador del treball.....	54
3.1. El Dret penal del treball: fonts normatives i estructures públiques relacionades amb l'aplicació	55

3.2. Dret administratiu sancionador en l'àmbit social: fonts normatives i estructures públiques relacionades amb l'aplicació. Especialment, la relació amb altres branques de la normativa administrativa	56
Resum	59
Activitats	61
Exercicis d'autoavaluació	63
Solucionari	66
Abreviatures	67
Bibliografia	70

Introducció

El Dret sancionador –entès a grans trets com aquella part de l'ordenament jurídic que estableix i regula la imposició feta per subjectes públics de sancions enfront de la comissió d'infraccions o il·lícits, ja siguin aquests administratius o penals, per mitjà d'un procediment preestablert i dotat de les degudes garanties– ha abordat, gairebé des dels seus inicis, els problemes derivats de les relacions de producció pròpies del sistema capitalista. De fet, i com veurem, aquest tipus de preceptes han regulat qüestions lligades a aquesta realitat abans fins i tot que apareguessin les normes que, centrades sobre la relació laboral – Llei Benot de 24 de juliol de 1873–, se solen assenyalar habitualment com els primers exemples de legislació obrera en sentit estricte. És més, aquesta relació ha continuat permanentment fins a convertir tals instruments en companys gairebé inseparables de la legislació laboral, i ha donat lloc a un cos normatiu propi, que aborda bona part de la realitat típica del dret social des de principis específics del dret sancionador i que, per tant, ens permeten parlar avui dia d'una realitat normativa autònoma que se sol identificar –atès el seu caràcter de cos d'intersecció– com a dret sancionador del treball.

Noteu, per tant, que quedaran fora d'aquest manual l'estudi del poder disciplinari de l'ocupador en el marc del contracte de treball. I això perquè, encara que en alguna ocasió, i sobretot, en determinats moments històrics (primera etapa de la dictadura del general Franco, especialment després del Decret de 5 de gener de 1939 pel qual s'establí la responsabilitat exigible al treballador per faltes comeses en el treball) s'hagi intentat crear un supraconcepte que englobés el dret penal del treball, el dret administratiu sancionador lligat al treball i el poder disciplinari de l'ocupador, avui dia aquests corrents s'han de considerar plenament superats, una vegada que ho ha estat el seu fonament últim, que era, òbviament, l'intent de publicar i englobar dins del dret públic i administratiu la regulació de les relacions laborals i del contracte de treball.

Ara bé, també resulta evident com al llarg de tots aquests anys les funcions que ha desenvolupat en el camp social el Dret sancionador han estat certament diferents, han evolucionat en raó, tant de la ideologia mateixa de l'Estat i de la seva relació amb els instruments d'exteriorització del conflicte social, com de la progressiva ampliació de continguts propis d'aquesta branca de l'ordenament. Per aquest motiu, abans d'abordar aquest marc constitucional, d'indagar, per tant, sobre els principis generals que li són aplicables i les seves funcions, i de delimitar, finalment, i molt breument, les estructures normatives i públiques encarregades de l'aplicació, considerem convenient començar aquest mòdul amb una breu exposició d'aquesta complexa evolució històrica.

Lectura recomanada

Un exemple dels corrents que aquí s'esmenten a J. Pérez Leñero (1949), "Derecho penal de trabajo español", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* (vol. III, fasc. III, p. 487 seg.), en una línia que, per exemple, recolliria sis anys després J. G. Abellán (1955), *Derecho Penal del Trabajo*, Madrid: EISA.

Objectius

En aquest context l'objectiu d'aquest tema és que l'alumne adquireixi un coneixement suficient del següent:

- 1.** L'evolució històrica del Dret sancionador del treball a Espanya, prestant una especial atenció als aspectes de repressió històrica dels fenòmens col·lectius, i també d'utilització del dret administratiu sancionador i de la inspecció de treball com a mecanismes de control i sanció per a assegurar l'aplicació correcta de la normativa social.
- 2.** De les funcions i del sentit de l'exercici del *ius puniendi* de l'Estat –i dels dos subsistemes que l'integren– en aquest àmbit social després de l'aprovació de la Constitució de 1978.
- 3.** Dels principis constitucionals comuns a tots dos subsistemes i que condicionen la creació i l'exercici d'aquest *ius puniendi* de l'Estat.
- 4.** Finalment, que l'alumne disposi d'unes nocions mínimes sobre les fonts i estructures d'aplicació fonamentals en tots dos subsistemes normatius.

1. L'evolució històrica del Dret sancionador en l'àmbit de les relacions laborals

1.1. Les primeres normes sancionadores en l'àmbit social i la repressió del conflicte social: l'ordre públic i el conflicte social en les primeres normes laborals i la seva evolució

Com ja hem avançat, és un fet innegable que una part significativa de les primeres normes estatals que es van aproximar a la realitat sociolaboral espanyola pròpia del segle XIX ho van fer des d'una orientació típicament sancionadora o repressiva, centrada, sobretot, a reaccionar enfront de les primeres manifestacions del moviment obrer i les expressions associatives i d'exteriorització del conflicte més conegudes.

Aquestes disposicions sancionadores, bastant nombroses, per cert, van abordar l'incipient problema de la conflictivitat social d'aquells anys des d'una òptica que, partint del caràcter autoritari que impregnava gran part d'aquest període, barrejava, d'una banda, la fèrria tutela de l'ordre públic i de la propietat dels mitjans de producció, amb la protecció de dos principis bàsics de l'Estat liberal, com eren el temor enfront dels grups intermedis –que es poguessin constituir entre l'Estat i l'individu– i el desig de garantir la concurrència individual i no agrupada d'oferents al mercat de treball.

La tendència europea

Com assenyala Arroyo Zapatero, en aquest punt els codis i normes penals espanyoles del segle XIX no serien una excepció enfront de la resta d'instruments normatius del continent europeu. A França, partint de la Llei Chapelier de 14 de juny de 1791, el Codi Napoleònic penaria vagues i col·ligacions en els articles 414 a 416; a Itàlia els primers codis penals incorporen normes similars com els articles 481-483 del Codi de Parma; i a Alemanya les vagues s'incriminarien com a xantatges, amenaces o atacs a la llibertat de l'individu (patró), encara que sense un tipus específic.

Enfront d'aquests problemes, el Dret sancionador, el *ius puniendi* de l'Estat, va ser utilitzat com un instrument repressiu, bàsicament enfront dels desordres públics, i als actes de destrucció de béns que ja des de l'any 1820 es detecten a Espanya.

En aquest sentit es poden esmentar la Llei V del títol XI del llibre dotzè de la Novíssima Recopilación; els articles 299 seg. i 795 del Codi penal de 8 de juny de 1822; l'article 192 del Codi penal de 19 de març de 1848; l'article 197 del Codi penal de 30 de juny de 1850, o els articles 272-273 del Codi penal de 17 de juny de 1870).

Primers brots de conflictivitat social

Encara que se sol assenyalar l'existència d'algun conflicte productiu durant el segle XVIII –per exemple, en les Manufacturas Reales de Paños de Guadalajara el 1730 per qüestions de salari i jornada–, resulta indubtable que els primers brots de conflictivitat social d'una certa importància –ligats a la tardana industrialització del nostre país– es van produir ja en la dècada de 1820, i van posar de manifest una situació que es perllongaria pràcticament durant el tot el convuls segle XIX.

Es tractava, sobretot en un primer moment, d'actes luddistes o de destrucció de màquines com els esdevinguts a Alcoi –motí o vaga de 2 de març en el qual es van cremar disset màquines de filar–, el 1823 en Camprodon –destrucció de diverses màquines de filar i cardar– i, sobretot, amb la crema –entre altres immobles, fonamentalment religiosos– de la fàbrica El Vapor de Barcelona el 1835, esdeveniments que van provocar no solament algun afusellament i penes de presó sinó també un ban del llavors governador civil, José Melchor de Prat, en el qual s'establia que:

"Todo operario que moviese cuestión en fábrica o fuera de ella [...] sufrirá por primera vez la pena de ocho días de arresto [...] y si habiendo sufrido la pena por primera vez fuera reincidente, será expelido de la ciudad como hombre díscolo y perjudicial a la sociedad [...]".

No obstant això, sembla evident que el nucli d'aquesta actuació es va centrar, ja des d'un principi, en la incriminació dels incipients intents de la classe obrera tant d'organitzar-se –associacionisme sindical– com de tutelar col·lectivament els seus interessos –vaga. Per aquest motiu centrarem la nostra atenció en aquests dos nuclis institucionals, sense que ens puguem detenir en canvi en el tractament repressiu del que es va anomena crim social –o atemptats entre organitzacions d'empresaris o treballadors–, que desgraciadament van resultar tan freqüents en l'últim terç del segle XIX i els primers anys del segle XX al nostre país.

De fet, aquests actes van arribar a ser tan freqüents que van obligar a emanar diverses circulars de la Fiscalia del Tribunal Suprem –per exemple, la de 15 de gener de 1920– o lleis com les de 10 de juliol de 1894 i 2 de setembre de 1896, que establien penes específiques per a aquells que "atentaren contra las persona o causaren daño en las cosas empleando para ello sustancias o aparatos explosivos o contra aquellos que atentaren contra las personas o las cosas empleando sustancias o aparatos explosivos".

1.1.1. El tractament sancionador inicial enfront de l'associacionisme obrer i la seva evolució

Pel que fa al primer aspecte esmentat abans, això és, l'associacionisme obrer, n'hi ha prou d'assenyalar com, en un context de recel general enfront de l'associacionisme, especialment en l'àmbit productiu, aquestes agrupacions de treballadors per a la defensa dels seus interessos van caure normalment, i en un primer moment, sota la il·licitud derivada de múltiples normes que abasten bona part del segle XIX.

De fet, aquesta il·licitud ja podia deduir, ja sigui de les lleis XII i XIII –aquesta última dedicada específicament a la "Prohibición de cofradías de oficiales, y de ayuntamiento á título de los oficios" (sic)– del títol XII del llibre dotzè de la Novísima Recopilación; del Reial decret de 20 de gener de 1834 que, després de l'antecedent dels article 316 seg. del CP de 8 de juny de 1822, prohibia la formació d'associacions gremials per a monopolitzar el treball, i també les

ordenances gremials contràries a "la concurrencia indefinida del trabajo y los capitales", i, més tard, dels articles 202 a 206 del Codi penal de 1848 i dels articles 207 a 212 del Codi penal de 30 de juny de 1850 que, per exemple, prohibien –en aquests dos últims casos– les associacions de més de vint persones formades sense el consentiment de l'autoritat pública).

Finalment, i almenys en teoria, l'article 198 del Codi penal de 17 de juny de 1870, va considerar associacions il·lícites les que pel seu objecte o circumstàncies fossin contràries a la moral pública o les que tinguessin per objecte cometre alguns dels delictes penats en aquest Codi; per exemple, el de "coaligación para encarecer abusivamente el precio de trabajo o regular sus condiciones" de l'article 556 CP de 1870 i sobre el qual tornarem immediatament.

En aquest context, l'organització col·lectiva dels treballadors es va articular, bàsicament, per mitjà de les denominades societats de socors mutu constituïdes a l'empara de la Reial ordre de 28 de febrer de 1839. Però la utilització d'aquest instrument no va evitar nombrosos conflictes en la mesura en la qual aquestes institucions van ser utilitzades, en no pocs casos, com a subterfugis per a canalitzar l'activitat representativa i no simplement mutualista dels treballadors.

Exemples del que diem són bans –com el del governador de Barcelona de 23 de febrer de 1850 (ban Arteta)– o circulars (Aristizábal) que van recordar la prohibició d'utilització d'aquests instruments teòricament mutualistes com a fórmules de representació col·lectiva dels interessos laborals dels treballadors, i van donar lloc a una turmentosa relació, amb períodes de més o menys repressió sancionadora.

En aquest sentit n'hi ha prou de recordar com la Circular del governador polític de Barcelona d'1 de maig de 1841, Domingo d'Aristizábal, ja assenyalava com "Las asociaciones para protegerse y socorrerse mutuamente los trabajadores por medios legales y justos son permitidas; pero en manera algún ha de emplearse para ello seducción, coacción ni violencia de ninguna especie ni contra obreros, sean o no asociados, ni contra dueños de fábricas.. sin deber tratarse en ellas de otra cosa que de la mutua y legal protección de los asociados sin extenderse de ningún modo a ofender derechos de otros [...]".

Segurament per aquesta dualitat entre societats i societats de socors mutus, els bans del cap superior polític de Barcelona de 16 i 18 de gener de 1843, van ordenar, en el primer, la dissolució de la Societat de Teixidors de Barcelona, i, més tard, en van permetre la continuïtat sempre que no prenguéssin "voz ni acción con respecto a los intereses de los operarios nominalmente asociados, sin que en tiempo alguno puedan representar a la clase en general, arreglar sus trabajos ni imponer condiciones a los fabricantes ni demás operarios no asociados, por cuanto este punto es y debe ser libre en unos y otros."

Aquesta complexa situació no es va alterar de manera substancial fins a l'aprovació de la Llei d'associacions de 30 de juny de 1887 que, en connexió amb el reconeixement del dret a associar-se per a les finalitats de la vida humana en l'article 13 de la Constitució espanyola de 1876, va permetre l'entrada en la legalitat de la Unió General de Treballadors el 1888. En canvi, fins i tot després d'aquesta data, l'activitat repressiva de l'Estat va continuar centrada en el sindicalisme anarquista – article 8 de la Llei de 10 de juliol de 1894– cosa

que, per cert, donava continuïtat a una línia que ja havia assenyalat la Circular del Ministeri de Governació de 16 de gener de 1872 expressament referida a l'Associació Internacional de Treballadors.

En aquest sentit, cal destacar la important Sentència del Tribunal Suprem de 28 de gener de 1884, que considerava culpable en delictes de l'article 198 CP 1870 –associació il·lícita– les organitzacions anarquistes, i que va servir de base, entre altres actes, a les Circulars del 31 de març de 1892 i de 17 de novembre de 1893 de la Fiscalia del Tribunal Suprem sobre activitats, càstig i persecució de les organitzacions i activitats anarquistes; la Reial ordre de 6 d'abril de 1892, en la qual s'ordenava un estricte control de les associacions "especialmente de las que se relacionen con las clases obreras", o de la Llei de 2 de setembre de 1896 i el seu Reial decret de 16 del mateix any sobre persecució de les associacions anarquistes.

L'aparent punt i final d'aquest procés de progressiva obertura legal a aquestes associacions –almenys en l'evolució comuna a la resta d'estats europeus– es va produir amb l'aprovació de la Constitució republicana de 9 de desembre de 1931, l'article 39 de la qual reconeixia el dret d'associació i sindicació, i amb la Llei d'associacions professionals d'obres i patrons de 8 d'abril de 1932.

I no obstant això, aquest procés natural es va alterar radicalment amb el parèntesi de la dictadura franquista. Des de les seves conegudes postures corporativistes i de superació i negació de la lluita de classes, aquest règim polític va procedir, en primer lloc (1939), a il·legalitzar totes les organitzacions sindicals ja existents que es van oposar a la rebel·lió i, posteriorment, a declarar igualment il·legals i fins a incriminar penalment (codis penals de 1944 i 1963) a qualsevol organitzacions anàlogues, encara que es reconstituïssin sota forma i nom divers, o, genèricament, que intentessin la implantació d'un règim basat en la divisió dels espanyols en grups polítics o de classe.

Aquesta il·legalització es va iniciar amb l'article 2 de la Llei de responsabilitats polítiques, de 9 de febrer de 1939, a tots els partits i agrupacions polítiques i socials que van integrar l'anomenat Front Popular, i també els partits i agrupacions que es van oposar a la rebel·lió, incloent expressament la Confederació Nacional del treball i la Unió General de Treballadors. En aquesta mateixa línia cal situar la Llei d'1 de març de 1940, sobre repressió de la maçoneria i del comunisme.

A més, i en segon lloc, va exacerbar les penes i en va ampliar de manera desmesurada els tipus en la Llei per a la seguretat de l'Estat de 29 de març de 1941 – dins de la qual són especialment rellevants a aquests efectes els articles 28 seg. I finalment va considerar associacions il·legals, en el seu article 173 CP de 1944, Decret de 23 de desembre de 1944, les associacions, partits polítics i altres entitats declarades fora de la Llei i qualsevol altres de tendències anàlogues, encara que es reconstituïssin sota forma i nom divers, o les que intentessin la implantació d'un règim basat en la divisió dels espanyols en grups polítics o de classe, qualsevol que fos. Una redacció similar es trobava, d'altra banda,

en els articles 172 i 173 del CP de 1963 aprovat pel Decret 691/1963, de 28 de març, i també en els mateixos articles del Codi penal de 1973, text refós segons la Llei 44/1971, de 15 de novembre publicat pel Decret 3096/1973, de 14 de setembre.

De fet, aquesta situació solament s'alteraria definitivament quan, ja en ple període de la transició, es modifica en primer lloc, amb l'article 1 de Llei 23/1976, de 19 de juliol, l'article 172 del CP, que deroga l'article 173 CP i elimina per tant les referències anteriors a les organitzacions sindicals; quan, en segon lloc, Espanya procedeix a ratificar els convenis 87 i 98 de l'OIT i els pactes internacionals de Drets Civils i Polítics i de Drets Econòmics, Socials i Culturals i quan, finalment, s'aprova la Llei 19/1977, d'1 d'abril, sobre regulació del dret d'associació sindical, per mitjà de la qual tornen a entrar en la legalitat les organitzacions sindicals.

L'últim pas de tot aquest procés condueix a la consideració d'aquestes organitzacions sindicals com a institucions de rellevància constitucional en l'article 7 de la CE, i com a subjectes i resultat de l'exercici d'un Dret fonamental: la llibertat sindical reconeguda en l'article 28 CE. Per aquest motiu, el que al llarg de bona part del segle XIX va ser un delictes a Espanya, va acabar aquest llarg esdevenir històric convertit en el bé jurídic objecte de tutela, que no d'incriminació, del Codi penal en la seva etapa democràtica.

Així ocorrerà ja, per exemple, en l'article 177 bis CP de 1973, d'acord amb la redacció donada per la Llei orgànica 8/1983, de 25 de juny. I així ocorre avui, tant en l'article 315 CP 1995, com en relació amb diverses normes sancionadores administratives previstes bàsicament en els articles 7 i 8 de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social, Reial decret Legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, sobre la qual tornarem immediatament a continuació.

1.1.2. El tractament penal de la vaga i la seva evolució

Per la seva banda, el tractament històric de la vaga ha estat relativament simètric al propi de la llibertat sindical, amb el qual, òbviament, està intrínsecament relacionat.

També en aquest cas, els denominats aturs obrers van ser ràpidament objecte d'atenció dels successius codis penals espanyols del segle XIX. Així, el Codi penal de 1848 ja incriminava aquest comportament en el seu article 450, d'acord amb el qual es considerava "delito contra la propiedad" les maquinacions per alterar el preu de les coses, en assenyalar que "los que se coaligaren para encarcerar o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones serán castigados, siempre que la coligación hubiere comenzado a ejecutarse, con las penas de arresto mayor y multa de 20 a 100 duros". I un tipus idèntic

es preveia en l'article 461 del Codi penal de 30 de juny de 1850, en el qual igualment s'assenyalava que serien castigats en el seu grau màxim els promotors o qui per assegurar el seu èxit empressin violències o amenaça.

De fet, l'aplicabilitat d'aquests tipus penals als conflictes que es van desenvolupar progressivament, sobretot a Catalunya, va ser reiterada per bans com els dels governadors de Barcelona Arteta –de 23 de febrer de 1850– o Franquet, de 30 d'abril de 1855, si bé s'ha assenyalat (Garcia Murcia) com en aquest últim semblava ja reconèixer-se una certa llibertat de tancament empresarial i vaga, únicament com a mesura de pressió en la fixació de les condicions de contractació i treball, si bé sotmès a una comunicació prèvia a les autoritats locals de vuit dies.

En el pla formal, el Codi penal de 1870 no va semblar incorporar grans novetats. Continuava recollint en el seu article 556 les "maquinaciones para alterar el precio de las cosas" com un delictes contra la propietat, castigat ara sí, amb arrest major sense multa. Però la veritat és que, de manera similar al que va esdevenir amb les organitzacions obreres, també la restauració monàrquica va portar amb si un procés progressiu de contenció de les facultats repressives de l'Estat enfront dels conflictes col·lectius, si bé en aquest cas, desenvolupat bàsicament des de la perspectiva judicial i centrada a atorgar una creixent importància a l'exigència del caràcter *abusiu* de l'atur per a la incriminació penal.

En aquest sentit, les circulars de la Fiscalia del Tribunal de Suprem de 23 de novembre de 1871, 4 de març de 1893 i de 20 de juny de 1902 van assenyalar la necessitat que l'atur fos "abusiu" per considerar-lo subsumit en el tipus penal.

De fet, aquestes últimes aclarien que solament s'incorria en delictes quan l'atur es feia amb coacció o violència, o quan –en aquest cas, l'última de les circulars esmentades– l'adopció de la mesura afectés al que avui considerariem serveis essencials sense preavisar a l'autoritat competent o sense atendre als requeriments d'aquesta per a evitar la desatenció dels serveis (Garcia Murcia).

Aquesta doctrina, que lligava l'existència de delictes amb l'ús de violència o coaccions, apareixia ja en la doctrina del Tribunal Suprem –per exemple, en la seva Sentència de 19 de juny de 1879–, i va ser finalment acceptada pel Ministeri de Governació mitjançant Circular de 21 de juny de 1902.

No obstant això, van haver de transcórrer set anys i no pocs projectes (els d'Alfonso González, García Alix, Romanones), per a aprovar una Llei, la de 27 d'abril de 1909, que va procedir a derogar el 556 CP 1870; un precepte que, no obstant això, estava ja certament en desús, i més quan la Llei de 19 de maig de 1908, de consells de conciliació i arbitratge industrial admetia implícitament la legalitat de la vaga, i imposava solament una multa pecuniària –art. 20– si s'incomplien els deures d'informació que establia per a aquests supòsits l'article 1 de la mateixa norma.

De fet, la Llei de 1909 tan sols penava la coacció o violència –art. 2–, la pertorbació de l'ordre públic o la constitució de grups amb el propòsit de secundar o desistir d'aquests processos –art. 3–, la falta de preavis en els supòsits essencials dels articles 5 i 6 –art. 7–, reconeixent ja expressament –art. 9– que les associacions legalment constituïdes podran formar o sostenir col·ligacions, vagues o aturs. I tot això, és clar, excepte "cuando el hecho no constituye delito más grave, con arreglo al Código Penal" –Circular de la Fiscalia

del Tribunal Suprem de 2 d'octubre de 1902. No obstant això, almenys cal assenyalar l'existència de normes específiques relatives a aquestes vagues en sectors específics com, sobretot, el ferrocarril.

El moment següent en aquesta complexa evolució normativa es produeix amb la Llei de 8 de setembre de 1928, del Codi penal, elaborat ja sota la dictadura del general Primo de Rivera. En relació amb aquesta norma segurament el més cridaner és l'aparició, en primer lloc, d'un tipus específic, l'article 677, que sancionava expressament els qui en cas de vagues d'obriers o atur de patrons empresin violència, força o intimidació però, no solament amb l'objecte de secundar-la, sinó també, i això és segurament el més nou, quan els obliguessin a fer actes contraris a la vaga. En aquest mateix capítol dedicat a les amenaces i coaccions se situaven la incriminació penal dels promovedors o directors d'aturs patronals o vagues d'obriers que les lleis declarin il·lícits –art. 679 CP 1928–, i d'aquells que per mitjà de grups o manifestacions col·lectives prop de fàbriques tinguessin el propòsit d'exercir coacció, atemptant contra la llibertat dels directors o dels obrers –art. 678 CP 1928.

En la mateixa "penalitat" de l'article 677 CP incorrien els que empresin força, violència o intimidació per obligar patrons o obrers a inscriure's en una associació determinada o per abandonar la que lliurement hagin escollit. Es tractava, d'altra banda, d'una línia de protecció del lícit exercici d'aquest dret –enfront d'amenaces o coaccions, en tractar-se d'un delictes contra la llibertat i seguretat individuals–, que estava en línia, d'altra banda, amb l'article 56 del Reial decret llei de 20 de desembre de 1924, que sancionava amb multa la contractació d'emigrants per substituir obrers en vaga o en *lock-out*.

No obstant això, tampoc és menys cert que l'empremta autoritària d'aquell règim es mostrava clarament, no ja solament en l'article 737 CP 1928, que tornava a incorporar el delictes de maquinació per alterar el preu de les coses –si bé el limitava als que exercien violència o amenaça i atemptessin contra la llibertat del treball, amb la finalitat d'imposar determinades condicions o aconseguir rebaixa o augment de salaris–, sinó també en la consideració com a delictes de sedició de les col·ligacions de patrons i les vagues dels obrers que, per la seva extensió i finalitat, no poguessin ser qualificades com a aturs o vagues encaminades a obtenir avantatges purament econòmics, sinó que tendeixin a combatre els poders públics o a fer actes de rebel·lió –art. 290 i 291 CP 1928.

I de fet, aquesta última va ser la tendència que posteriorment es va poder detectar durant la Segona República. En aquesta, no s'ha d'oblidar, la vaga passa de llibertat a Dret en considerar l'article 91 de la Llei de contracte de treball de 1931 les vagues lícites (entre les quals, per cert, s'excloïen les novatòries) com a causa de suspensió i no-extinció de la relació de treball. Per aquest motiu el nucli de la repressió penal passaria bàsicament –lleis de defensa de la República de 21 d'octubre de 1931 o article 3.5 de Llei d'ordre públic de 28 de juny de 1933– a aquells supòsits en els quals aquests actes –de vagades al fragor de moviments prerevolucionaris– es poguessin qualificar com a actes contraris

a la seguretat de l'Estat, o fins i tot com a sedicions o rebel·lions a l'empara dels articles 238 i 245 del Codi penal de 1932, o als supòsits més genèrics de coaccions.

Llei de defensa de la República

L'article 1.IX de la Llei de defensa de la República de 21 d'octubre de 1931 considerava "actos de agresión a la República las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación, si no tienen otro plazo marcado en la ley especial, las declaradas por motivos que nos e relacionen con las condiciones de trabajo y las que no se sometan a los procedimientos de arbitraje y conciliación".

De fet, no van ser poques les sentències del Tribunal Suprem que van afrontar durant períodes especialment conflictius –per exemple, 1934– la possible existència de delictes de coaccions o fins i tot de sedició.

Un exemple d'aquestes circumstàncies es pot analitzar en la Circular del Fiscal General de la República Antonio Marsá, de 9 de març de 1934:

"No puede el Poder público, ante amenazas revolucionarias y realidades sediciosas públicamente propaladas, permanecer inactivo, ni el Ministerio fiscal, primer y principal propulsor de la acción de la Justicia, dejar de cumplir ese primordial deber". "Por ello, ejercerá VI con toda actividad y su reconocido celo las acciones pertinentes en persecución de aquellos delitos que definen los artículos 238 y 245 –rebelión y sedición– del Código Penal, sin olvidar que por la disposición de los 244 y 249 es delictiva la conspiración y la proposición, y todas aquellas Asociaciones, Sindicatos, cuadros en que tales delitos se tramaren, preparen o realicen, deberá VI. perseguirlos como ilícitos con las debidas consecuencias respecto a su fundadores, presidentes, directivos, etc. según los artículos 185 y 186 –relativos a asociaciones ilícitas– del Código Penal, y aunque en estricto rito legalista ostenten una legalidad a que no adaptan su actuación, siempre que esto se demuestre".

Després de la desaparició de la II República l'epígon de tot aquest procés es troba, novament, en la dictadura del general Franco, dins de la qual, sens dubte, cal diferenciar novament dues etapes.

La primera, més fidel a la tradicional concepció corporativista de les relacions laborals, partia del Fuero del trabajo, de 9 de març de 1938, d'acord amb el qual (XI):

"La producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria. Es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla. Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados a su supremo interés de la Nación". Per això "Los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella, serán considerados delitos de lesa patria".

Seguint aquesta orientació, l'article 222 CP de 1944 considerava com a reus de sedició no ja solament els funcionaris o empleats encarregats de prestar serveis de necessitat reconeguda i inajornable, que amb la finalitat d'atemptar contra la seguretat de l'Estat, de pertorbar-ne l'activitat normal o de perjudicar-ne l'autoritat o prestigi suspenguin o alterin la regularitat del servei, sinó simple i clarament "las coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo" i "las huelgas de trabajadores". I una redacció similar es mantenia en el mateix article del CP de 1963 aprovat pel Decret 691/1963, de 28 de març, de la mateixa manera que l'article 2.c de la Llei 45/1959, de 30 de juliol, d'Ordre

Lectura recomanada

Per a més informació sobre les sentències del Tribunal Suprem en períodes conflictius, es pot consultar F. Suarez González, *La huelga un debate secular*, disponible a <http://www.racmip.es/docs/discursos/d66.pdf>.

públic continuava considerant com a actes contraris a l'ordre públic "los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de Empresas, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros".

I tot això sense oblidar, per exemple, que la Llei de 2 de març de 1943 remetia a la jurisdicció militar com a reus de rebel·lió militar –art.1.4– als qui "realicen actos con propósito de interrumpir o perturbar los servicios de carácter público a las vías y medios de comunicación o transporte. Podrán también tener este carácter los plantes, huelgas, sabotajes, uniones de productores y demás actos análogos cuando persigan un fin político y causen graves trastornos al orden público".

En canvi, en la segona fase es produeix una certa relaxació d'aquest ús dels instruments sancionadors més intensos enfront les vagues i conflictes col·lectius, i es distingeixen progressivament entre vagues polítiques i merament laborals. En aquest sentit, la Llei 104/1965, de 21 de desembre, va procedir a donar nova redacció a l'article 222 CP que, sobretot, i en el cas de tancaments empresarials i vagues, limitava el delictes de sedició a aquells casos en els quals es produïssin amb "el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional", i exclouïa, per tant els "conflictos de trabajo que tengan un móvil estrictamente laboral". Aquesta redacció, d'altra banda, va romandre substancialment incòmode en el mateix article del CP de 1973, publicat pel Decret 3096/1973 de 14 de setembre, si bé la creixent pressió social va provocar que la Llei 23/76, de 19 de juliol castigues els "piquets" de vaguistes, i va afegir per a això dos paràgrafs al delictes de coaccions de l'article 496.

Per la seva banda, l'article 5.2 del Decret 2354/1962, de 20 de setembre ja centrava la repressió laboral (acomiadament) en els conflictes que mancaven de fonament laboral que afecti directament els qui eren part en aquest; de la mateixa manera que l'article 11 del Decret 1376/1970, de 22 de maig, permetia que en certs casos molt limitats la vaga no fos sancionada amb l'acomiadament, en considerar-se causa de suspensió; un procés de progressiva però insuficient obertura de l'ordenament a la vaga, que va continuar amb el Decret llei 5/1975, de 22 de maig, sobre regulació dels conflictes col·lectius de treball –que preveia ja la suspensió i no-extinció del contracte per a vagues legals (art. 4) que, noteu, s'havien de referir "a las condiciones de trabajo de los trabajadores afectados por el conflicto" (art. 2)– i va concloure, poc abans de l'aprovació de la Constitució, amb l'entrada en vigor del RDL 17/1977 de relacions de treball, encara vigent, encara que amb, entre altres, les importants adaptacions fetes per la STC 11/1981, de 8 d'abril.

El resultat de tot això és que, també en aquest cas, d'activitat penada es va passar a la consideració com a dret fonamental *ex* article 28.2 CE i, per tant, a la comprensió com a bé jurídic protegit; com a objecte, no d'incriminació, sinó de tutela tant dels codis penals en el període democràtic actual, com de les respectives normes que van abordar la potestat sancionadora administrativa en relació amb l'ordre social.

Així ocorria ja, per exemple, en l'article 177 bis CP de 1973, d'acord amb la redacció donada per la Llei orgànica 8/1983, de 25 de juny; en l'actual article 315 CP 1995 i en les normes sancionadores administratives sobre les quals tornarem pròximament.

1.2. El Dret sancionador com a instrument de tutela de les obligacions laborals, migratòries i de Seguretat Social: la inspecció de treball com a instrument específic de control

En qualsevol cas, i al costat d'aquesta primera relació entre Dret social i mecanismes repressius de l'Estat, lligada, com hem vist, al tractament dels fenòmens col·lectius, hem d'assenyalar també una segona línia evolutiva, igualment important, i centrada en la utilització d'aquest tipus d'instruments com a mecanisme per a assegurar el compliment –i, si escau, sancionar l'incompliment– de les normes establertes en relació amb les condicions de treball, les obligacions de seguretat i salut, les obligacions de previsió social i les d'ocupació i emigració.

Aquesta utilització de mecanismes repressius públics –no directament rescabadors del dany sofert per l'afectat– com a instruments de prevenció i garantia del compliment de tals normes podria semblar sorprenent, atès que moltes d'aquelles s'inserien naturalment en una relació juridicoprivada en la qual el treballador afectat podria teòricament reclamar judicialment enfront del seu incompliment.

Però aquesta sorpresa desapareix, si recordem, en primer lloc, com la situació de dependència jurídica i econòmica del treballador feia ja llavors gairebé il·lusòria la possible utilització d'aquests subjectes de procediments jurisdiccionals en aquell primer moment no específicament dissenyats per a la seva tutela. És més, en aquest context la utilització de tals mecanismes repressius públics va ser percebuda com una exigència ineludible davant els freqüents i greus incompliments empresarials d'aquelles primeres normes laborals que, a més, afectaven en moltes ocasions col·lectius percebuts en aquell moment com a especialment febles i sensibles, com eren menors o dones. Si a tot això unim, en tercer lloc, com moltes d'aquelles normes semblaven establir, no ja solament drets d'una de les parts del contracte, sinó també, o fins i tot sobretot, deures públics de comportament imposats per l'Administració –n'hi ha prou de pensar en les normes sobre prevenció i la tardana incorporació a l'esquema obligacional deduït del contracte– tindrem les raons per les quals, també gairebé des d'un principi, el nostre ordenament va establir sancions administratives o fins i tot penals a l'incompliment d'aquelles primeres regles que s'emmarcaven en l'àmbit d'una relació de serveis.

De fet, normes d'aquest tipus les trobem ja en les lleis de 24 de juliol de 1873, 26 de juliol de 1878 i 13 de març de 1900 sobre treball de menors, o en Llei de 3 de març de 1904 de descans dominical, que preveïen, com diem, sancions penals i administratives –multes, bàsicament– la inspecció de les quals es remetia a jurats mixtos o juntes igualment mixtes provincials de composició mixta.

Així, l'article 7 de la Llei de 24 de juliol de 1873 sobre condicions de treball de nens i menors assenyalava que la falta de compliment de les seves disposicions seria castigada amb multa de 125 a 1250 pessetes, i n'encarregava la vigilància –art. 8– als jurats mixtos

d'obrers, fabricants, metges i mestres d'escola "sin perjuicio de la inspección que a las autoridades y Ministerio Fiscal competen en nombre del Estado".

Per la seva banda, la Llei de 26 de juliol de 1878, de treballs perillosos dels nens, establia penes de presó i multa i encarregava (art. 3) als governadors i alcaldes –Reial ordre de 8 de novembre de 1881, Circular de 22 de febrer de 1893 de la Fiscalia del Tribunal Suprem– el compliment d'aquesta norma. Igualment la Llei de 13 de març de 1900 sobre condicions de treball de dones i nens, a més de remetre's a les normes penals de l'article 1 de la Llei de 26 de juliol de 1878, ja esmentada, establia igualment en el seu article 13 multes per a les infraccions del seu compliment, i en remetia la inspecció –art. 14– al Govern, "sin perjuicio de la misión de las Juntas Locales y provinciales que fueron constituidas provisionalmente por Orden de 9 de junio de 1900".

El posterior RD de 13 de novembre de 1900 establia –art. 31– que mentre no organitzés el Govern la inspecció, aquesta seria exercida per les juntes locals i provincials –regulades en l'article 20– mitjançant individus nomenats a aquests efectes –art. 33 seg.–, els alcaldes eren –art. 24– els encarregats de fer efectives les multes.

Per la seva banda, la Llei de 3 de març de 1904 de descans dominical establia una sèrie de multes en el seu article 5, i atribuïa la funció inspectora a les juntes locals i provincials tantes vegades esmentades i als funcionaris de la comissió de reformes socials (Junta local de Reformes socials d'acord amb l'article 26 RD 19 d'abril de 1905), i els governadors civils i els alcaldes havien de conèixer d'aquestes – art. 11 seg. del RD de 19 d'agost de 1904–.

No obstant això, la clara insatisfacció davant la insuficiència de l'actuació de tals òrgans mixtos o paritaris –jurats i juntes– va provocar, no solament l'atribució de funcions d'inspecció a l'Institut de Reformes Socials –art. 1 RD de 23 d'abril de 1903 i art. 4 RD de 15 d'agost de 1903–, sinó, i sobretot, l'aparició a Espanya d'un cos específic d'inspecció de treball mitjançant RD d'1 de març de 1906, completat per la Reial ordre de 24 de gener de 1907, els antecedents del qual més propers s'han intentat situar en la inspecció de mines –Reglament de 15 de juliol de 1877–, de caràcter segurament més administratiu que laboral, o en la d'indústria, el Reglament de la qual apareix el 19 de febrer de 1904. En qualsevol cas, el que interessa destacar aquí és que en aquelles normes els inspectors de treball tenien una funció tant preventiva com repressiva –art. 21 RD d'1 de març de 1906– relacionada no ja solament amb els incompliments de les normes legals esmentades abans o dels aspectes preventius de la Llei 30 de gener de 1900, d'accidents de treball, sinó també, i de manera exhaustiva –art. 1 RD d'1 de març de 1906– sobre el compliment de "las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras de trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo".

No obstant això, la veritat és que aquesta referència va ser expressament rebuda o assumida per bona part de les normes posteriors. Així ocorria, per exemple, amb l'article 3 – multes– i l'article 2 –remissió a la Inspecció– de la Llei de 27 de febrer de 1912 relativa a l'obligació de tenir disposat un seient per a les dones ocupades. Regles similars es podien trobar en l'article 4 de la Llei d'11 de juliol de 1912 relativa al treball industrial nocturn de les dones, o en els articles 5 –atribució de funcions– i 7 –multes– del Reial decret de 24 d'agost de 1913 relatiu a la jornada màxima de treball en la indústria tèxtil. Finalment un últim exemple es pot detectar en els articles 19 –sancions– i 13 –atribució de funcions– de la Llei de 4 de juliol de 1918, sobre jornada màxima mercantil.

D'aquesta manera, Espanya se sumava, d'un costat, a la majoria de països occidentals que havien anat creant progressivament cossos i serveis d'aquest tipus i, de l'altre, a una orientació igualment perceptible en el pla internacional i

que propugnava igualment la creació d'aquest tipus d'institucions amb unes finalitats similars de control administratiu i, si escau, sanció dels possibles incompliments empresarials en matèria sociolaboral.

En relació amb el primer, se sol assenyalar com un primer antecedent la Llei britànica, de 29 d'agost de 1883 (Llei Althorp) que, novament sobre la base del fracàs dels comitès voluntaris previstos per a la supervisió de la Llei 22 de juliol de 1802, destinada a preservar la moral i la salut dels aprenents, va atribuir als inspectors de fàbriques (quatre en aquells dies a tot Gran Bretanya) la facultat de lliure entrada en les empreses i de recaptar informació dels treballadors. No obstant això, a Prússia el 1853 ja s'havia establert igualment una Inspecció de treball que el 1860 Bismark va estendre a totes les activitats laborals. A França, i després de novament certs fracassos en relació amb el control de la legislació dels menors, es va instituir la inspecció de treball el 1874, un anys després que a Dinamarca. I el 1889 apareix a Finlàndia i els Països Baixos.

Per la seva banda, i en el pla internacional, la Conferència de Berlín de 1890 preveia en el seu Protocol que "la ejecución de las medidas adoptadas en cada Estado fuese vigilada por un número suficiente de funcionarios, especialmente designados por el Gobierno del país, e independientes de los empresarios y los trabajadores". A conclusions semblants es va arribar en el Congrés Internacional per a la Protecció Obrera a Zuric el 1897. I ja el 1900 es va crear a París l'Associació Internacional per a la Protecció Legal dels Treballadors, en què la inspecció és reconeguda com a necessària per a complir les finalitats legals de protecció. Finalment, l'article 427.9 del Tractat de Versalles de 1919 establia que "cada Estado deberá organizar un servicio de Inspección que comprenderá a las mujeres con objeto de asegurar la aplicación de las Leyes y Reglamentos para la protección de los trabajadores".

Aquest interès, òbviament, es va desplaçar a l'OIT, que ja el 1919 va aprovar una Recomanació sobre la inspecció del treball (serveis d'higiene, núm. 5, retirada) i el 1923 una Recomanació sobre la inspecció del treball, 1923 (núm. 20) que anticipaven els més de 56 convenis, 49 recomanacions i un protocol que fan referència a aquesta inspecció, amb normes tan importants com el Conveni sobre la inspecció del treball, 1947 (núm. 81), el Protocol de 1995 relatiu al Conveni sobre la inspecció del treball, 1947 (p. 81), el Conveni sobre la inspecció del treball (agricultura), 1969 (núm. 129) o el Conveni sobre la inspecció del treball (gent de mar), 1996 (núm. 178). Però sobre aquests tornarem més tard.

A partir d'aquest moment, l'evolució d'aquesta normativa es pot analitzar, tant per l'evolució dels tipus penals específics sobre l'àmbit laboral, com pels aspectes institucionals d'aquesta inspecció de treball, que es converteix ràpidament en l'epicentre del que més tard serà el dret administratiu sancionador del treball.

En aquest sentit, la dècada dels anys vint, marcada per la dictadura del general Primo de Rivera, porta certes modificacions en tots dos camps. Pel que fa als il·lícits penals, segurament el més cridaner és la limitada, reduïda, però al cap i a la fi aparició i presència en el Codi penal de 1928, d'algunes normes que, encara que de manera indirecta o gairebé incidental, tutel·len els treballadors. I això ja sigui com a afectats per algun dels típics delictes contra la seguretat col·lectiva –art. 578 CP– en penar, per exemple, els directius que per la seva imprudència o imprevisió posin en perill la vida o salut dels treballadors; com, en segon lloc, en sancionar també el patró que no fes efectives les repa-

racions establertes pels organismes oficials en el cas d'acomiadament injustificat –art. 840 CP 1928–, si bé en aquest cas el bé jurídic protegit semblava més l'efectivitat de l'actuació d'una institució pública que l'interès concret de l'assalariat.

Així, l'article 578 CP, que penava als que dirigissin la instal·lació o instal·lessin aparells de seguretat utilitzats per a protegir la vida o la salut dels empleats en mines, treballs subterrànics o en qualsevol gènere d'indústries perilloses, donant lloc, per la seva imprevisió, imprudència o imperícia a un perill per a la salut o la vida d'aquells, o als encarregats de la conservació o reparació, i també als funcionaris encarregats de la inspecció, quan a causa de la seva imprevisió s'originés un perill per a la vida o la salut –noteu– de "les persones", i no ja dels treballadors.

Mentre que l'article 840 CP 1928, des de la publicació típica d'aquest període, castigava amb penes de cinc a quinze dies d'arrest no ja solament al patró que no fes efectives les reparacions establertes pels organismes oficials en el cas d'acomiadament injustificat d'algun obrer o trencament arbitrari del contracte de treball "siempre que con ello puedan producirse perjuicios materiales o morales de carácter particular o público", sinó que també sancionava l'obrer que trenqués un contracte de treball per temps determinat sense causa justificada i se'n derivessin danys i perjudicis de caràcter material o moral per al patró i els interessos públics.

No obstant això, és necessari destacar que aquestes faltes no es perseguien més que a instàncies dels organismes oficials, a la intervenció dels quals es referia el precepte, la qual cosa semblava suggerir que, com ja hem assenyalat, més que protegir empresaris o treballadors, el que es tutelava era l'efectivitat de les decisions d'aquests organismes que havien d'haver intervingut per a la contractació o la fixació de la indemnització.

I de la mateixa manera, aquest període també va ser prolífic en reformes sobre la inspecció de treball. Després de les modificacions derivades de l'article 20 de la Llei de 10 de gener de 1922, que traslladava les funcions sancionadores de l'autoritat governativa als jutges de primera instància, o els derivats dels articles 2 i 3 del Reial decret de 21 d'abril de 1922, que atribuïen "valor y fuerza probatorias, salvo demostración en contrario, a las actas levantadas por los inspectores o por los auxiliares que portaran el conforme del Inspector", ens interessa sobretot destacar com, en el pla orgànic, la integració el 1924 de l'Institut de Reformes Socials en el Ministeri de Treball, va provocar que també la inspecció en passés a dependre.

Molt més intensa va ser la legislació que va afectar la inspecció de treball durant la Segona República. Intentant sistematitzar-la podríem assenyalar com, en primer lloc, el Decret de 9 de maig de 1931 –Reglament pel per al Servei de la Inspecció del Treball–, a més de suprimir la prevenció prèvia al patró, va prescindir també de la intervenció del jutge per a imposar la multa, i va passar a ser atribució de l'inspector regional –art. 49–, amb recursos davant el Consell de Treball. En segon lloc, i ja el 1932, sota el Ministeri de Largo Caballero, es va aprovar la Llei de 13 de maig de 1932 que atribuïa –art. 3– al delegat provincial de treball les funcions i atribucions assignades abans als inspectors i delegats regionals, i es regulava l'organització, funcions, exercici de la inspecció, sancions i procediments en el capítol II del Decret de 23 de juny de 1932. Finalment, el Decret de 12 d'octubre de 1935 refundrà les delegacions provincials de treball i el Servei d'Inspecció, i va regular igualment en els seus articles 25 seg. la inspecció i el seu exercici, i també les sancions i el procediment. No obstant

això, el Decret de 4 de març de 1936 va restablir la vigència del Decret de 23 de juny de 1932. I tot això sense oblidar com la base IV de la Llei de 16 de juliol de 1935 limitarà finalment les funcions de les comissions inspectores dels jurats mixtos a la vigilància de l'observació de les Bases de treball, però atribuint "la inspección del cumplimiento de las leyes sociales" als inspectors provincials, sense perjudici del dret d'aquests jurats mixtos a formular denúncies.

En canvi, resulta cridaner comprovar com, pel que fa a la protecció penal dels drets laborals dels treballadors, no hi ha ni en el Codi penal de 1932, ni en les lleis especials, novetats significatives (Arroyo Zapatero) respecte a la legislació laboral anterior a 1923.

Molt més significatiu en aquest àmbit és l'efecte del règim dictatorial instaurat pel cop d'estat de 1936. La naturalesa autoritària i corporativista del règim que en sorgeix tindrà almenys dues conseqüències sobre la matèria que ens ocupa.

La primera, es deriva del ja esmentat intent de publicació de les relacions de treball i de l'elevació de la producció nacional com a fi última de tota l'activitat productiva, a la qual se supeditaven teòricament els interessos de les parts del contracte, enteses ara com a factors de producció. Aquesta perspectiva no solament va a portar –com ja hem vist– a una incriminació penal de la vaga, sinó també a un intent d'incardinar determinats incompliments contractuals del treballador en l'àmbit sancionador administratiu – Decret de 5 de gener de 1939 o article 3 de l'Ordre que aprova el Reglament general de seguretat i higiene en el treball de 31 de gener de 1940– al mateix temps que s'expandeix l'activitat de control estatal davant el caràcter ara públic dels interessos abans privats que s'emmarquen en la relació laboral. És la fase d'esplendor del macroconcepte "dret penal administratiu del treball", que incloïa com a possibles responsables no ja només empresaris, sinó també treballadors, a la qual cosa ens referim en les primeres pàgines d'aquest mòdul.

No obstant això, també es pot destacar com al costat d'altres normes penals –art. 9 del Decret d'1 de maig de 1937 que considerava delictes d'estafa l'abús de beneficis d'atur– també és possible trobar normes com l'article 423 en el CP de 1944, que dins del capítol de lesions penava expressament als que "con infracciones reiteradas y probadamente dolosas de las leyes de trabajo ocasiones quebranto grave en la salud de los obreros y –noteu– en la producción en general". Per això, més que davant un delictes contra la salut de les persones ens trobàvem davant un delictes contra l'economia nacional, almenys fins a la reforma de 1967 (Arroyo Zapatero) i que realment va tenir una molt escassa incidència davant els rigors del tipus.

A més, potser convé recordar com l'article 584 CP continuava incriminant penalment l'ocupació amb finalitats lucratives de menors de 16 anys en certes activitats. I finalment, com l'article 437 d'aquest mateix CP 1944 establia que el patró o cap que, prevalgut d'aquesta condició, "tenga acceso carnal con mujer menor de veintitrés años de acreditada honestidad que de él dependa, será castigado con arresto mayor". La simple lectura del tipus exclou més comentaris.

La segona és una profunda reestructuració de l'estructura administrativa destinada a vigilar i, si escau, sancionar els incompliments contractuals. I això, no ja només per la desaparició – Decret de 13 de maig de 1938 – dels jurats mixtos i

dels tribunals industrials, substituïts ara per les magistratures de treball, la qual cosa conduirà al fet que les ja reduïdes funcions inspectores que abans tenien encomanades aquells subjectes siguin ara assumides definitivament per la inspecció. Encara més important és, segurament, el procés d'unificació administrativa que des del principi de centralitat sofriran les diferents inspeccions que abordaven qüestions lligades a la realitat social. I això, ja que Llei de 15 de desembre de 1939, procedeix, en el seu article 1 a encomanar al Cos Nacional d'Inspecció de Treball, creat per aquesta, en exclusiva les funcions que fins aquell moment havien correspost a les inspeccions de treball, d'assegurances socials i d'emigració, incloent també, en el seu article 2, les lleis que es dictessin sobre col·locació obrera –art. 2.e)-.

La Inspecció d'Assegurances Socials s'havia implantat a Espanya el 1921, amb la primera assegurança social obligatòria –el retir obrer– depenent de l'Institut Nacional de Previsió. Els Reglaments de 14 i 24 de juliol de 1921 establien ja una reglamentació provisional de la inspecció del règim de retir obligatori. En aquelles normes s'abordaven l'organització –d'inspectors nomenats pel Ministeri de Treball a proposta de l'Institut Nacional de Previsió i per sotsinspectors–, la regulació de les denúncies i les regles per a practicar la inspecció. La competència per a la imposició de les sancions quedava remesa, en aquell primer moment, als jutjats de primera instància (art. 9). Normes posteriors en aquest mateix àmbit van establir igualment regles sobre la inspecció de les seves obligacions en l'àmbit de l'assegurança de maternitat (1931), la incapacitat permanent i la mort (1932), de la mateixa manera que, de forma similar al que va esdevenir en l'àmbit de les relacions de treball, la potestat de sancionar es va transferir als delegats de l'Institut Nacional de Previsió i, més tard, als delegats de treball.

La regulació orgànica d'aquesta Inspecció es va produir mitjançant el Decret de 28 de juny de 1935, que en el seu article 1 considerava aquesta com "una funció delegada por el Estado en el Instituto Nacional de Previsión..., única, y estará a cargo de la Inspección general y de sus delegados, Inspectores y Subinspectores en los diversos territorios de Previsión". La Inspecció d'Assegurances Socials seria així un servei públic delegat, sostingut per l'Institut Nacional de Previsió, amb el recàrrec establert en les primes de les assegurances, el compliment de les quals ha d'inspeccionar, exercint –art. 2– amb caràcter general i respecte de totes les assegurances socials, les funcions de a) recerca i informació; b) correctives i de constrenyiment, i c) contencioses.

Per la seva banda, la Inspecció d'Emigració va ser creada per l'article 47 de la Llei de 21 de desembre de 1907, desenvolupada pels article 157 seg. del seu Reglament de 30 d'abril de 1908, i els serveis centrals del qual estaven en el Ministeri de Governació. Les sancions penals es preveïen en els articles 51 seg. de la Llei de 1907 i 172 seg. del Reglament de 1908.

El 1924 la competència es va traslladar al Ministeri de Treball, en constituir-se en aquest una Direcció General d'Emigració, i la regulació se'n va modificar mitjançant la Llei de 20 de desembre de 1924 –art. 49 en relació amb la inspecció i 54 seg. i 134 seg. en relació amb les sancions penals– i Decret de 24 de novembre de 1938.

En definitiva, i com aclaria l'article 3 del Decret de 13 de juliol de 1940 l'actuació de la inspecció de treball s'estenia així, no ja només a vigilar el compliment de les disposicions legals reguladores del treball i les normes o reglaments de treball nacionals, provincials, locals o d'empresa que establien les condicions en les quals s'havia de fer el treball i la seva retribució. També a concedir les autoritzacions, vigilar les normes sobre prevenció d'accidents i seguretat i higiene en el treball, sobre el contracte d'aprenentatge, sobre les assegurances socials obligatòries existents o que es poguessin establir i el compliment de les lleis d'emigració. I en general, es consideraven actes d'infracció

–art. 59– els que "representen incumplimientos de las obligaciones impuestas por Leyes, Reglamentos, Bases y Normas de trabajo cuya vigilancia" estigués encomanada a aquest cos.

L'estructura d'aquesta inspecció unificada pivotava novament sobre uns serveis centrals i uns altres de provincials –art. 24 seg. Decret de 1940–, i es regulava igualment en els articles 34 seg. el procediment i l'actuació de la Inspecció –modificat pel Decret de 21 de desembre de 1943 – en la qual se'n continuava destacant la finalitat tant preventiva com repressiva –art. 44–.

Sense ànim de ser exhaustiu, altres modificacions importants es produeixen amb el Decret de 18 de febrer de 1960, que aprova un nou Reglament orgànic del Ministeri de Treball. I tot això sense oblidar que si bé el Decret de 10 d'octubre de 1958 va reconèixer la supervivència d'aquest procediment després de l'aprovació de la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958, aquell va ser modificat pel Decret de 2 de juny de 1960, posteriorment alterat igualment per Decret de 15 de març de 1962.

En qualsevol cas, totes aquestes modificacions de l'estructura orgànica de la Inspecció no es paralitzen, ni molt menys, durant la segona part de la dictadura franquista. Durant aquest període s'aprova, en primer lloc, la Llei de 21 de juliol de 1962 d'ordenament de la Inspecció de Treball, que hi va integrar la Inspecció Tècnica de Previsió Social, i li atribuïa, en general, el control i inspecció de les normes laborals la fiscalització i compliment de les quals no estiguin encomanats per lleis a altres cossos de funcionaris públics. I va ser desenvolupat pels decrets 2121 i 2122/1971, tots dos de 23 de juliol i, sobretot pel RD 1860/1975 de 10 de juliol sobre el procediment d'imposició de sancions per infraccions de lleis socials.

La Inspecció Tècnica de Previsió Social havia estat creada per la Llei de 4 de maig de 1948, i havia sorgit amb la finalitat d'inspeccionar les entitats, organismes i serveis que participessin en l'assegurança o reassegurança d'accidents de treball, les entitats que actuessin o col·laboressin en l'assegurança obligatòria de malaltia, l'Institut Nacional de Previsió i el Social de la Marina, els monts de pietat laborals, mutualitats i restants entitats i institucions de previsió social. El seu reglament orgànic va ser aprovat per Decret de 8 de novembre de 1946, mentre que el Decret de 21 de juliol de 1950 en va regular el procediment

Igualment d'interès en relació amb aquest període són els articles 45 a 48 del Decret 1870/1968, de 27 de juliol, pel qual es regulen l'ocupació, el règim de treball i establiment dels estrangers a Espanya; els articles 60 i 193 del Decret 2065/1974, de 30 de maig, text refós de la Llei general de Seguretat Social; els articles 55 i 56 de la Llei 33/1971, de 21 de juliol, d'Emigració; i els articles 4 i 152 seg. de l'Ordre de 9 de març de 1971 per la qual s'aprova l'Ordenança general de seguretat i higiene en el treball. En totes s'establien infraccions i sancions en els seus àmbits respectius, i en remetia la competència a la inspecció de treball, en un procés de regulació sectorial.

En l'àmbit penal, i a cavall entre aquestes dues fases, es troba l'aparició del Decret llei de 15 de febrer de 1952 que, reaccionant enfront de supòsits de cessió fraudulenta de treballadors, assenyalava en el seu article 2 que si de tals fets es desprèn l'existència de maquinacions o confabulacions doloses, es passaria el tant de culpa oportú a la jurisdicció penal ordinària, en relació de l'article 534 CP 1944 dedicat a les estafes. No obstant això, molt més significativa va ser la Llei 44/1971, de 15 de novembre, sobre reforma del Codi penal. En un moment de ja alta contestació social, aquesta Llei va introduir en el Codi pe-

nal un nou capítol denominat " De los delitos contra la libertad y seguridad en el trabajo ", integrat únicament per l'article 499 bis, i que castigava amb pena d'arrest major i multa de 5.000 a 100.000 pessetes el que, en primer lloc, usant maquinacions o procediments maliciosos imposés als treballadors condicions laborals o de seguretat social que perjudiquessin els drets que tinguessin reconeguts per disposicions legals o convenis col·lectius sindicals; el que, en segon lloc, "por cesión de mano de obra, simulación de contrato, sustitución o falseamiento de empresa o de cualquier otra forma maliciosa suprima o restrinja los beneficios de la estabilidad en el empleo y demás condiciones de trabajo reconocidas a los trabajadores por disposiciones legales"; o el que, en tercer lloc, trafiqui "de cualquier manera ilegal con la mano de obra o intervenga en migraciones laborales fraudulentas, aunque de ello no se derive perjuicio para el trabajador". I tot això sense oblidar, en primer lloc, com igualment es preveia que aquell "que en caso de crisis de una empresa hiciere ineficaces maliciosamente los derechos de los trabajadores incurrirá en las penas previstas en el artículo 519 de aquel Código"; i com l'article 427 CP 1973 castigava igualment com a delictes de lesions els que per infraccions greus de les lleis de treball provoquessin un dany apreciable en la salut o en la integritat corporal dels obrers.

Si a tot això sumem –ja en el període democràtic– la incorporació amb la Llei orgànica 8/1983, de 25 de juny, de reforma urgent i parcial del Codi penal d'un nou tipus penal, l'article 348 bis que castigava els que estant legalment obligats no exigeixin o facilitin els mitjans o procurin les condicions perquè els treballadors exerceixin una activitat amb les mesures de seguretat i higiene exigibles, amb infracció greu de les normes reglamentàries i posant en perill la seva vida o integritat física, tindrem en definitiva el quadre que antecedeix en gran part la situació actual, i en el qual trobem no solament un nombre progressivament més ampli de tipus penals destinats a protegir la situació laboral del treballador, sinó també un ampli nombre d'infraccions i sancions administratives, generades en moltes ocasions per mera decantació sectorial, però articulades entorn de la Inspecció de Treball com a òrgan central en aquesta funció de control i que s'han acabat articulant, com veurem, i després de no pocs avatars, entorn del Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social.

2. Funcions i principis del Dret sancionador del treball en el marc constitucional espanyol actual

En el marc que proporcionava i encara proporciona tota aquesta evolució i experiència històrica, l'aparició de la Constitució espanyola de 1978 ha tingut necessàriament un doble impacte sobre aquest dret sancionador que actua sobre la matèria social:

- En primer lloc, l'aprovació de la Constitució ha obligat a plantejar, des dels nous valors i principis recollits en la nostra Carta Magna, la finalitat i les funcions que el dret sancionador podia o havia i ha de desenvolupar en relació amb aquesta realitat pròpia de la branca social del dret.
- I en segon lloc, ha imposat una sèrie de principis i regles que actuen com a límits per al lícit exercici del *ius puniendi* de l'Estat; uns principis i regles que, per tant, vincularan la regulació i la pràctica infraconstitucional, ja s'articuli per mitjà de normes penals i de les actuacions dels jutges de l'ordre penal, o mitjançant normes sancionadores administratives i de l'actuació correlativa de l'Administració laboral i, si escau, dels jutges avui socials.

2.1. Les funcions del Dret sancionador del treball en el marc constitucional actual

2.1.1. Les funcions del Dret penal actual del treball: el debat sobre la seva eficàcia i oportunitat

Començant pel primer és evident que la utilització de les normes penals per a la protecció de determinats béns jurídics parteix sempre, no ja solament d'una valoració i selecció d'aquests i de la gravetat i importància que es doni a la seva violació per a la convivència i la pau social, sinó també, de l'eficàcia i eficiència mateixa de tals mecanismes per a la prevenció general i, per tant, per a la tutela generalitzada d'aquests. Per això, la selecció dels béns jurídics que són o han de ser objecte de protecció i tutela per mitjà d'aquest mecanisme o subsistema concret del *ius puniendi* de l'Estat –el més intens, en poder contenir penes privatives de llibertat– està fortament condicionada o orientada, sobretot quan s'articula mitjançant mecanismes penals, no ja solament pel tipus d'Estat dissenyat en la constitució concreta, sinó, i sobretot, pels valors o béns que apareixen tutelats i protegits en aquestes i per la valoració sobre l'eficàcia de tals mecanismes com a instrument eficient de prevenció general.

Des d'aquesta perspectiva, és fàcil comprendre com l'estat liberal va tendir a protegir mitjançant els codis penals del segle XIX, béns i o valors típicament liberals i vuitcentistes com eren la propietat privada dels mitjans de producció, la llibertat d'empresa, la lliure concurrència individual al mercat de treball, i, sobretot, l'ordre públic. Fruit d'aquella visió vuitcentista va ser la incriminació penal de la vaga o de les associacions obreres analitzades.

Vegeu també

La incriminació penal de la vaga o de les associacions obreres durant l'època vuitcentista s'han analitzat profusament en el subapartat 1.1 d'aquest mòdul.

Ara bé, l'aparició el 1978 d'un estat que es qualifica a si mateix com a social i democràtic de dret –art. 1 CE–, que identifica als sindicats de treballadors i a les associacions empresarials com a subjectes de rellevància constitucional –art. 7 CE–, que concreta com a finalitat expressa dels poders públics "promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives", eliminant "els obstacles que n'impedeixin o dificultin la plenitud" –art. 9.2 ET–; que situa la dignitat de l'individu entre els fonaments de l'ordre polític i de la pau social –art. 10 CE–; que obre el nucli de la seva part dogmàtica prohibint qualsevol tipus de discriminació, entre aquestes la ideològica i la sindical –art. 14 ET–, que tutela com a dret fonamentals la llibertat sindical i el dret de vaga –art. 28 CE–, que protegeix com a drets cívics no solament el dret i la llibertat de treball, sinó també els drets a la promoció per mitjà d'aquest i a una remuneració suficient per satisfer les seves necessitats i les de la seva família –art. 35.1 CE–, o que garanteix, en definitiva, els drets a la negociació col·lectiva i a les mesures de conflicte col·lectiu –art. 37 CE–, a la formació i readaptació professionals i que imposa a aquests mateixos poders –art. 40 CE–vetllar per la seguretat i higiene en el treball i garantir el descans necessari, no pot, òbviament, ser insensible a aquests nous béns i valors, entesos aquí com a preferències socials generalitzades; uns béns o valors que, a més, es troben especialment amenaçats en el marc d'una relació com la laboral, construïda jurídicament des de l'admissió i juridificació d'un poder privat, el de l'ocupador, que no obstant això, al mateix temps, es limita tant internament com externament.

El Dret penal es configura i també com a instrument adequat o fins i tot necessari per a la protecció d'aquests nous valors constitucionals. Culminant d'aquesta manera una certa, encara que limitada, evolució històrica, el nou dret penal postconstitucional va assumir aviat la necessitat de protegir bàsicament l'individu, també com a treballador, i amb ell, les institucions bàsiques d'un sistema de relacions laborals democràtic, i també l'ús correcte dels fons públics lligats a aquest model. I tot això sense oblidar, és clar, la subsistència d'alguns tipus que tendeixen a protegir igualment béns jurídics tradicionals de l'activitat econòmica, ja sigui en els seus aspectes personals o, sobretot, materials.

En qualsevol cas, aquest canvi de perspectiva va ser sens dubte la raó per la qual, després de no pocs intents fallits, i que van motivar una intervenció parcial com va ser la Llei orgànica 8/1983, de 25 de juny, de reforma urgent i

parcial del Codi penal, el Codi penal actual, aprovat per la Llei orgànica núm. 10/1995, de 23 novembre estén la tutela penal sobre sis grans grups de béns o interessos lligats al valor del treball i la protecció social, l'epicentre de la qual, encara que no exclusiu, es troba en el títol XV del llibre II –"Dels delictes contra els drets dels treballadors"–, i que connecten els mecanismes més intensos de repressió pública amb la tutela dels nous valors i béns reconeguts en el text constitucional:

- El primer d'aquests valors seria la protecció dels drets laborals bàsics, lligats, especialment, a l'accés legal i a les condicions mínimes de treball i Seguretat Social; uns béns jurídics la violació dels quals es passa a sancionar penalment, tant quan s'imposin condicions il·legals mitjançant engany o abús de situació de necessitat, –art. 311.1 CP–, com quan es produeixi la contractació d'una pluralitat de treballadors sense comunicar-ne l'alta a la Seguretat Social o sense haver obtingut l'autorització de treball –art. 311.2 CP–, o pel tràfic il·legal de mà d'obra –art. 312 CP.
- Aquests últims tipus connectarien el bé jurídic anterior amb un segon gran valor objecte també de protecció penal com és la lluita contra la immigració il·legal i el minvament dels drets de tals persones; un valor relacionat no solament amb els tipus assenyalats abans, sinó també amb uns altres com els que preveuen les emigracions fraudulentos –art. 313 CP– o l'ocupació de súbdits estrangers sense permís de treball, amb restricció o minvament dels seus drets –art. 312.2 CP.
- El tercer gran valor tutelat mitjançant normes penals es podria identificar-se amb la dignitat i llibertat de la persona, fonamentalment en els casos de discriminació laboral –art. 314 CP–, assetjament –art. 173 CP– i assetjament sexual –art. 184.
- El quart grup abastaria la protecció específica dels drets col·lectius de llibertat sindical i vaga entorn de l'article 315 CP.
- El cinquè estaria integrat pels delictes lligats a la protecció de la seguretat i salut dels treballadors, i que inclouria els delictes de risc dels articles 316 a 318 CP que, no obstant això, s'han de posar en connexió amb els delictes de lesions o homicidis o fins i tot amb altres tipus penals com el de l'article 350 CP.
- I finalment un sisè grup de preceptes que es podrien incloure en aquest àmbit se centrarien en la lluita contra el frau en matèria de seguretat social –art. 307 i 307 bis i 307 ter CP– o subvencionis –art. 308 CP–, un tema especialment actual si es recorda l'impacte en aquest àmbit de la LO 7/2012, de 27 de desembre, en matèria de transparència i lluita contra el frau fiscal i en la Seguretat Social.

Certament es podrà discutir si la selecció d'aquests valors és o no l'adequada, i especialment, si s'ha produït alguna omisió o, al contrari, una excessiva expansió de la protecció penal. Però l'important és que, almenys de moment, el dret penal del treball no s'ha vist afectat pels importants corrents desreguladors i de flexibilització que han caracteritzat el nostre ordenament social, especialment des de 1994. Molt al contrari, determinats tipus, lligats sobretot a la dignitat de la persona –assetjament– o a la tutela dels fons públics, han estat objecte d'incorporació o desenvolupament específic durant aquests últims anys.

Una qüestió diferent és la coneguda discussió sobre l'efectivitat o no de tals tipus, ja que tradicionalment s'ha assenyalat l'escassa eficàcia i activació judicial enfront de molts dels delictes assenyalats abans. I això perquè, per exemple, una anàlisi del percentatge de condemnats per delictes contra els drets dels treballadors sobre el total anual demostra que, encara que certament s'ha produït durant aquests últims anys un cert increment quantitatiu en el nombre de condemnes, aquest no supera l'1% del total –almenys si ens limitem als delictes previstos en el títol XV del llibre II del Codi penal i que, com vam veure, recull els principals delictes contra els drets dels treballadors.

Taula 1. Delictes contra els drets dels treballadors 1999-2012 i percentatge sobre el total

	1999	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total condemnes	99.396	119.979	213.740	266.847	278.703	266.548	273.965	275.130	275.196	277.956
Contra els drets dels treballadors	88	610	831	675	606	783	857	864	854	1018
Percentatge sobre el total	0,09%	0,51%	0,39%	0,25%	0,22%	0,29%	0,31%	0,31%	0,31%	0,37%

Font: INE i elaboració pròpia

De fet, són diversos els factors que se solen assenyalar per a justificar aquest escàs nombre de condemnes, sobretot davant una realitat en la qual se sembla detectar un alt incompliment de les normes laborals. Així, qüestions com la posició subordinada del treballador en l'empresa i les seves dificultats o temors per a l'accés a una jurisdicció penal aparentment poc procliu a sancionar empresaris; les deficiències mateixes en la tipificació de les conductes dignes de repressió penal; l'escassa valoració de la utilitat real de tals instruments i, per tant, el reduït ús que en fan les organitzacions sindicals o els òrgans de representació dels empleats, que prefereixen sens dubte el recurs a la jurisdicció social o, a tot estirar, al sistema sancionador administratiu més ràpid i aparentment efectiu; la subvaloració legal i judicial d'aquests mecanismes especialment en l'ordre penal, novament per un mal entès principi d'intervenció mínima del dret penal que, fomentat per l'existència d'un ampli aparell de control i sanció administratiu –Inspecció de Treball– concep aquesta inspecció com el mecanisme "natural" de reacció pública enfront d'aquest tipus d'incompliments, o, en últim terme, les dificultats de persecució i indagació de delictes com

aquests, majoritàriament de "guant blanc", han estat tradicionalment esmentats, al costat d'altres factors, com a possibles explicacions de l'escassa o reduïda incidència real d'aquests tipus delictius en la nostra realitat judicial penal.

En qualsevol cas, no sembla que aquestes crítiques i, en general, els ja esmentats corrents desreguladors i d'exaltació del paper de l'empresari hagin de portar a la despenalització de moltes d'aquestes figures. De fet, aquesta despenalització no es va produir en situacions anteriors, de la mateixa manera que tampoc no sembla raonable que béns i valors constitucionalment reconeguts i garantits quedin exclosos de la part més rigorosa del *ius puniendi* de l'Estat. Molt al contrari, cal actuar sobre totes aquestes condicions prenormatives i normatives per aconseguir l'eficiència real d'aquests mecanismes de repressió penal enfront dels il·lícits més greus comesos, normalment, per l'empresari.

2.1.2. Les funcions del Dret administratiu sancionador del treball en el marc constitucional actual

I una cosa similar caldria plantejar en relació amb l'altre gran subsistema que conforma el *ius puniendi* de l'Estat i que, com ja hem vist, ha estat tradicionalment utilitzat en l'àmbit social: el dret administratiu sancionador com a mecanisme repressiu i la inspecció de treball com a vehicle o instrument bàsic de control.

En aquest sentit, el primer que s'ha de destacar és com en algunes ocasions s'ha arribat fins i tot a plantejar la necessitat o conveniència de mantenir aquest tipus d'instrument. Així, s'ha recordat com moltes de les normes que tradicionalment es van poder considerar en algun moment com a administratives o de caràcter públic o de policia, s'insereixen en canvi, avui dia, clarament en el programa obligacional deduït del contracte de treball –per exemple, la prevenció de riscos laborals–, cosa que podria provocar l'eliminació d'uns dels arguments que originàriament es van utilitzar per a justificar l'ús d'aquests mecanismes administratius.

A més, i en segon lloc, també s'ha assenyalat com l'existència en l'actualitat d'una jurisdicció social especialitzada, oral, gratuïta i, almenys en teoria, ràpida, unida al reconeixement progressiu de la garantia d'indemnitat podria afeblir una altra de les justificacions que tradicionalment es van utilitzar per a sostenir la subsistència d'aquest tipus de mecanismes.

En tercer lloc, també s'ha assenyalat com el reconeixement constitucional actual dels instruments d'autonomia i autotutela col·lectiva podria induir a considerar que aquells instruments resultarien ja innecessaris, especialment si comparem la situació actual amb l'existent en altres moments de la nostra història; uns moments en els quals la prohibició de sindicats democràtics i

dels seus instruments d'autotutela col·lectiva va poder justificar la conservació o fins i tot la potenciació d'aquests mecanismes del *ius puniendi* de l'Estat en unes relacions laborals, d'altra banda, pretesament publicades.

I tot això, en quart lloc, quan no es discutia simplement i planament la subsistència mateixa d'un Dret administratiu sancionador, reclamant l'atribució exclusiva d'aquesta funció punitiva a la jurisdicció.

En qualsevol cas, cap d'aquests arguments sembla haver estat, almenys de moment, prou convincent. En primer lloc, i pel que fa a la subsistència d'una potestat sancionadora atribuïda a l'Administració, el primer que cal dir és que més enllà de desitjos potser ben intencionats o lògiques aspiracions doctrinals, aquesta potestat es troba expressament reconeguda –si bé per a limitar-la– en l'article 25 CE i implícitament en l'article 45.3 CE. A més, en l'actualitat, aquesta potestat sembla certament necessària davant l'exigència –generalment reconeguda en molts països del nostre entorn cultural– de reduir la intervenció típicament penal, i es remet a aquesta potestat la sanció de les infraccions menys greus. S'eludiria així o bé un possible col·lapse dels òrgans judicials penals davant la sobrecàrrega de treball o l'eliminació de la protecció necessària de valors certament dignes de tutela mitjançant aquests instruments coercitius.

El segon argument tampoc no sembla decisiu, ja que, si bé és cert que una bona part de les normes que originàriament es van poder arribar a analitzar com a deures públics avui s'integren naturalment en el contracte de treball –per exemple, el deure i normes de seguretat i salut en el treball–, això no impedeix que, sobretot en determinats àmbits tradicionalment connectats amb l'ordre social, i encara més, per la seva evolució històrica, amb la Inspecció de treball, com poden ser l'emigració o la Seguretat Social –vegeu el que hem dit sobre l'evolució històrica expansiva d'aquesta institució en 2.2–, hi hagi interessos de tercers, aliens fins i tot a les parts, de caràcter públic i que reclamin aquest tipus de protecció. El control de les normes migratòries o dels ingressos i despeses de la Seguretat Social presenta un matís, o directament uns interessos públics, que reclamen l'existència no solament d'aquestes normes administratives sancionadores sinó també d'instruments de control, atesa la seva similitud, per exemple, amb la inspecció tributària. I fins i tot en aquells aspectes en què aparentment es protegeixen interessos contractuals o precontractuals –dret de l'ocupació i col·locació– no cal oblidar, en primer lloc, que en aquestes subsisteix un cert interès col·lectiu en el compliment, com a conseqüència de l'impacte que tals actuacions poden tenir sobre la competència en el mercat o sobre certs interessos difusos que han de ser objecte igualment de protecció.

En tercer lloc, tampoc no es pot oblidar com, fins i tot en aquests últims casos, la pretesa capacitat de reclamació individual de l'empleat davant una moderna jurisdicció social, és, en molts casos, més teòrica que real. I això no solament per la situació de dependència, no solament jurídica, sinó també econòmica que normalment presenta el treballador, sinó també per la limitació de les indemnitzacions, típica de la legislació laboral –a diferència, per exemple, dels

conceptes indeterminats de l'article 1007 CC-, i que en moltes situacions fa ineficient, des d'un punt de vista merament econòmic i d'oportunitat, la presentació de demandes individuals.

Finalment, i pel que fa a l'últim argument, és cert que l'aparició de la tutela col·lectiva representa l'aparició d'un nou i possible instrument de protecció del treballador. Però fins i tot des d'aquesta perspectiva, no s'ha d'oblidar que aquesta tutela, en primer lloc, no resulta de vegades suficient, mentre que d'altres ni tan sols no existeix, especialment en les petites i, sobretot, micro-empreses, en les quals pot ser que ni hi hagi representació legal dels assalariats.

Tot això ha conduït a la, ara com ara, pacífica conservació d'aquestes normes i d'aquesta potestat, encara que evidentment, aquesta ha sofert també –o fins i tot, especialment– no ja solament l'impacte de la nova estructura autonòmica de l'Estat i del repartiment de funcions i competències entre l'Administració General de l'Estat i les autonòmiques en el bloc de constitucionalitat, sinó també, i sobretot, de la constitucionalització d'una sèrie de garanties en els articles 24 i 25 CE, determinants per a l'exercici lícit i regulació del *ius puniendi* de l'Estat.

2.2. Principis i garanties constitucionals en relació amb el *ius puniendi* de l'Estat

Com ja hem assenyalat, el segon impacte de la Constitució sobre el sistema objecte del nostre estudi, i sens dubte el més important des d'una perspectiva normativa, es deriva de l'aparició d'una sèrie de principis que la nostra Llei Fonamental considera aplicables als dos subsistemes que formen aquest *ius puniendi* de l'Estat.

2.2.1. La translació matisada dels principis del Dret penal al Dret administratiu sancionador

Com es recordara, l'article 25 CE assenyalava expressament en els seus punts 1 i 3 que:

"1. Ningú no pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment".

3. L'Administració civil no pot imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat".

De la simple lectura del precepte es dedueix immediatament que la norma no solament reconeix constitucionalment la potestat sancionadora de l'Administració –una cosa que també es fa en l'article 45.3 CE–, sinó que incorpora igualment una sèrie de principis que, almenys aparentment es predi-

quen, tant del dret penal, com del dret sancionador administratiu i, per tant, del *ius puniendi* o dret sancionador en general, que com a sistema o supraconcepte integraria tots dos subsistemes.

Aquesta integració responia, d'altra banda, a un corrent jurisprudencial, tant del nostre Tribunal Suprem, com del Tribunal Europeu de Drets Humans, que des de la identitat essencial de l'il·lícit penal i el sancionador administratiu haurien exigint la translació, això sí, més o menys matisada, d'alguns dels principis que vinculen al dret penal al dret administratiu sancionador.

De fet, ja el fonament de dret segon de la coneguda STS de 9 de febrer de 1972 (RJ 876) assenyalava l'existència d'un:

" supraconcepto del ilícito, cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones denominadas entre las cuales se encuentran tanto el ilícito administrativo como el penal que exigen ambos un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre este y la acción [...] esencia unitaria que sin embargo permite reglas diferenciadas inherentes a la distinta función para la cual han sido configurados uno y otro ilícito".

I de manera similar, el Tribunal Europeu de Drets Humans, partint d'un concepte substantiu dels conceptes d'infracció i sanció penal, en el qual s'inclourien també les de caràcter administratiu –per la qual cosa mancaria de rellevància la denominació de la legislació en la qual es troben (per a totes, STEDH de 21 de febrer de 1984, cas Öztürk c. República Federal d'Alemanya)–, i en equiparar la persecució i càstig penal en el si d'un procés penal amb el procediment i la sanció administratiu (SSTEDH de 23 d'octubre de 1995, cas Gradinger c. Àustria; de 29 de maig de 2001, cas Franz Fischer c. Àustria; de 30 de maig de 2002, cas W. F. c. Àustria; de 6 de juny de 2002, cas Sallen c. Àustria) ha provocat l'extensió a tals camps d'unes mateixes garanties mínimes del seu règim jurídic.

Per tot això no ens ha d'estranyar que ja des d'una de les seves primeres sentències sobre el tema, el nostre Tribunal Constitucional assenyalés en la seva Sentència 18/1981, de 8 de juny de 1981

"los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas.

Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar

los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional".

I en aquesta mateixa línia, de translació amb cauteles, s'observa en la STC 246/1991, d'acord amb la qual:

"los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (STC 18/1987 por todas), no lo es menos que también hemos aludido a la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata. Esta operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza (STC 22/1990)"

En definitiva, i per tant, l'única cosa certa és que, encara amb els matisos necessaris, tant el Dret penal com el Dret sancionador administratiu que abordin matèries socials hauran de respectar certs principis comuns, tant substantius com processals o procedimentals, amb independència que la diferent finalitat i naturalesa de l'un i l'altre provoquin certes matisacions o diferències en la recepció –STC 18/1981, de 8 de juny. Per això, per exemple, en no imposar-se la sanció administrativa d'un òrgan jurisdiccional –STC 77/1983– la potestat sancionadora de l'Administració sí que estaria sotmesa "al necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso".

2.2.2. L'àmbit d'aplicació dels principis del ius puniendi de l'Estat: el concepte constitucional de sanció com a delimitador

Ara bé, és important destacar que tot el que s'assenyala a continuació parteix sempre de l'existència d'una sanció, de l'exercici, per tant, del *ius puniendi* de l'Estat, la qual cosa exclouria inevitablement d'aquest àmbit certes actuacions o conseqüències administratives, properes, però que no es poden enquadrar dins d'aquest concepte.

I això ja que, com ha reiterat en múltiples ocasions el nostre Tribunal Constitucional –STC 291/2000, de 30 de novembre:

"no resulta constitucionalmente exigible extender las garantías constitucionales propias de los actos que tienen naturaleza punitiva a actos que no tengan esta naturaleza (SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, FJ 3; 69/1983, de 26 de julio, FJ 4; 96/1988, de 26 de mayo, FJ 3; 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2; y 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 3; ATC 323/1996, de 11 de noviembre, FJ 3). Sólo a los actos que tienen carácter sancionador les resulta de aplicación las garantías constitucionales previstas para este tipo de actuaciones".

Pel que fa a això, sintetitzant la seva jurisprudència anterior, la STC 48/2003, de 12 de març, ja assenyalava, seguint la senda marcada per la STC 164/1995, de 13 de novembre, i 276/2000, de 26 de novembre, que

"para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena en sentido material; pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa (en el mismo sentido, ya la STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2)".

Des d'aquesta perspectiva material i no formal, seria la funció o finalitat punitiva, repressiva, de càstig o de retribució des d'una perspectiva kantiana de l'il·lícit, l'element o nota fonamental que singularitzaria les sancions administratives dins del conjunt dels denominats actes de gravamen, –STC 276/2000, de 16 de novembre, FJ 3, i 132/2001, de 8 de juny, FJ 3; 210/2005, de 18 de juliol. Per aquest motiu el TC ha negat l'existència d'una funció punitiva en aquells casos en els quals

- les mesures impugnades tenien la finalitat de constrènyer a la "realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta –multas coercitivas como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos–" (STC 239/1988, FJ 2),
- perseguen la "simple aplicación" de l'"ordenamiento por parte de la Administración competente" (STC 181/1990, de 15 de novembre, FJ 4), impossibilitant, per exemple, una actuació al marge del dret (STC 219/1991, de 25 de novembre –clausura d'instal·lacions no autoritzades–),
- aquelles que tenien com a únic objectiu "restablecer la legalidad conculcada" (STC 119/1991, FJ 3) o reparar els danys causats (STC 210/2005, de 18 de juliol).

En definitiva, i com continuava assenyalant la STC 48/2003, de 12 de març,

"no basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas por el ordenamiento para el ejercicio de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo, que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho... El carácter de castigo criminal o administrativo de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad reparadora, se inflige un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos de los que disfrutaba lícitamente".

En qualsevol cas, és obvi que aquesta distinció no sempre resulta fàcil. N'hi ha prou de pensar en les revocacions de llicències, autoritzacions o concessions que si bé, i en general, es podrien considerar com una simple mesura de restabliment de la legalitat infringida, sobretot si no va acompanyada d'una inhabilitació per a aquesta activitat¹, en altres ocasions han estat considerades –fins

⁽¹⁾Vegeu, per exemple, l'article 2.7 de la Llei 14/1994 en relació amb la pèrdua d'autorització de les ETT per la falta de conservació d'una estructura organitzativa adequada.

i tot quan es tractava d'una simple suspensió temporal– com una autèntica sanció en concórrer en aquesta la " funció represiva, retributiva o de castigo " (STC 276/2000, de 16 de novembre, FJ 3; 132/2001, de 8 de juny, FJ 3), amb restricció de drets " como consecuencia de un ilícito " (STC 48/2003, de 12 de març, FJ 9), que és, en essència, la característica destacada per la jurisprudència del TC com a específica de les sancions –STC 26/2005, de 14 de febrer. I una cosa similar caldria plantejar en relació amb els recàrrecs segons la seva quantia –vegeu en aquest sentit la STC 291/2000, de 30 de novembre.

2.2.3. El principi de legalitat constitucional i les seves manifestacions en l'ordre penal i en el sancionador administratiu

Doncs bé, en aquest context, el primer dels principis recollits expressament en la nostra Constitució, i més expressament en el seu article 25, és el denominat de **legalitat**, inescindiblement lligat a la garantia de la llibertat i la seguretat jurídica.

El principi de legalitat, de vegades sintetitzat en l'aforisme *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta, scripta, certa et praevia* –o, en una altra formulació, llei prèvia, escrita certa i estricta– es desdobla al seu torn en un doble vessant formal (principi de reserva de Llei) i material (principi de tipicitat) – STC 188/2005, de 7 de juliol de 2005– al qual s'uneixen una altra àmplia sèrie de principis i garanties que s'integren, cal no oblidar-ho, d'un dret que gaudeix del caràcter de fonamental i, per tant, de totes les garanties establertes expressament en la nostra Constitució per a aquest tipus de drets –STC 3/1988, de 21 de gener.

El principi de legalitat formal: la reserva de llei

Pel que fa al primer d'aquests vessants, i en l'àmbit penal, aquest principi comporta una **reserva absoluta de llei formal** –STC 283/2006 de 9 d'octubre– per a la definició de les conductes prohibides i les seves sancions corresponents que, a més, ha de ser llei orgànica quan s'estableixin penes privatives de llibertat, excepte, en aquest últim cas, quan es tracti de normes preconstitucionals –STC 29/1989, de 6 de febrer i 117/1995, de 17 de juliol, referides encara a la potestat sancionadora de l'Administració– o respecte a les normes que serveixen de complement d'una norma penal en blanc.

De fet, el Codi penal espanyol actual recull expressament aquest principi no ja solament en relació amb el concepte i la fixació dels delictes –art. 1 i 10 CP, "no ha de ser castigada cap acció ni omissió que no estigui prevista com a delicte o falta per Llei anterior a la perpetració" i "són delictes o faltes les accions i omissions doloses o imprudents penades per la Llei"– sinó fins i tot en relació amb les penes –art. 2 CP, "no ha de ser castigat cap delicte ni falta amb pena que no es trobi prevista per Llei anterior a la perpetració. Igualment, han d'estar mancades d'efecte retroactiu les lleis que estableixin mesures de seguretat"– o fins i tot en relació amb l'execució, si bé en aquest cas es permet el paper d'un reglament de desenvolupament –art. 3.2 CP, "Tampoc no es pot executar pena ni

medida de seguretat en una altra forma que la prescrita per la Llei i reglaments que la desenvolupen, ni amb altres circumstàncies o accidents que els expressats en el seu text".

És més, i en relació precisament amb aquest últim tipus de norma (normes penals en blanc, o, en paraules del TC, normes penals incompletes en les quals la conducta o la conseqüència jurídicopenal "no se encuentre agotadoramente prevista en ellas, debiendo acudirse para su integración a otra norma distinta", STC 127/1990, de 5 de juliol), el nostre màxim Tribunal les ha considerat compatibles amb l'article 25 CE –i per tant, també amb el principi de tipicitat sobre el qual tornarem immediatament– sempre que la reenviament normatiu sigui exprés i estigui justificat pel bé jurídic protegit i que la norma penal, a més d'assenyalar la pena, contingui el nucli essencial de la prohibició i "que sea satisfecha la exigencia de certeza; o, como señala la citada STC 122/1987, se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada" –per a totes, STC 283/2006, de 9 d'octubre.

En canvi, és obvi que aquest clar rigor formal de les normes penals no es pot traslladar acríticament a l'àmbit sancionador administratiu. És cert que l'article 25.1 CE exigeix la necessària cobertura de la potestat sancionadora de l'Administració en una norma de rang legal tenint en compte del caràcter excepcional que presenten els poders sancionadors en mans de l'Administració (STC 3/1988, de 21 de gener i 305/1993, de 25 d'octubre). Però, en primer lloc, aquesta reserva és ja de llei ordinària i no orgànica, en tenir vedada l'Administració les penes privatives de llibertat. I en segon lloc la genèrica referència a la legislació no exclou que es puguin tipificar infraccions i sancions mitjançant Reial decret llei –STC 3/1988, de 21 de gener–, però sí mitjançant el simple costum, i és també insuficient a aquests efectes –STC 29/1989, de 6 de febrer– un acord del Congrés dels Diputats que, òbviament, no arriba a cobrir la cobertura legal necessària.

En el camp sancionador administratiu aquest principi ha trobat un reconeixement exprés en l'àmbit sancionador administratiu en l'article art. 25.1 LRJSP, d'acord amb el qual "la potestat sancionadora de les administracions públiques s'exerceix quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de Llei [...]". Vegeu igualment les referències a les "lleis de l'ordre social" en l'article 1 LISOS.

Finalment, i com ja va assenyalar la STC 26/2005, de 14 de febrer "en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto [...]". Per aquest motiu, com continua aquella mateixa Sentència, "la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre), que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones".

En canvi, el que sí que estaria vetat, fins i tot en l'àmbit sancionador administratiu, seria que tals remissions fessin possible una regulació independent i no clarament subordinada a la Llei (STC 83/1984, de 24 de juliol, 161/2003, de 15 de setembre i 25/2004, de 26 de febrer), per exemple, mitjançant una simple habilitació a la norma reglamentària –STC 42/1987, de 7 d'abril. En aquest àmbit, per tant, la llei ha de contenir necessàriament la "determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica", i la naturalesa i límits de les sancions per imposar –STC 26/2002, d'11 de febrer– i al reglament només pot correspondre, si escau, "el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley" (STC 60/2000, de 2 de març i 132/2001, de 8 de juny), sense establir tipus independents dels regulats en la norma legal –STC 26/2002, d'11 de febrer. Aquesta és la raó, en definitiva, per la qual l'article 27 LRJSP assenyala finalment que

"les disposicions reglamentàries de desenvolupament poden introduir especificacions o gradacions al quadre de les infraccions o sancions establertes legalment que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o límits de les que preveu la llei, contribueixin a una identificació més correcta de les conductes o a una determinació més precisa de les sancions corresponents".

El principi de legalitat material: la tipicitat

En segon lloc, i des d'un punt de vista material, aquest principi de legalitat exigeix que sigui aquesta mateixa llei formal la que realitzi una tipificació (*lex certa*) prou clara i precisa per a assegurar la previsibilitat de les conseqüències deduïdes dels seus possibles actes del ciutadà.

Des d'aquesta perspectiva, el primer que segurament cal notar és que, a diferència del que ocorria amb el vessant formal, en aquest cas el **principi de tipicitat**, connectat amb el vessant subjectiu de la seguretat jurídica, s'ha de considerar com un principi "absolut", tant pel que fa a l'àmbit estrictament penal com al de les sancions administratives –STC 50/2003, de 17 de març. Aquesta previsibilitat, per tant, s'ha d'exigir de la mateixa manera en tots dos subsistemes del *ius puniendi* de l'Estat.

Sobre els àmbits als quals s'estén o s'ha d'estendre aquesta certesa, i en paraules de la STC 283/2006, de 9 d'octubre, aquest abasta "la imperiosa exigència de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción" (STC 25/2004, de 26 de febrer; 218/2005, de 12 de setembre; 297/2005, de 21 de novembre). O en els termes encara més clars de la STC 242/2005, de 10 d'octubre, la garantia essencial de *lex certa* o *taxativitat* imposaria que "la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmen-

te admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador" (per a totes, STC 100/2003, de 2 de juny, o 26/2005, de 14 de febrer). Per tot això, i des d'aquesta perspectiva de previsibilitat bàsica per a aquest principi, la llei hauria d'incloure:

- els elements que defineixen les diferents infraccions,
- la seva qualificació en funció de la seva gravetat –STC 252/2006, de 25 de juliol de 2006–,
- les sancions que corresponen a cada infracció –sense que pugui quedar indeterminada –STC 29/1989 de 6 de febrer– i, per tant,
- una graduació adequada d'infraccions i sancions, sense que sigui suficient l'establiment de mers criteris que permetrien un marge excessiu de discrecionalitat a l'Administració –STC 207/1990 de 17 de desembre, precisament sobre l'article 57 ET, o la més recent STC100/2003, de 2 de juny.

D'altra banda, una de les qüestions més problemàtiques en aquest àmbit ha estat, sens dubte, l'admissibilitat i compatibilitat amb aquest principi de tipicitat dels conceptes jurídics indeterminats. En principi, la nostra jurisprudència constitucional no s'ha mostrat contrària a aquest, i més encara quan responguin a béns jurídics reconeguts encara que de concreció dinàmica i evolutiva –STC 62/1982– i la seva concreció sigui "razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de infracción tipificada" (STC 122/1987, 133/1987, 69/1989, 219/1989, 150/1991, de 4 de juliol).

Finalment, tan sols sembla necessari recordar que, a diferència del que ocorria en relació amb les exigències formals, el nostre Tribunal Constitucional sí sembla que fa exigir aquesta taxativitat i, per tant, previsibilitat, fins i tot a les normes preconstitucionals.

La irretroactivitat de les normes desfavorables, i prohibició de l'analogia *in peius* i de la interpretació extensiva *in malam partem*

D'altra banda, estretament lligat amb tot l'anterior, es troba el principi, o els principis, d'irretroactivitat de les normes penals desfavorables i, correlativament, l'aplicació retroactiva de les normes penals més favorables. I diem principis, ja que si bé en relació amb el primer –irretroactivitat del desfavorable– no sembla que hi hagi dubte de la incardinació en l'article 25.1 CE, en relació amb el segon, la retroactivitat *in bonus*, la veritat és que, malgrat l'acceptació general, la nostra jurisprudència constitucional no sembla haver-ho incorporat a l'article 25.1 CE, en situa la seu en l'article 9.3 CE i queda, per tant, fora del recurs d'empara.

En paraules de la STC 85/2006, de 27 de març, si bé "el art. 9.3 CE, además de establecer la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, garantiza también, interpretado a contrario sensu, la retroactividad de la Ley penal o sancionadora más favorable", no lo es menos que este mismo Tribunal "viene negando la posible inclusión del principio de retroactividad de la Ley penal más favorable en el art. 25.1 CE y, de esta forma, su eventual defensa a través del amparo".

En qualsevol cas, és obvi que aquest principi d'irretroactivitat de la norma desfavorable, que s'aplica tant en l'àmbit penal com en el sancionador administratiu, està connectat inescindiblement amb el principi de seguretat jurídica – art. 9.3 CE– i amb l'exigència de previsibilitat. I això, ja que es concentra a impedir que es puguin aplicar a un acte, tipus, infraccions, sancions o agreujants que no existissin ja en el moment de dur a terme l'acte objecta de valoració penal o administrativa.

Per aquest motiu l'article 2 CP estableix que: "1. No ha de ser castigat cap delictes ni falta amb pena que no es trobi prevista per Llei anterior a la perpetració. Manquen, igualment, d'efecte retroactiu, les Lleis que estableixin mesures de seguretat. 2. No obstant això, tindran efecte retroactiu aquelles Lleis penals que afavoreixin el reu, encara que en entrar en vigor hi hagi recaigut sentència ferma i el subjecte estigui complint condemna. En cas de dubte sobre la determinació de la Llei més favorable, s'ha d'escoltar el reu. Els fets comesos sota la vigència d'una Llei temporal han de ser jutjats, no obstant això, conforme a aquesta, tret que es disposi expressament el contrari".

I de manera similar l'article 26 LRJSP assenyala expressament que "1. Són aplicables les disposicions sancionadores vigents al moment de produir-se els fets que constitueixin infracció administrativa", i "2. Les disposicions sancionadores produeixen efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor o l'infractor, tant pel que fa a la tipificació de la infracció com a la sanció i als seus terminis de prescripció, fins i tot pel que fa a les sancions pendents de compliment en entrar en vigor la nova disposició".

Sigui com sigui, el que també ha aclarit el Tribunal Constitucional –Sentència 38/1997, de 27 de febrer– és que aquesta prohibició d'aplicació retroactiva *in peius* s'estén, a més, lògicament, a les disposicions no sancionadores que serveixin per a integrar el tipus, i s'ha d'aplicar, en cas de dubte, "la norma de resultado más favorable al determinar la sanción para respetar el art. 9.3 C.E., que prohíbe la aplicación de «una ley desfavorable a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor» (STC 21/1993).

Exigències aplicatives: prohibició d'analogia *in peius* o de la interpretació extensiva *in malam partem* i motivació i identificació del precepte legal aplicat en la resolució

En quart lloc, aquest principi de legalitat en sentit material comporta, lògicament, el principi de prohibició d'una aplicació analògica *in peius* o extensiva *in malam partem* o contra reu de les normes penals.

En paraules del propi TC –Sentència 229/2007, de 5 de novembre–

"la garantía material del principio de legalidad comporta el mandato de taxatividad o certeza, que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones (lex certa). Esta exigencia tiene implicaciones no sólo para el legislador, sino también para los órganos judiciales. En su labor de interpretación y aplicación de las leyes penales, estos últimos se hallan también sometidos al principio de tipicidad, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a la ley penal y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem* (SSTC 81/1995, de 5 de junio, FJ 5; 34/1996, de 11 de marzo, FJ 5; 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4; 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 12), es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan. El que estas técnicas jurídicas, que tan fértiles resultados producen en otros sectores del ordenamiento jurídico, estén prohibidas en el ámbito penal y sancionador obedece a que en caso contrario las mismas se convertirían en fuente creadora de delitos y penas y, por su parte, el aplicador de la nueva norma así obtenida invadiría el ámbito que sólo al legislador corresponde, en contra de los postulados del principio de división de poderes".

I en aquest mateix sentit, de considerar una interpretació extensiva contrària al principi de legalitat en matèria sancionadora (art. 25.1 CE), es troba la STC 54/2008, de 14 d'abril.

Per aquest motiu no ens ha d'estranyar com finalment almenys la prohibició d'aplicació analògica ha estat recollida expressament en l'article 27.4 LRJSP, d'acord amb el qual: "les normes definidores d'infraccions i sancions no són susceptibles d'aplicació analògica". I una cosa similar esdevé en l'article 4 CP, d'acord amb el qual "1. Les lleis penals no s'apliquen a casos diferents dels compresos expressament en aquestes".

A més, i com també ha recordat el TC –Sentència 229/2007, de 5 de novembre– el dret fonamental a la legalitat sancionadora (art. 25.1 CE), en relació amb el principi de seguretat jurídica també garantit constitucionalment (art. 9.3 CE), exigeix que quan l'Administració exerceix la potestat sancionadora sigui la resolució administrativa mateixa que posa fi al procediment la que, com a part de la seva motivació, identifiqui expressament o, almenys, de manera implícita, el fonament legal de la sanció. Només així pot conèixer el ciutadà en virtut de quines normes amb rang legal concretes se li sanciona, sense que estigui exclòs, com s'acaba d'exposar, que una norma de rang reglamentari desenvolupi o concreti el precepte o els preceptes legals a la identificació directa o raonablement senzilla dels quals el sancionat té un dret que es deriva de l'article 25 CE.

El principi *non bis in idem*

I òbviament, també es pot deduir dels principis de legalitat i tipicitat –STC 2/1981, de 30 de gener i 2/2003, de 16 de gener– la prohibició del *non bis in idem*, un principi que es configura com un dret fonamental (STC 154/1990 de 15 d'octubre i 2/2003, de 16 de gener) en el qual també és possible detectar tant una faceta material com una altra de processal o formal d'aquest dret fonamental.

Des de la primera perspectiva –considerada per la STC 2/1981, de 30 de gener, part integrant del principi de legalitat en matèria sancionadora (art. 25.1 CE)–, aquesta garantia impediria la possibilitat que una persona sofrís un doble càstig per uns mateixos fets i amb idèntic fonament; això és, la duplicitat de sancions en aquells casos en els quals s'aprecii identitat de subjecte, fet i fonament, o, en altres paraules, la substanciació d'una dualitat de procediments sancionadors, abstracció feta de la seva naturalesa penal o administrativa, o en el si d'un únic procediment –STC 2/2003, de 16 de gener.

Aquest principi té com a finalitat evitar una reacció punitiva desproporcionada (STC 154/1990, de 15 d'octubre; 177/1999, d'11 d'octubre), quan aquest excés faria fer fallida la garantia del ciutadà de previsibilitat de les sancions, i crearia una sanció aliena al judici de proporcionalitat fet pel legislador i materialitzaria la imposició d'una sanció no prevista legalment (STC 2/2003, de 16 de gener, 229/2003, de 18 de desembre; STC 48/2007, de 12 de març)

Per aquest motiu l'article 31 LRJSP, de manera coherent amb aquesta jurisprudència constitucional, assenyalava que: "1. No es poden sancionar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament. 2. Quan un òrgan de la Unió Europea hagi imposat una sanció pels mateixos fets, i sempre que no concorri la identitat de subjecte i fonament, l'òrgan competent per a resoldre l'ha de tenir en compte a fi de graduar la sanció que, en el seu cas, hagi d'imposar, amb la possibilitat de minorar-la, sense perjudici de declarar la comissió de la infracció". I de la mateixa manera l'article 3 LISOS estableix que "no es poden sancionar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat de subjecte, de fet i de fonament". Vegeu igualment l'article 7.4 RD 928/1998, de 14 de maig (RPSL), d'acord amb el qual: "No es poden sancionar els mateixos fets que hagin estat objecte de resolució administrativa sancionadora anterior, quan concorri identitat de subjecte, de fets i de fonaments, tret que ho disposi expressament aquesta resolució i l'infractor persisteixi de manera continuada en els fets sancionats".

En qualsevol cas, noteu que per al nostre Tribunal Constitucional, l'agreujant de reincidència no conculcaria aquest principi –STC 150/1991, de 4 de juliol– en castigar el fet posterior i no l'anterior ja sancionat; i que, òbviament, atès el seu caràcter no sancionador, l'article 28.2 LRJSP estableix que

"les responsabilitats administratives que es derivin de la comissió d'una infracció han de ser compatibles amb l'exigència a l'infractor de la reposició de la situació alterada per aquest al seu estat originari, i també amb la indemnització pels danys i perjudicis causats que ha de ser determinada i exigida per l'òrgan al qual correspongui l'exercici de la potestat sancionadora. En cas que no es satisfaci la indemnització en el termini determinat en funció de la seva quantia, s'ha de procedir de la manera prevista a l'article 101 de la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques".

En un sentit similar, encara que traslladat a l'àmbit sancionador del treball, l'article 5.3 RPSL, "la condemna per delictes en sentència ferma exclou la imposició de sanció administrativa pels mateixos fets que hagin estat considerats provats sempre que concorri, a més, identitat de subjecte i fonament, sense perjudici de la liquidació de quotes a la Seguretat Social i altres conceptes de recaptació conjunta, i de l'exigència de reintegrament de les ajudes, bonificacions o de les prestacions socials percebudes indegudament, si s'escau" –recordeu el que ja hem dit en relació amb la inaplicació d'aquests principis a actes que no es puguin considerar sancions.

El segon vessant, formal o processal, i connectat –STC 159/1987, de 26 d'octubre–, amb el dret a la tutela judicial efectiva i a la intangibilitat de les resolucions judicials fermes, impediria que s'iniciés un nou procediment sancionador pels mateixos fets jutjats en un altre que hagi conclòs amb una resolució judicial que produeixi l'efecte de cosa jutjada, fora de perill, és clar, el remei extraordinari de la revisió i el subsidiari de l'empara constitucional –STC 159/1987 de 26 d'octubre; 2/2003, de 16 de gener.

Aquest principi tindria com a primera concreció "la regla de la preferència o precedència de l'autoritat judicial penal sobre l'Administració respecte de la seva actuació en matèria sancionadora en aquells casos en els quals els fets per sancionar puguin ser, no solament constitutius d'infracció administrativa, sinó també de delictes o falta segons el Codi penal" –STC 77/1983, de 3 d'octubre–, la qual cosa resulta lògic si partim d'una consideració de la potestat sancionadora administrativa com a excepcional i subordinada a la penal.

Per això no ens ha d'estranyar que, d'acord amb l'article 3.2 LISOS, "En els supòsits en els quals les infraccions puguin ser constitutives d'il·lícit penal, l'Administració ha de passar el tant de culpa a l'òrgan judicial competent o al Ministeri Fiscal i s'ha d'abstenir de seguir el procediment sancionador mentre l'autoritat judicial no dicti sentència ferma o resolució que posi fi al procediment o mentre el Ministeri Fiscal no comuniqui la imprecidència d'iniciar o prosseguir actuacions".

Per la seva banda, l'article 5 RPSL estableix de manera més detallada que: "1. Quan el funcionari actuant consideri que els fets que han donat lloc a l'inici del procediment administratiu sancionador puguin ser constitutius d'il·lícit penal, ha de remetre al cap de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, informe amb expressió dels fets i circumstàncies i dels subjectes que puguin resultar afectats. Si el cap de la Inspecció de Treball i Seguretat Social estima la concurrència d'il·lícit penal, ho ha de comunicar a l'òrgan competent per resoldre, i acordar, si escau, la remissió de l'expedient al Ministeri Fiscal, i abstenir-se de seguir el procediment administratiu sancionador a què es refereix el capítol III pels mateixos fets, fins que el Ministeri Fiscal, si escau, resolgui no interposar acció o li sigui notificada la fermesa de la sentència o interlocutòria de sobreseïment que dicti l'autoritat judicial. Amb la remissió de l'expedient administratiu sancionador, se sol·licita de l'autoritat judicial la notificació de la resolució que posi fi al procediment, que s'ha d'efectuar en els termes previstos en l'article 270 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial. També s'ha de suspendre el procediment administratiu quan, sense aquesta comunicació, es conegui l'existència d'actuacions penals pels mateixos fets i fonament en relació amb el mateix presumpte responsable".

En cas d'anticipar-se a la resolució penal, la sanció administrativa hauria de ser contrària a l'article 25.1 CE, si bé aquesta irregularitat no impediria, pel que sembla, el procés penal posterior, sempre que no hi hagi reiteració sancionadora –en procedir, per exemple, la sentència penal posterior a eliminar la sanció administrativa ja imposada amb totes les seves conseqüències–, ni tampoc la lesió del dret a no ser sotmès a un nou procediment punitiu pels mateixos

fets (art. 24.2 en relació amb art. 25.1 CE), sempre que el procediment administratiu substanciat en el cas no sigui equiparable a un procés penal a l'efecte d'aquest dret fonamental –STC 2/2003.

En tot cas, recordeu que, d'acord amb l'article 3.4 LISOS, "La comunicació del tant de culpa a l'òrgan judicial o al Ministeri Fiscal o l'inici d'actuacions fet per aquests, no afectarà el compliment immediat de les mesures de paralització de treballs adoptades en els casos de risc greu i imminent per a la seguretat o salut del treballador, a l'efectivitat dels requeriments d'esmena formulats, ni als expedients sancionadors sense connexió directa amb els que siguin objecte de les actuacions jurisdiccionals eventuais de l'ordre penal". I una idea similar cal detectar en l'article 5.2 RPSL.

D'altra banda, i com recorda igualment el 3.3 LISOS "En cas de no haver-se estimat l'existència d'il·lícit penal, o en el cas d'haver-se dictat resolució d'un altre tipus que posi fi al procediment penal, l'Administració ha de continuar l'expedient sancionador sobre la base dels fets que els tribunals hagin considerat provats". I això, ja que tals fets no poden existir o deixar d'existir segons l'òrgan que els enjudiciï –STC 35/1900. Per aquest motiu l'article 77.4 LPCA assenyala igualment i de manera més general que "en els procediments de caràcter sancionador, els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vincularan les Administracions Públiques respecte dels procediments sancionadors que substanciïn."

Noteu, no obstant això, que l'article 5.3 RD 928/1998, de 14 de maig recorda com: "La condemna per delictes en sentència ferma exclou la imposició de sanció administrativa pels mateixos fets que hagin estat considerats provats sempre que concorri, a més, identitat de subjecte i fonament, sense perjudici de la liquidació de quotes a la Seguretat Social i altres conceptes de recaptació conjunta, i de l'exigència de reintegrament de les ajudes, bonificacions o de les prestacions socials indegudament percebudes, si s'escau".

Altres manifestacions del principi constitucional de legalitat: proporcionalitat, personalitat, responsabilitat per fet propi

En setè lloc, cal ha d'esmentar almenys el **principi de proporcionalitat**, quem recollit en l'article 49 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, se sintetitza en l'exigència que "la intensitat de les penes no ha de ser desproporcionada en relació amb la infracció".

És cert que aquest principi no apareix enunciat expressament en l'article 25.1 CE, però de manera molt cauta el Tribunal Constitucional l'ha anat assumint, si bé exclusivament en l'àmbit penal, i des d'una perspectiva d'acord amb la qual –STC 55/1996 i 161/1997,

"el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales [...]. Si se aduce la existencia de desproporción, debe alegarse primero y enjuiciarse después en qué medida ésta afecta al contenido de los preceptos constitucionales invocados: sólo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá declarar la inconstitucionalidad... en todo caso, como queda dicho, siempre deberá indagarse, no la sola existencia de una desproporción entre medios y fines, sino en qué medida esos preceptos resultan vulnerados como consecuencia de la citada desproporción". De ahí que "la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza". Y, más en concreto, "en materia penal, ese sacrificio innecesario o excesivo de los derechos puede producirse bien por resultar innecesaria una reacción de tipo penal o bien por ser excesiva la cuantía o extensión de la pena en relación con la entidad del delito (desproporción en sentido estricto)."

En definitiva, caldria afirmar la proporcionalitat d'una reacció penal quan la norma persegueixi la preservació de béns o interessos que no estiguin constitucionalment proscriuïts ni siguin socialment irrellevants, i quan la pena sigui instrumentalment apta per a aquesta persecució. La pena, a més, ha de ser necessària i, ara en un sentit estricte, proporcionada –STC 136/1999 de 20 de juliol.

En l'àmbit administratiu, i de manera més cauta, l'article 29 LRJSP estableix no ja solament que:

"1. Les sancions administratives, siguin o no de naturalesa pecuniària, en cap cas no poden implicar, directament o subsidiàriament, privació de llibertat", sinó que, a més, "2. L'establiment de sancions pecuniàries ha de preveure que la comissió de les infraccions tipificades no resulti més beneficiosa per a l'infractor que el compliment de les normes infringides"; i "3. En la determinació normativa del règim sancionador, i també en la imposició de sancions de les Administracions Públiques, s'ha de guardar l'adequació deguda entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada, i cal considerar especialment els criteris següents per a la graduació de la sanció per aplicar: a) El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat. b) La continuïtat o persistència en la conducta infractora. c) La naturalesa dels perjudicis causats. d) La reincidència, per comissió en el terme d'un any, de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan hagi estat declarat així per resolució ferma en via administrativa".

De la mateixa manera, s'estableix que: "4. Quan ho justifiqui l'adequació deguda entre la sanció que calgui aplicar i la gravetat del fet constitutiu de la infracció i les circumstàncies concurrents, l'òrgan competent per a resoldre podrà imposar una sanció en el grau inferior. 5. Quan de la comissió d'una infracció se'n derivi necessàriament la comissió d'una altra o d'unes altres, s'ha d'imposar únicament la sanció corresponent a la infracció més greu comesa." Finalment, el nou precepte conclou indicant que "6. S'ha de sancionar, com a infracció continuada, la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin el mateix precepte administratiu o altres de semblants, en l'execució d'un pla preconcebut o aprofitant una ocasió idèntica".

En vuitè lloc, no s'ha d'oblidar igualment el **principi de personalitat de les conseqüències juridicopenals** –STC 219/1988– que, com recordava la STC 131/1987 de 20 de juliol, es conté en el principi de legalitat, i es connecta igualment amb el dret a la presumpció d'innocència de l'article 24.2 CE. En essència, podríem dir que ningú no pot ser fet responsable d'un acte comès per una altra persona.

I com va assenyalar la STC 146/1994, de 12 de maig –en un cas d'extensió solidària de sancions tributàries a membres de la unitat familiar– "entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 de la Norma fundamental (STC 254/1988, Fundamento Jurídico 5º), también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988. Fundamento Jurídico 3º), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador" que, no obstant això, no impedeix l'aplicació d'una responsabilitat solidària quan violi el subjecte la seva obligació pròpia derivada de la seva posició de garant.

En aquest sentit, l'article 28 LRJSP estableix que

"1. Només poder ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques, així com, quan una llei els reconegui la capacitat d'obrar, els grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms que en resultin responsables a títol de dol o culpa [...] 3. Quan el compliment d'una obligació establerta per una norma amb rang de llei correspongui a diverses persones conjuntament, han de respondre de manera solidària de les infraccions que, si escau, es cometin, i de les sancions que s'imposin. No obstant, quan la sanció sigui pecuniària i sigui possible, s'ha d'individualitzar a la resolució en funció del grau de participació de cada responsable. 4. Les lleis reguladores dels diversos règims sancionadors han de poder tipificar com a infracció l'incompliment de l'obligació de prevenir la comissió de les infraccions administratives per aquells que estiguin subjectes a una relació de dependència o vinculació. Així mateix, han de poder preveure els supòsits en què determinades persones han de respondre del pagament de les sancions pecuniàries imposades a aquells que en depenguin o a qui estiguin vinculades."

I en novè lloc, cal destacar igualment com en alguns pronunciaments també el nostre Tribunal Constitucional ha reconegut l'existència d'un principi de **responsabilitat per fet propi**, que implicaria el rebuig a tot supòsit de sanció penal o administrativa que estigui fonamentat no en la realització d'una determinada conducta prohibida, clarament determinada o si més no determinable, sinó en la presència d'una certa "tipologia d'autor".

Tal fonament, propi del Dret penal i administratiu sancionador dels règims totalitaris, no es compadeix amb els principis de protecció exclusiva de béns jurídics i de culpabilitat pel fet, que, per contra, caracteritzen aquests conjunts normatius en un Estat social i democràtic de dret com és el nostre. Per tant, "para imponer una sanción administrativa" –i, òbviament, afegim nosaltres, encara més un delictes– "no basta, pues, con la presencia de un cierto modo de vida, por muy censurable que sea, si no va acompañado de actos externos mediante los que se lesione o ponga en peligro un interés jurídicamente protegido" –STC 270/1994, de 17 d'octubre.

Especialment, el principi de culpabilitat

Finalment, i encara que certament no quedi gaire clar en la nostra jurisprudència constitucional si el denominat *principi de culpabilitat* es connecta amb el respecte necessari a la dignitat humana (art. 10 CE) o amb el principi de

legalitat de l'article 25 CE, en vedar aspectes tradicionalment lligats a aquest –com la prohibició de la responsabilitat penal objectiva–, l'única cosa certa és que de manera relativament primerenca el nostre Tribunal Constitucional va reconèixer, "sin duda", l'exigència de l'aquest principi des del text constitucional.

Així, la STC 150/1991 ja assenyalava com "la C.E. consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho penal, de manera que" –como ya hemos señalado anteriormente- "no sería constitucionalmente legítimo un derecho penal «de autor» que determinara las penas en atención a la personalidad del reo y no según la culpabilidad de éste en la comisión de los hechos (SSTC 65/1986, 14/1988 y otras)".

En aquest sentit recordeu que l'article 5 CP estableix que "No hi ha pena sense dol o imprudència."

Més notòria va ser, no obstant això, la incorporació d'aquesta exigència, amb tots els matisos que es vulgui, al dret administratiu sancionador. En paraules de la STC 246/1991 "en concreto, sobre la culpa, este Tribunal ha declarado que, en efecto, la Constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho Penal [...]". Aquest principi de culpabilitat regeix també en matèria d'infraccions administratives, ja que en la mesura en què la sanció d'aquesta infracció és una de les manifestacions del *ius puniendi* de l'Estat resulta inadmissible en el nostre ordenament un règim de responsabilitat objectiva o sense culpa (STC 76/1990).

2.2.4. L'aplicació matisada dels principis propis del procés penal al procediment administratiu sancionador

D'altra banda, i com ja hem vist, també des de ben començament el Tribunal Constitucional va reconèixer la necessària, encara que matisada, extensió al procediment administratiu sancionador de diversos dels drets reconeguts per al procés penal per l'article 24 CE. I això –com recordava més recentment la STC 2/2003, de 16 de gener " en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución".

No obstant això, les diferències evidents entre el caràcter oral d'un procediment i el caràcter escrit de l'altre, entre el jutge imparcial de la fase preliminar del procés penal, i el funcionari instructor en el cas administratiu, entre l'òrgan jurisdiccional, diferent a l'instructor que sentència en el cas penal, i l'òrgan administratiu competent per a imposar si escau una sanció administrativa revisable jurisdiccionalment, o, per assenyalar una última diferència, entre un procediment com l'administratiu que no coneix una diferenciació orgànica taxativa entre acusació, instrucció i decisió ni una nítida frontera entre un període de preparació o instrucció i un altre d'enjudiciament, com òbviament ocorre en el penal –STC 117/2002, de 20 de maig–, comporta que, novament, la translació de les garanties del procés just al procediment sancionador no signifiqui l'aplicació literal, sinó que es faci "con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional " (STC 18/1981, de 8 de juny),

i es condicioni al fet que es tracti de garanties que " resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador " (STC 197/1995, de 21 de desembre, FJ 7; 14/1999, de 22 de febrer, FJ 3).

En aquesta línia, i sense ànim d'exhaustivitat, la STC 272/2006, de 25 de setembre –seguint el fonament d'altres com la STC 117/2002, de 20 de maig–, recordava com, partint del retret inicial a la imposició de sancions de pla, això és, sense observar cap procediment –STS (sala del contenciós administratiu, secció 3a.), de 19 de juliol de 1999, (Recurs d'apel·lació núm. 1625/1992, RJ 1999\6316)–, la nostra jurisprudència constitucional ha anat elaborant progressivament una doctrina que assumeix la vigència en el si del procediment administratiu sancionador d'un ampli elenc de garanties de l'article 24 CE.

El dret a ser informat de l'acusació

Seguint, com en tantes altres ocasions, la doctrina assentada pel TEDH (Cas Albert-Le Compte, Sentència de 10 de febrer de 1983, fonaments jurídics 30 i 36), el nostre Tribunal Constitucional ha mantingut així, ja des d'antic, que, entre les garanties connexes a l'àmbit del procés equitatiu de l'article 24 CE i que resulten extensibles al procediment administratiu sancionador es troba el dret a ser informat de l'acusació, això és, el dret a conèixer els càrrecs que es formulen contra l'expedient format i el dret consegüent a la inalterabilitat dels fets essencials objecte d'acusació i sanció –STC 35/2006, de 13 de febrer amb cita de moltes altres. I això ja sense ell "no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento " (STC 29/1989), en condicionar a tots els altres, "pues mal puede defenderse de algo quien no sabe de qué hechos se le acusa en concreto" –STC 205/2003, d'1 de desembre, amb cita de moltes altres.

Per aquest motiu, en cas de produir-se una vulneració efectiva del dret a ser informat de l'acusació durant la tramitació d'un procediment administratiu sancionador, tal vulneració no podria ser sanada en la via contenciosa administrativa, ja que, com assenyala la STC 59/2004, de 19 d'abril, FJ 4, "el posterior proceso contencioso-administrativo no puede servir nunca para remediar las posibles lesiones de garantías constitucionales causadas por la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora" –STC 205/2003, d'1 de desembre.

En aquesta mateixa línia, el Tribunal Constitucional també ha assenyalat com no hi escauria cap acusació implícita, ni tàcita, ja que l'acusació ha de ser formulada de manera expressa i en termes que no siguin absolutament vagues o indeterminats –STC 205/2003, d'1 de desembre–; que aquesta informació s'ha de traslladar en el termini més breu possible –cosa que, òbviament no impedeix la pràctica de la informació reservada prèvia a l'expedient disciplinari–, i per descomptat en el plec de càrrecs, la notificació dels quals, lògicament, ha de ser prioritàriament personal, i només subsidiàriament, en cas de no ser conegut el domicili, mitjançant les restants formes admeses en dret –STC 291/2000, de 30 de novembre.

Quant al contingut de la informació, aquesta abastaria, en primer lloc, el relat suficientment precís dels fets objecte de la imputació –STC 297/1993, de 18 d'octubre–, si bé no s'exigeix una relació exhaustiva i absolutament completa, i és suficient, des de la ja connexió comentada d'aquesta garantia amb el dret a la defensa, la presència dels elements fàctics rellevants i essencials per a la qualificació jurídica d'aquests –STC 87/2001, de 2 d'abril, 205/2003 d'1 de desembre. A més, la informació sobre l'acusació s'ha d'estendre a " la calificaci6n de la falta y a sus consecuencias punitivas " (STC 160/1994, de 23 de maig) o, en altres paraules la qualificació jurídica que inicialment es dóna als fets –STC 205/2003, d'1 de desembre–, incloent-hi la determinació de la sanció que, si escau, caldria imposar –STC 145/1993 de 26 d'abril.

Segurament per tot això, l'article 53 LPCA estableix que el presumpte responsable, en els procediments administratius de naturalesa sancionadora, ha de tenir dret a: "ser noticat dels fets que se li imputin, de les infraccions que aquests fets puguin constituir i de les sancions que, si escau, se'ls puguin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per a imposar la sanció i de la norma que atribueixi aquesta competència". Sobre el contingut de l'acord d'iniciació en els procediments de naturalesa sancionadora vegeu l'article 64 d'aquesta mateixa llei. Sobre la comunicació i el contingut de la proposta de resolució vegeu l'article 89.

Ara bé, conseqüència inevitable de tot això és la inalterabilitat/integritat essencial dels fets imputats des del mateix moment en què, obert l'expedient sancionador, es deixa també expedita a la part la possibilitat d'exercitar les defenses que estimi oportunes per a conservar la integritat del seu dret –STC 117/2002 de 20 de maig. Una qüestió diferent és la possible alteració de la seva qualificació jurídica, que en principi sembla possible sempre que no resulti sorprenent –STC 169/1998, de 21 de juny– i, per tant, es brindi a l'afectat la possibilitat d'exercir el seu dret de defensa –STC 29/1989, de 6 de febrer– en tractar-se d'infraccions homogènies o relatives a un mateix bé jurídic. Finalment, tampoc no sembla que hi hagi problemes en la possible imposició d'una sanció més onerosa que la proposada per l'instructor dins dels marges que prevegi la norma per al tipus aplicable –STC 117/2002– o fins i tot la sanció alternativa prevista encara que sigui diferent de la proposada.

Des d'aquesta perspectiva, per tant, s'ha d'interpretar l'article 90.2 LPCA, segons el qual "En la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, amb independència de la seva valoració jurídica diferent. No obstant, quan l'òrgan competent per a resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen una gravetat major que la determinada a la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat per tal que aporti les al·legacions que estimi convenients en el termini de quinze dies."

El dret a la defensa: la intervenció en el procediment

El segon element que evidentment ha de ser traslladat del procediment penal al sancionador administratiu és l'exercici del dret de defensa, sense que sigui admissible indefensió –STC 4/1982, en referència genèrica a aquest principi.

Des d'una perspectiva més administrativa, aquest dret implicaria la concreció en l'àmbit sancionador del que ja s'ha disposat de manera general en l'article 53.1.e LPCA "a formular al·legacions, utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic, i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit de l'audiència, que han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent a l'hora de redactar la proposta de resolució", la qual cosa permetria als interessats incorporar al·legacions i aportar documents o altres elements de judici, que ha de tenir en compte l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.

En canvi, el que no ha fet el TC és la translació acrítica a aquest àmbit del dret fonamental a l'assistència d'un lletrat de l'elecció mateixa del justiciable que sí que es reconeix en l'àmbit penal. Deixant a un costat certs àmbits d'escàs interès als efectes que ens interessen –procediments disciplinari penitenciari i militar–, l'assistència lletrada és possible certament, però no és absolutament necessària o imprescindible en via administrativa i, per descomptat, no és gratuïta.

Dret a la prova

En tercer lloc, la nostra jurisprudència constitucional ha reconegut igualment –STC 18/1981 i 27/2001– en l'àmbit sancionador administratiu el dret a utilitzar els mitjans de prova adequats per a la defensa –STC 2/1987–, de la qual cosa es deriva que la denegació immotivada de mitjans de prova podria vulnerar l'article 24.2 CE si resulta decisiva en termes de defensa; això és, que s'hagi traduït en una indefensió efectiva del recurrent.

No obstant això, s'ha de recordar que, aquest dret fonamental, de configuració legal, no comprèn un hipotètic dret a dur a terme una activitat probatòria il·limitada que faculti per a exigir en qualsevol moment i forma tot tipus de proves, sinó més limitadament el dret a l'admissió i pràctica de les que, proposades dintre del termini i en la forma escaient, siguin escaients, entesa aquesta escaïença com la relació entre els fets provats i el *thema decidendi* (STC 168/1991, de 19 de juliol; 233/1992, de 14 de desembre; 26/2000, de 31 de gener, i 43/2003, de 3 de març, FJ 2, per a totes).

Per això, i com recorda la STC 104/2003, de 2 de juny, "para que resulte fundada una queja sustentada en una vulneración del derecho al uso de los medios de prueba es preciso:

a) que el recurrente haya solicitado su práctica en la forma y momento legalmente establecidos, pues, al tratarse de un derecho de configuración legal, su ejercicio ha de acomodarse a las exigencias y condicionantes impuestos por la normativa procesal, de tal modo que es condición inexcusable para apreciar su pretendida lesión que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos;

b) que la prueba propuesta sea objetivamente idónea para la acreditación de hechos relevantes, y

c) que la misma sea decisiva en términos de defensa, es decir que tenga relevancia o virtualidad exculpatoria, lo que ha de ser justificado por el recurrente o resultar de los hechos y peticiones de la demanda (STC 169/1996, de 29 de octubre, FJ 8, por todas).

Si la proposición de prueba reúne los anteriores requisitos resulta vulnerado el derecho fundamental, tanto cuando no hay respuesta alguna a la solicitud, como cuando la misma se rechaza sin motivación o la que se ofrezca pueda tacharse de manifiestamente arbitraria o irrazonable."

Dret a no declarar contra si mateix i a no confessar-se culpable

Com ja va declarar la STC 197/1995, de 21 de desembre:

"no puede suscitar duda que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa al que presta cobertura en su manifestación pasiva, rige y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualesquiera sanciones administrativas, sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el Derecho administrativo sancionador, pues los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 de la C.E. no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan o pudieran imputar o a declarar en tal sentido".

Aquestes modulacions a les quals hem fet referència se semblen centrar en la possibilitat que l'Administració imposi certs deures de col·laboració en la recerca o inspecció de fets, com l'aportació de documentació –STC 76/1990– o la submissió a proves d'alcoholèmia –STC 161/1997– i fa que, en definitiva, aquest dret sembli referir-se bàsicament a les contribucions de contingut directament incriminadori, i premeti a l'inculpat mantenir-se en silenci o fins i tot, sembla, mentir sense que aquest silenci hagi d'implicar cap repercussió negativa sobre la posició de l'administrat.

Dret a la presumpció d'innocència

Igualment aplicable al procediment administratiu sancionador és el dret fonamental a la presumpció d'innocència. De fet, i com ja assenyala la STC 129/2003, de 30 de juny "la presunción de inocencia, que rige sin excepción en el ordenamiento sancionador –STC 35/2006, de 13 de febrero–, garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad" (STC 195/1997, de 20 de juny). O en paraules de la STC 169/1998, de 21 de juliol, el dret a la presumpció d'innocència en el camp del dret administratiu sancionador comporta

"que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio" (FJ 2).

Es tracta d'una "veritat interina" –fins que sigui destruïda per prova en contrari–, i que al nostre judici no es pot equiparar realment, ni amb una simple presumpció –en no tractar-se d'una alteració de l'objecte de la prova–, ni amb una simple ficció legal. A més, encara que està relacionada amb el principi *in dubio pro reo* –ja que tots dos són manifestacions del principi general *favor rei*– s'ha de diferenciar d'aquest. I això no ja solament perquè únicament la presumpció d'innocència està protegida mitjançant el recurs d'empara, sinó perquè mentre aquesta última juga bàsicament davant l'absència d'una prova vàlida, de càrrec i incriminatòria del responsable, l'*indubio pro reo* sembla tenir el seu àmbit natural d'actuació quan hi ha elements contradictoris entre el material probatori.

D'altra banda, el nostre TC ha destacat –STC 109/1986, de 24 de setembre– com aquest dret

"posee su eficacia en un doble plano. Por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo. Opera, el referido derecho, además y fundamentalmente en el campo procesal... de este punto de vista, el derecho a la presunción de inocencia significa, como es sabido, que toda condena debe ir precedida siempre de una actividad probatoria impidiendo la condena sin pruebas. Significa, además, que las pruebas tenidas en cuenta para fundar la decisión de condena han de merecer tal concepto jurídico y ser constitucionalmente legítimas. Significa, asimismo, que la carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores y que no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia".

La prova, en definitiva, a més de ser prèvia a la sanció, ha de ser igualment real, vàlida, lícita i suficientment objectiva per a constatar de manera raonada i d'acord amb les regles de la lògica i l'experiència, no solament els fets constitutius de la infracció, sinó també la participació de l'administrat, incloent-hi la seva culpabilitat. Això no implica, òbviament, negar la possibilitat que una prova indiciària sigui el fonament lícit d'una sanció. Però, com va recordar la STC 172/2005, de 20 de juny "el derecho a la presunción de inocencia, incluso

en el ámbito del derecho administrativo sancionador no se opone a que la convicción del órgano sancionador se logre través de la denominada prueba indiciaria [...] Más cuando se trata de la denominada prueba de indicios la exigencia de razonabilidad del engarce entre lo acreditado y lo que se presume cobra una especial trascendencia, pues en estos casos es imprescindible acreditar, no sólo que el hecho base o indicio ha resultado probado, sino que el razonamiento es coherente, lógico y racional. En suma, ha de estar asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común. Es esa, como hemos dicho, la única manera de distinguir la verdadera prueba de indicios de las meras sospechas o conjeturas, debiendo estar asentado el engarce lógico en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes".

Al contrari, recau sobre l'administrat o inculpat la prova dels fets atenuants o extintius de la seva possible responsabilitat penal o administrativa, incloent-hi, si escau, la possible prescripció.

Drets que no són aplicables al procediment sancionador administratiu

Finalment, i sense ànim de ser exhaustius, ens interessa destacar com la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha declarat expressament que no són aplicables al procediment administratiu sancionador els drets fonamentals següents propis de l'àmbit jurisdiccional:

- El dret al jutge ordinari predeterminat per la Llei i a un procés amb totes les garanties –entre aquestes, la independència i imparcialitat del jutgador– és, com ja va assenyalar la STC 74/2004, de 22 d'abril, citant moltes altres, una garantia característica del procés judicial que no s'estén al procediment administratiu, ja que l'estricta imparcialitat i independència dels òrgans del poder judicial no és, per essència, predicable amb el mateix significat, i en la mateixa mesura dels òrgans administratius. Per això, en definitiva, no es pot pretendre que, ni l'instructor d'un procediment administratiu sancionador, ni menys encara l'òrgan cridat a resoldre l'expedient, gaudeixin de les mateixes garanties que els òrgans judicials des d'una perspectiva constitucional
- I igualment s'ha negat l'extensió del dret al caràcter públic del procés a l'àmbit del procediment administratiu sancionador (STC 2/1987, de 21 de gener, FJ 6), i per aquest motiu en aquest no es projecta una de les garanties essencials del dret al procés just i a la presumpció d'innocència en l'àmbit penal (per a totes, STC 167/2002, de 18 de setembre), això és, que la valoració de la prova s'ha d'efectuar en condicions d'oralitat, publicitat i immediació i que la declaració de responsabilitat penal i la imposició d'una sanció d'aquest caràcter només es pot sustentar en proves valorades en aquestes condicions.

3. Fonts i estructures per a l'aplicació del dret sancionador del treball

En aquest context solament resta per acabar aquest mòdul introductorí una breu ressenya de les fonts normatives i de les estructures públiques lligades a l'aplicació dels dos grans subsistemes en els quals s'estructura actualment el Dret sancionador, específicament aplicat a l'àmbit laboral: el dret penal i el dret administratiu sancionador del treball

I tot això tenint en compte que la relació entre tots dos subsistemes des d'una perspectiva dinàmica i aplicativa es dedueix en part dels aspectes processals del *non bis in ídem* que vam veure amb anterioritat: bàsicament en el cas en el qual uns mateixos fets es puguin subsumir tant en un tipus administratiu com penal, s'ha d'atorgar prioritat al dret penal i queda condicionada l'aplicació subsidiària del dret administratiu sancionador a la inexistència d'una sanció penal prèvia pels mateixos fets, per als mateixos subjectes i amb el mateix fonament.

En canvi, des d'una perspectiva més material, d'àrees que haurien de ser ocupades pels uns i altres, la teòrica gravetat més gran de les sancions penals – les úniques a les quals s'obre la possibilitat de privació de llibertat – fan que el dret penal continuï, o almenys hagi de continuar essent, l'última *ratio* que abasti tan sol els atacs més greus dels béns jurídics més intensament protegits i quan la tutela col·lectiva o altres instruments de protecció com el dret administratiu sancionador no resultin eficients. Des d'aquesta perspectiva tradicional d'autolimitació, d'intervenció mínima del dret penal, és des de la qual s'ha de comprendre la ja comentada prioritat aplicativa d'aquest i, al mateix temps, i encara que pugui semblar contradictori, l'escassa aplicació d'uns tipus penals enfront de la utilització molt més àmplia de les sancions administratives en l'ordre social.

I tot això, és clar, tenint en compte que aquesta delimitació d'espais depèn, en últim terme, de la simple decisió del legislador mateix, ja que avui dia sembla difícil, quan no gairebé impossible, malgrat l'excel·lència d'alguns plantejaments doctrinals, intentar delimitar amb certesa, ontològicament i de manera prèvia a la decisió específica del parlament, quan un tipus s'ha d'articular com a delictes i quan com a infracció administrativa.

3.1. El Dret penal del treball: fonts normatives i estructures públiques relacionades amb l'aplicació

La legislació penal a Espanya es troba recollida bàsicament en el Codi penal actual, aprovat mitjançant Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre i objecte de diverses modificacions al llarg d'aquests últims anys.

No obstant això, s'ha de tenir sempre present la presència en el nostre sistema de diverses lleis penals especials que incorporen tipus delictius fora d'aquest mateix codi, algun dels quals pot tenir una clara transcendència laboral, especialment en sectors molt concrets com el transport aeri –vegeu, per exemple, la Llei 209/1964, de 24 de desembre, per la qual s'estableix la Llei penal i processal, en matèria de navegació aèria. A més, s'ha de tenir present en l'àmbit castrense el Codi penal militar aprovat mitjançant Llei orgànica 14/2015, de 14 d'octubre.

D'acord amb l'article 9.3 LO 6/1985 d'1 de juliol, els jutjats i tribunals de l'ordre jurisdiccional penal tenen atribuït el coneixement de les causes i judicis criminals, amb excepció dels que corresponguin a la jurisdicció militar. No obstant això, recordeu que, encara aliè al *ius puniendi* de l'Estat, del delicte pot néixer una acció civil per a la indemnització dels danys i perjudicis causats pel fet punible (art. 100 LECrim) i "el perjudicat pot optar, en tot cas, per exigir la responsabilitat civil davant la jurisdicció civil" (art. 109.2 CP).

D'acord amb l'article 87 LOPJ els jutjats d'instrucció han de conèixer, en l'ordre penal, i entre altres, la instrucció de les causes per delicte l'enjudiciament del qual correspongui a les audiències provincials i als jutjats penals, excepte aquelles causes que siguin competència dels jutjats de violència sobre la dona i del coneixement i decisió dels judicis de faltes, excepte els que siguin competència dels jutges de pau, o dels jutjats de violència sobre la dona. Així mateix, els jutjats d'instrucció han de conèixer l'autorització de l'internament d'estrangers als centres d'internament, i també el control de l'estada en aquests i en les sales d'inadmissió de fronteres. També han de conèixer de les peticions i queixes que plantegin els interns quan afectin als seus drets fonamentals.

D'acord amb l'art. 14.1 LECrim, ha de ser competent per al coneixement i resolució dels judicis per delicte lleu el jutge d'instrucció, tret que la competència correspongui al jutge de Violència Sobre la Dona.

A més, i a cada província, i amb seu a la seva capital, hi ha d'haver, d'acord amb l'article 89 bis LOPJ, un o diversos jutjats penals. Aquests són competents –art. 14.3 de la Llei d'enjudiciament criminal– per al coneixement i decisió de les causes per delictes als quals la Llei assenyali pena privativa de llibertat de durada no superior a cinc anys o pena de multa, qualsevol que sigui la quantia, o altres de diferent naturalesa, bé siguin úniques, conjuntes o alternatives, sempre que la durada d'aquestes no excedeixi de deu anys, així com delictes lleus, ja siguin o no incidentals, imputables als autors d'aquests delictes o a altres persones, quan la comissió del delicte lleu o la prova estiguin relacionades amb aquells.

Les audiències provincials han de conèixer en l'ordre penal –art. 82 LOPJ–, les causes per delicte, a excepció de les que la llei atribueix al coneixement dels jutjats penals o d'altres tribunals previstos en aquesta llei, i dels recursos que estableixi la llei contra les resolucions dictades pels jutjats d'Instrucció i penal de la província.

La sala civil i penal dels tribunals superiors de justícia com a òrgan que culmina organització judicial en l'àmbit territorial d'aquesta comunitat autònoma ha de conèixer, juntament amb altres qüestions –art. 73 LOPJ– els recursos d'apel·lació contra les resolucions dictades en primera instància per les audiències provincials, i també el de tots aquells previstos per les lleis.

Dins de l'Audiència Nacional la Sala Penal coneix dels delictes assenyalats en l'article 65 LOPJ, mentre que la Sala d'Apel·lació coneix dels recursos d'aquesta classe que estableixi la llei contra les resolucions de la Sala Penal –art. 64 bis LOPJ.

D'acord amb l'article 88 LOPJ a Madrid hi pot haver un o més jutjats centrals d'instrucció, amb jurisdicció a tota Espanya, que han d'instruir les causes l'enjudiciament de les quals correspongui a la Sala Penal de l'Audiència Nacional

D'acord amb l'article 57 LOPJ la Sala Penal del Tribunal Suprem ha de conèixer, al costat d'altres qüestions, dels recursos de cassació, revisió i altres extraordinaris en matèria penal que estableixi la llei.

Els aspectes processals es troben regulats bàsicament en la Llei d'enjudiciament criminal aprovada per Reial decret de 14 de setembre de 1882 i objecte, lògicament, d'una infinitat de modificacions.

Finalment, en aquest àmbit penal, però no exclusivament, s'ha de destacar la importància del Ministeri Fiscal, òrgan de rellevància constitucional amb personalitat jurídica pròpia, integrat amb autonomia funcional en el Poder Judicial, i que exerceix la seva missió per mitjà d'òrgans propis, segons els principis d'unitat d'actuació i dependència jeràrquica i amb subjecció, en tot cas, als de legalitat i imparcialitat.

D'acord amb l'article 1 del seu estatut orgànic, aprovat mitjançant Llei 50/1981, 30 desembre, el Ministeri Fiscal té per missió, entre altres, promoure l'acció de la justícia en defensa de la legalitat, dels drets dels ciutadans i de l'interès públic, i per això li corresponen, entre altres funcions –art. 3–, exercitar les accions penals i civils dimanants de delictes i faltes o oposar-se a les exercitades per altres, quan escaigui; i intervenir en el procés penal, instant de l'autoritat judicial l'adopció de les mesures cautelars que escaiguin i la pràctica de les diligències encaminades a l'esclariment dels fets o instruint directament el procediment en l'àmbit del que es disposa en la Llei orgànica reguladora de la responsabilitat penal dels menors, de manera que pot ordenar a la policia judicial aquelles diligències que consideri oportunes.

3.2. Dret administratiu sancionador en l'àmbit social: fonts normatives i estructures públiques relacionades amb l'aplicació. Especialment, la relació amb altres branques de la normativa administrativa

Després de l'anul·lació del Reial decret 2347/1985, de 4 de desembre que desenvolupava l'article 57 de l'Estatut dels Treballadors, feta per la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 10 de novembre de 1986 (RJ 1986, 6647), en estimar-lo contrari als principis constitucionals de legalitat i tipicitat, com a norma postconstitucional que incomplia l'article 25.1 CE, es va aprovar la Llei 8/1988, de 7 d'abril, d'infraccions i sancions en l'ordre social, que pretenia unificar en un cos, ja sí legal, les infraccions no solament laborals, sinó també en matèria de seguretat i higiene i salut laboral, Seguretat Social, ocupació, moviments migratoris i treball d'estrangers.

No obstant això, en els anys posteriors aquest primer intent legal d'unificació i tipificació normativa de les infraccions i sancions en l'ordre social va ser objecte d'un fort procés centrífug que va traslladar bona part dels tipus a les nor-

mes substantives centrals d'algun d'aquests subconjunts normatius. Així, per exemple, les infraccions laborals de la Llei 8/1988 van ser derogades per la disposició derogatòria del Reial decret legislatiu núm. 1/1995, de 24 de març, i va traslladar aquests tipus al títol IV de l'Estatut dels Treballadors, mentre que les infraccions en matèria de seguretat i salut van ser derogades per la disposició derogatòria de la Llei de prevenció de riscos laborals 31/1995, de 8 de novembre, que incorporava igualment les infraccions administratives d'aquest camp en els article 45 seg. I això per no parlar de la inclusió de tipus específics en les noves lleis socials, com ocorria en el capítol V de la Llei 14/1994 en relació amb les empreses de treball temporal o en el títol III de la Llei 10/1997, de 24 d'abril, sobre drets d'informació i consulta dels treballadors en les empreses i grups d'empreses de dimensió comunitària (BOE de 25 d'abril de 1997).

Per posar fi a aquesta dispersió i en el marc de distribució de competències que fixava la STC 195/1996, de 28 de novembre, es va procedir a aprovar, mitjançant el Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, un nou text refós de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social, en virtut de l'autorització concedida per la disposició addicional primera de la Llei 55/1999, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social. Aquesta norma dictada a l'empara de l'article 149.1.2a., 7a., 17a. i 18a. CE constitueix, avui dia, el nucli normatiu sobre el qual pivota el dret administratiu sancionador del treball. No solament s'hi regulen les ja tradicionals infraccions laborals –en les quals s'inclouen ara les infraccions en matèria de relacions laborals, prevenció de riscos laborals, ocupació, empreses, empreses de treball temporal o d'inserció–, de Seguretat Social, de moviments migratoris i treball d'estrangers o fins i tot, encara que de manera supletòria, de cooperatives. També s'hi regulen les responsabilitats i sancions i els principis del procediment sancionador.

No obstant això, i pel que fa a les infraccions en matèria d'estrangeria, caldrà estar a més al que es disposa en el títol III, article 50 seg., de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

Igualment, no s'ha d'oblidar la presència d'algunes normes sancionadores administratives en altres normes com, per exemple, la Llei 28/2005, de 26 de desembre, de mesures sanitàries enfront del tabaquisme –modificada per la Llei 42/2010, de 30 de desembre–, que en la seva taula d'infraccions i sancions –cap. V, arts. 18 seg.– comprèn algunes conductes pròpies dels titulars d'una empresa.

En relació amb els aspectes orgànics i d'exercici de la funció de control, la regulació actual de la Inspecció de Treball i Seguretat Social es troba prevista en la LOITSS. Aquesta llei, partint de les exigències imposades pel Conveni núm. 81 OIT d'11 de juliol de 1947 sobre inspecció de treball en la indústria i el comerç, que Espanya havia ratificat el 14 de gener de 1960, intenta adaptar aquesta institució a la nova realitat territorial de l'Estat i a la complexa distribució de funcions en les diferents branques de l'ordre social.

Per aquest motiu després de definir el sistema de la Inspecció i el seu funcionament, dedica tot un títol a l'organització del sistema.

Per la seva banda, 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 va ser aprovat pel Reial decret 928/1998, de 14 de maig.

Al costat d'aquest s'han de tenir en compte altres normes com el RD 707/2002, de 19 de juliol, que regula el procediment per a la imposició de "mesures correctores" per incompliments en matèria de prevenció de riscos laborals en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, o el títol XIV del Reglament de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, després de la reforma per Llei orgànica 2/2009, aprovat com a Reial decret 557/2011, de 20 d'abril, especialment en els relatiu al títol XIV, "Infraccions en matèria d'estrangeria i el seu règim sancionador" i, dins d'aquest, el capítol IV, "Infraccions i sancions en l'ordre social i vigilància laboral".

D'acord amb l'article 2.n) de la Llei 36/2011 és competència de l'ordre social la impugnació de les resolucions administratives de l'autoritat laboral recaigudes en l'exercici de la potestat sancionadora en matèria laboral i sindical –STS 8 de juliol de 2013; sobre els possibles problemes de successió en el temps, Interlocutòria del TS (Sala de Conflictes de Competència), núm. 12/2013 de 13 juny. Igualment és aquesta la jurisdicció competent –art. 2. s) LRJS– per a la impugnació d'actes de les administracions públiques, subjectes a dret administratiu i que posin fi a la via administrativa, dictades en l'exercici de les seves potestats i funcions en matèria de Seguretat Social, incloent-hi les recaigudes en l'exercici de la potestat sancionadora en aquesta matèria i amb excepció de les especificades en la lletra f) de l'article 3.

Resum

Després de tot el que hem dit podríem concloure assenyalant com el dret sancionador ha estat freqüentment utilitzat en l'àmbit social, primer com a instrument de repressió del moviment obrer i, més tard i progressivament, com a vehicle per a fomentar el compliment d'una normativa laboral en moltes ocasions incomplerta per la situació de desavantatge de l'assalariat. L'aprovació de la Constitució de 1978 va representar no solament una reorientació obligada envers el seu ús com a mecanisme de tutela i protecció del contractant feble i els béns constitucionalment lligats a la seva posició com a ciutadà i assalariat, sinó també la incorporació d'una sèrie de principis que, lligats al de legalitat i a un procés adequat constitueixen avui límits fonamentals en la construcció i aplicació d'aquesta branca de l'ordenament

Activitats

Identifiqueu el moment històric i la ideologia que subjeu en cadascun dels textos que s'incorporen a continuació.

1. "No podrán formarse asociaciones gremiales destinadas a monopolizar el trabajo en favor de un determinado número de individuos [...] Ninguna ordenanza gremial será aprobada si contiene disposiciones contrarias a la libertad de fabricación, a la de circulación interior de géneros y frutos del reino o a la concurrencia indefinida del trabajo y los capitales"

2. "Los que se coligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo, o regular sus condiciones, serán castigados siempre que la coligación hubiera comenzado a ejecutarse, con las penas de arresto mayor y multa de veinte a cien duros.

Si la coligación se formare en una población menor de diez mil almas, las penas serán de arresto menos y multa de quince a cincuenta duros.

Las penas se impondrán en ambos casos en su grado máximo a los jefes y promotores de la coligación, y a los que para asegurar su éxito, emplearen violencia o amenazas, a no ser que por ellas merecieren mayor pena"

3. "Al calor de los principios proclamados por la Revolución de Septiembre y al amparo de los derechos consignados en las instituciones por la misma creada, vino a pedir [...] carta de naturaleza legal la llamada Asociación Internacional de Trabajadores [...] secta comunista, verdadera conspiración social contra todo lo existente que proclamándose así misma con la más absoluta negación de Dios y el Estado, de la propiedad y de la familia, pretende elevar a principios político-sociales teorías que en toda sociedad organizada no pueden considerarse de otra manera que como utopía filosófica del crimen [...] Considere, pues, V.S. a la Internacional como fuera de la Constitución del estado y dentro del Código Penal..."

4. "Afirmo resueltamente, y con la más arraigada convicción, que no es delito ni castigado en el Código penal la coligación y la huelga con el fin de obtener ventajas en las condiciones de trabajo y en la cuantía de la remuneración; y aun cuando [...] no faltan jurisprudencias de reconocida autoridad que dan por supuesto que las huelgas y las coligaciones a que me refiero revisten siempre el carácter de delito, con arreglo al precepto del artículo 556 del Código antes citado [...] lo que castiga el art. 556 no es la coligación y la huelga, sino el abuso, que las hace degenerar en coacción, incompatible con la libertad a que todos tienen derecho.

Por lo demás el Código de 1870 no hizo otra cosa que copiar en esa parte el de 1850, como éste copió al de 1848 [...] A pesar de la firmeza de mis convicciones, acaso vacilara en señalarlas como regla invariable de criterio para el Ministerio fiscal, si no las viera corroboradas por la sabia doctrina de este Tribunal Supremo".

5. "Tanto los patronos como los obreros pueden coligarse, declararse en huelga y acordar el paro para los efectos de sus respectivos intereses, sin perjuicio de los derechos que dimanen de los contratos que hayan celebrado".

6. "Art. 1º. España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y Justicia"

"Art. 39. Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado.

Los sindicatos y asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente con arreglo a la ley."

"Art. 46. El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes.

La república asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna [...] la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores."

7. "III.4. El Estado fijará las bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las Empresas. El contenido primordial de dichas relaciones será, tanto la prestación del trabajo y su remuneración, como el recíproco

deber de lealtad, asistencia y protección en los empresarios y la fidelidad y subordinación en el personal

5. A través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador.

[...]

7. La Empresa habrá de informar a su personal de la marcha de la producción en la medida necesaria para fortalecer su sentido de responsabilidad en la misma, en los términos que establezcan las leyes"

"IX. 1. La producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria. Es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla. Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la Nación.

2. Los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella, serán considerados como delitos de lesa patria.

3. La disminución dolosa del rendimiento en el trabajo habrá de ser objeto de sanción adecuada"

"XIII.1. La Organización Nacional-Sindicalista del Estado se inspira en los principios de Unidad, Totalidad y Jerarquía.

[...]

3. El sindicato vertical es una Corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de producción ordenada jerárquicamente bajo la dirección del Estado.

4. Las jerarquías del sindicato recaerán necesariamente en militantes de FET y de la JONS.

5. El sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado a través del cual realizará principalmente su política económica. Al sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional. El sindicato vertical podrá intervenir por intermedio de órganos especializados en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo [...]"

8. "En la concepción a que responden las Leyes Fundamentales es cierto que los intereses de empresarios y trabajadores se integran en el objetivo común de la producción y, unos y otros, se subordinan al interés nacional; pero también se ha aceptado ya en la filosofía política del Estado Español que los conflictos colectivos de trabajo, al igual que los conflictos individuales, forman parte de la realidad económica y social, y su número y complejidad aumentan cuando dicha realidad se somete a procesos de crecimiento y de cambio promovidos por el propio Estado [...]. La legislación ordinaria, primero, y las propias Leyes Fundamentales [...] han respondido con justeza a esta nueva situación. Entre las primeras, el cambio más amplio se alcanzó con la reforma del art. 222 del Código penal, llevada a cabo por la Ley 104/1965 de 21 de diciembre. En el orden constitucional, el Fuero del trabajo fundamentó en nuestro ordenamiento la nueva orientación cuando, en su declaración XI, punto 2, dejó de calificar como delito de lesa patria los actos individuales o colectivos que de algún modo perturben la normalidad de la producción o atenten contra ella y remitió a la legislación ordinaria la calificación de legales o ilegales de tales actos [...] El Decreto Ley que ahora se promulga responde a todas las consideraciones anteriores. Así, en primer lugar, acata plenamente la nueva posición del Fuero del Trabajo y modifica, en línea de máxima congruencia, la Ley 45/1959, de 30 de julio, que en su artículo 2, apartado c), objetivaba como actos contrarios al orden público los paros colectivos, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan. [...] El Estado, a través de la Autoridad Laboral, sólo interviene cuando ha fracasado la composición entre partes [...] La gran innovación se produce respecto a los conflictos colectivos de regulación, en los que se legaliza el recurso a la huelga. Esta expresión estaba relegada, prácticamente, al ámbito penal estricto; de ahí su carga política negativa; pero una vez más el Decreto-Ley trata de asumir plenamente la realidad económica y social, en sus hechos y en sus nombres, para ordenarla con firmeza y claridad, evitando los desajustes, cuando no la ruptura, entre el mundo social y el mundo de las normas [...] y como tal, (la huelga) sólo será procedente cuando en ella concurren los requisitos de fondo y forma que el propio Decreto-ley establece [...]"

9. "La regulación de las relaciones de trabajo en nuestro derecho vigente, responde a una concepción política intervencionista [...]. El nuevo marco político hacia el que aceleradamente

discurre la Nación, aconseja una profunda reforma normativa, inspirada en el principio de liberalización de las relaciones de trabajo, en consonancia con los sistemas jurídicos imperantes en los países de Europa Occidental [...]

1. La huelga. El Decreto-ley 5/1975 [...] supuso una nueva etapa importante en la evolución histórica de la legislación laboral [...]. La huelga, como fenómeno social, que durante años había constituido delito, pasaba a una etapa de libertad. La trascendencia del nuevo sistema aconsejaba, por razones de elemental prudencia, tanto el establecimiento de un procedimiento riguroso para la legítima utilización de tal recurso, como la fijación de determinadas limitaciones. Así la huelga no podía exceder el ámbito de la Empresa, ni podía tener lugar por razones de solidaridad, ni afectar a Empresas encargadas de la prestación de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad [...] Los presupuestos indicados y la dinámica social, acentuada como consecuencia de los cambios políticos últimamente experimentados, ponen de relieve la necesidad de sustitución de las normas vigentes por otras en las que quede consagrada la huelga como derecho, se aligere el procedimiento para su ejercicio y se fijen sus límites en las fronteras que marque la salvaguardia de los intereses superiores de la comunidad

[...]

IV. Límites de la regulación estatal por ramas de actividad de las condiciones mínimas de trabajo. La necesidad, cada vez más ineludible, de agilizar el régimen de las relaciones plurales de trabajo y de potenciar la relación jurídica colectiva en cuanto fuente de producción del derecho laboral, aconsejan suprimir el dualismo sobre fijación de condiciones mínimas de trabajo [...] reduciendo por tanto la utilización del procedimiento de la Ley de 16 de octubre de 1942 a aquellos sectores de producción y demarcaciones territoriales en los que no existan Convenios Colectivos ... es de señalar que este cambio ... no comporta la derogación de las Reglamentaciones y ordenanzas laborales en vigor, que han de subsistir hasta que en los nuevos Convenios Colectivos que se concierten en el sector o rama de que se trate [...] se sustituya los dispuesto en aquéllas."

10. "La promulgación de la Constitución, como norma jurídica primaria de nuestra sociedad, afecta de un modo claro y directo a las relaciones de trabajo, tanto a nivel individual como colectivo. El nuevo modelo político precisa, por pura coherencia, de un nuevo modelo laboral.

Dicho modelo laboral se expresa en la Constitución en tres pilares básicos: la contraposición de intereses en el mundo del trabajo, la autonomía colectiva de las partes sociales y el otorgamiento al estado de la correspondiente potestad normativa en materias laborales.

Tal modelo ha de articularse mediante un marco legal que reconozca a los sindicatos y a las asociaciones empresariales el debido protagonismo a través, fundamentalmente, de la contratación colectiva, complementada con el derecho de huelga que los trabajadores tienen reconocidos para la defensa de sus intereses. Dichos medios, con la necesaria integración que lleve a cabo la jurisprudencia, resultan claves en esta nueva etapa histórica, que difiere sensiblemente de la anterior, basada en la asunción por el Estado de la defensa de los intereses de los trabajadores y de los empresarios [...]"

Exercicis d'autoavaluació

1. Les primeres referències en els codis penals del segle XIX a la nova realitat social del treball assalariat es van centrar...

- a) en la tutela de la llibertat sindical i del dret de vaga.
- b) en la tutela dels drets de seguretat i salut dels treballadors.
- c) en la incriminació dels desordres públics i de les maquinacions per alterar abusivament el preu de les coses.
- d) la protecció de la seguretat i salut del treballador.

2. Quina de les afirmacions següents és falsa en relació amb el tractament de l'associacionisme sindical en l'ordenament espanyol durant el segle XIX?

- a) Va ser reconeguda com un dret fonamental sense cap límit, i especialment protegit en el cas de les organitzacions dels treballadors.
- b) Aquestes agrupacions de treballadors per a la defensa dels seus interessos van caure normalment, i en un primer moment, sota la il·licitud derivada de múltiples normes que abasten bona part del segle XIX.

c) L'organització col·lectiva dels treballadors es va articular, bàsicament, i en aquests primers anys del segle XIX, per mitjà de les denominades societats de socors mutu constituïdes a l'empara de la Reial ordre de 28 de febrer de 1839.

d) Aquesta situació no es va alterar de manera substancial fins a l'aprovació de la Llei d'associacions de 30 de juny de 1887 que, en connexió amb el reconeixement del dret a associar-se per a les finalitats de la vida humana en l'article 13 de la Constitució espanyola de 1876, va permetre l'entrada en la legalitat de la Unió General de Treballadors el 1888.

3. Durant la dictadura del general Franco les associacions sindicals democràtiques...

a) es van mantenir en la legalitat a l'empara de la Llei d'associacions professionals d'obres i patrons de 8 d'abril de 1932.

b) L'article 2 de la Llei de responsabilitats polítiques, de 9 de febrer de 1939, va il·legalitzar la CNT anarquista però no la UGT socialista.

c) L'article 2 de la Llei de responsabilitats polítiques les va il·legalitzar a totes, però posteriorment l'article 173 CP de 1944, aprovat per Decret de 23 de desembre de 1944 va procedir a legalitzar aquelles que tinguessin estructura militar.

d) Es va procedir a il·legalitzar totes les organitzacions sindicals ja existents que es van oposar a la rebel·lió i, posteriorment, a declarar igualment il·legals i fins i tot a incriminar penalment (codis penals de 1944 i 1963) a qualsevol organització anàloga, encara que es reconstituïssin sota forma i nom divers, o, genèricament, a les que intentessin la implantació d'un règim basat en la divisió dels espanyols en grups polítics o de classe.

4. Quina de les afirmacions següents és falsa en relació amb el tractament de la vaga en els codis penals del segle XIX?

a) Va ser un delictes contra la propietat en l'article 450 CP 1848, l'article 461 CP 1850 i en l'article 556 CP 1870.

b) Primer diverses circulars de la Fiscalia del Tribunal Suprem, a partir de 1871, i més tard la doctrina mateixa del Tribunal Suprem van assenyalar que les vagues no eren delictes tret que fossin abusives per violència o coaccions.

c) La llei de 27 d'abril de 1909 va procedir a derogar l'article 556 CP 1870, i la va considerar una llibertat, com implícitament es deduïa de la Llei de 19 de maig de 1908, de consells de conciliació i arbitratge industrial.

d) El Codi penal de 1828 no va tornar a considerar la vaga com un possible delictes de maquinació per alterar el preu de les coses, però sí que va plantejar la possible consideració com un delictes de sedició.

5. Durant la dictadura del general Franco...

a) la vaga va ser considerada permanentment com una llibertat que, no obstant això, permetia a l'empresari l'extinció disciplinària del contracte de treball.

b) Durant la primera etapa d'aquesta dictadura, l'article 222 CP 1944 va considerar la vaga com un delictes de sedició.

c) Durant la primera etapa l'article 222 CP 1944 la va considerar un delictes de sedició, si bé només quan tingués com a motivació peticions polítiques.

d) Va ser considerada un dret per l'article 2.c de la Llei 45/1959, de 30 de juliol, d'ordre públic.

6. Les primeres normes laborals...

a) No van utilitzar instruments sancionadors com a multes, i exigien a canvi al treballador com a única via de possible reacció que reclamés davant la jurisdicció civil enfront dels incompliments de l'empresari.

b) Normes com les lleis de 24 de juliol de 1873, 26 de juliol de 1878 i 13 de març de 1900 sobre treball de menors, o la Llei de 3 de març de 1904 de descans dominical preveïen sancions penals i administratives –multes bàsicament–, i la inspecció es remetia a jurats mixtos o juntes igualment provincials de composició mixta.

c) La inspecció de treball apareix a Espanya amb la Llei de contracte de treball de 1931.

d) Cap de les respostes anteriors és correcta.

7. Durant quin període històric s'encomana al Cos Nacional d'Inspecció de Treball les funcions que fins aquell moment havien correspost a la inspeccions de treball, d'assegurances socials i d'emigració?

a) La dictadura del general Primo de Rivera.

- b) La restauració monàrquica.
- c) La dictadura del general Franco.
- d) La transició democràtica.

8. Quina de les afirmacions següents és incorrecta en relació amb el principi de legalitat propi del *ius puniendi* de l'Estat?

- a) En l'àmbit penal i formal aquest principi comporta una reserva absoluta de llei formal per a la definició de les conductes prohibides i les seves sancions corresponents que, a més, ha de ser llei orgànica quan s'estableixin penes privatives de llibertat, excepte, en aquest últim cas, quan es tracti de normes preconstitucionals o respecte a les normes que serveixen de complement d'una norma penal en blanc.
- b) El principi de legalitat formal s'imposa amb la mateixa intensitat en el dret penal i el dret administratiu sancionador.
- c) En l'àmbit sancionador administratiu la reserva de llei formal té una eficàcia relativa o limitada que no exclou la col·laboració reglamentària en la tasca de tipificació mateixa de les infraccions i atribució de les sancions corresponents.
- d) En l'àmbit sancionat administratiu el que sí que estaria vedat seria que tals remissions fessin possible una regulació independent i no clarament subordinada a la Llei.

9. Quina de les afirmacions següents és incorrecta en relació amb el principi de tipicitat?

- a) És un principi "absolut", tant pel que fa a l'àmbit estrictament penal com al de les sancions administratives.
- b) Implica que la norma punitiva ha de permetre predir amb suficient grau de certesa les conductes que constitueixen infracció i el tipus i grau de sanció del que es pot fer mereixedor qui la cometi.
- c) Implica la impossibilitat en tot cas d'incorporar conceptes jurídics indeterminats a la norma sancionadora.
- d) Per imposició d'aquest la norma legal ha de preveure els elements que defineixen les diferents infraccions, la qualificació en funció de la gravetat, les sancions que corresponen a cada infracció –sense que pugui quedar indeterminada i, per tant, amb una adequada graduació d'infraccions i sancions, i sense que sigui suficient l'establiment de mers criteris que permetrien un excessiu marge de discrecionalitat a l'Administració.

10. En relació amb la irretroactivitat de les normes desfavorables i l'aplicació retroactiva de les normes penals més favorables...

- a) tots dos estan protegits per l'article 25 CE i, per tant, la violació permetria el recurs d'ampar
- b) el principi d'irretroactivitat de la norma desfavorable s'aplica en l'àmbit penal però no en el sancionador administratiu.
- c) aquesta prohibició d'aplicació retroactiva *in peius* s'estén, a més, a les disposicions no sancionadores que servissin per a integrar el tipus que s'ha d'aplicar.
- d) Totes les respostes anteriors són correctes.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. a

3. d

4. d

5. b

6. b

7. c

8. b

9. c

10. c

Abreviatures

AN Audiència Nacional

Art. Article

BOE Butlletí Oficial de l'Estat

CC Codi civil

CA Comunitats autònomes

CCo Codi de comerç

CE Constitució Espanyola

CP Codi penal

DA Disposició addicional

DF Disposició final

DD Disposició derogatòria

DT Disposició transitòria

EBEP Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic

ET Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors.

ETA Llei 20/2007, d'11 de juliol, de l'Estatut del treball autònom

ETT Empreses de treball temporal

INEM Institut Nacional d'Ocupació

INSS Institut Nacional de la Seguretat Social

IPREM Indicador públic de renda d'efectes múltiples

ISM Institut Social de la Marina

IP Incapacitat permanent

IT Incapacitat temporal

JS Jutjat social

LC Llei 22/2003, de 9 de juliol, Llei concursal

LCVFL Llei 39/1999, de 5 de novembre, de conciliació de la vida laboral i familiar

LE Llei 56/2003, de 16 de desembre, de treball

LEC Llei d'enjudiciament civil

LETT Llei 14/1994, d'1 de juny, reguladora de les empreses de treball temporal

LEx Llei orgànica 1/2000, d'11 de gener, reguladors dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social

LGSS Reial Decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny. Aprova el Text refós de la Llei General de la Seguretat Social.

LISOS Reial Decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost. Aprova el Text refós de la Llei sobre infraccions i sanciones en l'ordre social.

LJCA Ley 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa

LO Llei orgànica

- LOLS** Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical
- LOPJ** Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, de poder judicial
- LOVG** Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere
- LOI** Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, d'igualtat efectiva entre dones i homes
- LOITSS** Llei 42/1997, de 14 de desembre, ordenadora de la inspecció de treball i Seguretat Social
- LPRL** Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals
- LRJS** Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social
- LRMT2001** Llei 12/2001, de 9 de juliol, de mesures urgents de reforma del mercat de treball per a l'increment de l'ocupació i la millora de la seva qualitat
- LRMT 2010** Llei 35/2010, de 17 de setembre, de mesures urgents per a la reforma del mercat de treball
- LSC** Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, per el qual s'aprova el Text refós de la Llei de societats de capital
- MATEPSS** Mútua d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social
- MTIN** Ministeri de Treball i Inmigració
- OCDE** Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
- OIT** Organització Internacional del Treball
- OM** Ordre ministerial
- PGE** Pressupostos Generals de l'Estat
- RD** Reial decret
- RDL** Real decret llei
- RDLEG** Reial decret legislatiu
- RDLRT** Reial decret llei 17/1977, de 4 de març, de reforma de la normativa sobre relacions de treball
- RPSL** Reial Decret 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.
- ROFITSS** Reial Decret 138/2000, de 4 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la inspecció de treball i Seguretat Social.
- SAN** Sentència de l'Audiència Nacional
- SMI** Salari mínim interprofessional
- SPE** Servei públic d'ocupació
- SPEE** Servei públic d'ocupació estatal
- STC** Sentència del Tribunal Constitucional
- STS** Sentència del Tribunal Suprem
- STSJ** Sentència del Tribunal Superior de Justícia
- TC** Tribunal Constitucional
- TS** Tribunal Suprem

TSJ Tribunal Superior de Justícia

TUE Tractat de la Unió Europea

UE Unió Europea

Bibliografia

Sobre l'evolució històrica del dret sancionador com a mecanisme de repressió es recomana, al costat d'altres possibles lectures:

- Els treballs monogràfics i generals de A. Martín Valverde (1987). "La formación del Derecho del Trabajo en España", estudi preliminar en Diversos autors (1987). *La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Madrid: Congreso de los Diputados, i G. García Becedas (1993). *Introducción al Derecho español del trabajo: caracteres y fundamento*, Madrid: Civitas. Més específicament, M. R. Alarcón Caracuel (1975). *El derecho de asociacionismo obrero en España 1839-1900*. Madrid: MTAS.
- Entre els múltiples articles en revistes poden resultar especialment útils els treballs de J. García Murcia (1985). "La protección del Estado y de los intereses de la Comunidad frente al conflicto colectivo de trabajo: del Código Penal de 1848 al de 1928". *Revista de Política Social* (núm. 147), i J. M. Almansa Pastor (1966). "La huelga laboral en España tras la modificación del art. 222 del Código Penal Español". *Revista de Política Social* (núm. 72).
- Entre els materials accessibles a Internet i des d'una perspectiva que barreja aspectes sociològics amb jurídics, es pot consultar F. Suarez González, "La huelga un debate secular", disponible a <http://www.racmyp.es/docs/discursos/d66.pdf>. Igualment, com a material en xarxa pot resultar d'interès la lectura del treball divulgatiu d'A. Ramos Pérez-Olivares (2009). "Aproximación histórica al tratamiento de la huelga en la España preconstitucional". *Saberes* (vol. 4), disponible a <http://www.uax.es/publicacion/aproximacion-historica-al-tratamiento-de-la-huelga-en-la-espana-preconstitucional.pdf>

Sobre l'evolució del Dret penal i del Dret administratiu sancionador del treball, unit a l'evolució històrica de la inspecció de treball, pot resultar recomanable la lectura, juntament amb algun dels treballs abans esmentats:

- Les primeres pàgines de L. Arroyo Zapatero (1981). *Protección penal de la seguridad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, i també A. Baylos; J. Terradillos (1997). *Derecho Penal del Trabajo*. Madrid: Trotta.
- Sobre l'evolució de la inspecció de treball, vegeu L. San Miguel Arribas (1952). *La Inspección de trabajo (Importancia social y organización administrativa)*. Madrid: Instituto de estudios Políticos, i F. Pérez Espinosa (1977). "Las infracciones laborales y la inspección de trabajo". Madrid: Montecorvo.
- Entre els materials en línia es pot consultar M. Jesús Espuny Tomás, *Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)*, Universitat Autònoma de Barcelona, disponible a <http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Historia.MJesusEspuny.htm>. Una perspectiva comparada a M. L. Vega Ruiz (2013). *Los sistemas de Inspección de Trabajo en el Mundo*. OIT, disponible a http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_217575.pdf
- Sobre la situació actual d'aquesta i les seves funcions, E. González Biedma (1999). *La inspección de trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*. Madrid: Arzandi.

Sobre els principis aplicables al *ius puniedi* de l'Estat, fonamentalment centrat en l'adaptació dels principis aplicables del dret penal al sancionador administratiu, es recomana la lectura del següent:

- S. Huerta Tocildo, "El derecho a la legalidad penal", i G. Valencia Martín, "El derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito administrativo", tots dos a M. E. Casas Baamonde; M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.) (2009), *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer. Tots dos estudis aporten una sistemàtica i selecta referència de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre aquests aspectes
- Per a un ampli estudi jurisprudencial, amb inclusió en aquest cas, de la doctrina del Tribunal Suprem, Diversos autors (2010). *Derecho Administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova.
- Absolutament imprescindible, encara que centrat en un dels dos subsistemes, vegeu A. Nieto García (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Técnos. Per contra, centrat específicament en l'àmbit laboral, vegeu A. Valverde Asencio (1996). *La responsabilidad administrativa del empresario en la relación laboral*. Madrid: Civitas.

Molt específicament, sobre la distinció entre el dret Penal i el sancionador administratiu i sobre el concepte de sanció en aquest últim:

- Huergo Lora (2007). *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel, amb un interessant tractament en el seu últim capítol del règim de les sancions administratives i, des d'una perspectiva

més dogmàtica, P. Rando Casermeiro (2010). *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*. València: Tirant lo Blanch.

