
Aspectes generals del dret administratiu sancionador

PID_00239483

Lourdes López Cumbre

Temps mínim de dedicació recomanat: 6 hores



**Lourdes López Cumbre**

Catedràtica de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Cantàbria. Gerent de l'Associació Espanyola de Dret del Treball i de la Seguretat Social (1991/2004). Àrbitra en eleccions sindicals des de 2001. Membre de la Comissió per a l'accés al Cos de Catedràtics d'Universitat a través de l'acreditació nacional en Ciències Socials i Jurídiques.

Segona edició: febrer 2019
© Lourdes López Cumbre
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	6
1. El dret administratiu sancionador: l'activitat punitiva de les Administracions Públiques	9
1.1. La potestat sancionadora de les Administracions Públiques: infraccions administratives i ius puniendi	9
1.2. Potestat sancionadora i poders administratius infraestatals i supraestatals	12
1.3. Sanció administrativa: funció preventiva o punitiva	14
2. Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social i antecedents normatius	18
2.1. Els orígens del dret sancionador laboral	18
2.2. La Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social: un assoliment sistematitzador de les infraccions i sancions dins l'àmbit laboral	21
3. Les infraccions i les sancions administratives en l'ordre social	24
3.1. Definició de la infracció administrativa en l'ordre social: elements configuradors	24
3.2. Subjectes responsables: l'empresari i altres possibles subjectes infractors en l'ordre social	28
3.3. Classes i graduació de sancions	33
3.4. Reincidència en la comissió d'infraccions	38
3.5. La prescripció de la infracció comesa o de la sanció imposada: dificultats de fixació del dies a quo	39
4. Principis de la potestat sancionadora de les Administracions Públiques	42
4.1. Consideracions generals sobre els principis aplicatius a la potestat sancionadora de les Administracions Públiques	42
4.2. El principi de legalitat o la reserva de llei en l'establiment d'infraccions i sancions: àmbit d'actuació de la potestat reglamentària	43
4.3. El principi de tipicitat: <i>lex certa</i> i predicció raonable de les conseqüències jurídiques d'una conducta	47
4.4. El principi d'irretroactivitat de les disposicions no favorables i la retroactivitat de les favorables	51

4.5. El principi de culpabilitat: la responsabilitat de les persones jurídiques i, per tant, de l'empresari	53
4.6. El principi de presumpció d'innocència i la seva projecció en el dret sancionador administratiu	57
4.7. El principi <i>non bis in idem</i> o la limitació a la concurrència sancionadora	59
4.8. El principi de proporcionalitat o l'adequació de la sanció assignada	62
Resum	65
Activitats	73
Exercicis d'autoavaluació	73
Solucionari	76
Bibliografia	80

Introducció

El compliment de la legislació laboral ha estat objecte de preocupació per part del legislador des dels seus orígens. L'existència d'un òrgan de l'Administració com és la Inspecció de Treball i de Seguretat Social per a la fiscalització de la correcta aplicació normativa en constitueix una bona mostra. Però resultava necessària una norma que compendís aquesta capacitat sancionadora de l'Administració Laboral per tal d'aconseguir una major operativitat tant en la funció tutelar com en la seguretat jurídica dels administrats. Amb aquest objectiu neix l'actual **Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social** (i la seva antecessora del 1988), vigent des de l'any 2000 i amb una capacitat demostrada d'haver sabut ordenar i sistematitzar la totalitat d'infraccions i sancions existents dins l'àmbit de les relacions laborals.

La norma es troba condicionada, almenys, per tres elements jurídics:

1) El primer, l'existència d'una normativa general sobre imposició de sancions dins l'àmbit administratiu regida, bàsicament, per la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i Procediment Administratiu Comú (encara vigent, tot i que l'octubre del 2016 serà substituïda per la Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques –Llei 39/2015, 1 oct., BOE, 2– i per la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic –Llei 40/2015, 1 oct., BOE, 2–, repartint-se el contingut de l'anterior).

2) El segon, la preexistència d'una sèrie de principis que es poden aplicar dins l'àmbit administratiu i penal que s'imposen en l'ordre social.

3) El tercer, el desenvolupament reglamentari que s'ha procedit a efectuar dins l'àmbit laboral i que completa la regulació legal establerta.

Amb tot, a diferència del que va passar no fa molt de temps, la Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social recull tots els elements que configuren tant les infraccions com les sancions i, a més de definir cadascuna d'aquestes institucions, regula la possible concurrència amb altres àmbits (especialment, el penal), els subjectes infractors i el catàleg de responsabilitats aplicables a cada un d'ells, la reincidència en la conducta infractora, la prescripció d'infraccions i sancions i, sobretot i abans que res, la tipificació tant de les infraccions com de les sancions previstes.

Objectius

Aquests materials pretenen facilitar a l'alumnat el coneixement necessari sobre la potestat sancionadora de l'Administració Laboral a través de l'anàlisi dels principis que regeixen l'àmbit de les Administracions Públiques sobre les infraccions i sancions i dels principis que guien la seva actuació.

Amb aquesta finalitat s'analitzen, amb caràcter general, la potestat sancionadora de les Administracions Públiques i el ius puniendi de l'Estat, els poders infraestats i supraestats que participen en aquesta potestat i la funció preventiva i punitiva de la sanció. Dins l'àmbit laboral, el text que s'exposa a continuació recull un estudi sobre els orígens del dret sancionador laboral i una presentació de la Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social que serà el centre d'atenció principal de tots els blocs que componen aquests materials docents. Per això s'analitzen les disposicions més generals referides als elements que configuren la infracció administrativa en l'ordre social, el catàleg de subjectes responsables, els tipus de responsabilitat, el concepte sanció, les seves classes i graduació, la possible reincidència en la comissió d'infraccions administratives o la prescripció tant de la infracció com de la sanció. Finalment, aquest bloc conclou amb una anàlisi exhaustiva dels principis de la potestat sancionadora de les Administracions Públiques, amb especial incidència en aquells que més influeixen en l'ordre social. Així, s'estudia el principi de legalitat o reserva de llei i l'espai jurídic del desplegament reglamentari en aquesta matèria, el principi de tipicitat o l'exigència d'una *lex certa*, el principi d'irretroactivitat de les disposicions no favorables i la retroactivitat de les favorables, el principi de culpabilitat i la seva particular aplicació en la responsabilitat de les persones jurídiques –caracterització jurídica de moltes empreses–, el non bis in idem o la limitació a la concurrència sancionadora per la convergència que pot existir entre la potestat penal i la potestat administrativa o, en fi, el principi de proporcionalitat o l'adequació a la imposició de les sancions.

Amb això es pretén aconseguir en l'alumnat:

1. Un coneixement bàsic en la protecció dels drets laborals i de Seguretat Social a través d'una anàlisi exhaustiva de les infraccions que es poden cometre en aquest àmbit i de les sancions que s'imposen en aquest cas.
2. Un coneixement del llenguatge tècnic-jurídic propi de la potestat sancionadora administrativa.
3. Un coneixement exhaustiu dels aspectes generals de l'actuació sancionadora de les Administracions Públiques.

4. Un coneixement exhaustiu dels aspectes generals de l'actuació sancionadora de l'Administració Laboral.
5. Un coneixement individualitzat dels principis aplicatius del dret sancionador.
6. Una anàlisi aplicada dels principis generals del dret sancionador a l'actuació sancionadora de l'Administració Laboral.
7. L'ocupació d'una bibliografia bàsica i especialitzada en la matèria.
8. El desenvolupament d'una capacitat analítica, de relació, de síntesi i d'expressió a través d'activitats, un cas pràctic i un test d'autoavaluació sobre aquest bloc.

1. El dret administratiu sancionador: l'activitat punitiva de les Administracions Públiques

1.1. La potestat sancionadora de les Administracions Públiques: infraccions administratives i ius puniendi

1. L'art. 25.1 de la CE garanteix la potestat sancionadora de l'Administració en afirmar que

“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”.

Qualsevol conducta antijurídica que constitueixi una infracció administrativa podrà ser sancionada per l'Administració amb el límit que recull l'art. 25.3 CE, ja que

“l'Administració Civil no podrà imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat”.

Aquesta atribució a les Administracions Públiques del *ius puniendi* suposa una excepció al principi de separació de poders que fa residir en el poder judicial la primacia de la sanció pública. Amb el text constitucional, l'Administració també adquireix potestat sancionadora, estenent a la sanció administrativa les mateixes garanties que regeixen en el procés penal per a les sancions d'aquesta natura. És aquest un reconeixement insòlit en la història del constitucionalisme espanyol, ja que cap Constitució espanyola des del 1812 havia reconegut abans el poder punitiu de l'Administració, que consolida la identitat i autonomia de la potestat sancionadora administrativa sense reconducció al poder judicial comú. Potser el creixent intervencionisme estatal, necessitat d'una major immediatesa i eficàcia, impedis defensar un sistema judicialista pur pel que fa a la potestat de sancionar, permetent la participació de l'Administració en el mateix.

Però la potestat sancionadora de l'Administració és tan antiga com aquesta última, de fet sempre ha imperat en ella la garantia o vigilància en el compliment de la norma, un cert exercici de policia. Quan el desprestigi s'apodera d'aquesta capacitat de tutela, s'opta per reconèixer el monopoli judicial de la repressió, negant l'autoritat sancionadora de l'Administració en benefici del poder judicial. Amb el temps, es restauraria aquesta dualitat, i avui preval la concepció dogmàtica i judicial de la qual forma part la potestat sancionadora de l'Administració, juntament amb la potestat penal dels tribunals de justícia, d'un *ius puniendi* de l'Estat que és únic, per la qual cosa aquelles no són més que simples manifestacions concretes d'aquest últim. Es crea així un sistema

Lectures recomanades

Parada Vázquez, J. R. (1982). “Evolución y constitucionalización de las infracciones administrativas”. *Poder Judicial* (núm. 4, pàg. 20).

Del Rey Guanter, S. (1990). *Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social* (pàg. 45), Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

punitiu complet perquè l'Administració operi en la seva tasca de vigilància amb certa subordinació a la jurisdicció penal, de la qual extreu els seus principis aplicatius.

D'aquí que l'art. 25 CE estableixi els límits a una capacitat que no ha de regir-se pels elements d'actuació del poder judicial. Tot i que el problema potser no és el de l'existència de la potestat sancionadora de l'Administració, ni tan sols el de la seva justificació, sinó, com apunta la doctrina administrativista, el de la seva juridificació.

“No es tracta de tornar als jutges potestats indègudament detingudes per l'Administració sinó aconseguir que aquesta ofereixi en el seu exercici les mateixes garanties que els jutges i processos judicials” (Nieto García, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, pàg. 50).

2. Qualsevol norma jurídica té com a objectiu el seu compliment perquè, en cas contrari, generarà una sanció. El títol IX de la LRJA –a partir de l'entrada en vigor de la nova regulació, el seu contingut es traslladarà, bàsicament, al títol preliminar de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic que regula els principis bàsics als que se sotmet l'activitat sancionadora de l'Administració i els corresponents drets que aquests principis deriven per als ciutadans. I així, com que l'art. 25 CE considera de manera conjunta els il·lícits penals i els administratius, es tracta que tots dos se subjectin a principis de bàsica identitat, “especialment quan el camp d'actuació del dret administratiu ha anat recollint tipus d'injustos precedents del camp penal no subsistents en ell en nom del principi de mínima intervenció” (Exposició de Motius LRJA). Entre aquests principis destaquen dos:

a) El de legalitat, pel qual el poder legislatiu ha de fixar els límits de l'activitat sancionadora de l'Administració.

b) El de tipicitat, en tant que manifestació palmària de seguretat jurídica, a més d'altres importants com el de presumpció d'innocència, informació, defensa, responsabilitat, proporcionalitat, interdicció de l'analogia, etc.

De conformitat amb l'art. 129.1 LRJA, només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a infraccions per una llei. En el compliment de la norma imperativa es troba implícita la tutela dels interessos generals que, a més de la intervenció judicial, requereix que l'Administració assumeixi la funció d'imposar l'execució d'aquestes normes. D'aquesta manera, també l'àmbit laboral reforça la seva protecció per vies que garanteixen l'eficàcia en el compliment de les seves normes, afegint la potestat sancionadora de l'Administració a la capacitat sancionadora dels tribunals de justícia.

Però, a diferència del *ius puniendi* penal el *corpus iuris* del qual es troba en el Codi Penal, la potestat sancionadora de l'Administració no té una llei general sobre infraccions i sancions administratives, havent d'atendre a cada regulació

especial, en el nostre cas la que conté la LISOS. Únicament el recurs al títol IX de la LRJA (arts. 127 i 138) i al RD 1398/93, 4 ago., BOE, 9 pel qual s'aprova el reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora (en endavant, RD 1398/93) podria servir com a referència d'una actuació general en aquesta matèria.

Aquesta subordinació de la potestat sancionadora de l'Administració al Dret Penal ha estat criticada per la doctrina administrativista per considerar que hauria de derivar l'actuació punitiva de l'Administració més del Dret Públic estatal que del Dret Penal. Aquest últim constitueix un dret garantista exclusivament basat en el respecte als drets de l'inculpat, mentre que el Dret Públic estatal, sense menysprear les garanties individuals, passa a primer pla la protecció i el foment dels interessos generals i col·lectius. Per aquest motiu, des de fa temps, s'està demandant una Llei General d'Infraccions i Sancions Administratives a l'estil de les que regeixen en països com Alemanya o Itàlia. En contrast, s'opta per modificar el Codi Penal amb freqüència o per regular de forma sectorial els aspectes sancionadors de l'Administració. I en aquesta línia cal emmarcar i entendre la LISOS com a norma general sobre infraccions i sancions destinada a regular la potestat sancionadora de l'Administració Laboral.

3. Les infraccions administratives, igual que les penals, han de ser típiques, antijurídiques, culpables i punibles.

- Conducta **típica** és aquella prevista i descrita com a tal a la norma.
- La **antijuridicitat** es presumeix de la conducta contrària a Dret que transgredeix i lesiona un bé o un interès jurídicament protegit.
- Per la seva banda, la **culpabilitat** implica que pugui atribuir-se a l'autor a títol de dol o culpa.
- I, finalment, la **punibilitat** suposa la possibilitat d'imposar un càstig com a resultat de la conducta antijurídica.

I tot això es tradueix en el fet que:

- a) Ningú no pot ser sancionat sense demostrar la seva culpabilitat en la comissió dels fets (presumpció d'innocència, art. 24 CE).
- b) La sanció ha de ser imposada per l'autoritat competent, sent nul·la en cas contrari.
- c) Per a la seva imposició ha de seguir el procediment prèviament establert, sense l'incompliment de cap tràmit.

En tot cas, la responsabilitat punitiva recau sobre qui comet la infracció. L'infractor és l'autor de la infracció, directament o indirectament, per acció o omissió. D'aquí que només puguin “ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que resultin responsables dels mateixos tot i que sigui a títol de simple inobservança” (art. 130.1 LRJA). Convé advertir, talment, que també existeix la responsabilitat solidària o subsidiària en els fets, *ex art.* 130.3 LRJA. Per això la norma incorpora la figura del garant la responsabilitat del qual es deriva de la seva participació en els fets. I així, la seva conducta omisiva el converteix en cooperador, ja que l'incompliment de l'obligació legal de prevenir la infracció deriva en responsabilitat tota vegada que, com a garant, de manera dolosa o culposa, ha omès l'obligació d'adoptar les mesures necessàries per evitar la infracció.

1.2. Potestat sancionadora i poders administratius infraestats i supraestats

1. La distribució territorial de l'Estat ha de tenir la seva repercussió directa en la potestat sancionadora d'una administració amb una composició autonòmica. No obstant això, tot i que és cert que la legislació penal és inaccessible per a les comunitats autònomes, no resulta tan evident que la capacitat sancionadora administrativa impedeixi tal fraccionament. I així, la major part dels Estatuts d'Autonomia atribueixen a les seves respectives comunitats una potestat sancionadora genèrica donant compliment al que preveu l'art. 127.1 LRJA, en virtut del qual,

“la potestat sancionadora de les Administracions Públiques, reconeguda per la Constitució, s'exercirà quan hagi estat expressament atribuïda per una norma amb rang de llei”.

Per aquesta raó, el Tribunal Constitucional no ha dubtat a admetre que

“les comunitats autònomes poden adoptar normes administratives sancionadores quan, tenint competències sobre la matèria substantiva de què es tracti, aquestes disposicions s'acomodin a les garanties constitucionals disposades en aquest àmbit del dret sancionador (art. 25.1 CE) i no introdueixin divergències poc raonables i desproporcionades a la finalitat perseguida respecte del règim jurídic aplicable en altres zones del territori” (STC 87/85, FJ 8).

L'única cosa que cal exigir és que la norma sancionadora autonòmica s'atengui a allò que disposa l'art. 149.1.1 CE, de manera que no podrà introduir tipus ni preveure sancions que difereixin, sense fonament jurídic raonable, dels recollits en la legislació aplicable a tot el territori.

2. En aquest sentit, l'art. 48 LISOS regula la competència de l'Administració General de l'Estat (art. 48.1) però també assenyala que “l'exercici de la potestat sancionadora respecte de les infraccions de l'ordre social, quan correspongui a l'Administració de les comunitats autònomes amb competència en matèria d'execució de la legislació de l'ordre social, s'exercirà pels òrgans i amb els límits de distribució que determini cada comunitat autònoma” (art. 48.6). Convé recordar en aquest punt l'anàlisi sobre la distribució competencial en relació amb la legislació laboral (art. 149.1.7 CE) i la de Seguretat Social (art. 149.1.17

CE). Dins l'execució de legislació laboral, assumible per les comunitats autònomes, es troba la d'inspeccionar o vigilar la seva aplicació “i, si s'escau, sancionar els corresponents incompliments empresarials” (STC 249/88, 20 des., FJ 1). D'aquí es dedueix una primera conclusió:

La tipificació de les infraccions laborals i de les seves sancions és competència exclusiva de l'Estat per tractar-se de la regulació de matèria laboral, però l'aspecte executiu o aplicatiu de les normes sancionadores entra dintre de les competències de les comunitats autònomes.

“La regulació d'aquesta matèria és legislació laboral, desenvolupament de l'art. 57 ET i, per tant, competència exclusiva de l'Estat. No correspon en cap cas a la comunitat autònoma establir la graduació de les sancions en funció de les infraccions comeses” (STC 249/88, FJ 2).

Pel que fa al règim de la Seguretat Social, i com que l'Estat té competència exclusiva, *ex art. 149.1.17 CE*, sobre la legislació bàsica i el règim econòmic de la Seguretat Social, sense perjudici de l'execució dels seus serveis per les comunitats autònomes, l'activitat sancionadora d'aquestes últimes es trobarà més restringida. I així, sobre el règim econòmic de la Seguretat Social, les comunitats autònomes no tindran competències executives i, per tant, sancionadores mentre sí les poden tenir pel que fa a la resta de matèries referides a la Seguretat Social si haguessin assumit la gestió corresponent (STC 51/06). D'aquí que s'admeti la

“potestat sancionadora autonòmica per declarar la concreta existència d'infraccions i sancionar les que no guardin relació amb el règim econòmic de la Seguretat Social, així com per a aquells supòsits en què la potestat punitiva recau sobre actes instrumentals respecte al naixement i manteniment de l'obligació de contribuir, com ara la inscripció, afiliació, altes i baixes, reservant, per contra, a l'Estat, com a pròpia de la seva competència en matèria de règim econòmic, la potestat sobre aquelles infraccions que recauen directament sobre l'activitat econòmica de la Seguretat Social, això és, les que defineixen il·lícits que es troben immediatament referits a la percepció dels seus ingressos o a la realització de les despeses corresponents” (STC 195/96, FJ 8).

3. Menció especial s'ha de fer en aquest apartat a la **capacitat sancionadora de la Unió Europea**. Si es fa referència al poder punitiu de l'Estat, cal entendre la potestat administrativa dels qui el componen amb caràcter infraestatal (comunitats autònomes, ens locals, corporatius, institucionals, etc.) però potser és més difícil atorgar-lo a un poder supranacional com el que representa la Unió Europea. Perquè, en aquest cas, els destinataris de la seva potestat sancionadora seran tan heterogenis com els Estats membres, les institucions comunitàries, els particulars nacionals de cada Estat membre, els països tercers i els seus nacionals, etc. No obstant això, l'art. 229 (abans, 172) del Tractat de la Unió Europea, en la seva versió consolidada, determina que

“els reglaments adoptats conjuntament pel Parlament Europeu i el Consell i pel Consell en virtut de les disposicions d'aquest Tractat, podran atribuir al Tribunal de Justícia una competència jurisdiccional plena pel que fa a les sancions previstes en aquests reglaments”.

Per aquest motiu, la Unió Europea pot establir sancions en els seus reglaments, imposar aquestes sancions i procurar la seva revisió jurisdiccional.

És dubtós el rebuig a la capacitat normativa de les directives quant a l'establiment de sancions, ja que l'art. 183 (antic 87) estableix la possibilitat que aquestes garanteixin "l'observança de les prohibicions esmentades en els arts. 85.1 i 86 mitjançant l'establiment de multes i multes coercitives", la veritat és que molts aspectes encara queden sense concretar en les normes comunitàries. Així, cal definir qui té legitimació normativa –el Consell o la Comissió–, qui pot imposar les sancions concretes: els òrgans de la Comunitat, els dels Estats nacionals o tots dos, etc. En tot cas, cal afirmar que la legislació comunitària reconeix cada dia infraccions que originen sancions aplicables pels òrgans comunitaris. La producció de normes de contingut sancionador està degudament legitimada pels Tractats, i, des del punt de la legalitat, no ofereix recel jurídic. El problema sorgirà únicament quan s'intentin establir infraccions o sancions no previstes expressament en una norma i que entrin en concurrència amb competències nacionals. En aquest punt, el Tribunal de Justícia ha entès que

"la comunitat té, certament, competència genèrica per establir sancions administratives, però únicament en el marc de la teoria dels poders implícits, és a dir, en la mesura que estigui justificada la seva utilitat i adequació a l'aplicació efectiva de la seva normativa" (STJCE 29 des. 92, Comissió versus República Hel·lènica).

Activitat 1

La Sra. Marianela era beneficiària d'una prestació per desocupació. El dia 9 d'abril del 2014 no va a renovar la seva targeta com a demandant d'ocupació. Mitjançant resolució administrativa de 28 de maig del 2014, i amb la tramitació prèvia de l'expedient preceptiu, l'entitat gestora (Servei Públic d'Ocupació Estatal) decideix suspendre la prestació per un mes. La beneficiària sol·licita la declaració de nul·litat de ple dret de la resolució administrativa per entendre que la competència per sancionar la falta lleu consistent en la no renovació de la demanda d'ocupació li correspon a l'Administració de la comunitat autònoma i no a l'entitat gestora. Procedeix la nul·litat?

1.3. Sanció administrativa: funció preventiva o punitiva

1. En termes generals, la sanció suposa tota conseqüència jurídica negativa que sorgeix per l'incompliment d'un deure normatiu.

En concret, la sanció administrativa es defineix com "qualsevol mal infringit per l'Administració a un administrat com a conseqüència d'una conducta il·legal, a resultes d'un procediment administratiu i amb una finalitat purament repressora".

Aquest mal es tradueix en la privació d'un bé jurídic o dret, o en la imposició del pagament d'una multa però mai en la privació de llibertat, prohibida per l'art. 25.3 CE i amb traducció legal a l'art. 131.1 LRJA.

Tot i que poden ser privades, es tracta de conseqüències imposades per una autoritat pública a través de la jurisdicció penal o d'un òrgan administratiu. Al conjunt de normes jurídicopúbliques reguladores de les sancions a imposar per part dels òrgans públics, ja d'ofici o a instància de part, se'l denomina dret administratiu sancionador. A través d'aquest, es pretén garantir un deure d'obediència a la norma imperativa que adquireix rellevància jurídicopública quan hi ha un interès públic susceptible de protecció mitjançant l'autoritat punitiva de l'Estat. En definitiva, l'interès general de la comunitat fonamenta el *ius puniendi* de l'Estat.

2. Segons el Tribunal Constitucional, per determinar si una conseqüència jurídica té o no caràcter punitiu, caldrà atendre, sobretot, a la funció que té encomanada en el sistema jurídic. Si té una funció repressiva i amb ella es restringeixen drets com a conseqüència d'un il·lícit, haurà de considerar-se que es tracta d'una pena en sentit material, però si en lloc de la repressió concorren altres finalitats justificatives, s'haurà de descartar l'existència d'una pena per més que es tracti d'una conseqüència costosa.

“No n'hi ha prou, doncs, amb la pretensió de constrènyer al compliment d'un deure jurídic (com passa amb les multes coercitives) o d'establir la legalitat conculcada davant de qui es desenvolupa sense observar les condicions establertes en l'ordenament jurídic per a l'exercici d'una activitat determinada. Cal que, de manera autònoma o en concurrència amb aquestes pretensions, el perjudici causat respongui a un sentit retributiu” (STC 48/03, FJ 6).

La funció repressiva, retributiva o de càstig distingeix la sanció administrativa d'altres resolucions administratives que restringeixen drets individuals amb altres finalitats (estímul, dissuasió, rescabament, etc., *ex* STC 276/00 i 132/01).

La sanció adquireix d'aquesta manera tant una funció preventiva com punitiva. No obstant això, la finalitat de la sanció no és reparar el dany originat per l'incompliment a l'objectiu del qual es destina la indemnització. Tant la sanció administrativa com la penal persegueixen el mateix efecte d'exemplaritat i repressió de conductes –que no la indemnització del dany produït–, tot i que la intervenció penal suposa per al legislador l'*ultima ratio* punitiva. D'aquí que la quantia de les sancions administratives no es destini al rescabament del perjudici sinó que es concebi com un ingrés dintre de les arques públiques.

Amb tot, l'art. 130.2 LRJA disposa que les responsabilitats administratives que es derivin del procediment sancionador seran compatibles amb l'exigència a l'infractor de la reposició al seu estat originari de la situació alterada per ell, així com amb la indemnització pels danys i perjudicis causats que podran ser de-

Lectura recomanada

Suay Rincón, J. (1989). *Sanciones administrativas* (pàg. 55). Bolonya: Publicaciones del Real Colegio de España.

terminats per l'òrgan competent. En aquest cas, ha de comunicar a l'infractor per a la seva satisfacció en el termini que es determini a l'efecte i, si no es fa així, quedarà expedida la via judicial corresponent.

3. Si es considera com a referència la sanció penal, aquesta última respon, com se sap, al principi d'intervenció mínim, i està reservada únicament a la transgressió de béns jurídics essencials. No obstant això, la sanció administrativa es preveu per satisfer els interessos generals de la comunitat, com la resta de funcions administratives. Amb tot, aquesta distinció no té una natura ontològica quan s'observa que, en algunes matèries (succeeix, per exemple, dins l'àmbit de la prevenció de riscos laborals), la tipificació com a delictes o com a infracció administrativa d'un comportament contrari a la legalitat depèn més d'un criteri d'oportunitat legislativa que del contingut material de l'il·lícit.

Per la resta, la sanció penal s'imposa per l'autoritat judicial penal a través d'un procés judicial penal, mentre que la sanció administrativa s'imposa per l'autoritat administrativa a través d'un procediment administratiu. Però, en ambdós casos, els principis aplicatius són idèntics, tot i que amb alguns matisos en el dret administratiu sancionador. Així, la sanció precisa d'uns elements configuradors, és a dir, d'un subjecte amb potestat per a la seva imposició, un contingut punitiu o de càstig i un destinatari del mateix. El seu fonament és constituït per un comportament prohibit per l'ordenament jurídic, prèviament establert i amb una definició precisa.

Però, al marge de les raons històriques que poguessin justificar aquesta dualitat entre sanció penal i administrativa, la veritat és que el Tribunal Constitucional ha efectuat una interpretació més realista en precisar

“la conveniència de no recarregar en excés les activitats de l'Administració de Justícia com a conseqüència d'il·lícits de gravetat menor, la conveniència de dotar d'una major eficàcia a l'aparell repressiu en relació amb aquest tipus d'il·lícits i la conveniència d'una major immediació de la autoritat sancionadora respecte dels fets sancionats” (STC 77/83, FJ 2).

Aquesta afirmació, almenys en l'ordre social, només es compleix en part ja que, tot i que és cert que l'ITSS se situa més a prop dels fets infringits i pot valorar la conveniència sobre la imposició d'una sanció, no és ella qui resol sinó l'autoritat laboral competent, allunyada en principi d'aquella realitat. Té un avantatge conculent que consisteix en garantir la independència de l'òrgan sancionador, desvinculat dels fets sancionables.

Activitat 2

Comenta la relació entre aquests dos preceptes constitucionals:

Art. 25. “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 podrà imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat”.

Art. 17. “1. Tot individu té dret a la llibertat i a la seguretat. Ningú no pot ser privat de la seva llibertat, sinó amb l'observança del que estableix aquest article i en els casos i en la forma prevists a la llei”.

2. Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social i antecedents normatius

2.1. Els orígens del dret sancionador laboral

1. El dret administratiu sancionador reserva una parcel·la especial a l'àmbit laboral fins al punt que aquest últim té les seves pròpies normes reguladores, en particular la LISOS i l'RPSL (diferents a la LRJA i al RD 1398/93).

El Dret del Treball i de la Seguretat Social s'entén com un instrument d'intervenció pública en el mercat de treball i, com a tal, el règim sancionador constitueix una inevitable conseqüència d'aquesta intervenció davant el possible incompliment de les seves normes.

L'art. 58 ET determinarà que els treballadors puguin ser sancionats per la direcció de les empreses en virtut dels seus incompliments laborals. Tot això es farà segons la graduació de faltes i sancions que s'estableixin en les disposicions legals o en el conveni col·lectiu que sigui aplicable. En tot cas, la valoració de les faltes i les corresponents sancions imposades per la direcció de l'empresa sempre es pot revisar davant la jurisdicció competent. Si són faltes greus i molt greus, el treballador ha de rebre una comunicació escrita en la qual constin la data i els fets que motiven la sanció corresponent. En tot cas, no podran imposar-se sancions que consisteixin “en la reducció de la durada de les vacances o una altra minoració dels drets al descans del treballador o multa d'haver” (art. 58.3 ET).

La intervenció de la negociació col·lectiva en aquest punt pot resultar sorprenent per tal com destaca, en termes generals i com es comprovarà, la necessitat d'una reserva de llei tant en la tipificació de la falta com de la sanció. No obstant això, la significació normativa del Conveni Col·lectiu –aspecte en el qual no cal incidir aquí per excedeix l'objecte d'anàlisi– pot explicar aquesta remissió, com ho expliquen els seus antecedents normatius, ja que en el passat més recent les reglamentacions de treball i les ordenances laborals contenien la graduació de faltes i sancions dins l'àmbit laboral. Actualment, la pràctica negociadora en aquest sentit sol ser prolífica, i els convenis col·lectius recullen un elenc de conductes punibles, determinant l'incompliment laboral en què pot incórrer el treballador, amb especial atenció a la peculiaritat del sector o de l'empresa en què es desenvolupa l'activitat laboral. Les sancions més freqüents són l'amonestació verbal o escrita, la suspensió d'ocupació i sou segons

la gravetat de la falta (art. 45.1.h ET), les limitacions o prohibicions d'ascens i trasllats, a més de la sanció més greu que conté l'ordenament laboral, que no és altra que l'acomiadament.

Però cal introduir un element d'anàlisi determinant. Tot això s'emmarca dins el poder disciplinari de l'empresari i pertany més a l'àmbit sancionador privat que a l'espai públic que es desenvolupa en aquest capítol. Tot i que convé subratllar que l'art. 58 ET considera incompliment –i, per tant, infracció– la vulneració del que preveu el Conveni Col·lectiu, el dret sancionador administratiu laboral que aquí s'exposa preveu la tutela de drets més públics que privats i excedeix a aquest àmbit particular de poder de l'ocupador. No abordarà aquest estudi, per tant, el poder disciplinari de l'empresari, sinó la potestat sancionadora de les Administracions Públiques. Però l'al·lusió a aquest precepte s'estima necessària pel que s'exposa a continuació.

2. El primigeni ET (1980) també contenia un precepte dedicat a la regulació de les infraccions laborals (art. 57). El seu desenvolupament seria dut a terme pel RD 2347/85, 4 des., BOE, 18. Aquest reglament recollia un catàleg de conductes sancionables juntament amb les sancions corresponents segons la seva gravetat. Però aquesta norma seria rebutjada per violació del principi de reserva de llei i per contravenir les exigències imposades per l'ET/80. En un breu espai de temps, la sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, d'ara endavant, STS/CA) 10 nov. 86, art. 6647 declararia nul aquest reglament, ja que el va estimar contrari als principis constitucionals de legalitat i tipicitat, segons l'exigència ja subratllada per la STC 77/83.

Article 57 de l'ET

“Art. 57. 1. Són infraccions laborals dels empresaris les accions o omissions contràries a les disposicions legals en matèria de treball. Aquestes infraccions seran conegudes i sancionades, mitjançant l'oportú expedient administratiu, per l'autoritat laboral o Consell de Ministres, en el seu cas.

2. Les sancions es graduaran en atenció a la gravetat de la infracció, malícia o falsedat de l'empresari, nombre de treballadors afectats, xifra de negocis de l'empresa i reincidència.

3. Les infraccions se sancionaran amb multa, a proposta de la Inspecció de Treball, pels Delegats Provincials del Ministeri de Treball, fins a cent mil pessetes pel director general competent per raó de la matèria, fins a cinc-centes mil pessetes; pel Ministeri de Treball, fins a dos milions de pessetes, i pel Consell de Ministres, a proposta del Ministeri de Treball, fins a quinze milions de pessetes.

4. El Govern, quan concorrin circumstàncies d'excepcional gravetat en les infraccions referides a la seguretat de la feina, pot acordar la suspensió de les activitats laborals per un temps determinat o, en cas extrem, el tancament del centre de treball corresponent, sens perjudici, en tot cas, del pagament del salari o de les indemnitzacions que siguin procedents i de les mesures que es puguin arbitrar per a la seva garantia.”

Amb la finalitat de salvar totes aquestes reticències constitucionals, s'aprova la Llei 8/88, 7 abr., BOE, 15, predecessora de la vigent. Gràcies a aquesta s'intentaria racionalitzar l'amalgama de normes de diferent rang i grau d'antiguitat que configuraven fins a aquest moment el dret administratiu san-

cionador de l'ordre social. Per eludir qualsevol taxa d'inconstitucionalitat, la llei es va redactar de forma precisa tant en la delimitació i configuració del tipus d'infracció com en la determinació de les conductes punibles. L'estratègia legislativa consistiria a concentrar en una mateixa norma totes les conductes reprovables en l'ordre social, integrant en un únic cos normatiu totes les necessitats sancionadores dins aquest àmbit. D'acord amb la seva exposició de motius, es tractava de "satisfer la necessitat de promulgar una norma amb rang de llei que desenvolupi les infraccions i sancions administratives en l'ordre laboral, establint en ella els tipus i sancions" enunciat en l'ET/80. Amb això es donava compliment als principis de legalitat i tipicitat, instaurant així el principi de proporcionalitat a través de la previsió de criteris de graduació de sancions, juntament amb mesures d'advertència i recomanació cap als administrats. També la concentració normativa afectaria al procediment sancionador amb un règim jurídic únic de la potestat sancionadora dins l'ordre social.

3. Però aquesta norma tampoc aconseguiria plenament els seus objectius inicials i tornaria a ser objecte d'intervenció per part del Tribunal Constitucional a la STC 195/96. Amb aquest pronunciament del Tribunal, exigirà al legislador "respecte i clarificació de l'ordre de competències en benefici de la seguretat jurídica, imprescindible en matèria sancionadora" (FJ 3). El retret manifestat es basava, entre d'altres, en dues raons fonamentals:

- D'una banda, perquè la pràctica totalitat de la producció normativa de contingut laboral i de Seguretat Social incloïa en el seu àmbit infraccions i sancions específiques, dificultant la tasca d'integració que havia projectat la LISOS/88.
- La segona, perquè el nou Estatut dels Treballadors (RD-Leg. 1/95, 24 mar., BOE, 29) optava per incorporar un nou títol IV (arts. 93 a 96) regulador de les infraccions laborals, relativitzant la intenció sistematitzadora de la LISOS/88.

Aquests motius condueixen el Tribunal a declarar la inconstitucionalitat d'alguns dels preceptes de la norma reguladora de les infraccions i sancions dins l'ordre social, i aquesta va quedar invalidada de facto en els seus objectius sistematitzadors i recomanant la sentència al legislador "reelaborar la llei impugnada, si ho estima convenient" (FJ 3). Un consell assumit pel Parlament que autoritzarà el Govern a elaborar un nou text refós en matèria d'infraccions i sancions en l'ordre social (DA 1a Llei 55/99, 29 des., BOE, 30).

Per això, l'any 2000, l'aprovació de la LISOS, avui en vigor, intentarà pal·liar i, si s'escau anul·lar, tots aquests defectes. Així, totes les normes aprovades amb posterioritat que necessiten modificar el seu quadre d'infraccions i sancions hauran d'incorporar una reforma de la LISOS per mantenir-la com a únic àmbit regulador de referència. Aquesta pretensió, en termes generals, es ve complint fins al moment, amb algunes excepcions.

Entre la LISOS/88 i la LISOS vigent s'aprova al RD 396/96, 1 mar., BOE, 2 abr., és a dir, el reglament sobre el procediment per a la imposició de sancions per infraccions en l'ordre social i per a l'extensió d'actes de liquidació de quotes de Seguretat Social després del mandat exprés del Govern de disposar d'un reglament regulador *ex DF 2 LISOS/88*. Amb aquesta norma s'aconseguia adequar el procediment sancionador social als mandats recollits a la LRJA. Però durant aquest període de temps que transcorre entre l'aprovació de la LISOS actual i la seva predecessora LISOS/88 es produeix, de nou, un cert interès per dispersar normativament el règim d'infraccions i sancions de l'ordre social, aprovant-se normes que contenen aquesta regulació i que es diversifiquen segons les matèries tractades (prevenció de riscos laborals, atur, empreses de treball temporal, etc.). Es tornava així a cometre els mateixos errors que en etapes passades, acusant aquesta regulació la falta d'homogeneïtat tan injuriada pel dret social sancionador administratiu. El reglament esmentat no ho va evitar i a aquest es destinaria la voluntat del legislador amb l'aprovació de la nova –vigent– LISOS i d'un nou Reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions de l'ordre social i per als expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social per RD 928/1998, 14 de maig, BOE, 3 de juny.

Activitat 3

Compara l'art. 57 de l'Estatut dels Treballadors del 1980 amb l'art. 58 de l'Estatut vigent:

Art. 57 ET/80: "Són infraccions laborals dels empresaris les accions o omissions contràries a les disposicions legals en matèria de treball. Aquestes infraccions seran conegudes i sancionades mitjançant l'oportú expedient administratiu, per l'autoritat laboral o Consell de Ministres, en el seu cas".

Art. 58 ET: "Els treballadors poden ser sancionats per la direcció de les empreses en virtut d'incompliments laborals, d'acord amb la graduació de faltes i sancions que estableixin les disposicions legals o el conveni col·lectiu que sigui aplicable".

2.2. La Llei d'Infraccions i Sancions de l'Ordre Social: un assoliment sistematitzador de les infraccions i sancions dins l'àmbit laboral

1. El nou text aprovat l'any 2000 incorpora infraccions que no es trobaven tipificades en l'anterior LISOS/88 i intensifica la seguretat jurídica en la seva aplicació agrupant en una única norma el catàleg de totes les infraccions en l'ordre social, les seves sancions, el procediment sancionador, els criteris de graduació, la distribució de competències i els principis aplicables.

Amb aquesta finalitat, la LISOS s'estructura en vuit capítols diferents, dividits, a la vegada, en seccions i subseccions, i finalitza amb tres disposicions addicionals, una de derogatòria i una altra final. En el capítol primer es recullen les disposicions generals, conceptuant la infracció en l'ordre social, els subjectes responsables, la concurrència amb l'ordre penal i les regles sobre prescripció aplicables (arts. 1 a 4). Del capítol segon al cinquè es tipifiquen les diferents infraccions en funció de la norma transgredida. Així, el capítol segon recull

les infraccions laborals [relacions laborals, prevenció de riscos, ocupació, ETT i empreses usuàries, empreses d'inserció (arts. 5 a 19 bis)]. Per la seva banda, el capítol tercer es destina a la regulació de les infraccions de Seguretat Social (empresaris, treballadors, beneficis, MATEPS, col·laboració en la gestió, etc., en els arts. 20-32). En el capítol quart es recullen les infraccions en matèria de moviments migratoris i treball d'estrangers (arts. 33 a 37). El capítol cinquè tipifica les infraccions que es cometen a les societats cooperatives (art. 38). Per la seva banda, el capítol sisè es deté en les responsabilitats i sancions, contenint les normes generals sobre sancions a empresaris i una sèrie de normes específiques en diferents àmbits (arts. 39-47). Així mateix, el capítol setè assenyala una sèrie de disposicions comunes a la determinació de competències, l'actuació d'advertència i recomanació de l'ITSS o la previsió d'una modalitat d'infracció per obstrucció de la tasca inspectora (arts. 48 a 50). Finalment, el capítol vuitè regula el procediment sancionador (arts. 51 a 54). Tres disposicions addicionals (sobre actualització de l'import de les sancions, ITSS i la competència sancionadora en matèria de desocupació), una de derogatòria (derogant, íntegrament i entre d'altres, la LISOS/88) i una final (per reconèixer la competència legislativa exclusiva de l'Estat en dictar la norma) completen aquest quadre normatiu.

2. La LISOS disposa d'un reglament de desenvolupament, l'RPSL, dictat com a reglament amb anterioritat a la llei (RD 928/1998, 14 maig, BOE, 3 juny), encara vigent. Aquest reglament s'aprova per complir el que prescriu la STC 124/89 i 195/96, tenint en compte l'experiència obtinguda en l'aplicació pràctica de la normativa anterior. El procediment administratiu sancionador o liquidador es regula, en funció de la seva especialitat, amb particular atenció als principis de **celeritat** i **eficàcia** administratives, extremant la garantia de seguretat jurídica que requereix la ciutadania. Per fer-ho, el legislador "prescindeix de fórmules procedimentals que l'experiència ha demostrat com a pertorbadores en la realitat pràctica" (Exposició de Motius del RPSL).

El Reglament, centrat en la regulació del procediment i dels expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social, conté un primer capítol dedicat a establir una sèrie de disposicions generals, un segon capítol regulador de les activitats prèvies al procediment sancionador (inici de l'activitat inspectora i conseqüències de l'activitat inspectora prèvia al procediment sancionador), un capítol tercer que recull el procediment sancionador (disposicions preliminars i tramitació i resolució del procediment), un capítol quart sobre recursos, execució de resolucions i recaptació, un capítol cinquè on es reconeixen unes normes específiques, un sisè en el que es desenvolupen els expedients de liquidació, i els dos últims capítols, setè i vuitè, es destinen a la regulació del procediment per a la imposició de sancions per infraccions dels sol·licitants o beneficiaris de prestacions del sistema de la Seguretat Social i de treballadors autònoms sol·licitants o beneficiaris de la prestació per cessament d'activitat,

el setè, i al procediment sancionador derivat de l'actuació prèvia de funcionaris tècnics habilitats per les comunitats autònomes amb competències en execució de la legislació laboral, el vuitè.

L'aprovació de la LISOS permetrà fer prevaldre les seves disposicions legals sobre aquestes altres reglamentàries, romanent aquestes últimes en vigor en aquells aspectes no contraris a la regulació legal.

3. Les infraccions i les sancions administratives en l'ordre social

3.1. Definició de la infracció administrativa en l'ordre social: elements configuradors

1. Constitueixen infraccions administratives en l'ordre social, *ex art. 1 LISOS*, les accions o omissions dels diferents subjectes responsables tipificats i sancionats a la LISOS i en les lleis de l'ordre social. Les infraccions no poden ser objecte de sanció sense prèvia instrucció de l'oportú expedient, de conformitat amb el procediment administratiu especial en aquesta matèria, a proposta de l'ITSS, sense perjudici de les responsabilitats d'un altre ordre que puguin concórrer.

Aquesta redacció permet deduir una sèrie de consideracions prèvies:

- La primera, que la infracció es basa en una acció o omissió tipificada en una norma legal i no de rang inferior.
- En segon lloc, que tant els subjectes responsables com la tipificació de la infracció i la concreció de la sanció hauran d'haver estat prèviament establerts per la llei per tal de complir amb la seguretat jurídica consagrada a l'art. 9.3 CE.
- En tercer terme, cal la instrucció d'un procediment prèviament establert sense que sigui possible sancionar sense conformar l'expedient oportú.
- I, quart, es considera imprescindible l'actuació de l'ITSS, ja que de la seva proposta es derivaran les responsabilitats oportunes.

En compliment del principi de tipicitat, la LISOS recull la regulació tant de les infraccions com de les seves corresponents sancions en l'ordre social a través de la concreció de les conductes que originen tant la infracció com la sanció. Per això, en reconèixer l'art. 1.1 LISOS que constitueixen infraccions administratives les accions o omissions tipificades i sancionades en aquesta llei, es converteix en una **norma de remissió**, una remissió feta en el seu propi contingut i no en el d'una altra llei o lleis diferents.

2. Les **infraccions laborals** –un tipus concret dintre les infraccions administratives de l'ordre social– són aquelles accions o omissions dels empresaris contràries a les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius en matèria de relacions laborals, tant individuals com col·lectives, de col·locació, ocupació, formació professional, ocupacions, de treball tempo-

ral i d'inserció sociolaboral, tipificades i sancionades de conformitat amb la LISOS. Així mateix, es consideren com a tals totes aquelles accions o omissions dels subjectes responsables inclosos en les matèries regulades per aquesta norma (art. 5.1. LISOS).

Sense perjudici d'altres consideracions, convé destacar que es considera infracció administrativa i, per tant, es necessita la imposició de sancions quan es transgredeixen normes d'origen convencional i no només de natura legal o reglamentària. Això vol dir que les obligacions sorgides de l'acord interprivats formalitzat en el Conveni Col·lectiu, a més d'altres conseqüències apuntades amb anterioritat en relació amb el poder disciplinari de l'ocupador, poden derivar en sancions públiques. Aquesta possibilitat no s'ha de confondre amb la que s'inclou a la LISOS/88 de regulació d'infraccions i sancions de l'ordre social mitjançant normes convencionals. Això últim, a diferència de l'anterior, va derivar en un retret constitucional, ja que trencava obertament el principi de legalitat, amb independència del contingut de la mateixa. Un espai estrictament públic com és la potestat sancionadora de l'Administració quedava a l'arbitri de subjectes privats negociadors del Conveni Col·lectiu, alterant així el règim de protecció d'interessos generals de la comunitat que regeix la matèria sancionadora. Per tant, es tracta de dos espais diferents, com es va exposar, i només allò que es contempli a la LISOS com a infracció laboral podrà ser objecte de sanció administrativa.

A més de les anteriors, la LISOS concreta quines són les infraccions laborals en matèria de prevenció de riscos laborals (art. 5.2 LISOS). Es tracta d'aquelles accions o omissions dels diferents subjectes responsables que incompleixin les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius en matèria de seguretat i salut en el treball subjectes a responsabilitat segons aquesta llei.

Per la seva banda, són infraccions laborals en matèria de drets d'implicació dels treballadors a les societats europees les accions o omissions dels diferents subjectes responsables contràries a la llei sobre implicació dels treballadors a les societats anònimes i cooperatives europees o a les seves normes reglamentàries de desenvolupament, a les disposicions d'altres Estats membres amb eficàcia a Espanya, als acords celebrats segons la llei o les disposicions citades, i a les clàusules normatives dels convenis col·lectius que complementen els drets reconeguts en elles, tipificades i sancionades de conformitat amb aquesta llei (art. 5.3 LISOS).

3. Les infraccions es qualifiquen com **lleus**, **greus** i **molt greus** en atenció a la natura del deure infringit i l'entitat del dret afectat, *ex art. 1.3 LISOS*. Aquesta classificació en graus suposa el compliment del principi de proporcionalitat que ha de regir en el dret administratiu sancionador i que es basa tant en la gravetat de l'acció o omissió com a factors més específics de la conducta (dret afectat, deure i obligació del subjecte, resultat, etc.). Així, la infracció lleu atén l'escassa entitat del deure incomplet o que el resultat de la infracció no ha

produït un perjudici onerós; la infracció greu suposa una entitat suficient per generar la sanció; i la infracció molt greu respon a la gravetat del dret violat o del resultat produït.

Només a títol d'exemple –ja que el seu desenvolupament correspon a altres blocs d'aquests materials–, dintre de les infraccions en matèria de relacions laborals individuals i col·lectives es considera infracció lleu no lliurar puntualment al treballador el rebut de salaris o no utilitzar el model de rebut de salaris aplicable, oficial o pactat (art. 6.2. LISOS). Però serà una infracció greu no consignar en el rebut de salaris les quantitats realment abonades al treballador (art. 7.3 LISOS). I serà una infracció molt greu l'impagament i els retards reiterats en el pagament del salari degut (art. 8.1. LISOS). Si el recorregut es fes entre les infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals ens trobaríem que constitueix infracció lleu la manca de neteja del centre de treball si d'ella no se'n deriva risc per a la integritat física o la salut dels treballadors (art. 11.1 LISOS). Serà infracció greu l'incompliment de l'obligació d'efectuar la planificació de l'activitat preventiva que derivi com a necessària de l'avaluació de riscos o no realitzar el seu seguiment, amb l'abast i contingut establerts en la normativa específica de prevenció de riscos laborals (art. 12.6 LISOS). Finalment, es considera infracció molt greu no paralitzar ni suspendre de forma immediata, a requeriment de l'ITSS, els treballs que es realitzin sense observar la normativa sobre prevenció de riscos laborals i que, segons el parer de l'ITSS, impliquin l'existència d'un risc greu i imminent per a la seguretat i salut dels treballadors o reprendre els treballs sense haver solucionat prèviament les causes que van motivar-ne la paralització (art. 13.3 LISOS).

4. Així mateix, existeixen **infraccions específiques** per obstrucció a la tasca inspectora. En efecte, l'ITSS, de conformitat amb el que preveuen els arts.17.2 del Conveni 81 OIT i 22.2 del Conveni 129 OIT, podrà advertir i aconsellar en lloc d'iniciar un procediment sancionador, quan les circumstàncies del cas ho aconsellin i sempre que no se'n derivin danys ni perjudicis directes als treballadors.

Però si s'obstrueix la seva tasca, es podrà incórrer en una sèrie d'infraccions específiques, tipificades per l'art. 50 LISOS. Es qualifiquen com a lleus, greus i molt greus les infraccions per obstrucció a la tasca inspectora. Aquesta qualificació dependrà de la natura del deure infringit i de l'entitat i conseqüències de l'acció o omissió que obstrueixi l'actuació de l'ITSS. Així, per exemple, les accions que pertorbin, retardin o impedeixin l'exercici de les funcions que, amb vista a la vigilància del compliment de les disposicions legals, reglamentàries i convenis col·lectius té encomanades l'ITSS, seran constitutives d'obstrucció a la tasca inspectora que es qualifiquen de greus. Es convertirà en molt greu aquella acció o omissió de l'empresari, els seus representants o persones del seu àmbit organitzatiu que tinguin per objecte impedir l'entrada o permanència en el centre de treball de l'ITSS, així com la negativa a identificar-se o a identificar o donar raó de la seva presència sobre els individus que estiguin en el centre fent qualsevol activitat. Per contra, són infracció lleu les que impliquin

un retard en el compliment de les obligacions d'informació, comunicació o compareixença, per exemple. En tot cas, si ho considerés necessari, l'ITSS pot demanar a l'autoritat competent o als seus agents l'auxili oportú per al desenvolupament normal de les seves funcions.

5. Especial consideració mereixen finalment les **infraccions en matèria de Seguretat Social** a la regulació de la qual es destina el capítol III de la LISOS (arts. 20-32 LISOS).

Es consideren infraccions en matèria de Seguretat Social les accions i omissions dels diferents subjectes responsables als que es refereix l'art. 2.2. LISOS –i l'anàlisi s'aborda en el següent epígraf– sempre que siguin contràries a les disposicions legals i reglamentàries que regulen el sistema de la Seguretat Social, tipificades i sancionades per aquesta llei.

A l'efecte de la LISOS, s'assimilen infraccions i sancions en matèria de Seguretat Social les produïdes respecte d'altres cotitzacions que recapti el sistema de Seguretat Social (art. 20.2 LISOS).

L'art. 43.1 LISOS disposa que les sancions s'apliquin als subjectes infractors sense perjudici de les corresponents responsabilitats exigibles per aplicació de la LGSS. Així, quan l'empresari no compleix les seves obligacions de Seguretat Social, assumeix la responsabilitat directa d'abonar les prestacions. Però, a més d'aquesta sanció que reverteix en l'empresa infractora, haurà d'assumir totes les que es derivin de les conductes tipificades a la LISOS.

Aquí les infraccions poden ser comeses per empresaris, entitats de formació, entitats que assumeixin l'organització de les accions de formació professional per a l'ocupació programada per les empreses o treballadors per compte propi i assimilats (arts. 21 a 23), per treballadors o assimilats, beneficiaris i sol·licitants de prestacions (arts. 24 a 26), per les mútues col·laboradores de la Seguretat Social (art. 27 a 29) i per les empreses que col·laboren voluntàriament en la gestió (art. 30). A diferència d'altres àmbits en què únicament es considera infractor a l'ocupador (relacions laborals o prevenció de riscos laborals) o bé on la presència dels treballadors com a infractors és excepcional (ocupació), en aquest cas, el treballador –en tant que integrant de la relació jurídica de la Seguretat Social– i el beneficiari de les prestacions del sistema adquireixen una atenció especial, tipificant les seves infraccions i graduant-les en lleus (per exemple, no facilitar a l'entitat corresponent o a l'empresa les dades necessàries per a la seva afiliació, *ex art. 24.1 LISOS*), greu (efectuar treballs per compte propi o d'altri durant la percepció de prestacions quan hi hagi incompatibilitat legal o reglamentàriament establerta, *ex art. 25.1 LISOS*) o molt greu (actuar fraudulentament amb la finalitat d'obtenir prestacions indegudes o superi-

Lectura recomanada

López Cumbre, L. (2016). "Regulación desde la presunción de fraude. Un desempleo contributivo cada vez más coactivo". A: AADD. *La política y el Derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo* (pàg. 767-790). Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

ors a les que corresponguin o perllongar indegudament el gaudi mitjançant l'aportació de dades o documents falsos, de conformitat amb el que disposa l'art. 26.1 LISOS).

Algunes d'aquestes conductes poden derivar en responsabilitats penals si es troben dintre dels delictes tipificats als arts. 307, 307 bis i 307 ter del Codi Penal, previstos al Títol XIV d'aquest Codi en relació amb els delictes contra la Hisenda Pública i contra la Seguretat Social. Expressió, tant la regulació administrativa com la penal, de l'especial tutela que el legislador proporciona a un sistema com la Seguretat Social, bé jurídic de natura pública.

Activitat 4

Qualifica com a lleu, greu i molt greu les següents infraccions aplicant la LISOS:

- a) La utilització en frau de la llei dels contractes de durada determinada.
- b) La negativa empresarial a informar el treballador per escrit sobre els elements essencials del seu contracte.
- c) El rebuig a contractar un auxiliar de vol per declarar-se homosexual.

3.2. Subjectes responsables: l'empresari i altres possibles subjectes infractors en l'ordre social

1. Amb caràcter general, l'art. 130 LRJA disposa que només puguin ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques "i jurídiques" que resultin responsables dels mateixos i tot a títol de simple inobservança. En aquesta mateixa línia, l'art. 2 LISOS disposa que seran subjectes responsables de la infracció les persones físiques o jurídiques i les comunitats de béns que incorrin en les accions o omissions tipificades com a infracció a la LISOS. Amb major precisió, l'art. 3.1 RPSL assenyala com a subjectes responsables aquells que poden resultar imputats segons el que estableix la LISOS, a la Llei ordenadora del sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social i en altres lleis de l'ordre social.

Autor i responsable se solen utilitzar com a sinònims en aquesta actuació. L'autor és qui comet l'acció i omissió en què consisteix la infracció i el responsable és qui suporta la sanció. No existeix en aquest precepte una diferenciació entre l'autor i el responsable, de manera que els que incorren en l'il·lícit administratiu són els seus responsables en tant que subjectes que han de complir la sanció imposada. De fet, cal imputar una infracció a diversos subjectes si intervenen en l'il·lícit administratiu, per resultar coautors en la seva comissió per acció o omissió, o per existir una relació associativa que estén la seva obligació legal pel que fa a l'incompliment que genera la infracció. Es tracta d'una infracció amb diversos partícips en la seva comissió, el que hauria d'originar una sanció per a cada infractor. No obstant això, en ocasions, el legislador imposa una responsabilitat solidària, obligant a l'Administració a incoar un ex-

pedient amb tots els infractors però a imposar el pagament de la sanció només a un d'ells, la qual cosa no eximeix del principi de culpabilitat, ja que es tracta de persones que han participat en la infracció. Per la seva banda, l'existència de persones coobligades es troba a l'art. 130.3 LRJA quan una disposició legal obliga conjuntament a diverses persones a respondre totes elles, de forma solidària, de les infraccions comeses i de les sancions imposades. És una obligació imposada a diverses persones conjuntament. A diferència d'aquesta responsabilitat solidària, la responsabilitat subsidiària implica, com se sap, que únicament operarà en els casos en què qui estigui principalment obligat no sigui capaç de fer front al compliment de la mateixa. Es generen així dos patrimonis sobre els quals actuar en cas d'incompliment.

2. Doncs bé, la LISOS preveu supòsits en els que autor i responsable poden no coincidir, reproduint la regulació laboral sobre responsabilitat solidària. De fet, l'art. 42 LISOS no fa sinó recordar que les infraccions que disposen els arts. 42 a 44 ET determinaran la responsabilitat dels empresaris afectats en els termes establerts per aquests preceptes. Atinent a aquesta regulació, l'empresari que contracti o subcontracti amb altres la realització d'obres o serveis corresponents a la pròpia activitat ha de comprovar que el contractista es troba al corrent en el pagament de les quotes a la Seguretat Social. Altrament, l'empresari principal ha de respondre solidàriament, durant els tres anys següents a l'acabament de l'encàrrec, de les obligacions concretes en l'àmbit de la Seguretat Social durant el període de vigència de la contracta. Si es tractés d'obligacions de natura salarial respondran solidàriament durant l'any següent a la finalització de l'encàrrec. De la mateixa manera, si es produís la cessió il·legal de treballadors a què es refereix l'art.43.2 ET, els empresaris, cedent i cessionari, hauran de respondre solidàriament de les obligacions concretes amb els treballadors i amb la Seguretat Social, sens perjudici de les altres responsabilitats, incloses les penals, que siguin procedents per aquests actes. Finalment, el canvi de titularitat d'una empresa, d'un centre de treball o d'una unitat productiva autònoma obligarà al nou empresari, *ex art. 44.1 ET*, a subrogar en els drets i obligacions laborals i de Seguretat Social de l'anterior. Per aquest motiu, tant el cedent com el cessionari, hauran de respondre solidàriament durant tres anys de les obligacions nascudes amb anterioritat a la transmissió i que no hagin estat satisfetes. També seran responsables solidaris d'obligacions nascudes amb posterioritat a la transmissió quan la cessió sigui declarada delictiva, *ex art. 311 CP (art. 44.3 ET)*.

Així mateix, les responsabilitats entre empresa de treball temporal i empresa usuària en matèria salarial es regeixen pel que disposa l'art. 16.3 LEET. En atenció a aquest, l'empresa usuària respondrà subsidiàriament de les obligacions salarials i de Seguretat Social concretes amb el treballador durant la vigència del contracte de posada a disposició així com de la indemnització econòmica derivada de l'extinció del contracte de treball. Aquesta responsabilitat serà solidària si el contracte s'ha realitzat incomplint el que disposa la LEET.

Aquest esquema es trasllada a l'àmbit de la prevenció de riscos laborals. Per aquesta raó, i en referència a la contracta, l'empresa principal ha de respondre solidàriament amb els contractistes i subcontractistes als quals es refereix l'art. 24.3 LPRL del compliment, durant el període de la contracta, de les obligacions imposades per aquesta llei en relació amb els treballadors que ocupin els centres de treball de l'empresa principal, sempre que la infracció s'hagi produït en el centre de treball de l'empresari principal. Per la seva banda, en les relacions de treball mitjançant empreses de treball temporal, i sense perjudici de les responsabilitats pròpies d'aquestes, l'empresa usuària és responsable de les condicions d'execució del treball pel que fa a tot allò que està relacionat amb la protecció de la seguretat i la salut dels treballadors, així com del recàrrec de prestacions econòmiques del sistema de Seguretat Social que puguin fixar-se, en cas d'accident de treball i malaltia professional que tingui lloc en el seu centre de treball durant el temps de vigència del contracte de posada a disposició i portin la seva causa de falta de mesures de seguretat i higiene. Els pactes que tinguin per objecte eludir, en frau de llei, les responsabilitats establertes seran nuls i no produeixen cap efecte.

3. A més del que s'ha indicat i ja de forma específica, l'art. 2 LISOS incorpora un llistat de fins a catorze apartats en què assenyala una sèrie de subjectes responsables tant en l'àmbit laboral, com de Seguretat Social o de prevenció de riscos o en les societats cooperatives, etc. Així, i entre d'altres, seran subjectes responsables els empresaris, treballadors per compte propi o d'altri o assimilats, perceptors i sol·licitants de les prestacions de Seguretat Social, les mútues col·laboradores amb la Seguretat Social i altres entitats col·laboradores en la gestió de la relació jurídica de Seguretat Social o els empresaris, treballadors, sol·licitants de subvencions públiques i, en general, qualsevol persona física o jurídica en relació amb la normativa de col·locació, foment de l'ocupació o formació professional ocupacional, contínua o transportistes, agents consignataris, representants, cooperatives, agències de col·locació, empreses d'inserció, etc.

Però aquesta relació detallada comença amb una sorprenent al·lusió general i és que serà subjecte responsable "l'empresari en la relació laboral", *ex* art. 2.1 LISOS. Per tant, i almenys en l'àmbit de la relació laboral, el treballador no pot ser responsable d'una infracció. Aquesta afirmació requereix un aclariment. Quan l'art. 5 LISOS rubrica les infraccions laborals, inclou tant les que ho són a nivell general com les que es tipifiquen en matèries concretes (infraccions laborals en matèria de prevenció de riscos, art. 5.2, o infraccions laborals en matèria de dret d'implicació dels treballadors en les societats europees, art. 5.3). Doncs bé, només pel que fa a les que no es refereixen a cap matèria específica pot admetre l'exclusiva responsabilitat de l'empresari (art. 5.1), duent aparellada la resta l'expressió "subjectes responsables" que identificaran els autors de l'acció o omissió en cada cas concret.

D'aquí que es considerin infraccions laborals, en virtut del que disposa l'art. 5.1 LISOS, les accions o omissions “dels empresaris” contràries a les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius en matèria de relacions laborals, tant individuals com col·lectives, de col·locació, ocupació, formació professional ocupacional, de treball temporal i d'inserció sociolaboral, tipificades i sancionades per la LISOS. Per tant, les infraccions de les que únicament poden ser responsables els empresaris de la relació laboral seran les contingudes en els arts. 6 a 8 LISOS.

Especial dificultat té en aquest punt la condició d'ocupadora de les Administracions Públiques ja que, sent subjecte infractor, també seria subjecte sancionador. No obstant això, algunes normes contempnen procediments específics per al compliment de les conductes infractores de l'Administració, com passa en matèria de prevenció de riscos laborals (art. 45 LPRL i RD 707/02, 19 jul., BOE, 31 pel qual s'aprova el Reglament sobre el procediment administratiu especial de la Inspecció de Treball i Seguretat Social per a la imposició de mesures correctores d'incompliment en matèria de prevenció de riscos laborals dins l'àmbit de l'Administració General de l'Estat). Per això, l'art. 42.4 LISOS indica que la correcció de les infraccions en matèria de prevenció de riscos en l'àmbit de les Administracions Públiques s'ha de subjectar al procediment i normes de desenvolupament propis de la LPRL. Per la seva banda, l'art 3.4 de l'RPSL exclou del seu àmbit d'aplicació la correcció de les infraccions comeses en matèria de prevenció de riscos laborals dins l'àmbit de les Administracions Públiques que es regirà pel que disposa la LPRL.

Doncs bé, la LPRL, en la part no derogada per la LISOS, determina en el seu art. 45.1 que les infraccions comeses per les Administracions Públiques en relació amb el seu personal civil seran objecte de responsabilitat per resolució de l'autoritat competent, mitjançant la realització de “mesures correctores”, conforme al procediment que s'estableixi a aquest efecte. Aquest procediment s'haurà de regir pels següents principis:

- a) S'iniciarà per l'òrgan competent de l'ITSS, per ordre superior, per pròpia iniciativa o a petició dels representants del personal.
- b) Després de la seva actuació, l'ITSS efectuarà un requeriment sobre les mesures a adoptar i el seu termini d'execució, d'on es traslladarà a la unitat administrativa inspeccionada per tal de formular les al·legacions que estimi oportunes.
- c) En cas de discrepància entre els ministeris competents com a conseqüència de l'aplicació del procediment, s'elevaran les actuacions al Consell de Ministres per a la seva decisió final.

4. A més de l'empresari, són subjectes responsables:

- a) Els empresaris, treballadors per compte propi o d'altri o assimilats, perceptors i sol·licitants de les prestacions de Seguretat Social, les mútues col·laboradores de la Seguretat Social i altres entitats col·laboradores en la gestió, en l'àmbit de la relació jurídica de Seguretat Social, així com les entitats o empreses responsables de la gestió de prestacions pel que fa a les seves obligacions en relació amb el Registre de prestacions Socials Públiques i altres subjectes obligats a facilitar informació de transcendència recaptadora en matèria de Seguretat Social.
- b) Els empresaris, treballadors, sol·licitants de subvencions públiques i, en general, les persones físiques o jurídiques, respecte de la normativa de col·locació, foment de l'ocupació i de formació professional ocupacional o contínua.
- c) Els transportistes, agents consignataris, representants, treballadors i, en general, les persones físiques o jurídiques que intervinguin en moviments migratoris.
- d) Els empresaris i treballadors per compte propi respecte de la normativa sobre treball d'estrangers.
- e) Les cooperatives respecte als seus socis treballadors i socis de treball d'acord amb la Llei 27/99, 16 jul., BOE, 17 de cooperatives.
- f) Les agències de col·locació, les empreses de treball temporal i les empreses usuàries respecte de les obligacions que s'estableixen en la seva legislació específica i la de prevenció de riscos laborals.
- g) Els empresaris titulars de centre de treball, promotors i propietaris d'obra i treballadors per compte propi que incompleixin les obligacions que es deriven de la normativa de prevenció de riscos laborals.
- h) Les entitats especialitzades que actuïn com a serveis de prevenció aliens a les empreses, les persones o entitats que desenvolupin l'activitat d'auditoria del sistema de prevenció de les empreses i les entitats acreditades per desenvolupar i certificar la formació en matèria de prevenció de riscos laborals que incompleixin les obligacions establertes en la normativa sobre aquesta matèria.
- i) Les persones físiques o jurídiques i les comunitats de béns titulars dels centres de treball i empreses de dimensió comunitària situades en territori espanyol, respecte dels drets d'informació i consulta dels treballadors en els termes que estableix la legislació específica.

j) Els empresaris inclosos en l'àmbit d'aplicació de la normativa legal que regula el desplaçament de treballadors en el marc d'una prestació de serveis transnacional, respecte de les condicions de treball que han de garantir a aquests treballadors desplaçats temporalment a Espanya.

k) Les societats europees i les societats cooperatives europees amb domicili social a Espanya, societats, entitats jurídiques i, si s'escau, persones físiques domiciliades a Espanya que participin directament en la constitució d'una societat europea o d'una societat cooperativa europea, així com les persones físiques o jurídiques o comunitats de béns titulars dels centres de treball situats a Espanya de les societats europees i de les societats cooperatives europees i de les seves empreses filials, i de les societats i entitats jurídiques participants, qualsevol que sigui l'Estat membre en què es troben domiciliades, respecte dels drets d'informació, consulta i participació dels treballadors, en els termes que preveu la legislació específica.

l) Les empreses d'inserció, respecte de les obligacions que s'estableixen en la legislació específica.

m) Les fundacions i associacions d'utilitat pública beneficiàries de donacions i accions de patrocini per al desenvolupament d'activitats d'inserció i de creació d'ocupació de persones amb discapacitat, com a mesura alternativa al compliment de l'obligació de reserva d'ocupació en favor de les persones amb discapacitat.

Aquest llistat haurà de completar-se amb la consideració general que efectua l'art. 3 RPSL sobre els subjectes responsables atenent als que puguin resultar imputats no només pel que estableix la LISOS sinó per la LOSITSS i per "qualsevol altres lleis de l'ordre social". Així, quedaran sotmesos al procediment sancionador els "subjectes referits per raó de les accions o omissions en què incorrin tipificades com a infracció en les disposicions de l'ordre social". Finalment, en matèria de deutes per quotes a la Seguretat Social i altres conceptes assimilats, són subjectes responsables aquells que resultin obligats a la cotització i ingrés de quotes en aplicació del que s'estableix a la normativa específica reguladora de la matèria.

Activitat 5

Comenta la següent afirmació: "Atenent a la regulació sobre subjectes responsables que efectua l'art. 2 LISOS (persones físiques, persones jurídiques i comunitats de béns), ha de concloure que les Administracions Públiques no poden cometre infraccions administratives perquè implicaria una capacitat d'autosancionar-se impròpia del ius puniendi de l'Estat".

3.3. Classes i graduació de sancions

1. Les sancions poden ser pecuniàries o privatives de drets, sent la més general la multa amb la qual s'aconsegueix l'efecte dissuasiu propi de tota sanció pecuniària. Qualsevol sanció s'ha de regir per allò que preveu l'art. 131.2 LRJA

que estableix el principi de no benefici, és a dir, la sanció ha de ser tal que la comissió de la infracció no resulti més beneficiosa per a l'infractor que el compliment de la norma infringida o de la sanció imposada. Existeixen, a més, sancions privatives de drets, complementàries o no a la sanció pecuniària, que responen a la circumstància del tipus especialment costós de l'il·lícit i el seu resultat (publicitat de les infraccions molt greus, suspensió de l'activitat de l'empresa, limitació en la facultat de contractar amb l'Administració Pública).

Prohibida la privació de llibertat, la sanció en l'àmbit administratiu es redueix a la multa (arts. 39 i 40 LISOS) i, com les infraccions, les sancions han d'estar delimitades per la llei (art. 129.2 LRJA). En matèria sancionadora laboral, la multa es reserva als empresaris "i, en general, a altres subjectes que no tinguin la condició de treballadors i assimilats" (secció primera, capítol VI LISOS). Això no vol dir que els treballadors quedin exempts de responsabilitat. Per a ells disposa sancions l'art. 47 LISOS, que relaciona les sancions específiques tant per als treballadors com per als sol·licitants o beneficiaris en matèria d'ocupació i de Seguretat Social. En aquest cas, i a diferència d'altres responsables i de l'ocupador, les sancions es tradueixen en pèrdua proporcional de prestacions o pensions, modificació de la situació administrativa prèvia en què es trobaven abans de cometre la infracció, l'exclusió del dret a la sol·licitud d'ajudes i, si s'escau, el reintegrament de les quantitats percebudes indegudament.

2. Les sancions per les infraccions tipificades a la LISOS es poden imposar en els graus **mínim**, **mitjà** i **màxim**, atenent als criteris específicament recollits per la norma. Qualificada la infracció, la sanció es gradua atenent a la negligència i la intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment de les advertències prèvies i requeriments de l'ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats i, si s'escau, perjudici causat i quantitat defraudada, elements que podran agreujar o atenuar la graduació a aplicar a la infracció comesa (art. 39.2 LISOS). Només si algun d'aquests criteris ha estat recollit en la norma per tipificar la conducta infractora haurà d'eludir-se per contemplar el possible agreujament de la sanció. En tot cas, tant l'acta de l'ITSS que iniciï l'expedient sancionador com la resolució administrativa sancionadora hauran d'explicitar els criteris de graduació de la sanció tinguts en compte (art. 39 LISOS). Si aquests elements no tinguessin cap rellevància, la sanció ha de ser imposada en el seu grau mínim i en el seu límit inferior. Per contra, la persistència continuada de la seva comissió obliga a sancionar amb el màxim de la qualificació que correspongui.

La quantia de les sancions es troba recollida a l'art. 40 LISOS. La llei estableix multes en funció de la infracció, no de manera uniforme. A cada infracció, lleu, greu o molt greu, hi ha un límit mínim i màxim en l'establiment de la quantia. El tram comprès entre el mínim i el màxim admet la qualificació dels tres graus exposats, mínim, mitjà i màxim.

Així, i amb caràcter general, les **infraccions lleus**, se sancionaran:

- en el grau mínim, amb multes de 60 a 125 euros,
- en el grau mitjà, de 126 a 310 euros, i,
- en el grau màxim, de 311 a 625 euros.

Les infraccions **greus** suposen una multa:

- en el grau mínim, de 626 a 1.250 euros;
- en el grau mitjà, de 1.251 a 3.125 euros, i,
- en el grau màxim, de 3.126 a 6.250 euros.

Finalment, les infraccions **molt greus** comportaran una multa:

- en el grau mínim, de 6.251 a 25.000 euros,
- en el grau mitjà, de 25.001 a 100.005 euros, i,
- en el grau màxim, de 100.006 a 187.515 euros (art. 40.1 LISOS).

3. Algunes infraccions tenen el seu propi règim sancionador. Això passa, per exemple, amb les que es refereixen a la prevenció de riscos laborals o a determinades infraccions greus o molt greus en matèria de Seguretat Social o a les infraccions de l'àmbit de les societats cooperatives. Aquestes últimes, han de graduar-se, a efecte de la seva sanció corresponent, atenent al nombre de socis afectats, repercussió social, malícia o falsedat i la capacitat econòmica de la cooperativa.

Específicament, la LISOS reconeix una sèrie de sancions per a les infraccions efectuades en matèria de Seguretat Social. Es produeix, en concret, quan no s'ingressin, en la forma i terminis reglamentaris, les quotes corresponents que recapta la TGSS per tots els conceptes, o no s'efectuï l'ingrés en la quantia deguda, havent presentat els documents de cotització, sempre que la falta d'ingressos no obeeixi a una declaració concursal de l'empresa, i a un supòsit de força major, ni s'hagi sol·licitat ajornament per al pagament de les quotes amb caràcter previ a l'inici de l'actuació inspectora, llevat que hi hagi recaigut resolució denegatòria. En aquest supòsit, la llei determina una sanció:

- en el grau mínim, del 50 al 65 % de les quotes o altres conceptes de recaptació conjunta no ingressats, incloent recàrrecs, interessos i costes,
- en el grau mitjà, amb una multa del 65,01 al 80 %, i
- en el grau màxim, del 80,01 al 100 % (art. 40.1.d.1. LISOS).

O quan, com disposa l'art. 23.1 b LISOS, no s'ingressi, en el termini i formes reglamentaris, les quotes corresponents que recapta la TGSS per tots els conceptes, no havent presentat els documents de cotització ni utilitzat els sistemes de presentació per mitjans informàtics, electrònics o telemàtics. En aquest cas, la sanció que s'estableix és una multa:

- en el grau mínim, del 100,01 al 115 % de l'import de les quotes de Seguretat Social i altres conceptes de recaptació conjunta no ingressats, incloent recàrrecs, interessos i costes,
- en el grau mitjà, del 115,01 al 130 %, i,
- en el seu grau màxim, del 130,01 al 150 % (art. 40.1.d.2 LISOS).

O, finalment, quan es retingui de manera indeguda, sense ingressar-li en termini, la part de quota de Seguretat Social descomptada als seus treballadors o s'efectuïn descomptes superiors als legalment establerts, no ingressant en el termini reglamentari (art. 23.1.k LISOS). Si és així, se sancionerà:

- en el grau mínim amb multa del 100.01 al 115%, de l'import de les quotes de Seguretat Social no ingressades i descomptades als treballadors o de l'excés de descompte previst legalment, incloent recàrrecs, interessos i costes;
- en el grau mitjà, amb multa del 115,01 al 130 %, i,
- en el seu grau màxim, amb multa del 130,01 al 150 % (art. 40.1.d.3 LISOS).

Se sumen sancions especials en els supòsits de manca d'afiliació o alta, donar ocupació a beneficiaris de prestacions o quan l'actuació de l'ITSS de la que es derivi l'obstrucció fos dirigida a la comprovació de la situació d'alta dels treballadors. En tot cas, les sancions en matèria de Seguretat Social, quan es derivin d'actes d'infracció i liquidació que es refereixin als mateixos fets i es practiquin simultàniament es reduiran automàticament al 50 % de la quantia si el subjecte infractor manifesta la seva conformitat amb la liquidació practicada, ingressant el seu import en el termini fixat. Aquesta reducció automàtica només podrà aplicar-se si la quantia de la liquidació supera la de la sanció proposada inicialment (art. 40. 3 LISOS).

4. Per la seva banda, la prevenció de riscos laborals recull criteris específics de graduació en funció dels danys produïts, els subjectes afectats i la conducta empresarial efectuada. Així, es fa referència a:

- a) la perillositat de les activitats desenvolupades a l'empresa o centre de treball;
- b) el caràcter permanent o transitori dels riscos inherents a aquestes activitats;
- c) la gravetat dels danys produïts o que haguessin pogut produir-se per absència o deficiència de mesures preventives necessàries;
- d) el nombre de treballadors afectats;

e) les mesures de protecció individual o col·lectiva adoptades per l'empresari i les instruccions impartides en ordre a la prevenció dels riscos;

f) l'incompliment de les advertències o requeriments previs de l'ITSS;

g) la inobservança de les propostes realitzades pels serveis de prevenció, els delegats de prevenció o el comitè de seguretat i salut de l'empresa per la correlació de les deficiències legals existents; o

h) la conducta general seguida per l'empresari veient l'estricta observança de les normes en matèria de prevenció de riscos laborals.

Amb totes aquestes dades s'elabora el **catàleg de sancions** dins l'àmbit de la prevenció de riscos laborals i correspon a les infraccions **lleus**:

- en el grau mínim, una multa de 40 a 405 euros,
- en el grau mitjà, de 406 a 815 euros, i,
- en el grau màxim, de 816 a 2.045 euros.

Les **greus** obtindran una multa:

- en el grau mínim, de 2.046 a 8.195 euros,
- en el grau mitjà de 8.196 a 20.490 euros, i,
- en el grau màxim, del 20.491 a 40.985 euros.

I les infraccions molt **greus seran** sancionades amb una multa:

- en el grau mínim, de 40.986 a 163.955 euros,
- en el grau mitjà, de 163.956 a 409.890 euros, i,
- en el grau màxim, de 409.891 a 819.780 euros (art. 40.2 LISOS).

Les sancions imposades per infraccions molt greus, una vegada en ferm, es faran públiques en la forma en què es determini reglamentàriament, en aquest cas, segons el RD 597/07, 4 maig, BOE, 5 sobre publicació de les sancions per infraccions molt greus en matèria de prevenció. Per la seva banda, les infraccions per faltes greus i molt greus de les entitats especialitzades que actuïn com a serveis de prevenció aliens a les empreses, de les persones o entitats que desenvolupin l'activitat d'auditoria del sistema de prevenció de les empreses i de les entitats acreditades per desenvolupar o certificar la formació en matèria de prevenció de riscos laborals, poden donar lloc, a més de les multes previstes, a la cancel·lació de l'acreditació atorgada per l'autoritat laboral.

Activitat 6

L'ITSS aixeca acta d'inspecció davant un accident de treball a l'empresa amb resultat de mort. Aprecia tres infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals per part de l'empresa i les qualifica com a greus en grau mitjà, proposant una sanció de 6.010,13 euros per cadascuna i un recàrrec del 30 % en les prestacions de Seguretat Social que haurà d'abonar íntegrament l'empresa. L'empresa admet la sanció però no així el recàrrec, per

entendre que ha existit imprudència temerària del treballador en saltar una tanca que envoltava el lloc al qual va accedir per reparar la màquina que, en reiniciar la seva marxa, li va causar la mort. Cal modular la sanció en funció de la intervenció imprudent del treballador?

3.4. Reincidència en la comissió d'infraccions

1. Procedeix declarar la reincidència quan es comet una infracció del mateix tipus i qualificació que la que va motivar una sanció anterior en el termini dels tres-cents seixanta-cinc dies següents a la notificació d'aquesta; en aquest supòsit, es requerirà que la resolució sancionadora hagi adquirit fermesa (art. 41.1 LISOS). En la mateixa línia, l'RPSL subratlla que la caducitat declarada d'un expedient administratiu sancionador o liquidador no impedeix l'inici d'un altre nou amb identitat de subjecte, fets i fonaments, quan la infracció denunciada o el deute imputat no hagin prescrit, es realitzin noves actuacions inspectores i es practiqui nova acta d'infracció o liquidació, *ex art. 7.5 RPSL*.

Per la seva banda, la LRJA defineix la reincidència com la comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa natura (art. 131.3.c). De la mateixa manera, l'art. 4.6 del seu reglament de desenvolupament (RD 1398/93) assenyala que

“serà sancionable, com a infracció continuada, la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin aquest o preceptes administratius semblants, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant idèntica ocasió”.

Pel que fa al Codi Penal, hi ha reincidència quan, en delinquir, el culpable hagi estat condemnat per un delicte comprès en el mateix títol d'aquest Codi, sempre que sigui de la mateixa natura i considerant que, a aquests efectes, no es computen els antecedents penals cancel·lats o que hagin de ser-ho (art. 22.8 CP). En aquesta mateixa línia, l'art. 74.1 del text legal estableix que

“qui, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant idèntica ocasió, realitzi una pluralitat d'accions o omissions que ofenguin un o diversos subjectes i infringeixin el mateix precepte penal o preceptes d'igual o semblant natura, ha de ser castigat com a autor d'un delicte o falta continuats amb la pena assenyalada per a la infracció més greu, que s'imposarà en la meitat superior, i pot arribar fins a la meitat inferior de la pena superior en grau”.

2. L'expressió de la LISOS sobre la comissió d'una infracció “del mateix tipus i qualificació” no deixa de provocar diverses interpretacions. D'una banda, s'entén que cadascuna de les grans matèries en què s'estructuren les infraccions constitueixen un tipus diferent d'infracció (així, laboral, Seguretat Social, prevenció, etc.). Per una altra, es considera que n'hi ha prou amb estimar el mateix il·lícit tipificat, és a dir, si es tracta d'una infracció lleu, greu o molt greu, ja que, en ocasions, com passa dins l'àmbit de la prevenció de riscos, el mateix tipus de conducta mereix una qualificació diferent en funció de la perillositat de l'activitat.

En tot cas, es requerirà que la resolució sancionadora hagi adquirit fermesa. I aquesta és una qüestió no exempta de polèmica, ja que, si es tracta de fermesa administrativa, n'hi haurà prou amb esgotar la via administrativa, independentment de l'actuació judicial. Amb tot, en principi, la sanció no s'ha de considerar ferma si és possible recurs en seu judicial. Pel que fa a la resta, el terme de la nova infracció haurà de ser el dels tres-cents seixanta-cinc dies següents a la notificació de la sanció anterior i no a la comissió de la infracció anterior, tot i que el terme final serà el de la comissió de la nova infracció.

Ai s'aprecia reincidència, la quantia de la sanció consignada podrà augmentar fins al doble del grau de la sanció corresponent a la infracció comesa sense excedir, en cap cas, les quanties màximes previstes per a cada classe d'infracció (art. 41.2 LISOS). De manera particular, si la reincidència la cometés una ETT amb infraccions tipificades com a molt greus en la norma podrà donar lloc a la suspensió de les seves activitats durant un any. Quan l'expedient sancionador portés aparellada la proposta de suspensió d'activitats, serà competent per a resoldre el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social o l'autoritat equivalent de les comunitats autònomes amb competència d'execució de la legislació laboral. Transcorregut el termini de suspensió, l'ETT haurà de sol·licitar novament autorització administrativa que l'habiliti per a l'exercici de l'activitat.

3.5. La prescripció de la infracció comesa o de la sanció imposada: dificultats de fixació del dies a quo

1. L'extinció de la responsabilitat pot derivar-se de la manca d'exercici de l'acció per descobrir i sancionar la infracció comesa.

Així, la prescripció de la infracció es produeix quan transcorre el termini previst per a la seva impugnació.

Suposa imposar terme a la incertesa en l'exercici del dret, evitant perllongar situacions d'inseguretat jurídica. A més, transcorregut un temps, la sanció perdrà eficàcia i fins i tot serà més difícil provar la comissió de l'il·lícit. Com assenyala el Tribunal Constitucional,

“la prescripció dels delictes i faltes per paralització del procediment es pot concebre com una institució de caràcter processal i interpretació restrictiva, fundada en raons de seguretat jurídica i no de justícia intrínseca, i la seva aplicació depengui de la concurrència de l'element subjectiu d'abandonament o deixadesa en l'exercici de la pròpia acció o, al contrari, pot ser considerada institució de natura substantiva o material, fundada en principis d'ordre públic, interès general o de política criminal que es reconduïen al principi de necessitat de la pena, inserit en el més ampli d'intervenció mínima de l'Estat en l'exercici del ius puniendi”(STC 12/91, FJ 2).

En termes generals, les infraccions i sancions administratives prescriuen en el termini establert per les normes reguladores. Si aquestes no fixen cap termini, les infraccions molt greus prescriuran als tres anys, les imposades per faltes greus als dos i les imposades per faltes lleus a l'any de la seva comissió, *ex*

art. 132.1 LRJA. Per la seva banda, el termini de prescripció de les sancions començarà a comptar des de l'endemà del dia en què adquireixi fermesa la resolució per la qual s'imposa la sanció. A diferència de la infracció, la LRJA no reconeix un termini de prescripció per a les sancions administratives.

En tot cas, el termini de prescripció de les infraccions començarà a computar-se des del dia en què s'hagués comès la infracció. El dies a quo serà, per tant, el moment en què es comet la infracció. És cert que no sembla fàcil per a l'Administració ni per a l'infractor acreditar quin és el moment exacte del coneixement de la infracció comesa. Quan es tracta d'infraccions úniques, no sol derivar cap problema per determinar la data de concurrència de la infracció. Però sí quan són infraccions permanents o continuades. Servirà tenir en compte que l'art. 132.1 CP estableix el còmput des del dia en què s'hagi comès la infracció punible. I, en aquesta línia assenyala que

“en els casos de delictes continuats, delictes permanents, així com en les infraccions que exigeixin habitualitat, aquests termes es computen, respectivament, des del dia en què es va realitzar l'última infracció, des que es va eliminar la situació il·lícita o des que va cessar la conducta”.

Per això, se sol diferenciar entre les infraccions instantànies, quan la il·legalitat es comet a través d'una activitat momentània per la que es consumeixi l'il·lícit sense que això suposi la creació d'una situació duradora posterior; les infraccions continuades, en què la infracció es continua cometent fins que s'abandona la situació antijurídica, moment en què s'inicia el còmput; les infraccions d'estat, caracteritzades perquè el tipus normatiu només es refereix a la producció d'una situació o estat antijurídic però no al seu manteniment; o, finalment, les infraccions permanents en què es produeixen, simultàniament o successiva, diverses accions diferents a les que la llei cobreix amb un tipus únic.

2. En l'ordre social, l'art. 4 LISOS regula la prescripció de les infraccions i, l'art. 7.3 RPSL, la prescripció de les sancions imposades. Amb caràcter general, les infraccions en l'ordre social prescriuen als tres anys comptats des de la data de la infracció, llevat que es disposi una determinació en contra. I així succeeix. De fet, les infraccions en matèria de Seguretat Social prescriuen als quatre anys, comptats des de la data d'infracció; en matèria de prevenció de riscos laborals, prescriuen les infraccions lleus, a l'any; les greus, als tres anys; i les molt greus, als cinc anys, sempre des de la data de la infracció. Si es tracta de societats cooperatives, les infraccions prescriuen als tres mesos si són lleus, als sis si són greus i l'any si són molt greus, totes des de la data de la infracció. Sobre la prescripció de les sancions la LISOS no conté cap previsió, tot i que l'art. 7.3 RPSL declara que les sancions imposades prescriuran als cinc anys, a comptar de l'endemà del dia en què adquireixi fermesa la resolució per la qual s'imposa la sanció.

Lectura recomanada

Nieto García, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (pàg. 546). Madrid: Tecnos.

La prescripció s'interromprà per les causes establertes a l'art. 7.2 RPSL. En concret, per:

- a) qualssevol de les causes admeses en Dret;
- b) acta d'infracció degudament notificada, requeriment o ordre de paralització de l'ITSS;
- c) iniciació del procediment d'ofici davant l'ordre social;
- d) inici d'actuació administrativa amb coneixement formal del subjecte passiu que condueix a la comprovació de la infracció o del deute;
- e) interposició de reclamació o recurs de qualsevol classe per part dels afectes o els seus representants; i
- f) comunicació traslladant el tant de culpa a l'òrgan judicial competent o al Ministeri Fiscal quan les infraccions puguin ser constitutives de delictes. Amb caràcter subsidiari, l'art. 132.2 LRJA assenyala com a motius d'interrupció l'inici, amb coneixement de l'interessat, del procediment sancionador, i es reprendrà el termini de prescripció si l'expedient sancionador està paralitzat durant més d'un mes per causa no imputable al presumpte responsable.

Pel que afirma la prescripció, l'extinció de la responsabilitat per infracció administrativa en l'ordre social es produeix si mor la persona física responsable o si es dissol la persona jurídica, procedint a l'arxiu de les actuacions sancionadores, sense perjudici de la responsabilitat econòmica per deutes de la Seguretat Social.

Activitat 7

Com a conseqüència d'una explosió de gas metà en les obres de la línia de l'AVE Còrdova-Màlaga es produeix un accident amb cinc treballadors ferits lleus. El Departament de Mines de la Conselleria d'Innovació, Ciència i Empresa de la Junta d'Andalusia elabora un informe que serveix per dictar resolució pel Consell de Govern de la Junta sancionant la comissió de dues infraccions tipificades a la LISOS. L'empresa es nega a abonar l'import corresponent perquè entén que ha hagut de participar l'ITSS en l'expedient seguint el que estableix la LISOS. La Junta considera competent a l'autoritat minera i, per tant, s'aplica el Reglament general sancionador i no la LISOS. No obstant això, l'empresa, que estima aplicable aquesta darrera norma i el seu reglament de desenvolupament, aprecia caducitat en les actuacions seguides en haver-se superat el termini de nou mesos que prescriu l'art. 8.2 RPSL. Comenta el supòsit descrit.

4. Principis de la potestat sancionadora de les Administracions Públiques

4.1. Consideracions generals sobre els principis aplicatius a la potestat sancionadora de les Administracions Públiques

1. Els principis constitueixen font de Dret, *ex art. 1 CC*, i tenen com a principal funció flexibilitzar l'aplicació rígida de la norma, adequant-la a la realitat social en la que s'aplica.

Una de les característiques més importants del dret administratiu sancionador és que es fonamenta en principis i garanties previstos inicialment pel Dret Penal. De fet, i com s'ha manifestat amb anterioritat,

“els principis inspiradors de l'ordre penal són d'aplicació, amb certs matisos, al dret administratiu sancionador, atès que tots dos són manifestacions de l'ordenament punitiu de l'Estat, tal com reflecteix la Constitució (art. 25, principi de legalitat)” (STC 18/81, FJ 2).

Un bé jurídic pot ser protegit, així, per tècniques administratives o penals, tot i que en el primer cas amb els límits que estableix l'art. 25 CE en impedir a l'Administració la imposició de penes privatives de llibertat. Els principis essencials establerts per la Constitució en matèria de procediment han de ser també aplicables a l'activitat sancionadora de l'Administració en la mesura necessària per preservar els valors essencials que es troben a la base d'aquesta potestat i la seguretat jurídica que consagra l'art. 9 CE. Altrament,

“aquests valors no quedarien salvaguardats si s'admetés que l'Administració, per raons d'ordre públic, pogués incidir en l'esfera jurídica dels ciutadans imposant-los una sanció sense observar cap procediment i, per tant, sense possibilitat de defensa prèvia a la presa de decisió” (STC 18/81, FJ 3).

2. Un estudi del dret administratiu sancionador en l'ordre social com el que es planteja en aquests materials ha d'incloure, per tant, l'anàlisi, si més no general, de principis com els de legalitat, tipicitat, culpabilitat, proporcionalitat, presumpció d'innocència, *non bis in idem*, característics de l'àmbit penal. Els matisos a què es refereix la jurisprudència constitucional suposa desterrar una operació automàtica de translació d'aquests principis a l'àmbit administratiu sancionador, ja que només serà possible si resulten compatibles amb la seva natura (STC 22/90).

4.2. El principi de legalitat o la reserva de llei en l'establiment d'infraccions i sancions: àmbit d'actuació de la potestat reglamentària

1. El principi de legalitat es basa en l'art. 25.1 CE en afirmar que ningú no pot ser sancionat per una infracció no continguda en la legislació vigent (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Així ho recull la LRJA (arts. 127 i 129, especialment) i així ho fa la LISOS (art. 1).

Inicialment, la primera manifestació de la legalitat va ser l'obligació de tipificar en una norma prèvia. Aquesta *lex previa* pretenia aconseguir una seguretat jurídica imprescindible tant per a l'aplicador com per al destinatari de la norma. Amb això s'aconseguien dos objectius:

- la garantia individual sobre quines conductes estaven permeses i quines prohibides, i
- la privació a l'autoritat de la seva potestat d'imposar sancions concretes al marge de la llei.

La potestat sancionadora es juridifica de manera que sancionar significa aplicar la llei. Però, amb el temps, s'exigiria que, a més de la *lex previa*, la *lex certa*, és a dir, precisa, concreta, sense ambigüitat. La *lex previa* limitava la capacitat de l'Administració de crear infraccions i sancions però amb la *lex certa* es pretén evitar la discrecionalitat, un marge més estret per a l'operador jurídic. Les infraccions i sancions no només han de ser establertes amb anterioritat al moment de produir-se l'il·lícit sinó que s'han de preveure amb una precisió que impedeixi tota arbitriietat de l'aplicador jurídic. L'exigència que la norma que contingués les infraccions i sancions tingués rang de llei seria posterior i diferent de la tipicitat descrita. Es tracta d'una exigència addicional, una garantia afegida. La presència d'una *lex previa* i una *lex certa* ja havien suposat una limitació contundent a la capacitat sancionadora de l'Administració però ara el poder legislatiu s'imposa a l'executiu. És com si la ciutadania, a través dels seus representants, admetés autoimposar sancions.

En virtut de l'art. 127.1 LRJA, la potestat sancionadora de les Administracions Públiques, reconeguda per la Constitució, s'exercirà quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i segons el que estableix aquesta norma.

El seu exercici correspon als òrgans administratius que la tinguin expressament atribuïda, per disposició de rang legal o reglamentari. Tindran, així, la consideració d'infraccions administratives únicament les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals per una llei (art. 129.1.1 LRJA). Per a això es requereix:

- que hi hagi una llei,
- que la llei sigui anterior al fet sancionat, i
- que la llei reculli un supòsit de fet determinat (*lex scripta, lex previa i lex certa*, com recull la STC 246/91, FJ 3).

Per tant, no n'hi ha prou amb l'existència formal d'una norma amb rang de llei sinó que fa falta la concreció i precisió de la conducta que s'enjudicia i de la sanció que es deriva d'ella.

Per aquest motiu el principi de legalitat suposa, principalment, reserva de llei. Això implica l'exigència i existència d'una norma de rang adequat, identificada pel Tribunal Constitucional com a llei en sentit formal, és a dir, sense remissió a una norma reglamentària. Compleix una funció de seguretat jurídica i suposa una formulació amb la precisió suficient i taxativa de l'il·lícit i de la sanció corresponent perquè el destinatari de la norma pugui preveure raonablement les conseqüències que puguin derivar-se d'una conducta concreta. Per això, no només s'han de considerar contràries a aquesta exigència constitucional “la regulació reglamentària d'infraccions i sancions mancada de tota base legal, sinó també, dins l'àmbit de les relacions de subjecció general, la simple habilitació a l'Administració, per norma de rang legal buida de tot contingut material propi, per a la tipificació dels il·lícits administratius i les corresponents conseqüències sancionadores” (STC 42/87, FJ 2). S'exigeix així al legislador el màxim esforç possible en la seva determinació perquè la seguretat jurídica quedi salvaguardada en la definició dels tipus. Això no vol dir que “el principi de legalitat quedi infringit en els supòsits en què la definició del tipus interposi conceptes i que la seva delimitació permeti un marge d'apreciació, sobretot en aquells supòsits en els que aquests responen a la protecció de béns jurídics reconeguts en el context internacional en què s'insereix la nostra Constitució, segons el seu art. 10.2 i en supòsits en què la concreció d'aquests béns és la dinàmica i evolutiva i pot ser diferent segons el temps i el país de què es tracti” (STC 62/82, FJ 7) però sí que es prohibeixi qualsevol actuació dels òrgans sancionadors davant comportaments diferents als que expressament es trobin previstos per les normes, “impedint l'òrgan sancionador actuar davant de comportaments que se situen fora de les fronteres que demarca la norma sancionadora” (STC 120/96, FJ 8). Però, a diferència de la norma penal, aquí no s'efectua el desenvolupament de drets fonamentals, així que no serà necessària una llei orgànica sinó que n'hi haurà prou amb una llei ordinària.

2. Certament, l'art. 25 CE no precisa el **rang** (legal o reglamentari) de la norma sancionadora. Però s'ha considerat que la CE no ha d'entrar a precisar tota mena de detalls com tampoc distingeix entre una sanció penal i una administrativa. Si es persegueix la seguretat jurídica del destinatari de la norma i, per tant, de la sanció, el rang legal ofereix una garantia superior al de la norma reglamentària, mostrant-se aquesta tesi més coherent amb el caràcter limitatiu o restrictiu de les conductes dels particulars del dret sancionador públic. L'art. 25.1 CE positivitza el principi general de legalitat del dret punitiu de l'Estat. No regula el principi, però sí que reconeix i assumeix, en mantenir la seva existència, que s'aplica en el dret administratiu sancionador. Caracteritza a aquest principi, en virtut de la seva regulació constitucional, la irretroactivitat de les normes sancionadores desfavorables, constitucionalment positivitzat.

Amb tot, l'art. 129.3 LRJA admet disposicions reglamentàries de desenvolupament que introdueixin especificacions o graduacions al quadre de les infraccions o sancions establertes legalment que

“sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la natura o els límits de les que la llei preveu, contribueixin a la més correcta identificació de les conductes o a la més precisa determinació de les sancions corresponents”.

La reserva legal no implica l'exclusió de la col·laboració reglamentària. Aquesta col·laboració s'articula en les remissions normatives que pot fer la llei a normes reglamentàries. Aquestes remissions no són lliures sinó que estan condicionades per uns límits que, de no respectar-se, comportarien la “deslegalització de la matèria reservada, és a dir, una total abdicació per part del legislador de la seva facultat” (STC 83/84, FJ 4).

3. La garantia que compleix aquest principi és de dos tipus, **formal i material**.

- La garantia formal es refereix al rang legal o reserva de llei de la norma reguladora de les infraccions i sancions públiques. D'aquí es dedueix la prohibició que un dret diferent al contingut en la llei operi en aquest camp o que es puguin establir infraccions o sancions a través de normes consuetudinàries o decisions judicials, “impedint que el dret infralegal operi com a font immediata d'infraccions i sancions” (STC 151/97, FJ 3).
- La garantia material apunta a l'existència de preceptes que permetin deduir amb suficient grau de concreció quina és la conducta prohibida per l'ordenament i la sanció prevista. Per això són necessàries precisions concretes, clares, intel·ligibles.

De fet, la interpretació estricta del principi de legalitat en el marc de les infraccions i sancions administratives s'ha vist relativitzada per atendre a raons que concerneixen al model constitucional de distribució de les potestats públiques, al caràcter, en certa manera inescindible, de la potestat reglamentària en certes matèries i per raons de conveniència i oportunitat que poden variar en els diferents àmbits d'actuació de la norma sancionadora. Una sanció sense

base legal conculcaria el principi objectiu de legalitat “però aquesta base normativa legal també existirà quan la llei es remeti, en l'especificació i graduació de sancions, al reglament” (STC 2/87, FJ 2). Una remissió en desenvolupament de llei, mai basada en reglaments autònoms o independents.

Menció especial mereixen en aquest punt les anomenades “lleis penals en blanc”, és a dir, normes sancionadores en les que el supòsit de fet no es troba recollit íntegrament en ella, remetent-se a una altra diferent. Doncs bé, en principi no s'exigeix que aquesta nova norma tingui rang de llei, decisió que haurà de ser adoptada pel legislador remitent. El contingut d'una **lleï en blanc** en dret sancionador es considera compostat pels següents elements:

- a) regulació substantiva de la matèria que, deliberadament, no serà exhaustiva;
- b) la determinació d'unes instruccions, criteris o bases que, sense arribar a suposar una regulació substantiva, resultin expressives per desenvolupar la normativa;
- c) una habilitació reglamentària, una autorització perquè el reglament reguli la matèria reservada a la llei; i
- d) una remissió al resultat de la col·laboració reglamentària permesa, de conformitat amb el que hagi manifestat el Tribunal Constitucional,

“ha de considerar contrària a les exigències constitucionals la simple habilitació legal a l'Administració per una norma de rang legal buida de tot contingut material propi per a la tipificació dels il·lícits administratius i de les corresponents conseqüències sancionadores” (STC 42/87).

De la mateixa manera, es considera inevitable i constitucionalment lícit l'ús de conceptes jurídics indeterminats en les normes sancionadores.

“Tot i que els preceptes, legals o reglamentaris, que tipifiquin les infraccions han de definir amb la major precisió possible els actes, omissions o conductes sancionables, no vulnera l'exigència de *lex certa* que incorpora l'art. 25.1 CE la regulació d'aquests supòsits il·lícits mitjançant conceptes jurídics indeterminats, sempre que la seva concreció sigui raonablement factible en virtut de criteris lògics, tècnics o d'experiència i permetin preveure, per tant, amb suficient seguretat, la natura i les característiques essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada” (STC 69/89, FJ 1).

4. La infracció d'aquest principi comportarà l'anul·lació de la resolució administrativa sancionadora bé perquè, en via administrativa, mitjançant recurs o d'ofici, s'imposarà aquesta conclusió o bé perquè així ho decideixi la jurisdicció contenciosa administrativa.

Els tribunals són competents, de fet i en primer lloc, per anul·lar l'acte administratiu individual d'una sanció perquè no s'ajusta a les disposicions generals o perquè, tot i ser execució correcta, una d'elles no compleix el principi de legalitat. També poden declarar la nul·litat i expulsar de l'ordenament jurídic aquells reglaments reguladors del règim sancionador que hagin estat directament impugnats. Finalment, i no sense dificultat aplicativa, es considera que

la declaració de nul·litat d'un reglament té efectes en els actes fermes dictats a la seva empara. No obstant això, són moltes les sentències que confirmen les sancions, tot i la vulneració reglamentària, per considerar que la cobertura normativa, tot i que es perdi com a conseqüència de la nul·litat de la norma en la que se sustenta, s'estima irresoluble.

Activitat 8

Quan l'art. 5.2 de la LISOS estableix que "són infraccions laborals en matèria de prevenció de riscos laborals les accions o omissions dels diferents subjectes responsables que incompleixin les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius en matèria de seguretat i salut en el treball subjectes a responsabilitat segons aquesta llei", ¿està permetent que tant els reglaments en desenvolupament de llei com els convenis col·lectius estableixin la potestat sancionadora de l'Administració, interpretant flexiblement el principi de reserva legal?

4.3. El principi de tipicitat: *lex certa* i predicció raonable de les conseqüències jurídiques d'una conducta

1. El **principi de tipicitat** suposa la predeterminació normativa de les conductes infractores i de les seves conseqüents sancions, de tal manera que si la conducta no es troba tipificada, es consideri impune. Les conductes constitutives de l'il·lícit penal o administratiu juntament amb les seves sancions han d'estar convenientment precisades en la norma, a fi del seu públic coneixement, amb el major grau de precisió possible sobre la conducta prohibida i sobre la sanció a aplicar amb l'objecte de complir la seguretat jurídica exigida per l'art. 9 CE. Únicament constitueixen infracció administrativa, de conformitat amb el que disposa l'art. 129.1 LRJA, les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals per una llei. Per la comissió d'infraccions administratives es poden imposar sancions que, en tot cas, han d'estar delimitades per la llei.

Convé advertir que, entre la tipificació de delictes i la d'infraccions administratives, hi ha algunes diferències. La principal és que, així com el catàleg de delictes és limitat i es restringeix al que recull el Codi Penal i algunes lleis penals, el dispensari d'infraccions administratives és molt ampli, amb remissions normatives constants. En general, l'ordenament administratiu es configura com un sistema de mandats i prohibicions i el seu incompliment implica una conseqüència o sanció que, normalment, es regula en un altre precepte diferent. Per aquest motiu es reconeix l'existència de diferents variants tipificadores dins l'àmbit administratiu sancionador distingint entre:

a) La **tipificació reduplicativa**, en la que la norma sancionadora reproduïx el mandat o prohibició contingut en la norma primària per advertir de manera expressa que el seu incompliment constitueix una infracció que comporta una sanció.

b) La **tipificació remissiva expressa**, en la que la llei, per complir amb el principi de tipificació legal, enumera de forma individualitzada les infraccions però prescindeix de la reproducció dels mandats i prohibicions, remetent de forma expressa als preceptes en què apareixen.

c) La **tipificació remissiva residual**, qualificant residualment com a lleus les infraccions que no tenen altre caràcter.

d) La **tipificació implícita** davant una norma que conté prohibició però manca de tipificació sancionadora.

Però, a més, tot i que l'incompliment d'un mandat constitueix l'essència d'una infracció administrativa, algunes normes fan referència expressa "a l'incompliment de les disposicions d'aquesta llei". Això vol dir que o bé caldria considerar infracció l'incompliment encara que la llei no ho estableixi o bé que, en aquests casos, no hi ha infracció perquè el principi de legalitat exigeix la formulació expressa d'un tipus d'infracció. En general, s'entén que la manca de formulació expressa pot ser coberta per l'atribució implícita. No obstant això, la jurisprudència requereix tipicitat positivitzada i considera que

"la tipicitat d'una conducta infractora suposa la coincidència d'aquesta amb el supòsit de fet de la norma tipificant, sent condició essencial determinant aquesta adequació, de manera que una conducta desplegada, per molt reprobable que sigui en l'ordre social, moral i ètic, no adquireix significat infractor fins que queda recollida com a conducta sancionable penalment o administrativament" (STS/CA 4 oct. 2000, Ar. 8618, FJ 2).

Així mateix, es podria considerar la possibilitat de cometre una infracció que no té tipificada cap sanció. Però el nostre ordenament es basa en l'esquema **prohibició-infracció-sanció**, la qual cosa no vol dir que tota actuació contrària a una prohibició hagi d'obtenir una sanció, ja que hi caben solucions alternatives (la restauració de l'ordre jurídic pertorbat, per exemple). Amb tot, la pràctica normativa no sol conduir a la impunitat d'aquest tipus d'actuació sinó que va a la clàusula residual de la llista de tipificació en la que es reconeix una tipificació expressa com a lleu de tots els incompliments de les obligacions legalment imposades.

Finalment, a tot això cal afegir la possibilitat que moltes infraccions, tot i que portin aparellada una sanció, no es castiguin bé perquè no són descobertes o bé perquè prescriuen en fer ús l'Administració de la seva facultat de no perseguir determinades infraccions en virtut del principi d'oportunitat, justificat per la irrellevància de la falta i que convertiria en desproporcionada i ineficient la persecució d'aquesta infracció.

2. En tot cas, la precisió en la tipificació de les conductes sancionables i de les seves conseqüències constitueix un prius. Com assenyala el Tribunal Constitucional,

Lectura recomanada

Nieto García, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (pàg. 279). Madrid: Tecnos.

“la suficiència de la tipificació és, en definitiva, una exigència de la seguretat jurídica i es concreta, ja que no ho fa en la certesa absoluta, en la predicció raonable de les conseqüències jurídiques de la conducta” (STC 61/90, FJ 1).

I així, la tipificació es considerarà suficient “quan consta en la norma una predeterminació intel·ligible de la infracció, de la sanció i de la correlació entre una i altra” (STS 11 jul. 2000, FJ 4).

És cert que un contingut precís de la infracció és realment difícil d'aconseguir. De fet, esperar una precisió és com condemnar a una paràlisi normativa o a la nul·litat a gran part de les disposicions sancionadores. Per això se sol al·ludir a la major precisió possible o una descripció suficient de la infracció.

El dret sancionador no pot ser absolutament necessari i és admissible un cert marge d'indeterminació, acceptant una certa “flexibilitat” inevitable per natura. S'estima, en aquest sentit, que tot i que els preceptes legals o reglamentaris que tipifiquen les infraccions haurien de definir-se amb la major precisió possible pel que fa a les conductes sancionables, l'ocupació de conceptes jurídics indeterminats no vulnera l'art. 25.1 CE, com s'ha exposat en relació amb el principi de legalitat.

Per la seva pròpia natura, els conceptes legals no poden arribar a una precisió i claredat extremes, així que és necessari un marge d'indeterminació en la formulació dels tipus il·lícits que no suposi vulnerar el principi de tipicitat.

3. Aquesta garantia deriva en la impossibilitat de sancionar aquelles conductes que no encaixin en el tipus recollit en la norma per analogia, per entendre que aquesta aplicació “viola el principi de tipicitat sancionadora de l'art. 25.1 CE” (STC 182/90, FJ 4). Tant el principi de legalitat com, i sobretot, el principi de tipicitat que ens ocupa, suposen, de fet, un **rebuig a l'analogia** com a font creadora d'infraccions i sancions i impedeix, dins l'àmbit de l'activitat judicial, que el jutge esdevingui legislador en aquesta matèria (STC 133/97). S'imposa, així, un interpretació **restrictiva** de la norma sancionadora, no extensiva a supòsits no recollits en ella expressament.

En cas seran, doncs, susceptibles d'aplicació analògica les normes definidores d'infraccions i sancions, *ex art.* 129.4 LRJA. No tindria sentit que, donat l'abast del principi de tipicitat, l'operador jurídic pogués crear infraccions i sancions no previstes per aplicació de l'analogia.

“No hi ha dubte que l'extensió analògica dels tipus d'infracció és una pràctica vedada no només dins l'àmbit penal sinó *ex art.* 25.1 en tot l'àmbit sancionador... Per constatar quan l'òrgan d'aplicació dels tipus sancionadors, més enllà de la seva lícita i inevitable tasca d'interpretació, els ha estès a supòsits que no quedaven compresos en les seves fronteres, en detriment de la seguretat jurídica i del monopoli normatiu en la determinació d'allò il·lícit, aquest tribunal ha establert com a criteris per efectuar el control d'inconstitucionalitat el respecte al tenor literal de la norma aplicada, d'utilització de criteris interpretatius lògics i no extravagants i el suport de la interpretació en valors aplicables” (STC 56/98, FJ 1). “El principi de legalitat comporta en la seva vessant subjectiva l'evitació de resolucions que impedeixin als ciutadans programar els seus comportaments sense por a possibles condemnes per actes no tipificats prèviament. Concretament, la possibilitat d'aquestes ha de ser analitzada des de les pautes axiològiques que informen el nostre text constitucional i conforma models d'argumentació acceptats per la comunitat jurídica, de manera que pugui afirmar-se que la decisió sancionadora és el resultat previsible, per ser raonable, d'allò que decideixi la sobirania popular, per la qual es prohibeixen constitucionalment les incompatibles amb el tenor literal dels preceptes aplicables o inadequats als valors que en ells s'intenta tutelar” (ATC 250/04, FJ 1).

Ara bé, l'analogia està prohibida si suposa la creació d'un nou tipus d'infracció o de sanció, però això no implica la prohibició d'una interpretació extensiva dels tipus normatius existents.

4. L'exemple més paradigmàtic en aquest camp va ser l'anul·lació del RD 2347/85 en desenvolupament de l'art. 57 ET/80 per la STS 10 nov. 86, Ar. 6647 quan va incomplir el principi de tipicitat. Retreu la sentència “l'amplitud i vaguetat d'allò que pretén ser una tipificació dels fets qualificables com a infraccions, en utilitzar una fórmula omnicomprendiva, que no deixa fora del camp sancionador una acció o omissió contrària a la llei, reglament o conveni col·lectiu” (FJ 1). La crítica es feia a l'art. 1 d'aquest reglament redactat en els termes següents:

“són infraccions laborals dels empresaris les accions o omissions contràries a les disposicions legals i reglamentàries en matèria de treball i als convenis col·lectius”.

En la mateixa línia, i amb posterioritat, la STS 5 mar. 90, Ar. 2017 considera que no es pot entendre tancat i completat el cercle de la tipicitat amb la simple al·lusió a l'art. 57 ET/80 en el que es reconeix la sanció a les conductes que resultin contràries a les disposicions legals. Amb aquesta regulació “un sol tipus d'infracció abastaria en el seu radi d'acció totes les disposicions legals en matèria de treball, sense graduació ni de les diferents jerarquies formals de les disposicions ni de la seva importància substantiva en la regulació, fent-ho imprevisible per al ciutadà, quan la seva conducta es pot considerar infracció i, sobretot, l'entitat de la infracció hipotètica, amb la qual cosa, evidentment, tan desorbitat tipus no compliria el paper que s'assigna a la reserva de llei” (FJ 2). Però, a més, l'absència de tipificació a l'art. 57 ET/80 i el RD 2347/85 es deu a la inexistència d'una correlació entre les infraccions i sancions regulades, de manera que es concedeix a l'Administració “un arbitri desmesurat” en la seva potestat sancionadora. Aquesta objecció només resultaria rebutjable si

Lectura recomanada

Cano Campos, T. (2002). “La analogía en el derecho administrativo sancionador”, *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 113, pàg. 112).

Lectura recomanada

Valencia Martín, G. (2000). “Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad”. A: AAVV. *El principio de legalidad* (pàg. 155). Madrid: Civitas.

s'admetés també en el camp administratiu l'existència de les lleis “en blanc” que s'ha parlat abans, semblants a les d'àmbit penal. Per tal com fixen la sanció però no el delictes, es podria pensar en normes administratives sancionadores que fixessin la sanció però no l'il·lícit. D'aquesta manera, l'art. 57 ET/80 definiria les infraccions laborals dels empresaris, tipificant-les amb la remissió a les disposicions legals en matèria de treball i, per tant, amb un tipus sancionador en blanc que ha de ser completat amb aquestes disposicions.

Fugint d'aquests retrets, l'art. 1.1. LISOS assenyala, com s'ha apuntat, que les infraccions administratives en l'ordre social es deriven d'accions o omissions dels diferents subjectes responsables “tipificades i sancionades” en la present llei i en les lleis de l'ordre social. El principi de tipicitat es troba present, ja que serà la llei la que reculli el tipus d'infracció que es comet, la sanció prevista per a la mateixa i la multa aplicable en el grau corresponent. De fet, en l'actualitat, les infraccions no poden ser objecte de sanció sense la instrucció d'un expedient previ, de conformitat amb el procediment administratiu específic per a aquesta matèria i sempre a proposta de l'ITSS, sense perjudici de la responsabilitat d'una altra natura que pugui concórrer.

Activitat 9

L'art. 18 de la Llei 44/07, 13 des., BOE, 14 per la qual es regula el règim jurídic de les empreses d'inserció estableix que: “Les accions o omissions dels empresaris titulars d'una empresa d'inserció que incompleixin les obligacions que s'estableixen i tipifiquen en aquesta Llei, constitueixen infracció administrativa en l'ordre social i són objecte de sanció d'acord amb el que estableixen les disposicions generals i comuns de l'Reial Decret Legislatiu 5/00, 4 ago., pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions de l'ordre social”. Indiqueu si es tracta d'una norma que vulnera el principi de tipicitat en no especificar la infracció tipificada ni la sanció establerta.

4.4. El principi d'irretroactivitat de les disposicions no favorables i la retroactivitat de les favorables

1. L'art. 25.1 CE disposa que ningú no pugui 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. El principi d'irretroactivitat es tradueix, així, en la impossibilitat de sancionar una conducta que, en el moment en què es realitza, no estigui tipificada per l'ordenament com a infracció, falta o delictes. Per la seva banda, i de forma expressa, l'art. 9.3 CE garanteix la “irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables”. Així mateix, l'art. 7.1 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals, ratificat per Espanya el 1979, entén que ningú no podrà ser condemnat per una acció o omissió que, en el moment en què hagi estat comesa, no constitueixi una infracció segons el Dret nacional o internacional. Igualment, no es pot imposar una pena més greu que la que s'apliqui quan es cometi la infracció.

Amb tot, es discuteix si el **principi d'irretroactivitat** deriva exclusivament del que es disposa expressament a l'art. 9.3 CE o si pogués entendre que forma part del contingut de l'art. 24 CE. Perquè si depèn del primer, no es pot invocar

per accedir de forma individual al Tribunal Constitucional, però es podria si formés part del segon mitjançant el recurs d'empara. En certa mesura, aquesta via ha estat exclosa pel Tribunal en entendre que

“el principi d'irretroactivitat de les disposicions no favorables no és invocable en via d'empara... l'aplicació de l'art. 9.3 CE no pot ser jutjada per aquest Tribunal tret que, a través seu, s'hagi vulnerat algun dels drets susceptibles d'empara” (STC 237/93, FJ 4).

2. La principal base d'aquest principi és la seguretat jurídica del destinatari de la norma, la qual ha de preveure les conseqüències de les seves accions o omissions amb antelació a què es cometi. Només són aplicables, doncs, les disposicions sancionadores vigents en el moment de produir-se els fets que constitueixen una infracció administrativa, *ex art. 128.1 LRJA*. Les disposicions sancionadores produiran efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor. Per la seva banda, l'art. 4.1 del RD 1398/93 assenyala que només es podran sancionar infraccions consumades i respecte de conductes i fets constitutius d'infraccions administratives delimitades per llei anterior a la seva comissió i, si s'escau, graduades per les disposicions reglamentàries de desplegament.

Les disposicions sancionadores no s'aplicaran amb efecte retroactiu excepte quan afavoreixin el presumpte infractor.

D'aquí deriven dues conclusions inicials:

- La primera és que, relacionada amb el principi de legalitat, aquesta previsió exigeix que la infracció es trobi prèviament establerta en una norma. Així, la divergència pot venir derivada perquè la norma no estava vigent en el moment de comissió de la infracció o bé perquè la sanció és superior a allò establert en la norma anterior, norma que regia en el moment de cometre la infracció. De fet, els actes sorgits amb posterioritat a l'entrada en vigor de la norma sancionadora es regiran per ella però no podrà ser aplicada a fets i situacions jurídiques nascudes amb anterioritat.
- La segona és que s'admet, *a priori*, la retroactivitat de les normes sancionadores més favorables. D'aquesta manera, supòsits de fet que tinguin una normativa aplicable en el moment de cometre l'il·lícit recull una sanció, seran afavorits per l'aplicació retroactiva d'una norma posterior en què es preveu una sanció menor o, fins i tot, quan no es preveu cap sanció. La norma sancionadora no persegueix una finalitat de rescabament sinó punitiva. Si el legislador opta per rebaixar la sanció o anul·lar-la en un supòsit determinat, no té sentit deixar d'actualitzar la conseqüència punitiva menys costosa per a l'infractor. És cert que la jurisprudència constitucional reconeix que aquest principi no forma part del contingut essencial de l'art. 25 CE (STC 14/81). I si no ho fa dins l'àmbit penal, menys sentit té encara afirmar-ho dins l'àmbit administratiu. Però res impedeix interpretar de manera dual el principi d'irretroactivitat considerant la prohibició de la

norma sancionadora posterior menys favorable i admetent la retroactivitat de la norma més favorable.

Amb tot, convé precisar en aquest punt la tesi defensada per la doctrina administrativista en virtut de la qual, quan s'ha de valorar la lenitat relativa a les normes jutjades, la regla és que les sancions certes són més greus que les incertes i les reglades més que les discrecionals. A més, en el cas d'infraccions resultants de l'incompliment de prestacions exigides amb caràcter general, no procedeix aplicar la llei posterior més beneficiosa perquè suposaria premiar els infractors, llevat que les normes assenyalessin el contrari. I, finalment, si la jurisprudència s'inclina, en cas de dubte, per la norma més favorable, en la ponderació d'allò més beneficiós s'ha de tenir en compte tota la llei i no algun precepte aïllat que pugui ser contrastat amb un altre de signe contrari. És més, la llei considerada més favorable ha de ser aplicada íntegrament fins i tot en aquells preceptes que resultin més desavantatjosos.

“No es pot aplicar a retalls una llei (l'anterior i la posterior), havent d'aplicar la nova quan sigui més favorable en bloc, no fragmentàriament, perquè si es procedís a seleccionar de la normativa precedent i de la qual es modifica el més beneficiós d'una i altra, s'estarien usurpant tasques legislatives que no corresponen als tribunals, com seria la creació d'una norma artificiosa i indegudament elaborada a partir del que s'extreu de l'antiga i de la nova” (STS/CA 28 maig 90, Ar. 4015, FJ 4).

4.5. El principi de culpabilitat: la responsabilitat de les persones jurídiques i, per tant, de l'empresari

1. Segons l'art. 5 CP, “no hi ha pena sense dol o imprudència” però en el dret administratiu sancionador es rebutja, en principi, la culpabilitat per considerar-la incompatible amb la responsabilitat objectiva que presideix originàriament l'àmbit d'actuació de la infracció administrativa. No obstant això, s'ha arribat a entendre que, si el dret administratiu sancionador és manifestació de l'activitat punitiva de l'Estat, no és admissible un sistema basat únicament en la responsabilitat objectiva.

“S'imposa el principi de culpabilitat (per dol, culpa o negligència greu i culpa o negligència lleu o simple negligència), principi que exclou la imposició de sancions pel seu resultat i sense atendre a la conducta diligent de l'infractor” (STC 76/90, FJ 4).

Per aquesta raó, amb posterioritat s'optarà per introduir un **element subjectiu** que suposa la mera voluntarietat de l'infractor, eliminant la sanció de supòsits de força major, cas fortuït o vis compulsiva però incloent certs elements allunyats de la responsabilitat objectiva com l'error o la ignorància fins a arribar a la situació actual en què la culpabilitat es troba plenament integrada en aquest àmbit, ja que no n'hi ha prou amb voler el resultat sinó que és necessària una intencionalitat i, per tant, es considera també la culpabilitat a aquests efectes.

Com és sabut, la culpabilitat admet la distinció entre **dol** i **culpa** i, dintre d'aquestes categories, la diferenciació entre **dol directe**, **dol eventual**, **imprudència temerària** o **imprudència simple**.

Lectura recomanada

Carretero Pérez, A. i Carretero Sánchez, A. (1992). *Derecho administrativo sancionador* (pàg. 112). Madrid: Eder-sa.

El **dol** implica el coneixement de la significació antijurídica del fet i la voluntat de realitzar-lo.

El **dol directe** suposa que el subjecte persegueix deliberadament realitzar la conducta antijurídica, mentre que en el **dol eventual**, amb independència de les finalitats perseguides, el subjecte sap i accepta les conseqüències que eventualment pogués tenir la seva conducta il·lícita.

Al dol directe, la intencionalitat de l'infractor és clara, mentre que en el dol eventual és potencial, acceptant com a probable la producció d'un resultat il·lícit.

Per la seva banda, la **culpa** se sol identificar amb la **negligència** o **imprudència** i es diferencia del dol en l'absència de voluntarietat en la realització del tipus il·lícit.

En ambdós casos, dol i culpa, hi ha un element volitiu, ja que el subjecte infractor és autor de l'acció o omissió, però en el cas del dol hi ha una intenció de realitzar l'il·lícit i, en la culpa, no. Així, la **imprudència temerària** suposa l'eliminació de l'atenció més absoluta, la manca d'adopció dels elements de cura més ordinaris per impedir el comportament il·lícit. Per la seva banda, la **imprudència greu** és aquella en què el subjecte pot representar com a probable el resultat il·lícit, encara que cregui que no es produirà. A diferència de la **imprudència simple**, en què la simple omissió de l'atenció deguda desencadena el resultat il·lícit.

En principi, només s'ha de sancionar una acció antijurídica realitzada de forma culpable.

“No n'hi ha prou amb què la infracció estigui tipificada i sancionada sinó que cal que s'aprecii en el subjecte infractor l'element o categoria denominat culpabilitat. La culpabilitat és el retret que es fa a una persona perquè aquesta hauria d'haver actuat de manera diferent a com ho va fer” (STS/CA 27 maig 99, Ar. 4504, FJ 2).

El principi de culpabilitat constitueix, així, una referència substancial per a la imposició de sancions públiques.

La **culpabilitat** es defineix, doncs, com la relació psicològica de causalitat entre l'acció imputable i la infracció de disposicions administratives.

2. En la legislació administrativa vigent, el principi de culpabilitat es troba relativitzat tota vegada que l'art. 130.1 LRJA estableix que només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que resultin responsables dels mateixos i tot a títol de simple in-

observança. La mera inobservança d'una norma provoca la responsabilitat en matèria sancionadora. Aquesta regulació contrasta amb el que disposa l'art. 11 CP en virtut del qual els delictes o faltes que consisteixin en la producció d'un resultat només s'entenen comesos per omissió quan la no evitació, en infringir un especial deure jurídic de l'autor, equivalgui, segons el sentit del text de la llei, a la seva causació. Això permetrà que predominin en el dret administratiu sancionador les anomenades infraccions formals, és a dir, simples omissions o comissió antijurídica que no necessita anar precedida de dol o culpa, ni tan sols anar seguida d'un resultat lesiu. L'incompliment del mandat o prohibició constitueix infracció administrativa en si mateix. Si a això s'afegís algun tipus de lesió s'acumularia, de fet, una responsabilitat addicional. En virtut de l'art. 22 del RD 1398/93,

“si les conductes sancionades han causat danys o perjudicis a l'Administració Pública, la resolució del procediment podrà declarar l'exigència a l'infractor de la reposició al seu estat originari de la situació alterada per la infracció o la indemnització per danys i perjudicis, entre d'altres”.

A priori, un subjecte no culpable –dolosament, negligentment o imprudentment– no pot ser objecte de sanció pública, amb el matís que exigeix l'aplicació de la potestat sancionadora a les persones jurídiques. De fet, hauria de considerar-se la culpabilitat com prius per a la imposició de sancions tota vegada que només podran ser sancionades aquelles conductes actives o omisives que realitzi el subjecte mitjançant dol o culpa. Això vol dir que un subjecte a qui no se li demostra la seva culpabilitat no pot ser sancionat per una simple responsabilitat objectiva que sorgeixi com a conseqüència de la producció d'un resultat lesiu. D'aquí que la culpabilitat no es presumeixi, sinó que hagi de ser provada per qui al·lega la infracció.

En l'àmbit penal, la conclusió sembla més clara ja que, com acaba d'assenyalar, no hi ha pena sense dol o imprudència, *ex art. 5 CP*, i, de fet, només s'han de castigar les accions o omissions imprudents quan així ho disposi la llei expressament, en virtut de l'art. 12 CP. No obstant això, dins l'àmbit administratiu dependrà de la regulació específica, exigint-se en uns casos expressament la culpabilitat o ometent en altres la referència a la mateixa. Això últim és el que passa a la LISOS, en considerar com a infracció administrativa l'acció o omissió tipificada i sancionada sense precisar si l'actuació del subjecte responsable ha de ser culpable. S'aprecia la culpabilitat en el camp administratiu per graduar les sancions, però no com a requisit *sine qua non* per a la imposició de les mateixes. Així, l'art. 9.2 LISOS admet la graduació en atenció a la negligència i la intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment d'advertència prèvia, etc., però res s'assenyala en tipificar les infraccions.

3. Però es tracta d'un principi que s'estén, fins i tot, a les persones jurídiques, ja que l'aplicació de l'activitat sancionadora a les mateixes constitueix una realitat molt més avançada que en l'àmbit penal. La STC 246/91 reconeixerà capacitat infractora a aquests subjectes sense que això suposi suprimir l'element subjectiu de la culpa “sinó simplement que aquest principi s'ha d'aplicar neces-

Lectura recomanada

Rebollo Puig, M. (2014). “Responsabilidad de los autores y de los partícipes”. *Revista Vasca de Administraciones Públicas* (núm. 99-100, pàg. 2.527-2.546).

sàriament de forma diferent a com es fa respecte de les persones físiques” (FJ 2). Falta en elles l'element volitiu en sentit estricte però no la capacitat per infringir les normes a què se sotmeten; una “capacitat d'infracció i, per tant, responsabilitat directa que deriva del bé jurídic protegit per la norma que s'infringeix i de la necessitat que aquesta protecció sigui eficaç” (FJ 2).

El vell principi de *societas delinquere non potest* no es contempla dins l'àmbit administratiu sancionador, demostrant la comissió habitual d'infraccions administratives per part de les persones jurídiques, incloses les Administracions Públiques. Després de la LO 5/10, el Codi Penal reconeix, i com és sabut, la responsabilitat penal de les persones jurídiques, anul·lant el sentit d'aquest brocardo. Així, l'art. 31 bis CP estableix la responsabilitat de les persones jurídiques en els delictes comesos en nom o per compte de les mateixes i en el seu profit, pels seus representants legals i administradors de fet i de dret o en l'exercici d'activitats socials i per compte i en profit de les mateixes pels quals, estant sotmesos a l'autoritat de les persones físiques, han pogut realitzar els fets per no haver-se exercit sobre ells el degut control, ateses les circumstàncies del cas. A partir del 2011, el legislador ha decidit intensificar la responsabilitat de les persones jurídiques en nombroses normes en què s'estableixen infraccions i sancions de natura sectorial.

El fet que la LISOS inclogui, com s'ha pogut comprovar, la responsabilitat de les “persones físiques o jurídiques i les comunitats de béns” no vol dir més que, de no haver-ho fet així, en la realitat sociolaboral, les conductes infractores quedarien impunes en ser comeses de forma generalitzada pels empresaris, en la seva major part persones jurídiques. I és que, en l'ordre social, la jurisprudència venia declarant de manera aclaparadora que la infracció en aquest àmbit es produeix simplement per l'incompliment sense necessitat que intervingui la culpa o negligència de l'autor.

La infracció consisteix en l'incompliment d'un deure, que elimina la presència de la culpabilitat de l'autor i prescindeix del resultat danyós.

Tot i que amb l'incompliment no es derivin danys per al treballador, l'incompliment existeix. En relativitzar l'aplicació severa del criteri de la culpa, la responsabilitat de les persones jurídiques resultava més fàcil d'acceptar que en altres àmbits en què s'exigeix com a requisit *sine qua non* de la conducta infractora.

Lectura recomanada

Del Rey Guanter, S. (1990). *Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social* (pàg. 70). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.6. El principi de presumpció d'innocència i la seva projecció en el dret sancionador administratiu

1. Tot subjecte té un dret fonamental, *ex art. 24 CE*, a la presumpció d'innocència sense que pugui ser sancionat si no es demostra la seva culpabilitat en relació amb els fets esdevinguts.

Ningú no pot ser condemnat fins que no es demostrï la seva culpabilitat sobre els fets que se li imputen.

Haurà d'acreditar-se la vinculació de l'imputat amb la conducta infractora amb els mitjans de prova pertinents. Això vol dir que la imputació d'uns fets a un subjecte no constitueix en si una manifestació o prova de culpabilitat sinó que, en un exercici d'inversió de la càrrega de la prova, el subjecte infractor no serà qui hagi de provar la seva innocència sinó que el subjecte que imputa ha de demostrar la culpabilitat d'aquell.

El principi de presumpció d'innocència es troba recollit tant a les normes internacionals de més abast (Declaració Universal de Drets Humans del 1948, art. 11, Conveni per a la protecció de drets humans i llibertats públiques del 1950, art. 6, Pacte internacional de drets civils i polítics del 1966, art. 14, etc.) com a l'art. 24 CE. Aquesta consideració constitucional ha dut a un plantejament interessant com és el d'afirmar que

“un cop consagrada constitucionalment, la presumpció d'innocència ha deixat de ser un principi general del Dret que ha d'informar l'activitat judicial com l'in dubio pro reo per esdevenir un dret fonamental que vincula tots els poders públics. El dret a la presumpció d'innocència no es pot entendre reduït a l'estricta camp de l'enjudiciament de conductes presumptament delictives sinó que s'ha d'entendre també que presideix l'adopció de qualsevol resolució, tant administrativa com jurisdiccional, que es basi en la condició o conducta de les persones i que de la seva apreciació es derivi un resultat sancionador per a les mateixes o una limitació dels seus drets” (STC 13/82, FJ 5).

Per tant, si és un dret i té un potencial efectiu, es protegeix amb el **recurs d'empara**, no podent ser rebaixat a un simple principi inspirador del *ius puniendi* de l'Estat. Tot això produeix una immediata conseqüència processal

“que consisteix a desplaçar la càrrega de la prova, l'onus probandi a l'acusador i, en el cas de la potestat sancionadora, a l'Administració Pública. En un procediment contradictori, amb participació i audiència de l'interessat inculpat, ha de subministrar, recollir i aportar els elements probatoris, a través dels mitjans comuns, que serveixin de suport al supòsit de fet, ja que es pretén la classificació com a falta administrativa. Si no s'ha produït aquesta activitat probatòria, el relat o descripció dels esdeveniments per l'autoritat o els seus agents no comporta una presumpció de veracitat que obligui a l'inculpat a demostrar la seva innocència, invertint així la càrrega de la prova” (STS/CA 26 des. 88, Ar. 10299, FJ 3).

Aquesta operació de translació de les garanties de l'art. 24 CE al procediment administratiu sancionador es troba condicionada al fet que siguin garanties compatibles amb la natura d'aquest procediment (STC 128/03). Així, existeixen el **dret de defensa** –que proscriu qualsevol indefensió–, el **dret a l'assistència lletrada** –traspasat amb certes condicions–, el **dret a ser in-**

format de l'acusació –amb la ineludible conseqüència de la inalterabilitat dels fets imputats–, el **dret a la presumpció d'innocència** –que implica que la càrrega de la prova dels fets constitutius de la infracció recaigui sobre l'Administració, amb la prohibició absoluta d'utilitzar proves obtingudes amb vulneració dels drets fonamentals–, el **dret a no declarar contra si mateix** o, el **dret a la utilització dels mitjans de prova** adequats per a la defensa del que deriva l'obligació de motivar la denegació dels mitjans de prova proposats.

2. En principi, es considera que la presumpció d'innocència només té projecció dins l'àmbit penal i no així en l'administratiu. La càrrega probatòria que requereix la declaració de culpabilitat obliga a circumscriure l'aplicació d'aquesta presumpció a l'àmbit penal. No obstant això, tota sanció pública com a manifestació del *ius puniendi* de l'Estat pot requerir de l'aplicació d'aquest principi (STC 52/88). No en va, l'art. 137.1 LRJA estableix que els procediments sancionadors respectaran la presumpció de no existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari, en una adaptació de la presumpció d'innocència a l'àmbit administratiu. A més, els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vincularan les Administracions Públiques respecte dels procediments sancionadors que substancien.

És cert que el marge d'actuació d'aquest principi dins l'àmbit administratiu és menor degut, sobretot, a la presumpció de veracitat de les actuacions administratives. En definitiva, l'art. 137.3 LRJA disposa que els fets constatats per funcionaris a qui se li reconeix la condició d'autoritat i que es formalitzin en document públic observant els requisits legals pertinents, tindran valor probatori sense perjudici de les proves que, en defensa dels respectius drets o interessos, puguin assenyalar o aportar els administrats. Amb aquesta finalitat, s'han de practicar d'ofici o s'admetran, a proposta del presumpte responsable, totes les proves adequades per a la determinació de fet i possibles responsabilitats.

Només es poden declarar **improcedents** aquelles proves que, per la seva relació amb els fets, no puguin alterar la resolució final a favor del presumpte responsable.

Així succeeix, per exemple, amb les actes de l'ITSS basades en l'objectivitat, imparcialitat i especialització que se li reconeix a l'actuació d'aquest òrgan. La presumpció de certesa s'estén als fets constatats per l'ITSS, no així als judicis de valor o qualificacions jurídiques aportades. I tot i que es tracta d'una presumpció *iuris tantum* que admet prova en contra, la posició de les parts és molt diferent, ja que en l'àmbit penal la presumpció d'innocència garanteix igualtat probatòria, mentre que la veracitat de l'actuació administrativa concedeix un valor probatori privilegiat a les seves manifestacions. Es tracta d'una

presumpció que no deixa de limitar el sentit del dret constitucional a la presumpció d'innocència si no fos per la consideració rígida que aquest només aconsegueix la seva expressió màxima en l'ordre penal.

En tot cas, la resolució que posi fi al procediment ha d'estar motivada i resoldrà totes les qüestions plantejades en l'expedient (art. 138.1 LRJA). En aquesta resolució no es podran acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, amb independència de la seva diferent valoració jurídica. Serà executiva quan posi fi a la via administrativa i en ella s'adoptaran, si s'escau, les disposicions cautelars necessàries per garantir la seva eficàcia mentre no sigui executiva.

4.7. El principi *non bis in idem* o la limitació a la concurrència sancionadora

1. Amb aquest principi s'impedeix la doble imposició de sancions a un mateix subjecte per un mateix fet, independentment que es tracti de dues o més sancions penals, administratives, una o diverses de cadascuna d'elles.

Un fet constitutiu d'infracció només pot ocasionar una sanció.

En la seva vessant penal es reconeix a l'art. 14.7 del Pacte internacional de drets civils i polítics ratificat per Espanya el 1977 que

“ningú no pot ser jutjat ni sancionat per un delictes pel que ja hagi estat condemnat o absolt per una sentència ferma segons la llei i el procediment penal de cada país”.

No obstant això, l'art. 25 CE no precisa res al respecte, tot i que no es dubti sobre la conveniència d'ubicar aquest principi en aquest precepte. Sí que ho fa, però, l'art. 133 LRJA en establir la impossibilitat de sancionar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament.

Ningú no pot ser condemnat dues vegades per un mateix fet. És un principi general del Dret que, basant-se en els principis de proporcionalitat i cosa jutjada, prohibeix l'aplicació de dos o més sancions o el desenvolupament de dos o més procediments, sigui en un o més ordres sancionadors, quan es doni una identitat de subjectes, fets i fonaments. I és que un mateix fet pot generar decisions de dos tribunals penals, de dues Administracions Públiques o, més freqüentment, d'un tribunal penal i un òrgan administratiu. Per això, aquest principi

“determina una interdicció de la duplicitat de sancions administratives o penals respecte d'uns mateixos fets, però condueix també a la impossibilitat que, quan l'ordenament permet una dualitat de procediments, i en cada un d'ells ha de produir-se un enjudiciament i una qualificació d'uns mateixos fets, l'enjudiciament i la qualificació que puguin produir en el pla jurídic es facin amb independència, si resulten de l'aplicació de la normativa diferent, però que no pugui passar el mateix pel que fa a l'apreciació dels fets, ja que uns mateixos fets no poden existir i deixar d'existir per als òrgans de l'Estat” (STC 77/83, FJ 4).

No n'hi ha prou amb la dualitat de normes per justificar la imposició d'una doble sanció al mateix subjecte pels mateixos fets perquè

“si fos així, el principi *non bis in idem* no tindria més abast que el que volgués donar-li el legislador. Perquè la dualitat de relacions sigui constitucionalment admissible cal, a més, que la normativa que la imposa pugui justificar-se perquè contempla els mateixos fets des de la perspectiva d'un interès jurídicament protegit, que no és el mateix que aquell que intenta salvaguardar la primera sanció o, si es vol, des de la perspectiva d'una relació jurídica diferent entre sancionador i sancionat. Perquè sigui jurídicament admissible la sanció disciplinària imposada a raó d'una conducta que ja va ser objecte de condemna penal és indispensable que l'interès jurídicament protegit sigui diferent i que la sanció sigui proporcionada a aquesta protecció” (STC 234/91, FJ 4).

2. Es tracta d'un principi estretament vinculat a un altre, el de la cosa jutjada. Allò afirmat o negat en una resolució ferma desplega efectes en tots els òrgans de l'Estat, de manera que ha d'integrar-se en pronunciaments posteriors. Per això, un comportament ja sancionat per una autoritat pública amb competència no pot ser objecte d'un pronunciament posterior per evitar que un mateix subjecte que va ser condemnat o sancionat per un fet concret sigui novament condemnat o sancionat pel mateix. S'impedeix així sancionar més d'una vegada a un subjecte pel mateix fet, ja sigui dins l'àmbit penal o administratiu o a tots dos alhora. Procediments diferents no poden sancionar reiteradament una mateixa conducta, ja que la coexistència de dos procediments sancionadors per un mateix il·lícit podria comportar dues decisions diferents. La seguretat jurídica es ressentiria obertament si, per un mateix fet il·lícit i per igual fonament, es poguessin imposar dues sancions, càstig desproporcionat per a una mateixa conducta il·lícita.

Però la impossibilitat de sancionar uns mateixos fets requereix acreditar l'efectiva imposició d'una sanció anterior, d'aquí la connexió amb la cosa jutjada. Per això s'exigeix identitat en el subjecte, en els fets i en el fonament. Potser la major dificultat es trobi en aquest últim element. Que uns mateixos fets siguin susceptibles d'inclusió en l'àmbit d'infraccions penals o administratives fa que puguin actuar dues autoritats amb capacitat sancionadora. Així, la inclusió d'una conducta en diverses infraccions justifica la doble imposició de sancions en la mesura que cada infracció es vincula a béns jurídics diferents protegits en normes diferents.

Per aquest motiu, el principi *non bis in idem* s'ha de considerar com la prohibició d'un doble procés amb un mateix objecte i la prohibició que un mateix subjecte sigui sancionat per la mateixa conducta en dues ocasions. En el primer cas, només s'incorre en aquesta prohibició si el primer procés conclou amb cosa jutjada.

Per això, en dret administratiu sancionador, regeix una regla: la prevalença de la sentència penal sobre la resolució administrativa i la prioritat del procés penal.

Si hi ha concurrència entre l'actuació judicial penal i l'administrativa, prevaldria aquella. Aquesta prioritat permet que, un cop imposada una sanció administrativa i iniciat un procés penal, quan la infracció sigui constitutiva de delictes, el procés conclouï amb la imposició de la sanció penal oportuna. Aquesta preferència de la jurisdicció penal sobre la potestat administrativa sancionadora s'ha de considerar com una garantia del ciutadà, complementària al seu dret a no ser sancionat dues vegades per uns mateixos fets i no com una circumstància limitadora de la garantia que implica un dret fonamental. Es tracta d'un

“dret de defensa del ciutadà davant una reacció punitiva desproporcionada, ja que la interdicció del principi *non bis in idem* no pot dependre de l'ordre de preferència que normativament s'hagués establert entre els poders constitucionalment legitimats per a l'exercici del dret punitiu i sancionador de l'Estat i menys encara de l'eventual inobservança per l'Administració sancionadora de la legalitat aplicable, que significa que la preferència de la jurisdicció penal sobre la potestat administrativa sancionadora s'ha d'entendre com una garantia del ciutadà” (STC 177/99, FJ 3).

Ara bé, el principi *non bis in idem* operarà no només respecte d'una primera sentència penal sinó també en relació amb una primera resolució administrativa. Això es deriva de l'art. 133.1 LRJA en virtut del qual no es poden sancionar fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament en els casos en què s'aprecii **identitat de subjecte, fet i fonament**.

Per això, si l'Administració aprecia indicis de delictes, haurà de passar les actuacions al jutge i abstenir-se de continuar en espera de sentència. Dictada la sentència, el principi *non bis in idem* assoleix una doble eficàcia:

- *ex post*, de natura material, com a prohibició de sancionar el que ja ha estat sancionat, i
- *ex ante*, de natura processal, com a prohibició de doble enjudiciament simultani d'uns mateixos fets.

“Si el tribunal penal declara inexistents els fets, l'Administració no pot imposar cap sanció per ells. Si el tribunal declara l'existència dels fets però absol per altres causes, l'Administració ha de tenir-los en compte i, valorant-los des de la perspectiva de l'il·lícit administratiu diferent de la penal, imposar la sanció que correspongui conforme a l'ordenament administratiu. I si el tribunal constata que els fets no s'han provat, l'Administració pot acreditar en l'expedient administratiu i, si així fos, sancionar-los administrativament” (STS/CA 19 abr. 99, Ar. 3507, FJ 2).

No en va, la LISOS realitza algunes previsions al respecte. Així, l'art. 3.2 estableix que, per als supòsits en què les infraccions administratives puguin ser constitutives d'il·lícit penal, l'autoritat laboral competent passi el tant de culpa a la jurisdicció penal o al ministeri fiscal i s'abstingui de seguir el procediment

Lectura recomanada

Garberí Llobregart, J. (1989). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador* (pàg. 191) València: Tirant lo Blanch.

sancionador mentre l'autoritat no dicti sentència ferma o resolució que posi fi al procediment, o mentre el ministeri fiscal no comuniqui la improcedència d'iniciar o prosseguir actuacions. No es tracta, doncs, d'una decisió discrecional de l'Administració sinó que, si entén que la infracció pot ser constitutiva de delictes, haurà de paralitzar el procediment sancionador.

Activitat 10

El treballador, peó especialista, s'introdueix en la tremuja del dosificador que s'embussa amb freqüència. Davant la inexistència d'un protocol o procediment de planificació preventiva per a l'operació de desencallat de manera segura ni estar prevista la parada de l'equip ni la vigilància o control d'aquesta operació, l'encarregat del torn corresponent indica al palista la descàrrega de quatre contenidors de bateries de tremuja del dosificador, sense advertir que un dels treballadors estava dins. En comprovar que l'alimentador es trobava parat, el va posar en funcionament amb les bateries dipositades, parant de forma immediata quan va veure sortir per l'obertura del dosificador una bota de treball corresponent a un dels seus companys, comprovant com el mort es trobava cobert per les bateries que s'acabaven de descarregar. La sentència penal condemna al gerent, al responsable de producció i a la responsable de medi ambient, qualitat i prevenció de l'empresa com a autors d'un delictes contra els drets dels treballadors dels articles 316 i 318 del Codi Penal en relació amb un delictes de homicidi per imprudència tal com estableix l'article 142.1, concorrent la circumstància modificativa de la responsabilitat criminal atenuant de reparació del dany, a les penes –per a cadascun d'ells– d'un any de presó, i accessòries, i l'encarregat del torn com a autor d'una falta d'imprudència lleu amb resultat de mort prevista i tipificada en l'article 621.2 del Codi Penal, concorrent la circumstància modificativa de la responsabilitat criminal atenuant de reparació del dany, a la pena de multa d'un mes a raó de sis euros de quota diària. L'acta d'infracció de l'ITSS proposa una sanció de 220.000 euros a l'empresa en aplicació de la LISOS per falta de mesures de seguretat en el treball, sanció confirmada per la Conselleria d'Ocupació. Procedeix en aquest cas l'aplicació del principi non bis in idem analitzat?

4.8. El principi de proporcionalitat o l'adequació de la sanció assignada

1. No es refereix a aquest principi l'art. 25 CE ni cap altre precepte constitucional. Constitueix, doncs, un principi general del Dret que arriba tant a la norma –que haurà d'atendre una adequada proporcionalitat de la sanció imposada– com al seu aplicador –que haurà d'aconseguir l'efecte més idoni per a la finalitat que persegueix triant la sanció adequadament. Si la sanció resultés excessiva, l'efecte seria desincentivador per inabastable; si fos ridícula, compensaria incomplir. D'aquí que el **principi de proporcionalitat** hagi de regir en l'actuació sancionadora de l'Administració. A través d'aquest principi, s'intenta temperar o modular “l'excessiva rigidesa que podria derivar-se d'una aplicació mecànica de les fórmules sancionadores sense atendre a la personalització de les sancions. La llei parteix d'una prèvia igualtat formal davant les sancions que es respecta amb la previsió d'uns límits mínim i màxim en la quantia de les multes, permetent després que es recorri la totalitat de l'escala en atenció als diferents criteris de graduació que siguin aplicables a cada supòsit d'infracció” (STC 76/90, FJ 2).

Amb caràcter general, el principi de proporcionalitat es troba recollit a l'art. 131 LRJA.

En la determinació normativa del règim sancionador, així com en la imposició de sancions per part de les Administracions Públiques, s'haurà de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada.

Amb aquesta finalitat es consideren especialment significatius per a la graduació de la sanció a aplicar l'existència d'intencionalitat o reiteració, la natura dels perjudicis causats i la reincidència, per cometre en el terme d'un any més d'una infracció de la mateixa natura quan així hagi estat declarat per resolució ferma (art. 131.2 LRJA).

2. Sol optar-se per incardinar el principi de proporcionalitat més en l'àmbit de les sancions que en el de les infraccions. Opera en dos plans d'actuació:

- en el **normatiu**, de manera que les disposicions generals tinguin cura que les sancions assignades a les infraccions siguin proporcionals a aquestes, i
- a l'**aplicatiu**, de tal manera que les sancions singulars que s'imposin siguin proporcionals a les infraccions comeses.

“El principi de proporcionalitat regeix en el dret administratiu sancionador no només en l'exercici concret de la potestat sancionadora, en dictar l'acte d'imposició de la sanció, sinó també quan s'estableix la corresponent previsió normativa, de manera que no s'ajusta a l'ordenament jurídic la que exaspera o exacerba la sanció imposant la multa en el grau mínim permès per la legislació vigent, independentment de quina sigui la gravetat de la infracció comesa. En la determinació normativa del règim sancionador, i no només en la imposició de sancions per les Administracions Públiques, s'ha de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicable” (STS/CA 26 mar. 2001, Ar. 6608, FJ 3).

La proporcionalitat requereix, en tot cas, una ponderació dels drets, béns i valors protegits per l'ordenament. El més habitual serà centrar l'atenció en el que ha estat lesionat però hauran de considerar-se els propis del subjecte infractor. La forma d'apreciar si es produeix una relació proporcionada entre fets i sanció és a través de la motivació de la resolució sancionadora. Una millor motivació, amb un relat més precís de fets i conseqüències jurídiques, reforçarà una major proporcionalitat. A través de la mateixa, es coneixeran els criteris adoptats per l'òrgan sancionador en una forma de refermar la conducta de l'Administració d'acord amb la llei i al dret, tal com exigeix l'art. 103 CE.

En tot cas, i com a mecanisme indicatiu de mesura, serveix l'adequada relació entre la infracció comesa i la sanció imposada en atenció a la gravetat de la conducta i al grau de culpabilitat de l'infractor.

D'una banda, el legislador ha de proporcionar una ponderació entre els béns i interessos protegits i la sanció derivada del seu incompliment.

Per una altra, el poder executiu (administratiu) o judicial (penal, bàsicament) ha de graduar l'aplicació d'una adequada sanció a la infracció corresponent. Es tracta de menyscabar al mínim els drets del sancionat mitjançant una vinculació raonable entre la conseqüència punitiva i l'incompliment tipificat. Però el principi de proporcionalitat de la sanció no escapa al control jurisdiccional, ja que correspon als jutges no només la subsumció de la conducta en el tipus legal sinó l'adequació de la sanció al fet comès, donat que tant en un com en l'altre han de ser aplicats els criteris valoratius jurídics presents en la norma. Així, "la discrecionalitat que s'atorga a l'Administració ha de ser desenvolupada ponderant en tot cas les circumstàncies concurrents a fi d'aconseguir la necessària i deguda proporcionalitat entre els fets imputats i la responsabilitat exigida" (STS/CA 15 mar. 88, Ar. 2293, FJ 2).

3. En moltes ocasions, el grau de proporcionalitat es troba expressament establert en la norma, amb poc marge de discrecionalitat aplicativa per als òrgans sancionadors. Així, la LISOS qualifica les infraccions i sancions com a lleus, greus i molt greus, amb conseqüències jurídiques difícilment variables per l'Administració. És cert que la determinació del grau de la sanció en mínim, mitjà o màxim permet precisar el grau de participació de l'infractor (negligència, connivència, frau, reincidència, etc.). Una major precisió en la tipificació de la infracció i de la sanció impedirà una actuació més discrecional de l'autoritat sancionadora.

Per aquesta raó, l'art. 39.5 LISOS disposa que els criteris de graduació no puguin ser utilitzats com a agreujant o atenuant quan ja estiguin compresos en la descripció de la conducta infractora o formin part del mateix il·lícit. Així mateix, l'acta de l'ITSS que iniciï l'expedient sancionador i la resolució administrativa que es dicti han d'explicitar els criteris de graduació de la sanció tinguts en compte. Si cap de les circumstàncies enumerades no es considerés rellevant a aquests efectes, la sanció s'imposarà en el seu grau mínim i en el seu tram inferior (art. 39.6 LISOS), evitant qualsevol decisió desproporcionada de l'Administració sancionadora.

Resum

Després del que s'ha exposat en el present mòdul, vam arribar a les següents conclusions:

1) Primera

La Constitució Espanyola garanteix la potestat sancionadora de les Administracions Públiques tot i que li impedeix imposar sancions que impliquin privació de llibertat. El títol IX de la LRJA regula els principis bàsics als quals se sotmet l'activitat sancionadora de l'Administració i els corresponents drets que aquests principis deriven per als ciutadans.

Només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a infraccions per una llei.

La **sanció administrativa** es defineix com qualsevol mal infringit per l'Administració a un administrat com a conseqüència d'una conducta il·legal, a resultes d'un procediment administratiu i amb una finalitat purament repressora.

Al conjunt de normes juridicopúbliques reguladores de les sancions a imposar per part dels òrgans públics, ja d'ofici o a instància de part, es coneix com a **dret administratiu sancionador**. A través d'aquest, es pretén garantir un deure d'obediència a la norma imperativa que adquireix rellevància juridicopública, ja que hi ha un interès públic susceptible de protecció mitjançant l'autoritat punitiva de l'Estat. En definitiva, l'interès general de la comunitat fonamenta el ius puniendi de l'Estat.

Les comunitats autònomes poden adoptar normes administratives sancionadores quan, tenint competències sobre la matèria substantiva de què es tracti, aquestes disposicions s'acomodin a les garanties constitucionals disposades en aquest àmbit del dret sancionador i no introdueixin divergències irraonables i desproporcionades a la finalitat perseguida respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori.

2) Segona

El dret administratiu sancionador reserva una parcel·la especial a l'àmbit laboral fins al punt que aquest últim té les seves pròpies normes reguladores, en particular la LISOS i l'RPSL.

El nou text aprovat l'any 2000 amplia el catàleg d'infraccions i intensifica la seguretat jurídica en la seva aplicació, agrupant en una única norma les infraccions en l'ordre social, les seves sancions, el procediment sancionador, els criteris de graduació, la distribució de competències i els principis aplicables. Amb aquesta finalitat, la LISOS s'estructura en vuit capítols diferents, dividits, a la seva vegada, en seccions i subseccions, i finalitza amb tres disposicions addicionals, una de derogatòria i una altra final.

Per al seu desenvolupament es dicta l'RPSL que, centrat en la regulació del procediment i dels expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social, es desenvolupa al llarg de vuit capítols. En virtut d'aquest cos normatiu, constitueixen infraccions administratives en l'ordre social les accions o omissions dels diferents subjectes responsables tipificats i sancionats a la LISOS i en les lleis de l'ordre social.

Les infraccions no poden ser objecte de sanció sense prèvia instrucció de l'expedient oportú, de conformitat amb el procediment administratiu especial en aquesta matèria, a proposta de l'ITSS, sense perjudici de les responsabilitats d'un altre ordre que puguin concórrer.

3) Tercera

Només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa en l'àmbit laboral les **persones físiques** o **jurídiques** i les **comunitats de béns** que incorrin en les accions o omissions tipificades com a infracció en la LISOS.

Serà subjecte responsable de les infraccions laborals "l'empresari en la relació laboral", *ex art. 2.1 LISOS*. D'aquí es dedueixen, en principi, tres conseqüències:

- La primera que, almenys dins l'àmbit de la relació laboral, no pot ser responsable d'una infracció al treballador.
- La segona, que cal imputar responsabilitat solidària quan es tracti de més d'un ocupador.
- La tercera, que les Administracions Públiques són també ocupadores pel que es podria considerar com a subjecte infractor a més de sancionador si no fos perquè s'imposaria, en aquest cas, una capacitat d'autosanció difícilment assumible.

A més, i de forma específica, l'art. 2 LISOS incorpora un llistat de fins a catorze apartats en què assenyala a una sèrie de subjectes responsables, com treballadors per compte propi o d'altri o assimilats, perceptors i sol·licitants de les prestacions de Seguretat Social, les mútues col·laboradores amb la Seguretat Social i altres entitats col·laboradores en la gestió de la relació jurídica de la Seguretat Social o els empresaris, treballadors, sol·licitants de subvencions

públiques i, en general, qualsevol persona física o jurídica en relació amb la normativa de col·locació, foment de l'ocupació o formació professional ocupacions o contínua o transportistes, agents consignataris, representants, cooperatives, agències de col·locació, empreses d'inserció, etc. Finalment, i d'una manera genèrica, queden sotmesos al procediment sancionador els subjectes referits per raó de les accions o omissions en què incorrin tipificades com a infracció en les disposicions de l'ordre social.

4) Quarta

Les **sancions** poden ser **pecuniàries** o **privatives de drets**.

Prohibida la privació de llibertat en l'àmbit administratiu, la principal sanció és la **multa**. En ella haurà d'apreciar-se el principi de no benefici, és a dir, la sanció ha de ser de manera que la comissió de la infracció no resulti més beneficiosa per a l'infractor que el compliment de la norma infringida o de la sanció imposada.

Les sancions per les infraccions tipificades es poden imposar en els graus **mínim, mitjà i màxim**, atenent als criteris específicament recollits per la norma. Així, qualificada la infracció, la sanció es gradua en atenció a la negligència i la intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment de les advertències prèvies i requeriments de l'ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats, i si s'escau, perjudici causat i quantitat defraudada, elements que podran agreujar o atenuar la graduació a aplicar a la infracció comesa.

La resolució administrativa sancionadora ha d'explicitar, en tot cas, els **criteris de graduació** de la sanció que hagin estat tinguts en compte. Si aquests elements no tinguessin cap rellevància, la sanció ha de ser imposada en el seu grau mínim i en el seu límit inferior. Per contra, la persistència continuada de la seva comissió obliga a sancionar amb el màxim de la qualificació que correspongui.

La **quantia** de les sancions es troba recollida en la norma, que establirà multes en funció de la infracció i no de manera uniforme. Serà procedent declarar la **reincidència** quan es cometi una infracció del mateix tipus i qualificació que la que va motivar una sanció anterior en el termini dels tres-cents seixanta-cinc dies següents a la seva notificació.

Per la seva banda, la **prescripció** de la infracció es produirà quan transcorri el termini previst per a la seva impugnació; en l'ordre social, i amb caràcter general, les infraccions prescriuen als tres anys comptats des de la data de la infracció, llevat que es disposi una determinació en contra.

Sobre la prescripció de les sancions no es conté previsió legal, tot i que sí reglamentària, establint que les sancions prescrivin als cinc anys, a comptar de l'endemà del dia en què adquireixi fermesa la resolució per la que s'imposa la sanció.

5) Cinquena

Els principis constitueixen font de Dret, *ex art. 1 CC*, i tenen com a funció especial flexibilitzar l'aplicació rígida de la norma, adequant-la a la realitat social que regula.

Una de les característiques més importants del dret administratiu sancionador és que es fonamenta en principis i garanties previstos inicialment per al dret penal. De fet, els principis inspiradors de l'ordre penal són d'aplicació, amb certs matisos, al dret administratiu sancionador, atès que ambdós constitueixen manifestació de l'ordenament punitiu de l'Estat.

Els matisos permetran desterrar una operació automàtica de translació d'aquests principis a l'àmbit administratiu sancionador, ja que només serà possible en la mesura que resultin compatibles amb la seva natura. Una anàlisi del dret administratiu sancionador laboral no pot prescindir d'una consideració, si més no general, de principis com els de **legalitat**, **tipicitat**, **culpabilitat**, **proporcionalitat**, **presumpció d'innocència**, *non bis in idem*, característics de l'àmbit penal.

6) Sisena

El **principi de legalitat** té la seva base a l'art. 25.1 CE en afirmar que ningú no pot ser sancionat per una infracció no continguda en la legislació vigent (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

Inicialment, la primera manifestació de la legalitat va ser l'obligació de tipificar en una norma prèvia. Aquesta *lex previa* pretenia aconseguir una seguretat jurídica imprescindible tant per a l'aplicador com per al destinatari de la norma. Però, amb el temps, se sol·licitaria que, a més de la *lex previa*, la *lex fori certa*, és a dir, precisa, concreta, sense ambigüitat.

L'exigència que la norma que contingui les infraccions i sancions tingui rang de llei seria posterior i diferent de la tipicitat descrita. Tindran, així, la consideració d'infraccions administratives únicament les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals per una norma amb rang de llei. Per aquest motiu, el principi de legalitat suposa, principalment, reserva de llei. Però la reserva legal no implica l'exclusió de la col·laboració reglamentària. Aquesta col·laboració s'articula en les remissions normatives que pot fer la llei a normes reglamentàries.

Menció especial mereixen en aquest punt les **lleis penals en blanc**, és a dir, les normes sancionadores en què el supòsit de fet no es troba recollit íntegrament en la mateixa, remetent-se a una altra diferent o la inevitable i constitucionalment lícita utilització de conceptes jurídics determinats en les normes sancionadores.

7) Setena

Sumat al que hem dit fins ara, el **principi de tipicitat** suposa la predeterminació normativa de les conductes infractores i de les seves conseqüents sancions, de manera que, si la conducta no es troba tipificada, es considera impune.

Les conductes constitutives de l'il·lícit penal o administratiu, juntament amb les seves sancions, han d'estar convenientment precisades en la norma, per al seu públic coneixement, amb el major grau de precisió possible sobre la conducta prohibida i sobre la sanció a aplicar amb l'objecte de complir la seguretat jurídica exigida per l'art. 9 CE.

Només per cometre infraccions administratives es poden imposar sancions que, en tot cas, han d'estar delimitades per la llei sense que hi hagi una aplicació analògica. En aquesta línia, la LISOS reconeix que les infraccions administratives en l'ordre social es deriven d'accions o omissions dels diferents subjectes responsables "tipificades i sancionades" en la present llei i en les lleis de l'ordre social.

El principi de tipicitat es troba present, ja que la llei recollirà el tipus d'infracció que es comet, la sanció prevista per a la mateixa i la multa aplicable en el grau corresponent. Per la resta, i com a conseqüència del principi d'irretroactivitat, 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.

La principal base d'aquest principi és la seguretat jurídica del destinatari de la norma, qui ha de poder preveure les conseqüències de les seves accions o omissions amb antelació a cometre-les. Les disposicions sancionadores només produiran efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor.

8) Vuitena

Per la seva banda, la culpabilitat sembla rebutjada en el dret administratiu sancionador per entendre que només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que resultin responsables dels mateixos i tot a títol de simple inobservança.

La mera inobservança d'una norma provoca la responsabilitat en matèria sancionadora. Potser per aquesta consideració tan relativa de la culpabilitat, la potestat sancionadora s'estén a les persones jurídiques. Falta en elles l'element volitiu en sentit estricte, però no la capacitat per infringir les normes a què se sotmeten.

El vell principi de *societas delinquere non potest* no es contempla dins l'àmbit administratiu sancionador, demostrant la comissió habitual d'infraccions administratives per part de les persones jurídiques, incloent les Administracions Públiques. Tampoc dins l'àmbit penal, com és sabut i després de la reforma del Codi Penal operada per la LO 5/10, reconeixent a l'art. 31 bis CP la responsabilitat de les persones jurídiques en els delictes comesos en nom o per compte de les mateixes i en el seu benefici. El fet que la LISOS inclogui la responsabilitat de les "persones físiques o jurídiques i les comunitats de béns" no vol dir res més que, de no haver estat així, en la realitat sociolaboral, les conductes infractores quedarien impunes en ser comeses de forma generalitzada pels empresaris, persones jurídiques en la seva major part. El principi de la culpabilitat es troba estretament vinculat al de la presumpció d'innocència. Tot subjecte té un dret fonamental, *ex art. 24 CE*, a la presumpció d'innocència, sense que pugui ser sancionat si no es demostra la seva culpabilitat en relació amb els fets esdevinguts.

La legislació administrativa estableix que els procediments sancionadors respectaran la presumpció de no existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari, en una adaptació de la presumpció d'innocència a l'àmbit administratiu. A més, els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vincularan les Administracions Públiques respecte dels procediments sancionadors que substancien. És cert que el marge d'actuació d'aquest principi dins l'àmbit administratiu és menor a causa de la presumpció de veracitat de les actuacions administratives. Així succeeix, per exemple, amb les actes de l'ITSS basades en l'objectivitat, imparcialitat i especialització que se li reconeix a l'actuació d'aquest òrgan. La presumpció de certesa s'estén als fets constatats per l'ITSS, no així als judicis de valor o qualificacions jurídiques aportades.

9) Novena

El principi *non bis in idem* impedeix la doble imposició de sancions a un mateix subjecte per un mateix fet, independentment que es tracti de dues o més sancions penals, administratives, una o diverses de cadascuna d'elles.

Un fet constitutiu d'infracció només pot ocasionar una sanció. I és que un mateix fet pot generar decisions de dos tribunals penals, de dues Administracions Públiques o, el més freqüent, d'un tribunal penal i un òrgan administratiu. Es tracta d'un principi estretament vinculat a un altre, el de la cosa jutjada. El que s'afirma o es nega en una resolució ferma desplega efectes en tots els òrgans de l'Estat de manera que s'ha d'integrar en pronunciaments posteriors.

Per això s'exigeix identitat en el subjecte, en els fets i en el fonament. Si hi ha concurrència entre l'actuació judicial penal i l'administrativa, prevaldria aquella. Aquesta prioritat permet que, un cop imposada una sanció administrativa i iniciat un procés penal, quan la infracció sigui constitutiva de delictes, el procés conclougui amb la imposició de la sanció penal oportuna.

10) Desena

Tot això condueix, finalment, a la necessitat d'adequar la sanció a la infracció comesa. El **principi de proporcionalitat** exigeix que s'aconsegueixi l'efecte més idoni per al fi perseguit triant la sanció adequada. Si la sanció resultés excessiva, l'efecte seria desincentivador per inabastable; si fos ridícula, compensaria incomplir. D'aquí que el principi de proporcionalitat hagi de regir en l'actuació sancionadora de l'Administració.

A través d'aquest principi, s'intenta temperar o modular l'excessiva rigidesa que podria derivar-se d'una aplicació mecànica de les fórmules sancionadores, sense atendre a la personalització de les sancions. Com a mecanisme indicatiu de mesura, serveix l'adequada relació entre la infracció comesa i la sanció imposada atenent a la gravetat de la conducta i al grau de culpabilitat de l'infractor. D'una banda, el legislador ha de proporcionar una ponderació entre els béns i interessos protegits i la sanció derivada del seu incompliment. Per una altra, el poder executiu (administratiu) o judicial (penal, bàsicament) an de graduar l'aplicació d'una adequada sanció a la infracció corresponent. Es tracta de menyscabar al mínim els drets del sancionat mitjançant una vinculació raonable entre la conseqüència punitiva i l'incompliment tipificat.

Activitats

Cas pràctic

El 2 de juliol del 2015, sobre les 13:00 h, es produeix un accident de treball en el centre de treball de Dragados Offshore, S. A., situat a Puerto Real, consistent en un error en el grup de tracció dels motors d'una plataforma elevadora, així com en el dispositiu paracaigudes de la mateixa, resultant com a conseqüència la sortida i el despenjament del grup motor esquerre i la caiguda de la cabina, lesionant 13 treballadors que prestaven serveis per a diverses empreses.

Dragados Offshore, S. A. va contractar amb Pemex (Petroli Mexicà) la construcció d'una planta de prospecció de gas. Per a la realització dels diferents treballs, Dragados Offshore, S. A. va subcontractar amb diverses empreses, una d'elles T Cabrera Lloguer de Maquinària, S. A., la instal·lació, manteniment i reparació d'elevadors. Com a conseqüència d'aquest últim contracte, T Cabrera va muntar un elevador en el mòdul IPC-78-C marca Geda número 0082, per a càrregues i persones de 1.500 quilos. Les normes del fabricant de la plataforma elevadora estableixen l'obligació de dur a terme un protocol de proves, que no es va efectuar, ni va ser exigida pels responsables de seguretat i manteniment de Dragados Offshore, S. A. En el moment de dur a terme el contracte de subministrament de maquinària amb T Cabrera, l'empresa no tenia autorització del Ministeri d'Indústria per dur a terme les tasques de manteniment de la plataforma elevadora o ascensor. Un cop contractada la instal·lació de la plataforma elevadora, cap dels responsables del projecte es va assegurar del compliment d'aquests requisits per part de l'empresa T Cabrera, ni van comprovar la qualificació professional que tenien les persones que, posteriorment, s'encarregarien del muntatge, manteniment i reparacions de l'aparell elevador durant el temps que s'utilitzava en el projecte, ni van elaborar un pla de seguretat i salut en el treball específic per al mòdul IPC-78-C previ a l'inici de l'obra. Tampoc van comprovar ni van recollir informació del compliment de les instruccions del fabricant, pel que fa a les revisions periòdiques de l'aparell, ni respecte a les proves que, cada tres mesos, havien de dur-se a terme sobre els mecanismes de seguretat i, en concret, respecte dels sistemes de fre de paracaigudes. Tampoc existia autorització de la Delegació d'Indústria per al funcionament de l'aparell.

Com a conseqüència de l'accident, s'aixeca acta d'infracció per la Inspecció de Treball i de la Seguretat Social de Cadis. Però, amb posterioritat, es constata que l'expedient sancionador es trobava suspès per l'obertura de diligències prèvies per part del jutjat d'instrucció de Puerto Real fins que no recaigués resolució judicial en l'ordre penal. La sentència es dicta el 9 de gener del 2016, condemnant als directius i caps de projecte. Després, s'aixeca la suspensió en la tramitació del procediment sancionador, atorgant tràmit d'audiència a Dragados Offshore, S. A., que presentarà les al·legacions oportunes. Després de la seva anàlisi, s'imposa sanció de 500.000 euros a l'empresa per infracció de l'art. 13.10 LISOS i una sanció de 30.500 euros per infracció de l'art. 12.6. Respecte de la resta de les empreses implicades, es van incoar expedients administratius que van ser successivament arxivats. L'empresa considera, però, que la infracció administrativa ha prescrit i no procedeix la sanció imposada, recurrent-la.

Consideres procedent l'al·legació empresarial?

Exercicis d'autoavaluació

1. Les infraccions comeses en l'ordre social poden ser sancionades:

- Amb una multa i la privació de llibertat del subjecte responsable.
- Amb una multa però no es pot privar de llibertat al subjecte responsable, tot i que sí al subjecte infractor.
- Només amb una multa.
- Les infraccions comeses en l'ordre social no poden ser sancionades, ja que només cal obtenir una sentència davant la comissió d'un delictes.

2. Les infraccions comeses en l'ordre social no podran ser objecte de sanció:

- a) sense previ avís per part de l'ocupador.
- b) sense una advertència prèvia per part del jutge competent.
- c) sense una comunicació i notificació al treballador per part dels representants dels treballadors.
- d) sense prèvia instrucció de l'oportú expedient sancionador.

3. Només són infraccions laborals les accions o omissions contràries a les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius comeses pels treballadors que són els principals destinataris d'aquestes normes.

4. En la relació laboral, el subjecte responsable de la infracció és:

- a) L'ocupador.
- b) L'ocupador i el treballador, solidàriament.
- c) L'ocupador i el treballador, subsidiàriament.
- d) L'ocupador i el treballador, mancomunadament.

5. En l'àmbit de les infraccions i sancions de l'ordre social:

- a) Només són responsables les persones físiques.
- b) Poden ser responsables tant les persones físiques com les persones jurídiques.
- c) Només són responsables les persones jurídiques.
- d) Només són responsables els treballadors per compte d'altri i els treballadors per compte propi.

6. Totes les infraccions comeses en l'ordre social prescriuen:

- a) Als tres anys.
- b) Als cinc anys.
- c) No prescriuen.
- d) Als tres anys, llevat que es disposi expressament el contrari.

7. Les infraccions es qualifiquen com a lleus, greus i molt greus en funció de:

- a) La natura del deure infringit i l'entitat del dany afectat.
- b) La quantitat derivada de la reparació del dany.
- c) El nombre de treballadors afectats.
- d) La discrecionalitat de què gaudeix l'ITSS.

8. Les sancions es qualifiquen com a lleus, greus i molt greus en funció de:

- a) La natura del deure infringit i l'entitat del dany afectat.
- b) La quantitat derivada de la reparació del dany.
- c) El nombre de treballadors afectats.
- d) Només admeten la imposició en els graus de mínim, mitjà i màxim.

9. Una vegada qualificada la infracció com a lleu, greu o molt greu, l'ITSS determinarà la sanció a imposar i el seu grau corresponent en funció del criteri que determini segons l'experiència i professionalitat acreditada per l'òrgan administratiu.

10. Hi ha reincidència quan:

- a) Es comet, de nou, una infracció.
- b) Quan se li imposa, de nou, una sanció.
- c) Quan es comet una infracció del mateix tipus i qualificació.
- d) En l'ordre social no té cabuda la reincidència, però sí en l'ordre penal.

11. El principi de proporcionalitat, com a principi general del Dret, permet adequar la rigidesa de la norma al fet sancionat. D'aquesta manera, i tot i que la llei parteix d'una igualtat formal davant les sancions que corresponen a una mateixa infracció, permet que l'Administració moduli seva actuació entre uns límits mínims o màxims segons s'adeqüi en cada cas concret, acceptant únicament els criteris propis que es deriven del seu protocol d'actuació.

12. L'art. 137.3 LRJA disposa que els fets constatats per funcionaris als quals se'ls hi reconeix la condició d'autoritat i que es formalitzin en document públic observant els requisits legals pertinents, tindran valor probatori sense perjudici de les proves que, en defensa dels respectius drets o interessos, puguin assenyalar o aportar els administrats. Aquesta regulació és contrària al principi de presumpció d'innocència?

13. Com a conseqüència del principi non bis in idem, si la infracció administrativa pogués ser constitutiva de delictes, l'autoritat laboral competent ha de:

- a) Comunicar-ho a la jurisdicció penal o al ministeri fiscal i abstenir-se de continuar el procediment sancionador administratiu.
- b) Comunicar-ho a la jurisdicció penal o al ministeri fiscal però continuar el procediment sancionador administratiu.
- c) Mantenir el seu procediment sense necessitat de comunicar res a un altre ordre jurisdiccional, ja que el principi non bis in idem s'imposa quan hi ha cosa jutjada.
- d) Es tracta d'una decisió discrecional de l'Administració que, si considera que la infracció pot ser constitutiva de delictes, podrà paralitzar o no el procediment sancionador.

14. En l'àmbit administratiu, el principi de culpabilitat està present:

- a) De la mateixa manera que en l'àmbit penal, no hi ha pena sense dol o culpa.
- b) No es tipifica en la definició de la infracció però sí s'aprecia la culpabilitat per graduar les sancions.
- c) No està present en l'àmbit administratiu, ja que no es fa referència a ell a les infraccions ni a les sancions.
- d) A les infraccions administratives només cal apreciar el dol directe.

15. Com l'art. 25.1 CE disposa que 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, el principi d'irretroactivitat es tradueix en la impossibilitat de sancionar una conducta que, en el moment en què es realitza, no estigui tipificada per l'ordenament com a infracció, falta o delictes. Però cal retroactivitat en les normes més favorables?

Solucionari

Activitat 1

Segons la STSJ del País Basc de 14 jun. 2011, Ar. 1924 que resol el supòsit conflictiu, procedeix admetre la nul·litat per considerar que el Servei Públic d'Ocupació Estatal no té potestat sancionadora en aquest cas el que determina, *ex art.* 62.1.b LRJA, la nul·litat de ple dret de les actuacions administratives.

Activitat 2

D'entre moltes altres, destaquen dues possibles conclusions. Una, que les sancions administratives no poden comportar privació de llibertat per a l'infractor, a diferència del que passa amb la sanció penal en què res no obsta que tingui com a conseqüència la privació. I, dos, que com a conseqüència de l'anterior i del que preveu l'art. 17.1 CE, si la sanció imposa aquesta privació de llibertat, exigirà que es trobi inclosa en una llei orgànica, ja que es tracta del desenvolupament d'un dret fonamental i, tal com assenyala l'art. 81.1 CE, són lleis orgàniques "les relatives al desenvolupament dels drets fonamentals i de les llibertats públiques...". Per això, les sancions penals es troben recollides en el Codi Penal (LO 10/95 23 nov., BOE, 24) mentre que les sancions administratives es desenvolupen en les lleis ordinàries especialitzades (LRJA, amb caràcter general; LISOS, pel que fa a l'àmbit laboral).

Activitat 3

L'art. 57 ET/80 constitueix un precedent de la LISOS, ja que estableix la potestat sancionadora de l'Administració Laboral. Per la seva banda, l'art. 58 ET determina el poder disciplinari de l'empresari, és a dir, la capacitat sancionadora no de l'Administració sinó de l'empresa. Pel que fa a la resta, les infraccions previstes a l'art. 58 ET podran ser comeses pels treballadors, mentre que les establertes a l'art. 57 ET/80 reconeixen com a potencials subjectes infractors als empresaris.

Activitat 4

- a) Greu, *ex art.* 7.2 LISOS.
- b) Lleu, *ex art.* 6.4 LISOS.
- c) Molt greu, *ex art.* 8.12. LISOS.

Activitat 5

Les Administracions Públiques són ocupadores i, per tant, poden ser sancionades per infraccions administratives comeses en l'ordre social com la resta dels empresaris. Però les dificultats per aplicar-se sancions a si mateixes provoquen que l'art. 3.4 RPSL exclouï del seu àmbit d'aplicació les infraccions comeses per les Administracions Públiques, bé que en matèria de prevenció de riscos laborals, regulant aquestes infraccions al RD 707/02, 19 jul., BOE, 31 a través no de sancions sinó de "mesures correctores" com requeriments destinats a esmenar les anomalies que es produeixin en aquest cas.

Activitat 6

Atenent a la solució aconseguida per la STS 20 gen. 10, Ar. 3110 en aquest conflicte, s'entén que, tot i que s'apreciï la concurrència de culpa per part de la víctima, no procedeix revisar el percentatge imposat com a recàrrec perquè es tracta del mínim permès per la llei, i la ponderació només procediria si es tractés d'un percentatge superior, no així el mínim previst.

Activitat 7

La STS/CA de 25 de febrer del 2014, Ar. 1405 que resol el supòsit en qüestió, considera que no hi ha dubte sobre l'aplicació del procediment administratiu especial previst a la LISOS. Per aquest motiu, si l'art. 8.2 RPSL imposa a l'activitat inspectora prèvia al procediment sancionador un termini màxim d'actuació, la mateixa regla s'ha d'observar fins i tot encara que l'ITSS no realitzés aquestes actuacions.

Activitat 8

No. Quan l'art. 5.2 de la LISOS estableix que "són infraccions laborals en matèria de prevenció de riscos laborals les accions o omissions dels diferents subjectes responsables que incompleixin les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius en matèria de seguretat i salut en el treball subjectes a responsabilitat segons aquesta llei", només assenyala que la vulneració d'una norma legal, una reglamentària o les clàusules normatives

dels convenis col·lectius determinaran una responsabilitat sancionadora de conformitat amb el que disposa la LISOS, per la qual cosa es compleixen íntegrament tots els paràmetres analitzats en el text sobre el principi de legalitat.

Activitat 9

L'art. 18 compleix el principi de tipicitat establert, ja que conté les infraccions susceptibles de comissió ("les accions o omissions dels empresaris titulars d'una empresa d'inserció que incompleixin les obligacions que s'estableixen i tipifiquen en aquesta Llei) i les seves sancions corresponents ("seran objecte de sanció segons amb allò que estableixen les disposicions generals i comuns de la LISOS". N'hi haurà prou, doncs, amb atendre les possibles accions o omissions de la Llei 44/07 (per exemple, no formalitzar per escrit el contracte de treball, les seves pròrrogues i les variacions, *ex art. 12.2 d'aquesta norma*) per determinar l'aplicació de les sancions recollides en els termes previstos a l'art. 39 LISOS i en la quantia prescrita per l'art. 40 d'aquesta norma, amb la graduació de mínima, mitjana o màxima en atenció a la "negligència i la intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment de les advertències prèvies i requeriments de l'ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats, i si s'escau, perjudici causat i quantitat defraudada" com a circumstàncies que poden agreujar o atenuar la graduació a aplicar a la infracció comesa, *ex art. 39.2 LISOS*.

Activitat 10

La jurisprudència no accepta, sense més, que havent estat condemnades en via penal algunes persones de l'entorn de l'empresa, es produeixi la infracció del principi *non bis in idem*, si a més és sancionat administrativament l'ens jurídic com a tal. Així, la STS/CA 31 mar. 10, Ar. 2759, no aprecia la identitat subjectiva perquè, en relació amb un accident en una obra, foren condemnats els arquitectes superior i tècnic i l'encarregat general de seguretat de l'empresa. No s'aprecia identitat subjectiva perquè la responsabilitat penal ha estat exigida per la imprudència amb resultat de lesions en tant que la sanció administrativa s'imposa amb independència del resultat per falta d'adopció de mesures preventives a l'empresa.

De la mateixa manera, en el present supòsit les persones físiques, que són el gerent i els responsables de producció i de medi ambient, qualitat i prevenció, directament responsables dels mètodes de treball i dels mitjans de prevenció, i per tant de la seva absència, han estat condemnades per delictes contra els drets dels treballadors en relació amb un delictes d'homicidi per imprudència establert a l'art. 142.1 del Codi Penal, i tot això en relació amb infracció de normes de prevenció de riscos laborals (article 316 del Codi Penal), però amb referència expressa a l'article 318 per atribuir-se els fets delictius a les persones encarregades i responsables del servei, tenint en compte també el resultat produït, de mort, que ha estat l'objecte del càstig penal, mentre que la infracció administrativa es tipifica amb independència del resultat, per la manca d'adopció de mesures preventives o falta de formació dels treballadors i es fa recaure sobre l'empresa. Per això no cal apreciar identitat ni és el mateix el fonament de les sancions, requisit imprescindible per estimar la infracció del *non bis in idem* (STS/CA 12 mar. 14, Ar. 1485).

Cas pràctic

La STS 15 des. 15, Ar. 31579 assenyalava diverses qüestions d'interès relacionades amb aquest supòsit. En primer lloc, que la prescripció de les infraccions administratives (per tant, l'extinció de la responsabilitat administrativa del subjecte infractor) és qüestió d'ordre públic que pot ser apreciada d'ofici, sense necessitat d'invocació per l'interessat i sense que aquest pugui renunciar als seus efectes.

En segon terme, que el principi de supremacia de l'ordre penal (art. 133 LRJA) es basa en la impossibilitat d'imposar una doble sanció pels mateixos fets. Però aquesta articulació procedimental del *non bis in idem* no només s'orienta a impedir el resultat de la doble incriminació i càstig a un mateix subjecte per uns mateixos fets; també es pretén evitar que recaiguin eventuais pronunciaments de signe contradictori com a conseqüència de la substanciació simultània o successiva de dos procediments –penal i administratiu– atribuïts a autoritats de diferent ordre. Precisament per evitar que es dictin resolucions (judicials i administratives) contradictòries, els òrgans jurisdiccionals penals tenen atribuït amb caràcter prioritari l'enjudiciament dels fets que *prima facie* es mostrin delictius. Aquesta atribució preferent descansa en la competència exclusiva d'aquest ordre jurisdiccional pel que fa a la imposició de sancions per conductes constitutives de delictes "i no en un abstracte criteri de prevalença absoluta de l'exercici de la seva potestat punitiva sobre la potestat sancionadora de les Administracions Públiques, que troba també suport al text constitucional" (STC 177/1999, FJ 2). Per aquesta raó, la previsió continguda a l'art. 3.2 LISOS es refereix a la suspensió de l'actuació de la Inspecció de Treball prèvia a la iniciació del procediment sancionador *stricto sensu*, ja que en aquest moment ja poden detectar els indicis de criminalitat. No obstant això, també es preveu la suspensió del procediment sancionador durant la seva tramitació. En aquest cas, l'Inspector actuant "ho comunicarà per via orgànica al Cap de la Inspecció

Provincial de Treball, amb expressió dels fets i circumstàncies i dels subjectes que puguin resultar afectats”, sent el cap de la Inspecció, si considera l'eventual concurrència d'il·lícit penal, qui ho comunicui al Ministeri Fiscal (art. 5.1.2 RDSL). La prescripció garanteix, per tant, l'eficiència administrativa fixant-se en la imposició de sancions, i també atorga seguretat jurídica al subjecte infractor en tant que assegura certa continuïtat temporal entre la comissió de la infracció i la imposició de la sanció.

En tercer lloc, procedeix analitzar la paralització quan la Inspecció aixeca una acta que apunta diverses infraccions de l'empresa, es traslladen els fets a l'àmbit penal i allà no se segueixen actuacions específiques contra aquesta entitat. En aquest cas, es pot considerar que la fallida de la identitat subjectiva porta al fet que no s'havien d'haver paralitzat les actuacions administratives, ja que la intervenció del Jutjat Penal no té efecte suspensiu. Per contra, es podria entendre que la identitat subjectiva no resulta imprescindible perquè procedeixi a la detenció del procediment sancionador administratiu, amb la consegüent paralització del termini de prescripció. Doncs bé, l'art. 3.2 LISOS no contempla l'exigència de triple identitat (fets, subjectes, fonament) perquè operi la paralització del procediment administratiu sancionador. Però quan aquest precepte diu que “les infraccions puguin ser constitutives d'il·lícit penal”, cal portar la locució al seu sentit lògic i contextual. Perquè hi hagi “infraccions”, hi ha d'haver algú a qui atribuir-les, ja que “constitueixen infraccions administratives en l'ordre social les accions o omissions dels diferents subjectes responsables, tipificades i sancionades en aquesta Llei i en les lleis de l'ordre social” (art. 1.1 LISOS). La referència a l'article 7.2 del RDSL infringit difícilment podria alterar el que es vol per una norma amb rang de llei. Però és que la disposició reglamentària abona la conclusió anterior, ja que en ella hi ha repetides al·lusions a la identitat del subjecte presumptament autor d'infraccions: acta d'infracció degudament *notificada*, coneixement formal del *subjecte passiu*, actuació del *subjecte responsable*, recurs per part dels *afectats* o els seus representants. Si la norma realitza totes aquestes precisions, no pot pensar-se que resulti indiferent la identitat dels subjectes davant els quals es dirigeix la indagació penal.

Convé apuntar una línia interpretativa conciliadora o intermèdia. Així ho indica l'article 3.4 LISOS. Segons aquest, la comunicació del tant de culpa a l'òrgan judicial o al Ministeri Fiscal o l'inici d'actuacions per part d'aquests, “no afectarà els expedients sancionadors sense connexió directa amb els que siguin objecte de les eventuais actuacions jurisdiccionals de l'ordre penal”. Aquesta previsió permet examinar cada cas per tal de determinar si la indagació penal posseeix “connexió directa” amb les conductes examinades dins l'àmbit administratiu. Respecte d'alguns supòsits, serà imprescindible la identitat subjectiva, però no així en d'altres. I aquí “és evident que els fets examinats són els mateixos, que en el procediment administratiu i en el penal intervenen representants de l'empresa, que el que s'hagi acreditat davant el Jutjat Penal concorda amb allò investigat per la Inspecció, en suma, que apareix una connexió directa tan clara que la pròpia empresa va sol·licitar, en el seu dia, la suspensió del procediment administratiu sancionador” (STS 15 des. 15, Ar. 31579, FJ 4). No són aplicables ni la Llei General de Seguretat Social ni l'Estatut dels Treballadors. Perquè aquí es tracta d'exigir responsabilitat en l'àmbit del Dret Sancionador de caràcter públic i els principis en què es basen les construccions normatives (i la seva interpretació) són molt diversos. La proscripció de l'analogia o de la intel·lecció ampliatòria dels tipus sancionadors són bons exemples d'això.

Si es defensa que la disparitat subjectiva permet imposar una sanció als treballadors (penal) i una altra a l'empresa (administrativa), no hi hauria d'haver paralitzat el procediment administratiu i operarà la prescripció de les infraccions (com entén la sentència recorreguda). Si s'accepta que existeix la paralització del procediment administratiu perquè opera la prohibició de duplicitat sancionadora, ens trobarem amb la impossibilitat de sancionar l'empresa per impedir-ho a l'art. 25.1 CE. No es pot admetre que la disparitat subjectiva desplegui els seus efectes en un sentit (per permetre la paralització de l'expedient i la interrupció de la prescripció) i no ho faci en un altre (el joc de la regla *ne bis in idem*). Doncs bé, la “connexió directa” entre actuacions administratives i penals que concorre en aquest cas (amb independència que hagi estat acceptada per la mateixa empresa en el seu dia) condueix a considerar que la paralització de l'activitat sancionadora de l'Administració va ser una decisió ponderada, segons les finalitats perseguides per l'examinada supremacia de l'ordre penal. L'Administració va actuar correctament en paralitzar l'expedient; la prescripció de les infraccions va quedar paralitzada. Però recordem que l'article 3.3 LISOS disposa que l'Administració continuarà l'expedient sancionador basant-se en els fets que els tribunals hagin considerat provats “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'anomalia sorgeix, doncs, quan es reactiva l'expedient, malgrat que existeix sentència penal condemnatòria per als mateixos fets, supòsit en què opera la tan examinada prohibició de sancionar doblement (STS 15 des. 15, Ar. 31579).

Exercicis d'autoavaluació

1. c
2. d

3. No, els únics subjectes que poden cometre infraccions laborals, *ex art. 5.1 LISOS*, són els ocupadors. Els treballadors podran cometre faltes susceptibles de ser sancionades pel poder disciplinari de l'ocupador o infraccions administratives, però únicament les que estiguin expressament tipificades per la norma, en aquest cas, les relacionades amb l'ocupació, segons disposa l'art. 17 LISOS.

4. a

5. b

6. d

7. a

8. d

9. No. La sancions s'hauran de graduar en atenció a la negligència i la intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment de les advertències prèvies i requeriments de l'ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats, i si s'escau, perjudici causat i quantitat defraudada, com a circumstàncies que puguin agreujar o atenuar la graduació a aplicar a la infracció comesa, segons el que estableix l'art. 39.2 LISOS.

10. c

11. No. En la determinació normativa del règim sancionador, així com en la imposició de sancions per part de les Administracions Públiques, s'haurà de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada. Amb aquesta finalitat, es consideren especialment significatius per a la graduació de la sanció a aplicar l'existència d'intencionalitat o reiteració, la natura dels perjudicis causats i la reincidència, per comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa natura quan així hagi estat declarat per resolució ferma (art. 131.2 LRJA).

12. No. Només dir que aquest principi adquireix un menor abast dins l'àmbit administratiu que dins l'àmbit penal. No en va, el mateix precepte estableix que els procediments sancionadors respectaran la presumpció de no existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari, en una adaptació de la presumpció d'innocència dins l'àmbit administratiu (art. 137.1 LRJA).

13. a

14. b

15. Sí. De fet, només són aplicables les disposicions sancionadores vigents en el moment de produir-se els fets que constitueixen una infracció administrativa, *ex art. 128.1 LRJA*, però s'admet que aquestes disposicions produeixin efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor.

Bibliografia

- Abogacía General del Estado** (2014). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Navarra: Aranzadi.
- Aguado i Cudolá, V.** (1994). *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Civitas.
- Alarcón Sotomayor, L.** (2008). *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Iustel.
- Bacigalupo, E.** (1991). *Sanciones administrativas*. Madrid: Colex.
- Blasco Pellicer, A.** (1997). *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*. València: Tirant lo Blanch.
- Blasco Pellicer, A.** (1998). *Sanciones administrativas en el orden social*. València: Tirant lo Blanch.
- Cano Mata, A.** (1985). *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*. Madrid: Edersa.
- Carretero Pérez, A.; Carretero Sánchez, A.** (1992). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Edersa.
- Cavas Martínez, F.; Luján Alcaraz, J.** (dirs.) (2009). *Infracciones y sanciones en el orden social*. Murcia: Laborum.
- Cobo Olivera, T.** (2014). *Procedimiento administrativo sancionador tipo*. Barcelona: Bosch.
- Duréndez Sáez, I.** (2009). *El procedimiento administrativo sancionador del orden social*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- Fernández Bernat, J. A.** (2014). *Infracciones y sanciones en materia de prevención de riesgos laborales. Responsabilidad administrativa del empresario*. Granada: Comares.
- Garberí Llobregat, J.** (1989). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*. València: Tirant lo Blanch.
- Garberí Llobregat, J.** (1995). *El procedimiento administrativo sancionador*. València: Tirant lo Blanch.
- García Blasco, J.** (1989). *Infracciones y sanciones en materia laboral*. Madrid: Civitas.
- García Blasco, J.; Monereo Sánchez, J. L.** (dirs.) (2006). *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social*. Granada: Comares.
- García Gómez de Mercado, F.** (2004). *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Granada: Comares.
- González Biedma, E.** (1999). *La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*. Pamplona: Aranzadi.
- López Cumbre, L.** (2016). "Regulación desde la presunción de fraude. Un desempleo contributivo cada vez más coactivo". A: *La política y el Derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo* (pàg. 767-790). Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Martín Jiménez, R.** (2001). *Los actos administrativos laborales y su control jurisdiccional*. Madrid: CES.
- Martín-Retortillo Baquer, L.** (1973). *Las sanciones de orden público en el Derecho español*. Madrid: Tecnos.
- Monereo Pérez, J. L. et al.** (2012). *Manual de Derecho Administrativo Laboral*. Madrid: Tecnos.
- Nieto García, A.** (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Rebollo Puig, M.** (2010). *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova.

Rebollo Puig, M. (2014). “Responsabilidad de los autores y de los partícipes”, *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, (núm. 99-100, pàg. 2.527-2.546).

Sempere Navarro, A. V. (coord.) (2004). *Comentario a la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social*. Navarra: Aranzadi.

Sempere Navarro, A. V. et al. (2002). *Derecho Sancionador Público del Trabajo*. Barcelona: Colex.

Suay Rincón, J. (1989). *Sanciones administrativas*. Bolonya: Publicaciones del Real Colegio de España.

Valverde Asencio, A. J. (1996). *La responsabilidad administrativa del empresario en la relación laboral*. Madrid: Civitas.

