

Aspectes generals del dret administratiu sancionador

Lourdes López Cumbre

PID_00209868

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: una consecució sistematitzadora de les infraccions i sancions en 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	34
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 <i>dies a quo</i>	39
4. Principis de la potestat sancionadora de les administracions públiques	42
4.1. Consideracions generals entorn dels 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	52

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	71
Exercicis d'autoavaluació	71
Solucionari	74
Bibliografia	77

Introducció

El compliment de la legislació laboral ha estat objecte de preocupació 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 l'aplicació normativa correcta en constitueix una bona mostra. Però resultava necessària una norma que reunís aquesta capacitat sancionadora de l'Administració laboral a fi d'aconseguir més operativitat tant en la funció tuteladora com en la seguretat jurídica dels administrats. Amb aquest objectiu neix la Llei d'infraccions i sancions de l'ordre social actual (i la seva antecessora de 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 en l'àmbit de les relacions laborals.

La norma es troba condicionada, almenys, per tres elements jurídics. El primer, l'existència d'una normativa general sobre imposició de sancions en l'àmbit administratiu regida, bàsicament, per la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú; la segona, la preexistència d'una sèrie de principis aplicatius en l'àmbit administratiu i penal que s'imposen així mateix en l'ordre social; i la tercera, el desenvolupament reglamentari que s'ha procedit a efectuar en l'àmbit laboral i que completa la regulació legal establerta.

Amb tot, i a diferència del que va succeir en èpoques passades no gaire remotes, la Llei d'infraccions i sancions de l'ordre social recull tots els elements configuradors tant de les infraccions com de 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 cadascun, la reincidència en la conducta infractora, la prescripció d'infraccions i sancions i, sobretot i abans de 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 per mitjà de l'anàlisi dels principis generals que regeixen en l'àmbit de les administracions públiques sobre les infraccions i sancions i dels principis que en guien l'actuació.

A tal fi s'analitzen, amb caràcter general, la potestat sancionadora de les administracions públiques i el *ius puniendi* de l'Estat, els poders infraestatals i supraestatals que participen en aquesta potestat i la funció preventiva i punitiva de la sanció. En 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 a 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 de 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 desenvolupament 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 l'aplicació particular 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 hi pot haver entre la potestat penal i la potestat administrativa o, en fi, el principi de proporcionalitat o l'adequació en 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 per mitjà d'una anàlisi exhaustiva de les infraccions que poden ser comeses en aquest àmbit i de les sancions que s'imposen en tal cas.
2. Un coneixement del llenguatge tecnicojurídic 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'ús d'una bibliografia bàsica i especialitzada en la matèria.
8. El desenvolupament d'una capacitat analítica, de relació, de síntesi i d'expressió per mitjà 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

L'article 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 pot ser sancionada per l'Administració, si bé amb el límit que recull l'article 25.3 CE, ja que "l'Administració civil no pot imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat".

Aquesta atribució a les administracions públiques del *ius puniendi* representa 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, i s'estenen a la sanció administrativa les mateixes garanties que regeixen en el procés penal per a les sancions d'aquesta naturalesa. Un reconeixement, insòlit en la història del constitucionalisme espanyol, atès que cap Constitució espanyola des de 1812 no 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 (Parada, 1982, pàg. 20). Potser el creixent intervencionisme estatal, necessitat de més immediatesa i eficàcia, impedia defensar un sistema judicialista pur pel que fa a la potestat de sancionar, i calia permetre la participació de l'Administració (Rey, 1990, pàg. 45).

Però la potestat sancionadora de l'Administració és tan antiga com aquesta última, i de fet sempre hi ha imperat 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 que la potestat sancionadora de l'Administració forma part, 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 representen més que simples manifestacions concretes d'aquest últim. Es crea així un sistema pu-

Referències bibliogràfiques

- J. R. Parada Vázquez (1982). "Evolución y constitucionalización de las infracciones administrativas". *Poder Judicial*, (núm. 4).
- S. del Rey Guanter (1990). *Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

nitiu 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.

Per aquest motiu l'article 25 CE estableix els límits a una capacitat que no s'ha de regir 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 administrativa, el de la seva juridificació.

"No se trata de devolver a los jueces potestades indebidamente detentadas por la Administración sino conseguir que ésta ofrezca en su ejercicio las mismas garantías que los jueces y procesos judiciales."

Nieto García (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (pàg. 50). Madrid: Tecnos.

Qualsevol norma jurídica té com a objectiu el compliment, ja que, en cas contrari, generarà una sanció. El títol X de la LRJA regula els principis bàsics als quals se sotmet l'activitat sancionadora de l'Administració i els drets corresponents que tals principis deriven per als ciutadans. I, així, per tal com l'article 25 CE considera de manera conjunta els il·lícits penals i els administratius, es tracta que tots dos se subjectin a principis d'identitat bàsica, "especialment quan el camp d'actuació del dret administratiu ha anat recollint tipus de precedents injusts del camp penal no subsistents en aquest amb vista al principi de mínima intervenció" ("Exposició de motius", LRJA).

Entre aquests principis en destaquen dos: el de legalitat, pel qual el poder legislatiu ha de fixar els límits de l'activitat sancionadora de l'Administració, i el de tipicitat, com a manifestació palmària de seguretat jurídica, a més d'altres d'importants, com el de presumpció d'innocència, informació, defensa, responsabilitat, proporcionalitat, interdicció de l'analogia, etc.

De conformitat amb l'article 129.1 LRJA, només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals 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, i s'afegeix a la capacitat sancionadora dels tribunals de justícia la potestat sancionadora de l'Administració.

Però, a diferència del *ius puniendi* penal, el *corpus iuris* del qual es troba en el Codi penal, la potestat sancionadora de l'Administració manca d'una llei general sobre infraccions i sancions administratives, i cal atendre a cada regulació especial, en el nostre cas la continguda en la LISOS. Únicament el recurs al títol IX de la LRJA (arts. 127 i 138) i al RD 1398/93, 4 ag., BOE, 9, pel qual

s'aprova el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora (d'ara endavant, RD 1398/93) podria servir com a referència d'una actuació general en aquesta matèria.

Dret penal o dret públic estatal

Aquesta subordinació de la potestat sancionadora de l'Administració al Dret penal ha estat criticada per la doctrina administrativista per considerar que el millor seria 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 menyspreu de 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, es demana una Llei general d'infraccions i sancions administratives a l'estil de les que regeixen en països com Alemanya o Itàlia. En contrast, sí que s'opta per modificar amb freqüència el Codi penal o per regular de manera sectorial els aspectes sancionadors de l'Administració. I és en aquesta línia en la qual cal emmarcar i entendre la LISOS com a norma general sobre infraccions i sancions destinada a regular la potestat sancionadora de l'Administració laboral.

Les infraccions administratives, igual que les penals, han de ser típiques, antijurídiques, culpables i punibles. Conducta típica és aquella que està prevista i descrita com a tal en la norma. L'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 es pugui atribuir a l'autor a títol de dol o culpa. I, finalment, la punibilitat implica la possibilitat d'imposar un càstig com a resultat de la conducta antijurídica.

De tot això es tradueix 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, i és nul·la en cas contrari; i
- c) per a imposar-la cal 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.

Article 130.1 LRJA

Per aquest motiu només poden "ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que resultin responsables d'aquests fets i tot a títol de simple inobservança".

Convé advertir, no obstant això, que també hi cap la responsabilitat solidària o subsidiària en els fets, *ex* article 130.3 LRJA. A tal fi 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 omissiva el converteix en cooperador, ja que

l'incompliment de l'obligació legal de prevenir la infracció deriva en responsabilitat atès que, com a garant, de manera dolosa o culposa, ha omès l'obligació d'adoptar les mesures necessàries per a evitar la infracció.

1.2. Potestat sancionadora i poders administratius infraestats i supraestats

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, si bé és cert que la legislació penal és inaccessible 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 i donen compliment al que es preveu en l'article 127.1 LRJA, en virtut del qual "la potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan hagi estat expressament atribuïda per una norma amb rang de llei".

STC 87/85, FJ8

Per aquesta raó, el Tribunal Constitucional no ha dubtat a admetre que "las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencias sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio".

L'única cosa exigible és que la norma sancionadora autonòmica s'atingui al que es disposa en l'article 149.1.1 CE, de manera que no pot introduir tipus ni preveure sancions que difereixin, sense fonament jurídic raonable, dels ja recollits en la legislació aplicable a tot el territori.

En aquest sentit, l'article 48 LISOS regula la competència de l'Administració General de l'Estat (art. 48.1) però també assenyala que

Article 48.6 LISOS

"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, l'exerceixen els òrgans i amb els límits de distribució que determini cada comunitat autònoma".

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 de l'execució de legislació laboral, assumible per les comunitats autònomes, es troba la d'inspeccionar o vigilar-ne l'aplicació " y, en su caso, sancionar los correspondientes incumplimientos empresariales " (STC 249/88, 20 des., FJ 1).

D'això 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 dins de les competències de les comunitats autònomes.

STC 249/88, FJ 2

“La regulación de esta materia es legislación laboral, desarrollo del art. 57 ET y, por tanto, competencia exclusiva del Estado. No corresponde en ningún caso a la Comunidad Autónoma establecer la graduación de las sanciones en función de las infracciones cometidas”.

Pel que fa al règim de la Seguretat Social, i com que l'Estat té competència exclusiva, *ex* article 149.1.17 CE, sobre la legislació bàsica i el règim econòmic de la Seguretat Social, sense perjudici de l'execució dels seus serveis fet 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 manquen de competències executives i, per tant, sancionadores, mentre sí en poden tenir en la resta de matèries referides a la Seguretat Social si haguessin assumit la gestió corresponent (STC 51/06).

STC 195/96, FJ 8

Per aquest motiu s'admet la “potestad sancionadora autonómica para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social así como para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir tales como la inscripción, afiliación, altas y bajas, reservando, por el contrario, al Estado, como propia de su competencia en materia de régimen económico, la potestad sobre aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes”.

Mereix un esment especial en aquest apartat la capacitat sancionadora de la Unió Europea. Si s'al·ludeix 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 tal 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. I, no obstant això, l'article 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 poden atribuir al Tribunal de Justícia una competència jurisdiccional plena respecte de 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 revisió jurisdiccional d'aquestes.

És dubtós el rebuig a la capacitat normativa de les directives quant a l'establiment de sancions, ja que l'article 183 (antic 87) estableix la possibilitat que aquestes garanteixin "l'observança de les prohibicions esmentades en els articles 85.1 i 86 mitjançant l'establiment de multes i multes coercitives", i la veritat és que molts aspectes queden sense concretar encara en les normes comunitàries. Així, qui té legitimació normativa, si 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 dels òrgans comunitàries. La producció de normes de contingut sancionador està legitimada degudament pels tractats, la qual cosa, des del punt de la legalitat, no ofereix cap 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.

STJCE 29 des. 92, Comissió envers República Hel·lènica

En aquest punt, el Tribunal de Justícia ha entès que "la Comunidad tiene ciertamente competencia genérica para establecer sanciones administrativas, pero únicamente en el marco de la teoría de los poderes implícitos, es decir, en la medida en que esté justificada su utilidad y adecuación a la aplicación efectiva de su normativa".

Activitat 1

La senyora Marianela era beneficiària d'una prestació per desocupació. El dia 9 d'abril de 2014 no acudeix a renovar la seva targeta com a demandant d'ocupació. Mitjançant resolució administrativa de 28 de maig de 2014, i amb 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 a sancionar la falta lleu consistent en la no-renovació de la demanda d'ocupació correspon a l'Administració de la comunitat autònoma i no a l'entitat gestora. És escaient aquesta nul·litat?

1.3. Sanció administrativa: funció preventiva o punitiva

En termes generals, la sanció representa tota conseqüència jurídica negativa que sorgeix per incompliment d'un deure normatiu. En concret, la sanció administrativa es defineix com " cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora " (Suay, 1989, pàg. 55). 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'article 25.3 CE i amb traducció legal en l'article 131.1 LRJA.

Encara que poden ser privades, es tracta de conseqüències imposades per una autoritat pública bé per mitjà de la jurisdicció penal o d'un òrgan administratiu. El conjunt de normes juridicopúbliques reguladores de les sancions

Referència bibliogràfica

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

que imposen els òrgans públics, ja d'ofici o a instàncies de part, es denomina *dret administratiu sancionador*. Per mitjà d'aquest, es pretén garantir un deure d'obediència a la norma imperativa que adquireix rellevància jurídicopública, en haver-hi 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.

D'acord amb el Tribunal Constitucional, per a determinar si una conseqüència jurídica té o no caràcter punitiu caldrà atendre, abans de res, a la funció que té encomanada en el sistema jurídic. Si té una funció repressiva i amb aquesta es restringeixen drets com a conseqüència d'un il·lícit, caldrà considerar 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 onerosa.

STC 48/03, FJ 6

"No basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de establecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con estas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo."

És la funció repressiva, retributiva o de càstig la que 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 així tant una funció preventiva com punitiva. No obstant això, la finalitat de la sanció no és reparar el dany originat per l'incompliment, que és l'objectiu a què es destina la indemnització. Tant la sanció administrativa com la penal persegueixen el mateix efecte d'exemplaritat i repressió de conductes –no la indemnització del dany produït–, si bé la intervenció penal representa per al legislador la *ultima ratio* punitiva. Per aquest motiu la quantia de les sancions administratives no es destina al rescabament del perjudici sinó que es concep com un ingrés dins de les arques públiques.

Amb tot, l'article 130.2 LRJA disposa que les responsabilitats administratives que es derivin del procediment sancionador han de ser compatibles amb l'exigència a l'infractor de la reposició de la situació alterada per aquest al seu estat originari, i també amb la indemnització pels danys i perjudicis causats que podran ser determinats per l'òrgan competent. En aquest cas, cal comunicar-ho a l'infractor, per a satisfacció seva en el termini que es determini, i llavors queda, en cas de no fer-se així, expedida la via judicial corresponent.

Si es considera com a referència la sanció penal, aquesta última respon, com és sabut, 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 a satisfer els interessos generals de la comunitat, com la resta de funcions administratives.

Amb tot, aquesta distinció no té una naturalesa ontològica quan s'observa que, en algunes matèries (succeeix, per exemple, en 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.

D'altra banda, la sanció penal la imposa l'autoritat judicial penal per mitjà d'un procés judicial penal, mentre que la sanció administrativa la imposa l'autoritat administrativa per mitjà d'un procediment administratiu. És més, en tots dos casos, els principis aplicatius són idèntics, si bé amb alguns matisos en el dret administratiu sancionador. I, així, la sanció necessita uns elements configuradors, a saber, un subjecte amb potestat per a la imposició, un contingut punitiu o de càstig i un destinatari d'aquest. El seu fonament el constitueix un comportament prohibit per l'ordenament jurídic, prèviament establert i amb una definició precisa.

Però, al marge de les raons històriques que puguin justificar aquesta dualitat entre sanció penal i administrativa, la veritat és que el Tribunal Constitucional ha efectuat una interpretació més realista, tal com precisa la sentència següent.

STC 77/83, FJ 2

"La conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la administración de justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados."

Una afirmació que, almenys en l'ordre social, només es compleix, atès que, si bé és cert que la ITSS se situa més prop dels fets infringits i pot valorar la conveniència sobre la imposició d'una sanció, no és aquesta qui resol sinó l'autoritat laboral competent, allunyada en principi d'aquella realitat. Amb un avantatge concloent i que consisteix a garantir la independència de l'òrgan sancionador, desvinculat dels fets sancionables.

Activitat 2

Comenta la relació entre aquests dos preceptes constitucionals:

Article 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 pot imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat".

Article 17

"1. Tota persona 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 previstos en la llei".

2. Llei d'infraccions i sancions de l'ordre social i antecedents normatius

2.1. Els orígens del dret sancionador laboral

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 el RPSL (diferents a la LRJA i al RD 1398/93). El dret del treball i de la Seguretat Social es concep 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.

És l'article 58 ET el que determina que els treballadors puguin ser sancionats per la direcció de les empreses en virtut dels seus incompliments laborals. Tot això es fa d'acord amb la graduació de faltes i sancions que s'estableixin en les disposicions legals o en el conveni col·lectiu que resulti d'aplicació. En tot cas, la valoració de les faltes i les corresponents sancions imposades per la direcció de l'empresa ha de sempre revisable davant la jurisdicció competent. Si es tracta de 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.

Article 58.3 ET

En tot cas, no es poden imposar 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".

La intervenció de la negociació col·lectiva en aquest punt pot resultar sorprenent, atès que 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 aquest en el qual no cal incidir aquí per excedir-se de l'objecte d'anàlisi– pot explicar aquesta remissió. Com ho expliquen els seus antecedents normatius, atès que en el passat més recent les reglamentacions de treball i les ordenances laborals contenien la graduació de faltes i sancions en l'àmbit laboral. En l'actualitat, la pràctica negociadora en aquest sentit sol ser prolífica i els Convenis Col·lectius recullen un elenc de conductes punibles, i determinen l'incompliment laboral en què pot incórrer el treballador, amb atenció especial a la peculiaritat del sector o de l'empresa en el qual es desenvolupa l'activitat laboral.

Sancions del conveni col·lectiu

Les sancions més freqüents del conveni col·lectiu 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 cap altra que l'acomiadament.

Però és necessari introduir un element d'anàlisi determinant. Tot això s'emmarca dins del poder disciplinari de l'ocupador i pertany més a l'àmbit sancionador privat que a l'espai públic que es desenvolupa en aquest mòdul. I, tot i que convé subratllar que l'article 58 ET considera incompliment –i, per tant, infracció– la vulneració del que es preveu en 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 aborda 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.

El primigeni ET (1980) també contenia un precepte dedicat a la regulació de les infraccions laborals (el seu article 57). El seu desenvolupament el va dur a terme el 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, Ar. 6647, declararia nul aquest reglament en estimar-lo contrari als principis constitucionals de legalitat i tipicitat, d'acord amb l'exigència ja subratllada per la STC 77/83.

Article 57 ET

1. Són infraccions laborals dels empresaris les accions o omissions contràries a les disposicions legals en matèria de treball. Tals infraccions han de ser conegudes i sancionades, mitjançant l'expedient administratiu adequat, per l'autoritat laboral o Consell de Ministres, si escau.
2. Les sancions es graduen segons 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 sancionen amb multa, a proposta de la Inspecció de Treball, dels delegats provincials del Ministeri de Treball, fins a cent mil pessetes; del Director General competent per raó de la matèria, fins a cinc-centes mil pessetes; del Ministeri de Treball, fins a dos milions de pessetes, i del Consell de Ministres, a proposta del de Treball, fins a quinze milions de pessetes.
4. El Govern, quan concorrin circumstàncies d'excepcional gravetat en les infraccions referides a la seguretat del treball, podrà acordar la suspensió de les activitats laborals per un temps determinat o, en cas extrem, el tancament del centre de treball corresponent, sense perjudici, en tot cas, del pagament del salari o de les indemnitzacions que hi escaiguin i de les mesures que es puguin arbitrar per a la garantia.

Amb la finalitat de salvar totes aquestes reticències constitucionals, s'aprova la Llei 8/88, 7 abr., BOE, 15, predecessora de la que està en vigor actualment. Per mitjà d'aquesta s'intentaria racionalitzar l'amalgama de normes de diferent rang i grau d'antiguitat que configuraven fins aquest moment el dret administratiu sancionador de l'ordre social. Per a eludir qualsevol tatxa d'inconstitucionalitat, la llei es va redactar de manera precisa tant en la delimitació i configuració dels 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 en 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, i establir-hi els tipus i sancions" enunciat en l'ET/80. Amb això es donava compliment als principis de legalitat i tipicitat, i s'instaurava així mateix el principi de proporcionalitat per mitjà de la previsió de criteris de graduació de sancions juntament amb mesures d'advertiment i recomanació envers els administrats. També la concentració normativa afectaria el procediment sancionador amb un règim jurídic únic de la potestat sancionadora en l'ordre social.

Però aquesta norma tampoc no aconseguiria plenament els seus objectius inicials i tornaria a ser objecte d'intervenció del Tribunal Constitucional en la seva STC 195/96. Amb aquest pronunciament el Tribunal exigeix al legislador "respeto y clarificación del orden de competencias en beneficio de la seguridad jurídica, imprescindible en materia sancionadora " (FJ 3). El retret manifestat es basava, entre 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, i això dificultava 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) optaria 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 que condueixen el Tribunal a declarar la inconstitucionalitat d'alguns dels preceptes de la norma reguladora de les infraccions i sancions en l'ordre social, llavors aquesta queda *de facto* invalidada en els seus objectius sistematitzadors, i la sentència recomanant al legislador "reelaborar la ley impugnada, si lo estima conveniente " (FJ 3). Un consell assumit pel Parlament, que va autoritzar 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, va intentar pal·liar i, si escau anul·lar, tots aquests defectes. I, així, totes les normes aprovades amb posterioritat que necessitin modificar el seu quadre d'infraccions i sancions han d'incorporar una reforma de la LISOS per a mantenir-la com a àmbit regulador únic de referència. Una pretensió que, en terme generals, es compleix fins al moment present, amb algunes excepcions.

Entre la LISOS/88 i la LISOS vigent s'aprova RD 396/96, 1 mar., BOE, 2 abr., això és, 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 en la LRJA. Però en

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, i s'aproven normes que contenen aquesta regulació i que es diversifiquen segons les matèries tractades (prevenció de riscos laborals, desocupació, empreses de treball temporal, etc.). Es tornava així a cometre els mateixos errors que en etapes passades, i s'acusa a aquesta regulació la falta d'homogeneïtat tan injuriada pel dret social sancionador administratiu. Una cosa que el reglament esmentat no va poder evitar, i al qual es destinaria la voluntat del legislador amb l'aprovació de la nova –vigent– LISOS.

Activitat 3

Compareu l'article 57 de l'Estatut dels Treballadors de 1980 amb l'article 58 de l'Estatut vigent:

Article 57 ET/80

"Són infraccions laborals dels empresaris les accions o omissions contràries a les disposicions legals en matèria de treball. Tals infraccions ha de ser conegudes i sancionades mitjançant l'expedient administratiu oportú, per l'autoritat laboral o Consell de Ministres, si escau."

Article 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 s'estableixin en les disposicions legals o en el conveni col·lectiu que sigui aplicable."

2.2. La Llei d'infraccions i sancions de l'ordre social: una consecució sistematitzadora de les infraccions i sancions en l'àmbit laboral

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.

A tal fi, la LISOS s'estructura en vuit capítols diferents, dividits, al seu torn, en seccions i subseccions, i finalitza amb tres disposicions addicionals, una de derogatòria i una altra de final:

- En el capítol primer es recullen les disposicions generals, es conceptua 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).
- Els capítols segon al cinquè es dediquen a tipificar 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, MA-TEPS, col·laboració en la gestió, etc., en arts. 20 a 32).
 - En el capítol quart es recullen les infraccions en matèria de moviments migratoris i treball d'estrangers (arts. 33 a 37).
 - I, en fi, el capítol cinquè tipifica les infraccions que es cometen en les societats cooperatives (art. 38).
- Per la seva banda el capítol sisè es deté en les responsabilitats i sancions i conté les normes generals sobre sancions a empresaris i una sèrie de normes específiques en diferents àmbits (arts. 39 a 47).
 - Així mateix el capítol setè assenyala una sèrie de disposicions comunes en la determinació de competències, l'actuació d'advertiment i recomanació d'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 (que deroga, íntegrament i entre altres, la LISOS/88) i una de final (per a reconèixer la competència legislativa exclusiva de l'Estat en dictar la norma) completen aquest quadre normatiu.

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

El Reglament, centrat en la regulació del procediment i dels expedients liquidatoris 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,
- en el capítol cinquè es reconeixen unes normes específiques,
- en el sisè 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 Seguretat Social i de treballadors autònoms sol·licitants o beneficiaris de la prestació per cessament d'activitat, el capítol 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 capítol vuitè.

L'aprovació de la LISOS permetrà prevaler les seves disposicions legals sobre aquestes altres reglamentàries, de manera que aquestes últimes romanen 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

Constitueixen infraccions administratives en l'ordre social, *ex* article 1 LISOS, les accions o omissions dels diferents subjectes responsables tipificats i sancionats en la LISOS i en les lleis de l'ordre social.

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

Redacció que 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 han d'haver estat establerts prèviament per la llei a fi de complir amb la seguretat jurídica consagrada en l'article 9.3 CE.
- En tercer terme, cal la instrucció d'un procediment prèviament establert, i no és possible sancionar sense conformar l'expedient.
- 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 sancions corresponents en l'ordre social per mitjà de la concreció de les conductes que originen tant la infracció com la sanció. Per això, en reconèixer l'article 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 al seu contingut propi i no al d'una altra llei o lleis diferents.

Les infraccions laborals –un tipus concret dins de 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 temporal i d'inserció sociolaboral, tipificades i sancionades de conformitat amb la LISOS (art. 5.1. LISOS).

Sense perjudici d'altres consideracions, convé destacar que es considera infracció administrativa i, per tant, cal la imposició de sancions quan es transgredeixen normes d'origen convencional i no solament de naturalesa legal o reglamentària. Això significa que les obligacions sorgides de l'acord entre privats formalitzat en el conveni col·lectiu, a més d'altres conseqüències ja apuntades amb anterioritat en relació amb el poder disciplinari de l'ocupador, poden derivar en sancions públiques. Aquesta possibilitat no ha de ser confosa amb la que s'incloua en 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 feia fallida obertament el principi de legalitat, amb independència del contingut d'aquesta. Un espai estrictament públic com és la potestat sancionadora de l'Administració quedava a l'arbitri de subjectes privats negociadors del conveni col·lectiu, i s'alterava 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 el que es prevegi en la LISOS com a infracció laboral pot 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 en les societats europees les accions o omissions dels diferents subjectes responsables contràries a la llei sobre implicació dels treballadors en 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 subscrits segons la llei o a les disposicions esmentades, i a les clàusules normatives dels convenis col·lectius que complementen els drets reconeguts en aquestes, tipificades i sancionades de conformitat amb aquesta llei (art. 5.3 LISOS).

Les infraccions es qualifiquen com a lleus, greus i molt greus en atenció a la naturalesa de l'haver d'infringit i l'entitat del dret afectat, *ex article 1.3 LISOS*.

Aquesta classificació en graus implica 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 en factors més específics de la conducta (dret afectat, deure i obligació del subjecte, resultat, etc.). I, així, la infracció lleu atén a l'escassa entitat de deure incomplert o al fet que el resultat de la infracció no ha produït un perjudici oneros, la infracció greu representa una entitat suficient per a generar la sanció, i la infracció molt greu respon a la gravetat del dret violat o del resultat produït.

Exemples d'infraccions lleus, greus i molt greus

Només a títol d'exemple –atès que el seu desenvolupament correspon a altres blocs d'aquests materials–, dins 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 es concretarà en una infracció molt greu l'impagament i els retards reiterats en el pagament del salari deguts (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 falta de neteja del centre de treball, de la qual no es derivi risc per a la integritat física o 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 fer-ne el 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 paraitzar ni suspendre de manera immediata, a requeriment de la ITSS, els treballs que es facin sense observar la normativa sobre prevenció de riscos laborals i que, segons el parer de la ITSS, impliquin l'existència d'un risc greu i imminent per a la seguretat i salut dels treballadors o reprendre els treballs sense haver esmenat prèviament les causes que en van motivar la paralització (art. 13.3 LISOS).

Hi ha, així mateix, infraccions específiques per obstrucció a la tasca inspectora. En efecte. La ITSS, de conformitat amb el que es preveu en els articles 17.2 del Conveni 81 OIT i 22.2 del Conveni 129 OIT, pot advertir i aconsellar en lloc d'iniciar un procediment sancionador, quan les circumstàncies del cas així ho aconsellin i sempre que no es derivin danys ni perjudicis directes als treballadors.

Però, si s'obstrueix la seva tasca, es pot incórrer en una sèrie d'infraccions específiques, tipificades per l'article 50 LISOS. Es qualifiquen com a lleus, greus i molt greus les infraccions per obstrucció a la tasca inspectora. Aquesta qualificació dependrà de la naturalesa del deure infringit i de l'entitat i conseqüències de l'acció o omissió obstructora sobre l'actuació de la ITSS.

Exemples d'infraccions per obstrucció a la tasca inspectora

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, tenen encomanades la ITSS, són constitutives d'obstrucció a la tasca inspectora i es qualificaran com a 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 al centre de treball de la ITSS i també la negativa a identificar-se o a identificar o donar raó de la seva presència sobre les persones que es trobin en aquest centre fent qualsevol activitat. Per contra, s'estimen com a infracció lleu les que impliquin un mer retard en el compliment de les obligacions d'informació, comunicació o compareixença, per exemple. En tot cas, si ho considera necessari, la ITSS pot recaptar de l'autoritat competent o dels seus agents l'auxili oportú per al desenvolupament normal de les seves funcions.

Mereixen, finalment, una especial consideració les infraccions en matèria de Seguretat Social, a la regulació de la qual es destina el capítol III de la LISOS (arts. 20 a 32 LISOS). Es consideren infraccions en matèria de Seguretat Social les accions i omissions dels diferents subjectes responsables als quals es refereix l'article 2.2. sempre que siguin contràries a les disposicions legals i reglamentàries que regulen el sistema de la Seguretat Social, tipificades i sancionades com a tals per aquesta llei. A l'efecte de la LISOS s'assimilen les infraccions i sancions en matèria de Seguretat Social les produïdes respecte d'altres cotitzacions que recapti així mateix el sistema de Seguretat Social (art. 20.2 LISOS).

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

Aquí les infraccions poden ser comeses per empresaris, 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 MATEPS (arts. 27 a 29) i per les empreses que col·laboren voluntàriament en la gestió (art. 30). A diferència d'altres àmbits en els quals únicament es considera infractor l'ocupador (relacions laborals o prevenció de riscos laborals) o en què la presència dels treballadors com a infractors és més excepcional (ocupació), en aquest cas, el treballador –com a part integrant de la relació jurídica de la Seguretat Social– i el beneficiari de les prestacions del sistema adquireixen una atenció especial, i les seves infraccions es tipifiquen i graduen en lleus¹, greus² o molt greus³.

⁽³⁾Per exemple, actuar fraudulentament amb la finalitat d'obtenir prestacions indegudes o superiors a les que corresponguin o perllongar-ne indegudament el gaudi mitjançant l'aportació de dades o documents falsos, de conformitat amb el que es disposa en l'article 26.1 LISOS.

Algunes d'aquestes conductes poden derivar en responsabilitats penals si es troben dins dels delictes tipificats en els articles 307, 307 bis i 307 ter del Codi penal, previstos dins del títol XIV d'aquest codi en relació als delictes contra la hisenda pública i contra la Seguretat Social. Expressió, tant la regulació administrativa com la penal, de la tutela especial que el legislador proporciona a un sistema com la Seguretat Social, bé jurídic de naturalesa pública.

Vegeu també

Les infraccions en matèria de Seguretat Social s'analitzen en el subapartat 3.2.

⁽¹⁾Per exemple, no facilitar a l'entitat corresponent o a l'empresa les dades necessàries per a la seva afiliació, *ex* article 24.1 LISOS.

⁽²⁾Per exemple, efectuar treballs per compte propi o aliè durant la percepció de prestacions quan hi hagi incompatibilitat legal o reglamentàriament establerta, *ex* article 25.1 LISOS.

Activitat 4

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

- a) La utilització en frau de llei dels contractes de durada determinada.
- b) La negativa empresarial a informar al treballador per escrit sobre els elements essencials del seu contracte.
- c) El rebuig a contractar un auxiliar de vol per estar afiliat a un sindicat d'ideologia revolucionària.

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

Amb caràcter general, l'article 130 LRJA disposa que només poden ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques "i jurídiques" que resultin responsables dels mateixos fets i tot a títol de simple inobservança. En aquesta mateixa línia, l'article 2 LISOS disposa que són 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 en la LISOS. Amb més precisió, l'article 3.1 RPSL assenyala com a subjectes responsables els qui puguin resultar imputats segons el que s'ha fixat en la LISOS, en la Llei ordenadora de la ITSS i en qualsevol altra llei 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 tal que els qui incorren en l'il·lícit administratiu són responsables d'aquest, com a subjecte que ha de complir la sanció imposada.

De fet, cal imputar una infracció a diversos subjectes si intervinguessin en l'il·lícit administratiu, bé per resultar coautors en la seva comissió per acció o omissió, bé per haver-hi una relació associativa que estén la seva obligació legal l'incompliment de la qual genera la infracció. Es tracta d'una infracció amb diversos partícips en la seva comissió, cosa que hauria d'originar una sanció per cada infractor. No obstant això, de vegades, el legislador imposa una responsabilitat solidària, i obliga l'Administració a incoar un expedient amb tots els infractors però a imposar el pagament de la sanció tan sols 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 coobligats es troba en l'article 130.3 LRJA quan una disposició legal obliga conjuntament diverses persones, i en aquest cas respondran totes de manera 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 és sabut, que únicament ope-

rarà en els casos en què qui estigui obligat principalment no sigui capaç de fer front al compliment. Es generen així dos patrimonis sobre els quals es pot actuar en cas d'incompliment.

Doncs bé, la LISOS preveu supòsits en els quals autor i responsable poden no coincidir, i es reproduïx la regulació laboral sobre responsabilitat solidària.

De fet, l'article 42 LISOS no fa sinó recordar que les infraccions al que es disposa en els articles 42 a 44 ET determinaran la responsabilitat dels empresaris afectats en els termes establerts per aquests preceptes.

Atenent a aquesta regulació, l'empresari que contracti o subcontracti amb altres la realització d'obres o serveis corresponents a l'activitat haurà de comprovar que el contractista es troba al corrent en el pagament de les quotes a la Seguretat Social. En cas contrari, l'empresari principal respondrà solidàriament, durant els tres anys següents a la terminació de l'encàrrec, de les obligacions concretes en l'àmbit de la Seguretat Social durant el període de vigència de la contracta. Si es tracta d'obligacions de naturalesa salarial respondran solidàriament durant l'any següent a la finalització de l'encàrrec.

De la mateixa manera, si es produïx la cessió il·legal de treballadors a la qual es refereix l'article 43.2 ET, els empresaris, cedent i cessionari, hauran de respondre solidàriament de les obligacions concretes amb els treballadors i amb la Seguretat Social, sense perjudici de les altres responsabilitats, incloent-hi les penals, que escaiguin per aquest actes.

Finalment, el canvi de titularitat d'una empresa, d'un centre de treball o d'una unitat productiva autònoma obligarà el nou empresari, *ex* article 44.1 ET, a subrogar-se en els drets i obligacions laborals i de Seguretat Social de l'anterior. Per aquest motiu, tant cedent com cessionari responen solidàriament durant tres anys de les obligacions nascudes amb anterioritat a la transmissió i que no hagin estat satisfetes. També seran responsables solidaris de les obligacions nascudes amb posterioritat a la transmissió, quan la cessió sigui declarada delictiva, *ex* article 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 es disposa en l'article 16.3 LEET. En atenció a aquest, l'empresa usuària ha de respondre subsidiàriament de les obligacions salarials i de Seguretat Social concretes amb el treballador durant la vigència del contracte de posada a disposició i també de la indemnització econòmica derivada de l'extinció del contracte de treball. Aquesta responsabilitat és solidària en cas que el contracte s'hagi subscrit incomplint el que es disposa en la LEET.

Aquest esquema es trasllada així mateix 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'article 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 en els centres de treball de l'empresa principal, sempre que la infracció s'hagi produït al centre de treball d'aquest 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 en tot el que està relacionat amb la protecció de la seguretat i la salut dels treballadors, i també del recàrrec de prestacions econòmiques del sistema de Seguretat Social que es puguin fixar, en cas d'accident de treball i malaltia professional que tingui lloc al seu centre de treball durant el temps de vigència del contracte de posada a disposició, i en sigui la causa la falta de mesures de seguretat i higiene. Els pactes que tinguin per objecte l'elusió, en frau de llei, de les responsabilitats establertes, seran nuls i no produiran cap efecte.

A més del que s'ha indicat i ja de manera específica, l'article 2 LISOS incorpora una llista de fins a catorze apartats en els quals 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 altres, són subjectes responsables els empresaris, treballadors per compte propi o aliè o assimilats, perceptors i sol·licitants de les prestacions de Seguretat Social, les MATEPS 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, ocupació 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* article 2.1 LISOS. Per tant, i almenys en l'àmbit de la relació laboral, no pot ser responsable d'una infracció el treballador.

Aquesta afirmació requereix un aclariment. Quan l'article 5 LISOS rubrica les infraccions laborals està incloent tant les que ho són a nivell general com aquelles que es tipifiquen en matèries concretes (infraccions laborals en matèria de prevenció de riscos, article 5.2, o infraccions laborals en matèria de dret d'implicació dels treballadors en les societats europees, article 5.3). Doncs bé, només en relació a les que no es refereixen a cap matèria específica es pot

admetre la responsabilitat exclusiva de l'empresari (art. 5.1), i la resta es descriuen amb l'expressió "subjectes responsables", que identifica els autors de l'acció o omissió en cada cas concret.

Per aquest motiu es consideren infraccions laborals, en virtut del que disposa l'article 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 quals únicament poden ser responsables els empresaris de la relació laboral són les contingudes en els articles 6 a 8 LISOS.

En aquest punt assoleix una dificultat especial la condició d'ocupadora de les administracions públiques, ja que, essent subjecte infractor, també seria subjecte sancionador. No obstant això, algunes normes preveuen procediments específics per al compliment de les conductes infractores de l'Administració, com ocorre 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 en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat). Per això, l'article 42.4 LISOS indica que la correcció de les infraccions en matèria de prevenció de riscos en l'àmbit de les administracions públiques se subjecta al procediment i normes de desenvolupament pròpies de la LPRL. Per la seva banda, l'article 3.4 del RPSL exclou del seu àmbit d'aplicació la correcció de les infraccions comeses en matèria de prevenció de riscos laborals en l'àmbit de les administracions públiques, que es regix pel que es disposa en la LPRL.

Doncs bé, la LPRL, en la part no derogada per la LISOS, determina en el seu article 45.1 que les infraccions comeses per les administracions públiques en relació al seu personal civil són objecte de responsabilitat per resolució de l'autoritat competent, mitjançant la realització de "mesures correctores", segons el procediment que s'estableixi. Aquest procediment s'ha de regir pels principis següents:

- a) l'inicia l'òrgan competent de la ITSS, per ordre superior, per iniciativa pròpia o a petició dels representants del personal;
- b) després de l'actuació, la ITSS ha d'efectuar un requeriment sobre les mesures per adoptar i el termini d'execució, del qual ha de donar trasllat a la unitat administrativa inspeccionada a l'efecte de formular les alegacions que consideri oportunes; i
- c) en cas de discrepància entre els ministeris competents com a conseqüència de l'aplicació del procediment, cal elevar les actuacions al Consell de Ministres per a la decisió final.

A més de l'empresari, són subjectes responsables:

- a) els empresaris, treballadors per compte propi o aliè o assimilats, perceptors i sol·licitants de les prestacions de Seguretat Social, les MATEPS i altres entitats col·laboradores en la gestió, en l'àmbit de la relació jurídica de Seguretat Social, i també les entitats o empreses responsables de la gestió de prestacions quant a les seves obligacions en relació amb el Registre de prestacions socials públiques i altres subjectes obligats a facilitar informació de transcendència recaptatòria en matèria de Seguretat Social.
- b) els empresaris, els treballadors, els 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 pel que fa als seus socis treballadors i socis de treball segons 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 en la de prevenció de riscos laborals.

g) els empresaris titulars de centre de treball, els promotors i propietaris d'obra i els treballadors per compte propi que incompleixin les obligacions que es derivin 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 a 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 establerts en la seva 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, les societats, entitats jurídiques i, si escau, les persones físiques domiciliades a Espanya que participin directament en la constitució d'una societat europea o d'una societat cooperativa europea, i també 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 trobin domiciliades, respecte dels drets d'informació, consulta i participació dels treballadors, en els termes previstos en la seva legislació específica.

l) les empreses d'inserció, respecte de les obligacions que s'estableixen en la seva 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 a favor de les persones amb discapacitat.

Una llista que cal completar amb la consideració general que efectua l'article 3 RPSL sobre els subjectes responsables atenent a qui pugui resultar imputat no solament pel que estableix la LISOS sinó per la LITSS i per "qualsevol altres

lleis de l'ordre social". I, així, 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". Finalment, en matèria de deutes per quotes a la Seguretat Social i altres conceptes assimilats, són subjectes responsables el que resultin obligats a la cotització i ingrés de quotes en aplicació del que estableix la normativa específica reguladora de la matèria.

Activitat 5

Comenteu aquesta afirmació: "Atenent a la regulació sobre subjectes responsables que efectua l'article 2 LISOS (persones físiques, persones jurídiques i comunitat de béns) cal 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

Les sancions poden ser pecuniàries o privatives de drets, i la més general és la multa, amb la qual s'aconsegueix l'efecte dissuasiu propi de tota sanció pecuniària. Qualsevol sanció s'ha de regir pel que es preveu en l'article 131.2 LRJA, que estableix el principi de no-benefici, això és, 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.

Hi ha, a més, sancions privatives de drets, complementàries o no a la sanció pecuniària, que responen a la circumstància del tipus especialment gravós de l'il·lícit i el seu resultat.

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 significa que els treballadors quedin exempts de responsabilitat. Per a ells disposa sancions l'article 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 la qual es trobaven abans de cometre la infracció, l'exclusió del dret a la sol·licitud d'ajudes i, si escau, el reintegrament de les quantitats percebudes indegudament.

Sancions no pecuniàries

Alguns exemples de sancions no pecuniàries són la publicitat de les infraccions molt greus, la suspensió de l'activitat de l'empresa o la limitació en la facultat de contractar amb l'Administració pública.

Les sancions per a les infraccions tipificades en la LISOS es poden imposar en els graus mínim, mitjà i màxim, atenent als criteris recollits específicament per la norma.

I, així, qualificada la infracció, la sanció es graduarà en atenció a la negligència i intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment dels advertiments previs i requeriments de la ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats, si escau, perjudici causat i quantitat defraudada, elements que podran agreujar o atenuar la graduació per aplicar a la infracció comesa (art. 39.2 LISOS). Només si algun d'aquests criteris ha estat recollit en la norma per a tipificar la conducta infractora s'ha d'eludir en preveure l'agreujament possible de la sanció. En tot cas, tant l'acta de la ITSS que iniciï l'expedient sancionador com la resolució administrativa sancionadora han d'explicitar els criteris de graduació de la sanció tinguts en compte (art. 39 LISOS). Si aquests elements no tenen 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 comissió obliga a sancionar amb el màxim de la qualificació que correspongui.

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

Quantia de les sancions

Amb caràcter general, les infraccions lleus se sancionen en el seu grau mínim amb multes de 60 a 125 €; en el seu grau mitjà, de 126 a 310 €; i, en el seu grau màxim, de 311 a 625 €. Les infraccions greus representen una multa, en el seu grau mínim, de 626 a 1.250 €; en el seu grau mitjà, de 1.251 a 3.125 €; i, en el seu grau màxim, de 3.126 a 6.250 €. Finalment, les infraccions molt greus comporten una multa, en el seu grau mínim, de 6.251 a 25.000 €; en el seu grau mitjà, de 25.001 a 100.005 €; i, en el seu grau màxim, de 100.006 a 187.515 € (art. 40.1 LISOS).

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

Específicament, la LISOS reconeix una sèrie de sancions per a les infraccions efectuades en matèria de Seguretat Social:

- Succeeix, 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-hi presentat els docu-

ments de cotització, sempre que la falta d'ingressos no obeeixi a una declaració concursal de l'empresa ni 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, tret que hagi recaigut resolució denegatòria. En aquest supòsit, la llei determina una sanció en grau mínim del 50 al 65% de les quotes o altres conceptes de recaptació conjunta no ingressats, incloent-hi recàrrecs, interessos i costes, en el seu grau mitjà amb una multa del 65,01 al 80% i en el seu grau màxim del 80,01 al 100% (art. 40.1.d.1. LISOS).

- Quan, com disposa l'article 23.1 b LISOS, no s'ingressin, en el termini i formes reglamentaris, les quotes corresponents que recapta la TGSS per tots els conceptes, sense haver 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 seu 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-hi recàrrecs, interessos i costos; en el seu 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 indegudament, no ingressant-la en termini, la part de quota de Seguretat Social descomptada als seus treballadors o s'efectuïn descomptes superiors als establerts legalment, i no ingressant-los en el termini reglamentari (art. 23.1.k LISOS). En aquest cas, se sanciona en el seu 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 del descompte previst legalment, incloent-hi recàrrecs, interessos i costos; en el seu 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).
- A això se sumen sancions especials en els supòsits de falta d'afiliació o alta, donar ocupació a beneficiaris de prestacions o quan l'actuació de la ITSS de la qual es derivi l'obstrucció estigui dirigida a la comprovació de la situació d'alta dels treballadors.

Reducció automàtica

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 seva quantia si el subjecte infractor manifesta la seva conformitat amb la liquidació practicada, i n'ingressa l'import en el termini escaient. Aquesta reducció automàtica només es pot aplicar en el cas que la quantia de la liquidació superi la de la sanció proposada inicialment (art. 40. 3 LISOS).

Per la seva banda, la prevenció de riscos laborals recull criteris específics de graduació en funció dels danys produïts, els subjectes afectats, la conducta empresarial efectuada. Així s'al·ludeix a:

- a) la perillositat de les activitats desenvolupades en 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 s'hagin pogut produir per l'absència o deficiència de les 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 per aquest amb vista a la prevenció dels riscos;
- f) l'incompliment dels advertiments o requeriments previs de la ITSS;
- g) la inobservança de les propostes fetes pels serveis de prevenció, els delegats de prevenció o el comitè de seguretat i salut de l'empresa per a la correlació de les deficiències legals existents; o
- h) la conducta general seguida per l'empresari amb vista a l'observança estricta de les normes en matèria de prevenció de riscos laborals.

Amb totes aquestes dades s'elabora el catàleg de sancions en l'àmbit de la prevenció de riscos laborals, i correspon a les infraccions lleus, en el seu grau mínim, una multa de 40 a 405 €, en el seu grau mitjà, de 406 a 815 € i, en el seu grau màxim, de 816 a 2.045 €. Les greus tenen una multa, en el seu grau mínim, de 2.046 a 8.195 €, en el seu grau mitjà de 8.196 a 20.490 € i, en el seu grau màxim, de 20.491 a 40.985 €, i les infraccions molt greus són sancionades amb multa, en el seu grau mínim, de 40.986 a 163.955 €, en el seu grau mitjà, de 163.956 a 409.890 € i, en el seu grau màxim, de 409.891 a 819.780 € (art. 40.2 LISOS).

Les sancions imposades per infraccions molt greus, una vegada fermes, es fan 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

La ITSS estén acta d'inspecció davant un accident de treball en l'empresa amb resultat de mort. Aprecia tres infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals de l'empresa i les qualifica com a greus en grau mitjà, i proposa una sanció de 6.010.13 € per a 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 el recàrrec, per entendre que hi ha hagut imprudència temerària del treballador en saltar-se una tanca que envoltava el lloc al qual va accedir per reparar la màquina que, en reiniciar la marxa, li va causar la defunció. Cal modular la sanció en funció de la intervenció imprudent del treballador?

3.4. Reincidència en la comissió d'infraccions

Cal 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 el mateix sentit el RPSL subratlla que la caducitat declarada d'un expedient administratiu sancionador o liquidatori no impedeix l'inici d'un altre de nou amb identitat de subjecte, fets i fonaments, quan la infracció denunciada o el deute imputat no hagin prescrit, es facin noves actuacions inspectores i es practiqui nova acta d'infracció o liquidació, *ex* article 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 naturalesa (art. 131.3.c). De la mateixa manera, l'article 4.6 del seu reglament de desenvolupament (RD 1398/93) assenyala que

"és sancionable, com a infracció continuada, la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin el mateix precepte administratiu, o semblants, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant la mateixa 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 naturalesa i considerant que, a aquests efectes, no es computaran els antecedents penals cancel·lats o que ho hagin de ser (art. 22.8 CP). En aquesta mateixa línia, l'article 74.1 d'aquest text legal estableix que

"el que, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant la mateixa ocasió, faci una pluralitat d'accions o omissions que ofenguin un o diversos subjectes i infringeixin el mateix precepte penal o preceptes d'igual o semblant naturalesa, serà 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 seva meitat superior, i podrà arribar fins a la meitat inferior de la pena superior en grau".

L'expressió de la LISOS sobre la comissió d'una infracció "del mateix tipus i qualificació" no deixa de provocar interpretacions diverses. 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.). D'una altra, es considera que n'hi ha prou d'estimar el mateix il·lícit tipificat, això és, si es tracta d'una infracció lleu, greu o molt greu, ja

que, en algunes ocasions, com ocorre en 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, cal que la resolució sancionadora hagi adquirit fermesa. I és aquesta 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 ha de ser considerada ferma si hi escau recurs en seu judicial. D'altra banda, el terme de la nova infracció ha 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, si bé el terme final serà el de la comissió de la nova infracció.

En cas d'apreciar-se reincidència, la quantia de la sanció consignada es pot incrementar 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 comet una ETT amb infraccions tipificades com a molt greus en la norma, això pot donar lloc a la suspensió de les seves activitats durant un any. Quan l'expedient sancionador porta implícita la proposta de suspensió d'activitats, és competent per a resoldre'l 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 ha 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*

L'extinció de la responsabilitat es pot derivar de la falta 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 impugnació. Implica imposar terme a la incertesa en l'exercici del dret, evitant perllongar situacions d'inseguretat jurídica. A més, transcorregut un temps la sanció perd eficàcia i fins i tot és més difícil provar la comissió de l'il·lícit.

STC 12/91, FJ 2

Com assenyalava el Tribunal Constitucional, "la prescripción de los delitos y faltas por paralización del procedimiento puede ser concebida como una institución de carácter procesal e interpretación restrictiva, fundada en razones de seguridad jurídica y no de justicia intrínseca, cuya aplicación se haga depender de la concurrencia del elemento subjetivo de abandono o dejadez en el ejercicio de la propia acción o, al contrario, puede ser considerada institución de naturaleza sustantiva o material, fundada en principios de orden público, interés general o de política criminal que se reconducen al principio de necesidad de la pena, insertado en el más amplio de intervención mínima del Estado en el ejercicio del *ius puniendi*".

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 prescriuen als tres anys, les imposades per faltes greus als dos i les imposades per faltes lleus a l'any de la comissió, *ex article*

132.1 LRJA. Per la seva banda, el termini de prescripció de les sancions es 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 es comença a computar des del dia en què la infracció s'hagi comès. El *dies a quo* serà, per tant, el moment en què es comet la infracció. Bé és cert que no sembla fàcil ni 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 se sol derivar cap problema per a determinar la data de concurrència de la infracció. Però sí quan són infraccions permanents o continuades. Servirà tenir en compte que l'article 132.1 CP estableix el còmput des del dia en què s'hagi comès la infracció punible.

Article 132.1 CP

I, en aquesta línia assenyala que "en els casos de delictes continuats, delictes permanents, i també en les infraccions que exigeixin habitualitat, tals termes es computen, respectivament, des del dia en què es va fer 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, en les quals la il·legalitat es comet per mitjà d'una activitat momentània per la qual es consuma l'il·lícit sense que això impliqui la creació d'una situació duradora posterior; les infraccions continuades, en les quals la infracció es continua cometent fins que s'abandona la situació antijurídica, moment en el qual s'inicia el còmput; les infraccions d'estat, caracteritzades perquè el tipus normatiu únicament es refereix a la producció d'una situació o estat antijurídic, però no al manteniment; i, finalment, les infraccions permanents, en les quals es produeixen, simultàniament o successivament, diverses accions diferents, però a les quals la llei cobreix amb un tipus únic (Nieto, 2012, pàg. 546).

En l'ordre social, l'article 4 LISOS regula la prescripció de les infraccions i l'article 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, tret que es disposi una determinació en contrari.

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; i si es tracta de societats cooperatives, les infraccions prescriuen als tres mesos si són lleus, als sis si són greus i a 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,

Referència bibliogràfica

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

si bé l'article 7.3 RPSL declara que les sancions imposades prescriuen als cinc anys, a comptar des de l'endemà del dia en què adquireixi fermesa la resolució per la qual s'imposa la sanció.

La prescripció es pot interrompre per les causes establertes en l'article 7.2 RPSL. En concret, per les següents:

- a) qualsevol de les causes admeses en dret;
- b) acta d'infracció degudament notificada, requeriment o ordre de paralyzació de la ITSS;
- c) iniciació del procediment d'ofici davant l'ordre social;
- d) inici d'actuació administrativa amb coneixement formal del subjecte passiu conduent a la comprovació de la infracció o del deute;
- e) interposició de reclamació o recurs de qualsevol classe dels afectes o els seus representants; i
- f) comunicació que traslladi 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'article 132.2 LRJA assenyala com a motius d'interrupció l'inici, amb coneixement de l'interessat, del procediment sancionador, i es reprèn el termini de prescripció si l'expedient sancionador està paralyzat durant més d'un mes per causa no imputable al presumpte responsable.

A més de la prescripció, l'extinció de la responsabilitat per infracció administrativa en l'ordre social es produeix si mor la persona física responsable o es dissol la persona jurídica, i cal arxivar 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 a dictar resolució del Consell de Govern de la Junta en què sanciona la comissió de dues infraccions tipificades en la LISOS. L'empresa es nega a abonar l'import corresponent perquè entén que ha hagut de participar la ITSS en l'expedient seguint el que estableix la LISOS. La Junta considera competent l'autoritat minera i, per tant, aplica el Reglament general sancionador i no la LISOS. No obstant això, l'empresa, que estima aplicable aquesta última norma i el seu reglament de desenvolupament, aprecia caducitat en les actuacions seguides, perquè s'ha superat el termini de nou mesos que prescriu l'article 8.2 RPSL. Fonamenteu el supòsit descrit.

4. Principis de la potestat sancionadora de les administracions públiques

4.1. Consideracions generals entorn dels principis aplicatius a la potestat sancionadora de les administracions públiques

Els principis constitueixen font de dret, *ex* article 1 CC, i tenen com a funció principal la de flexibilitzar l'aplicació rígida de la norma, adequant aquesta a la realitat social en la qual s'aplica.

Una de les principals característiques del Dret administratiu sancionador és que es fonamenta en principis i garanties previstos inicialment per al dret penal.

STC 18/81, FJ 2

De fet, i com es va manifestar amb anterioritat, "los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad)".

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

STC 18/81, FJ 3

En cas contrari, "tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, pudiera incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de decisión".

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 impliquen bandejar una operació automàtica de translació d'aquests principis a l'àmbit administratiu sancionador, atès que només serà possible en la mesura en què resultin compatibles amb la seva naturalesa (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

El principi de legalitat té la seva base en l'article 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. *Lex previa* que pretenia assolir 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 tal que sancionar significa aplicar la llei. Però, amb el temps, s'exigiria que, a més de la *lex previa*, la *lex fos certa*, això és, precisa, concreta, sense ambigüitat. La *lex previa* limitava la capacitat de l'Administració de crear infraccions i sancions però amb la *lex certa* el que es pretén és evitar la discrecionalitat, un marge més estret per a l'operador jurídic. Les infraccions i sancions no solament 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 arbitrarietat de l'aplicador jurídic. L'exigència que la norma que contingui les infraccions i sancions tingui rang de llei és 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 representat una limitació contundent a la capacitat sancionadora de l'Administració, però ara és el poder legislatiu el que s'imposa a l'executiu. És com si la ciutadania, per mitjà dels seus representants admet autoimposar-se sancions.

En virtut de l'article 127.1 LRJA, la potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan hagi estat reconeguda expressament per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per a l'exercici i d'acord amb el que estableix aquesta norma.

L'exercici d'aquesta correspon als òrgans administratius que la tinguin atribuïda expressament, per disposició de rang legal o reglamentari. Tenen, 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 existeixi 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 la mera existència formal d'una norma amb rang de llei sinó que es necessita concreció i precisió de la conducta que s'enjudicia i de la sanció que se'n deriva.

Per aquest motiu el principi de legalitat representa, 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, això és, sense remissió a cap norma reglamentària. Compleix una funció de seguretat jurídica i implica 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 es puguin derivar d'una conducta concreta.

STC 42/87, FJ 2

Per això, no solament s'han de considerar contràries a aquesta exigència constitucional “la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido materia propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras”.

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 significa que “el principio de legalidad quede infringido en los supuestos en que la definición del tipo interpone conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación, máxime en aquellos supuestos en los que los mismos responden a la protección de bienes jurídicos reconocidos en el contexto internacional en el que se inserta nuestra Constitución, de acuerdo con su art. 10.2 y en supuestos en que la concreción de tales bienes es la dinámica y evolutiva y puede ser distinta según el tiempo y el país de que se trate” (STC 62/82, FJ 7) però sí que es prohibeixi qualsevol actuació dels òrgans sancionadors enfront de comportaments diferents als que es trobin previstos expressament per les normes, “impidiendo al órgano sancionador actuar frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras 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, per la qual cosa no és necessària una llei orgànica, sinó que n'hi ha prou amb una llei ordinària.

Certament, l'article 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 tot tipus de detalls, com tampoc distingeix entre una sanció penal i una d'administrativa. Si el que es persegueix és 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, i aquesta tesi es mostra més coherent amb el caràcter limitatiu o restrictiu de les conductes dels particulars del dret sancionador públic. L'article 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-ne l'existència, que s'aplica en el dret administratiu sancionador.

Caracteritza aquest principi, en virtut de la seva regulació constitucional, la irretroactivitat de les normes sancionadores desfavorables, constitucionalment positivitzat.

Amb tot, l'article 129.3 LRJA admet disposicions reglamentàries de desenvolupament que introdueixin especificacions o graduacions en el quadre de les infraccions o sancions establertes legalment que "sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o límits de les que preveu la llei, contribueixin a una identificació més correcta de les conductes o a una determinació més precisa de les sancions corresponents". 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, en cas de no respectar-se, comportarien la "deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad" (STC 83/84, FJ 4).

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'això es dedueix la prohibició que un dret diferent del contingut en la llei operi en aquest camp o que es puguin establir infraccions o sancions per mitjà de normes consuetudinàries o decisions judicials, "impidiendo que el derecho infralegal opere como fuente inmediata de infracciones y sanciones" (STC 151/97, FJ 3). Per la seva banda, la garantia material apunta a l'existència de preceptes que permetin deduir amb grau de concreció suficient quina és la conducta prohibida per l'ordenament i la sanció prevista. Per a 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 mancada de base legal conculcaria el principi objectiu de legalitat "pero esa base normativa legal también existirá cuando la ley se remita, en la especificación y graduación de sanciones, al reglamento" (STC 2/87, FJ 2). Una remissió en desenvolupament de llei, mai basada en reglaments autònoms o independents.

Mereixen un esment especial en aquest punt les denominades *lleis penals en blanc*, això és, aquelles normes sancionadores en què el seu supòsit de fet no es troba recollit íntegrament, i es remet a una altra de 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 llei en blanc en dret sancionador es considera compost pels elements següents:

- a) regulació substantiva de la matèria que deliberadament no serà exhaustiva;
- b) la determinació d'unes instruccions, criteris o bases que, sense arribar a representar una regulació substantiva, resultin expressives per a desenvolupar la normativa;
- c) una habilitació reglamentària, una autorització perquè el reglament reguli la matèria reserva a la llei; i
- d) una remissió al resultat de la col·laboració reglamentària permesa. Si bé, de conformitat amb el que ha manifestat el Tribunal Constitucional, "debe reputarse contraria a las exigencias constitucionales la simple habilitación legal a la Administración por norma de rango legal vacía de todo contenido materia propio para la tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes consecuencias sancionadoras" (STC 42/87, FJ 2).

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

STC 69/89, FJ 1

"Si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de lex certa que incorpora el art. 25.1 CE la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada."

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

Els tribunals són competents, de fet i en primer lloc, per a anul·lar l'acte administratiu individual d'una sanció o perquè no s'ajusta a les disposicions generals o perquè, fins i tot amb execució correcta, una 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.

Nul·litat d'un reglament

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, malgrat la vulneració reglamentària, per considerar que la cobertura normativa, encara que es perdi com a conseqüència de la nul·litat de la norma en la qual se sustenta, s'estima insubsanable.

Activitat 8

Quan l'article 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

El principi de tipicitat implica la predeterminació normativa de les conductes infractores i de les sancions consegüents 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 que siguin de coneixement públic, amb el major grau de precisió possible sobre la conducta prohibida i sobre la sanció per aplicar amb l'objecte de complir la seguretat jurídica exigida per l'article 9 CE.

Únicament constitueixen infracció administrativa, de conformitat amb el que es disposa en l'article 129.1 LRJA, les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una llei. Només la comissió d'infraccions administratives pot 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, i també 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, l'incompliment de les quals 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 en l'àmbit administratiu sancionador, i es distingeix entre les següents:

- a) la **tipificació reduplicativa**, en la qual la norma sancionadora reproduïx el mandat o prohibició contingut en la norma primària per advertir de manera expressa que l'incompliment constitueix una infracció que porta implícita una sanció;
- b) la **tipificació remissiva expressa**, en la qual la llei, per complir amb el principi de tipificació legal, enumera de manera individualitzada les infraccions però prescindeix de la reproducció dels mandats i prohibicions, i es remet de manera expressa als preceptes en els quals apareixen;
- c) la **tipificació remissiva residual**, que qualifica residualment com a lleus aquelles infraccions que no tenen un altre caràcter; i
- d) la **tipificació implícita** davant una norma que conté prohibició però manca de tipificació sancionadora (Nieto, pàg. 279).

Referència bibliogràfica

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

Però, a més, si bé l'incompliment d'un mandat constitueix l'essència d'una infracció administrativa, algunes normes fan una referència expressa "a l'incompliment de les disposicions d'aquesta llei". Això significa que, o bé caldria considerar infracció l'incompliment encara que la llei no ho estableixi, o bé que, en tals 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.

STS/CA 4 oct. 00, Ar. 8618, FJ 2

No obstant això, la jurisprudència requereix tipicitat positivitzada i considera que "la tipicidad de una conducta infractora supone la coincidencia de ésta con el supuesto de hecho de la norma tipificante, siendo condición esencial determinante tal adecuación de forma tal que una conducta desplegada por muy reprobable que sea en el orden social, moral y ético no adquiere significado infractor hasta que la misma queda recogida normalmente como conducta sancionable penal o administrativamente".

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 significa que tota actuació contrària a una prohibició hagi d'obtenir una sanció, ja que hi pot haver 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 acudeix a la clàusula residual de la llista de tipificació en la qual es reconeix una tipificació expressa com a lleu de tots els incompliments de les obligacions imposades legalment. Finalment, a tot això cal afegir la possibilitat que moltes infraccions, tot i que portin implícita una sanció, no es castiguen, 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, que convertiria en desproporcionada i ineficient la persecució d'aquesta infracció.

En tot cas, la precisió en la tipificació de les conductes sancionables i de les seves conseqüències constitueix un *prius*.

STC 61/90, FJ 1

Com assenyala el Tribunal Constitucional, "la suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta".

STS 11 jul. 00, FJ 4

I, així, la tipificació es considera suficient "cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra".

És cert que un contingut precís de la infracció és realment difícil d'aconseguir. De fet, esperar una precisió és tant com condemnar a una paràlisi normativa o a la nul·litat a bona part de les disposicions sancionadores. Per això se sol al·ludir a la major precisió possible o a una descripció suficient de la infracció. El dret sancionador no pot ser absolutament precís, i és admissible un cert marge d'indeterminació, s'admet una certa "flexibilitat" per naturalesa inevitable. S'estima, en aquest sentit, que si bé els preceptes legals o reglamentaris que tipifiquen les infraccions haurien de ser definits amb la major precisió possible quant a les conductes sancionables, no vulnera l'article 25.1 CE l'ús de conceptes jurídics indeterminats, com s'exposa en relació amb el principi de legalitat.

Per la seva pròpia naturalesa, els conceptes legals no poden aconseguir una precisió i claredat extremes, per la qual cosa és necessari un marge d'indeterminació en la formulació dels tipus il·lícits que no impliqui vulnerar el principi de tipicitat.

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 tal aplicació "viola el principio de tipicidad sancionadora del art. 25.1 CE" (STC 182/90, FJ 4). Tant el principi de legalitat com, i sobretot, el principi de tipicitat que ens ocupa, representen, de fet, un rebuig a l'analogia com a font creadora d'infraccions i sancions i impedeix, en l'àmbit de l'activitat judicial, que el jutge es converteixi en legislador en aquesta matèria (STC 133/97). S'imposa, així, una interpretació restrictiva de la norma sancionadora, no extensiva a supòsits no recollits expressament per aquesta.

En cap cas o han de ser, doncs, susceptibles d'aplicació analògica les normes definidores d'infraccions i sancions, *ex* article 129.4 LRJA. Mancaria de sentit que, atès l'abast del principi de tipificat, l'operador jurídic pogués crear infraccions i sancions no previstes per aplicació de l'analogia (Cano, 2002, pàg. 112).

STC 56/98, FJ 1

"No cabe duda que la extensión analógica de los tipos de infracción es una práctica vedada no sólo en el ámbito penal sino ex art. 25.1 en todo el ámbito sancionador...Para constatar cuándo el órgano de aplicación de los tipos sancionadores, más allá de su lícita e inevitable tarea de interpretación, los ha extendido a supuestos que no quedaban comprendidos en sus fronteras, en detrimento de la seguridad jurídica y del monopolio normativo en la determinación de lo ilícito, este tribunal ha establecido como criterios para efectuar el control de inconstitucionalidad el respeto al tenor literal de la norma aplicada, de utilización de criterios interpretativos lógicos y no extravagantes y el sustento de la interpretación en valores aplicables."

ATC 250/04, FJ 1

"El principio de legalidad conlleva en su vertiente subjetiva la evitación de resoluciones que impidan a los ciudadanos programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente. Concretamente, la posibilidad de tales decisiones deben ser analizadas desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforma modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica de modo que pueda afirmarse que la decisión sancionadora es el resultado previsible, en cuanto razonable, de lo decidido por la soberanía popular, por lo que se prohíben constitucionalmente aquellas otras incompatibles con el tenor literal de los preceptos aplicables o inadecuados a los valores que en ellos se intenta tutelar."

Ara bé, l'analogia està prohibida en la mesura en què implica 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 (Valencia, 2000, pàg. 155).

L'exemple més paradigmàtic en aquest camp va ser l'anul·lació del RD 2347/85 en desenvolupament de l'article 57 ET/80 fet per la STS 10 nov. 86, Ar. 6647 en incomplir el principi de tipicitat.

FJ 1

La sentència retreu "la amplitud y vaguedad de lo que pretende ser una tipificación de los hechos calificables como infracciones, al utilizarse una fórmula omnicomprendiva, que no deja fuera del campo sancionador acción u omisión alguna contraria a la ley, reglamento o convenio colectivo."

La crítica es feia a l'article 1 del reglament esmentat, 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 març 90, Ar. 2017, va considerar que no es pot entendre tancat i completat el cercle de la tipicitat amb la mera al·lusió a l'article 57 ET/80, en el qual es reconeix la sanció a les conductes que resultin contràries a les disposicions legals.

Referència bibliogràfica

T. Cano Campos (2002). "La analogía en el derecho administrativo sancionador". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 113).

Referència bibliogràfica

G. Valencia Martín (2000). "Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad". A: Diversos autores, *El principio de legalidad*. Madrid: Civitas.

FJ 2

Amb aquesta regulació "un solo tipo de infracción abarcaría en su radio de acción todas las disposiciones legales en materia de trabajo, sin graduación alguna, ni de las diferentes jerarquías formales de las disposiciones, ni de su importancia sustantiva en la regulación, haciéndolo en realidad imprevisible para el ciudadano, cuándo su conducta puede ser considerada infracción y, sobre todo, la entidad de la infracción hipotética, con lo que evidentemente tan desorbitado tipo no cumpliría el papel que se asigna a la reserva de ley".

Però, a més, l'absència de tipificació en l'article 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. Una objecció que només resultaria rebutjable si s'admetés també en el camp administratiu l'existència de les denominades lleis "en blanc", a les quals al·ludíem abans, semblants a les de l'àmbit penal. Per tal com aquestes fixen la sanció però no el delictes, caldria pensar en normes administratives sancionadores que fixessin la sanció però no l'il·lícit. D'aquesta manera, l'article 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 s'ha de completar amb aquestes disposicions.

Fugint de tals retrets, l'article 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 aquesta llei i en les lleis de l'ordre social. El principi de tipicitat es troba present, atès que serà la llei la que reculli el tipus d'infracció que es comet, la sanció prevista per a aquesta 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 la ITSS, sense perjudici de la responsabilitat d'una altra naturalesa que pugui concórrer.

Activitat 9

L'article 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, constituiran infracció administrativa en l'ordre social i seran objecte de sanció segons el que s'estableix en les disposicions generals i comunes del Reial decret legislatiu 5/00, 4 ag., 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 ni la infracció tipificada ni la sanció establerta.

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

L'article 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 fa, no estigui tipificada per l'ordenament com a infracció, falta o delictes.

Per la seva banda, i de manera expressa, l'article 9.3 CE garanteix la "irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables". Així mateix, l'article 7.1 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i llibertats fonamentals, ratificat per Espanya el 1979, entén que ningú no pot 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 l'aplicable al moment en què la infracció hagi estat comesa.

Amb tot, es discuteix si el principi d'irretroactivitat deriva exclusivament del que es disposa expressament en l'article 9.3 CE o si es pot entendre que forma part del contingut de l'article 24 CE. Perquè si depèn del primer no es podrà invocar per accedir de manera individual al Tribunal Constitucional, cosa que sí que es podria fer si formés part del segon per mitjà del recurs d'empara.

STC 237/93, FJ 4

En certa mesura, aquesta via ha estat exclosa pel Tribunal en entendre que "el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables no es invocable en vía de amparo [...] la aplicación del art. 9.3 CE no puede ser enjuiciada por este Tribunal a no ser que, a través de ella, se haya vulnerado alguno de los derechos susceptibles de amparo".

La base principal d'aquest principi és la seguretat jurídica del destinatari de la norma, que haurà de poder preveure les conseqüències de les seves accions o omissions amb antelació a la comissió. Només seran aplicable, doncs, les disposicions sancionadores vigents en el moment de produir-se els fets que constitueixen una infracció administrativa, *ex* article 128.1 LRJA. Les disposicions sancionadores produiran efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor. Per la seva banda, l'article 4.1 del RD 1398/93 assenyala que només es poden sancionar infraccions consumades i respecte de conductes i fets constitutius d'infraccions administratives delimitades per llei anterior a la comissió i, si escau, graduades per les disposicions reglamentàries de desenvolupament. Les disposicions sancionadores no es poden aplicar amb efecte retroactiu excepte quan afavoreixin el presumpte infractor.

D'això es deriven dues conclusions inicials. La primera és que, relacionat amb el principi de legalitat, tal previsió exigeix que la infracció es trobi prèviament establerta en una norma. I, així, la divergència pot ser derivada, o bé que la

norma no era vigent en el moment de comissió de la infracció o bé perquè la sanció és superior a l'establerta en la norma anterior, norma que regia en el moment de cometre's la infracció. De fet, els actes sorgits amb posterioritat a l'entrada en vigor de la norma sancionadora es regeixen per la aquesta, però no es pot aplicar a fets i situacions jurídiques nascuts amb anterioritat.

La segona és que s'admet, *a priori*, la retroactivitat de les normes sancionadores més favorables. D'aquesta manera, els supòsits de fet amb normativa aplicable en el moment de cometre l'il·lícit que recull una sanció seran afavorits per l'aplicació retroactiva d'una norma posterior en la qual es preveu una sanció menor o, fins i tot, quan no es preveu cap sanció. La norma sancionadora no persegueix una finalitat rescabadora sinó punitiva. Si el legislador opta per rebaixar la sanció o anul·lar-la en un determinat supòsit, no té sentit deixar d'actualitzar la conseqüència punitiva menys onerosa per a l'infractor. És cert que la jurisprudència constitucional reconeix que aquest principi no forma part del contingut essencial de l'article 25 CE (STC 14/81). I si no ho fa en l'àmbit penal menys sentit té encara afirmar-ho en l'àmbit administratiu. Però res no 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, a l'hora 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 (Carretero i Carretero, 1992, pàg. 112). A més, en el cas d'infraccions resultants de l'incompliment de prestacions exigides amb caràcter general, no s'escau aplicar la llei posterior més beneficiosa perquè implicaria premiar els infractors, tret que les normes mateixes assenyalessin el contrari. I, finalment, si la jurisprudència s'inclina, en cas de dubte, per la norma més favorable, en la ponderació del que és més beneficiós caldrà 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 haurà de ser aplicada íntegrament fins i tot en aquells preceptes que resultin més desavantatjosos.

STS/CA 28 maig 90, Ar. 4015, FJ 4

"No se puede aplicar a retazos una ley (la anterior y la posterior), debiéndose de aplicar la nueva cuando sea más favorable en bloque, no fragmentariamente, porque si se procediera a seleccionar de la normativa precedente y de la que se modifica lo más beneficioso de una y otro, se estarían usurpando tareas legislativas que no corresponden a los tribunales, como sería la creación de una norma artificiosa e indebidamente elaborada a partir de lo entresacado de la antigua y de la nueva."

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

D'acord amb l'article 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 ori-

Referència bibliogràfica

A. Carretero Pérez; A. Carretero Sánchez (1992). *Derecho administrativo sancionador* (pàg. 112). Madrid: Edersa.

ginàriament 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 resulta admissible un sistema basat únicament en la responsabilitat objectiva.

STC 76/90, FJ 4

"Se impone el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia) principio que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente del infractor."

Per aquesta raó, amb posterioritat s'optarà per introduir un element subjectiu que representa la mera voluntarietat de l'infractor, eliminant la sanció de supòsits de força major, cas fortuït o *vis* compulsiva però incloent-hi certs elements allunyats de la responsabilitat objectiva com l'error o la ignorància. Fins a arribar a la situació actual en la qual la culpabilitat es troba plenament integrada en aquest àmbit, ja que no n'hi ha prou de 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, dins d'aquestes categories, la diferenciació entre dol directe, dol eventual, imprudència temerària o imprudència simple.

El dol implica el coneixement de la significació antijurídica del fet i la voluntat de realitzar-lo. El dol directe implica que el subjecte persegueix deliberadament realitzar la conducta antijurídica, mentre que el dol eventual és aquell en el qual, amb independència de les finalitats perseguides, el subjecte sap i accepta les conseqüències que eventualment pugui tenir la seva conducta il·lícita. En el dol directe la intencionalitat de l'infractor és clara, mentre que en el dol eventual és potencial, i s'accepta 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 tots dos 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.

I, així, la imprudència temerària implica l'eliminació de l'atenció més absoluta, la falta d'adopció dels elements de cura més ordinaris per a impedir el comportament il·lícit. Per la seva banda, la imprudència greu és aquella en la qual 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 la qual la mera omissió de l'atenció deguda desencadena el resultat il·lícit.

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

STS/CA 27 maig 99, Ar. 4504, FJ 2

"No basta con que la infracción esté tipificada y sancionada sino que es necesario que se aprecie en el sujeto infractor el elemento o categoría denominado culpabilidad. La culpabilidad es el reproche que se hace a una persona porque ésta debió haber actuado de modo distinto a como lo hizo."

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.

En la legislació administrativa vigent el principi de culpabilitat es troba relativitzat, atès que l'article 130.1 LRJA estableix que només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que en resultin responsables fins i tot a títol de simple inobservança. La mera inobservança d'una norma provoca la responsabilitat en matèria sancionadora. Aquesta regulació contrasta amb el que es disposa en l'article 11 CP, en virtut del qual els delictes o faltes que consisteixen en la producció d'un resultat només s'entendran comesos per omissió quan la no-evitació d'aquests, en infringir un deure jurídic especial de l'autor, equivalgui, segons el sentit del text de la llei, a la causació. Això permetrà que predominin en el dret administratiu sancionador les denominades *infraccions formals*, això és, simples omissions o comissió antijurídica que no necessita estar precedida de dol o culpa, ni tan sols estar seguida d'un resultat lesiu. El mer incompliment del mandat o prohibició ja constitueix una infracció administrativa en si mateix. Si a això s'afegeix algun tipus de lesió s'acumularia, de fet, una responsabilitat addicional.

Article 22 del RD 1398/93

En virtut del RD 1398/93 "si les conductes sancionades han causat danys o perjudicis a l'Administració pública, la resolució del procediment pot declarar l'exigència a l'infractor de la reposició a l'estat originari de la situació alterada per la infracció o la indemnització per danys i perjudicis, entre 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, caldria considerar la culpabilitat com a *prius* per a la imposició de sancions, atès que només es poden sancionar aquelles conductes actives o omissives que realitzi el subjecte mitjançant dol o culpa. Això significa que un subjecte al qual no es demostra la seva culpabilitat no pot ser sancionat per una mera responsabilitat objectiva

que sorgeixi com a conseqüència de la mera producció d'un resultat lesiu. Per aquest motiu la culpabilitat no es presumeix, sinó que ha de ser provada per qui al·lega la infracció.

En l'àmbit penal la conclusió sembla més clara, ja que, com s'acaba d'assenyalar, no hi ha pena sense dol o imprudència, *ex* article 5 CP, i, de fet, només es castiguen les accions o omissions imprudents quan la llei ho disposa expressament així, en virtut de l'article 12 CP. No obstant això, en l'àmbit administratiu dependrà de la regulació específica, i en uns casos s'exigeix expressament la culpabilitat o se n'omet en altres la referència. Això últim és el que ocorre en 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 culposa. Sí que s'aprecia la culpabilitat en el camp administratiu per a graduar les sancions, però no com a requisit *sine qua non* per a imposar-ne. I, així, l'article 9.2 LISOS admet la graduació en atenció a la negligència i intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment d'avertiment previ, etc., però no s'esmenta res en tipificar les infraccions.

Però es tracta d'un principi que s'estén, fins i tot, a les persones jurídiques, ja l'aplicació de l'activitat sancionadora a aquestes constitueix una realitat molt més avançada que en l'àmbit penal. La STC 246/91 reconeix capacitat infractora a aquests subjectes sense que això impliqui suprimir l'element subjectiu de la culpa " sino simplemente que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas " (FJ 2). Hi manca l'element volitiu en sentit estricte però no la capacitat per a infringir les normes a les quals se sotmeten; una " capacidad de infracción y, por ende, responsabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y de la necesidad de que dicha protección sea eficaz " (FJ 2).

El vell principi de *societas delinquere non potest* no es preveu en l'àmbit administratiu sancionador, cosa que demostra la comissió habitual d'infraccions administratives de les persones jurídiques, incloent-hi les administracions públiques. Després de la LO 5/10, el Codi penal reconeix així mateix, i com és sabut, la responsabilitat penal de les persones jurídiques, i anul·la el sentit d'aquest brocard. I, així, l'article 31 bis CP estableix la responsabilitat de les persones jurídiques en els delictes comesos en nom o per compte d'aquestes, i en profit seu, dels seus representants legals i administradors de fet i de dret o en l'exercici d'activitats socials i per compte i en profit d'aquestes de qui, estant sotmesos a l'autoritat de les persones físiques, han pogut cometre els fets per no haver exercit sobre ells el control degut, ateses les circumstàncies del cas. A partir de 2011 el legislador ha decidit intensificar la responsabilitat de les persones jurídiques en nombroses normes en les quals s'estableixen infraccions i sancions de naturalesa 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 significa més que, en cas de no haver-ho fet així, en la realitat sociolaboral, les conductes infractores quedarien impunes en ser comeses de manera generalitzada pels empresaris, en la major part persones jurídiques (Rey, 1990, pàg. 70). I és que, en l'ordre social, la jurisprudència havia declarat de manera aclaparant que la infracció en aquest àmbit es produeix simplement pel mer 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 així mateix del resultat danyós. Encara 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 els quals s'exigeix com a *requisit sine qua non* de la conducta infractora.

Referència bibliogràfica

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

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

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

Ningú no pot ser condemnat fins que no se'n demostrï la culpabilitat sobre els fets que se li imputen. S'ha d'acreditar mitjançant els mitjans de prova pertinents la vinculació de l'imputat amb la conducta infractora. Això significa que la imputació d'uns fets a un subjecte no constitueix en si mateixa una manifestació o prova de culpabilitat sinó que, en un exercici d'inversió de la càrrega de la prova, no és el subjecte infractor el que hagi de provar la seva innocència sinó el subjecte que imputa el que hagi de demostrar la culpabilitat d'aquell.

El principi de presumpció d'innocència es troba recollit tant en les normes internacionals de més abast (Declaració Universal de Drets Humans de 1948, article 11, Conveni per a la protecció de drets humans i llibertats públiques de 1950, article 6, Pacte internacional de drets civils i polítics de 1966, article 14, etc.) com en l'article 24 CE.

STC 13/82, FJ 5

Aquesta consideració constitucional ha portat a un plantejament certament interessant com és el d'afirmar que "una vez consagrada constitucionalmente la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del Derecho que ha de informar la actividad judicial como el *in dubio pro reo* para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos. El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitación de sus derechos".

Per tant, si és un dret i té un potencial efectiu, es protegeix amb el recurs d'empara, i no es pot rebaixar a un mer principi inspirador del *ius puniendi* de l'Estat.

STS/CA 26 des. 88, Ar. 10299, FJ 3

Tot això produeix una conseqüència processal immediata "que consiste en desplazar la carga de la prueba, el *onus probandi* al acusador y, en el caso de la potestad sancionadora, a la Administración Pública. Es ella la que en un procedimiento contradictorio, con participación y audiencia del interesado inculpaado, debe suministrar, recoger y aportar los elementos probatorios, a través de los medios comunes, que sirvan de soporte al supuesto de hecho cuya clasificación como falta administrativa se pretende. En el caso de que tal actividad probatoria no se haya producido, el relato o descripción de los acaecimientos por la autoridad o sus agentes no conlleva una presunción de veracidad que obligue al inculpaado a demostrar su inocencia invirtiendo así la carga de la prueba".

Aquesta operació de translació de les garanties de l'article 24 CE al procediment administratiu sancionador es troba condicionada al fet que es tracti de garanties que resultin compatibles amb la naturalesa d'aquest procediment (STC 128/03). Així, el dret de defensa –que proscriu qualsevol indefensió–, el dret a l'assistència lletrada –traspasat amb certes condicions–, el dret a ser informat 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, en fi, 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.

En principi, es considera que la presumpció d'innocència només té projecció en l'àmbit penal i no 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 l'aplicació d'aquest principi (STC 52/88). No en va, l'article 137.1 LRJA estableix que els procediments sancionadors han de respectar 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 vinculen les administracions públiques respecte dels procediments sancionadors que se substanciïn.

És cert que el marge d'actuació d'aquest principi en l'àmbit administratiu és menor a causa, sobretot, de la presumpció de veracitat de les actuacions administratives. En definitiva, l'article 137.3 LRJA disposa que els fets constatats per funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat i que es formalitzin en document públic observant els requisits legals pertinents tenen valor probatori sense perjudici de les proves que, en defensa dels drets o interessos respectius, puguin assenyalar o aportar els administrats mateixos.

A tal fi, es poden practicar d'ofici o admetre, a proposta del presumpte responsable, les proves que siguin adequades per a la determinació de fet i les 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 la ITSS basades en l'objectivitat, imparcialitat i especialització que es reconeix a l'actuació d'aquest òrgan. La presumpció de certesa s'estén als fets constatats per la ITSS, no així als judicis de valor o qualificacions jurídiques aportades per aquesta. I tot i que es tracta d'una presumpció *iuris tantum* que admet prova en contrari, la posició de les parts és ben 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 últim només assoleix la seva expressió màxima en l'ordre penal.

En tot cas, la resolució que posi fi al procediment ha d'estar motivada i ha de resoldre totes les qüestions plantejades en l'expedient (art. 138.1 LRJA). En aquesta resolució no es poden acceptar fets diferents als determinats en el curs del procediment, amb independència de la valoració jurídica diferent. Serà executiva quan posi fi a la via administrativa i s'hi han d'adoptar, si escau, les disposicions cautelars necessàries per a garantir-ne l'eficàcia en tant que no sigui executiva.

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

Amb el principi de concurrència sancionadora 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. Un fet constitutiu d'infracció només pot ocasionar una sanció.

En el seu vessant penal es reconeix en l'article 14.7 del Pacte internacional de drets civils i polítics ratificat per Espanya el 1977, i en virtut del qual

"ningú no pot ser jutjat ni sancionat per un delict pel qual hagi estat ja condemnat o absolt per una sentència ferma d'acord amb la llei i el procediment penal de cada país".

No obstant això, l'article 25 CE no precisa pel que fa a això, tot i que no es dubta sobre la conveniència de situar aquest principi en aquest precepte. Sí que ho fa, no obstant això, l'article 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. Un principi general del dret que, sobre la base dels principis de proporcionalitat i cosa jutjada, prohibeix l'aplicació de dues 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, el més freqüent, d'un tribunal penal i un òrgan administratiu.

STC 77/83, FJ 4

Per això aquest principi "determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas o penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de la normativa diferente pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado."

STC 234/91, FJ 4

No n'hi ha prou simplement amb la dualitat de normes per a entendre justificada la imposició d'una doble sanció al mateix subjecte pels mateixos fets, ja que, "si así fuera, el principio *non bis in idem* no tendría más alcance que el que el legislador quisiera darle. Para que la dualidad de relaciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado. Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección".

Es tracta d'un principi estretament vinculat a un altre, el de la cosa jutjada. El que s'ha afirmat o negat 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, un comportament ja sancionat per una autoritat pública amb competència no pot ser objecte d'un pronunciament posterior per a 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 un mateix subjecte pel mateix fet, ja sigui en l'àmbit penal o administratiu o en tots dos alhora. Procediments diferents no poden sancionar reiteradament una mateixa conducta, ja que la coexistència de dos procediments sancionadors per a 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 la imposició efectiva d'una sanció anterior, i per això la connexió amb la cosa jutjada. Per a això s'exigeix identitat en el subjecte, en els fets i en el fonament. Potser la dificultat principal es troba en aquest últim element. Que uns mateixos fets siguin susceptibles d'inclusió en l'àmbit d'infraccions penals o administratives propicia que dues autoritats amb capacitat sancionadora puguin actuar. I, així, la inclusió d'una conducta en diverses infraccions justifica la doble imposició de sancions en la mesura en què cada infracció es vincula a béns jurídics diferents protegits en normes diferents.

Per aquest motiu el principi *non bis in idem* ha de ser considerat 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. En cas d'haver-hi concurrència entre l'actuació judicial penal i l'administrativa prevaldria aquella. Aquesta prioritat permet que, una vegada imposada una sanció administrativa i iniciat un procés penal quan la infracció sigui constitutiva de delictes, el procés conclou 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 limitativa de la garantia que implica un dret fonamental.

STC 177/99, FJ 3

Es tracta d'un "derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, pues la interdicción del principio non bis in idem no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del derecho punitivo y sancionador del Estado y menos aún de la eventual inobservancia por la Administración sancionadora de la legalidad aplicable lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano".

Ara bé, el principi *non bis in idem* opera no solament respecte d'una primera sentència penal sinó també en relació a una primera resolució administrativa. Això és el que es deriva de l'article 133.1 LRJA, en virtut del qual no es poden sancionar els 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 ha de passar les actuacions al jutge i abstenir-se de continuar tot esperant sentència. Un cop dictada aquesta, el principi *non bis in idem* aconseguirà una doble eficàcia: *ex post*, de naturalesa material, com a prohibició de sancionar el que ja ha estat sancionat i *ex ante*, de naturalesa processal, com a prohibició de doble enjudiciament simultani d'uns mateixos fets (Garberí, 1989, pàg. 191).

Referència bibliogràfica

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

STS/CA 19 abr. 99, Ar, 3507, FJ 2

"Si el tribunal penal declara inexistentes los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna. Si el tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración deberá tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo. Y si el tribunal constata simplemente que los hechos no se han probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y si así fuera sancionarlos administrativamente."

No debades, la LISOS fa algunes previsions pel que fa a això. Així, l'article 3.2 estableix que, per als supòsits en els quals les infraccions administratives poden ser constitutives d'il·lícit penal, l'autoritat laboral competent ha de passar el tant de culpa a la jurisdicció penal o al ministeri fiscal i s'ha d'abstenir de seguir el procediment 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, cal paralitzar el procediment sancionador.

Activitat 10

L'acta d'infracció de la ITSS concreta com a fet sancionable que "en encofrar els fons de les jàsseres de la forja unidireccional de la primera planta, i mentre es col·loquen els taulers que les formen, es deixa un buit en tot el perímetre de l'encofrat susceptible de produir la caiguda del treballador". El jutjat penal valora les infraccions referides en la resolució administrativa dictada i condemna l'arquitecte superior, l'arquitecte tècnic i l'encarregat general de seguretat de l'empresa com a responsables de diversos delictes contra els drets dels treballadors i lesions imprudents. Per la seva banda, la resolució administrativa de l'autoritat laboral imposa a l'empresa la sanció corresponent per la no-adopció de les mesures de seguretat preceptives en el treball. És escaient l'aplicació en aquest cas del principi *non bis in idem* analitzat?

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

No es refereix a aquest principi l'article 25 CE ni cap altre precepte constitucional. Constitueix, doncs, un principi general del dret que afecta tant la norma –que ha d'atendre a una proporcionalitat adequada de la sanció imposada– com a l'aplicador d'aquesta –que ha d'aconseguir l'efecte més idoni per a la fi que persegueix triant bé la sanció adequada. Si la sanció resulta excessiva l'efecte seria desincentivador per inassolible; si fos ridícula, compensaria incomplir. Per aquest motiu el principi de proporcionalitat és el que hagi de regir en l'actuació sancionadora de l'Administració.

STC 76/90, FJ 2

Per mitjà d'aquest principi, s'intenta temperar o modular "la excesiva rigidez que podría derivarse de una aplicación mecánica de las fórmulas sancionadoras sin atender a la personalización de las sanciones. La ley parte de una previa igualdad formal ante las sanciones que se respeta con la previsión de unos límites mínimo y máximo en la cuantía de las multas, permitiendo luego que se recorra la totalidad de la escala en atención a los distintos criterios de graduación que sean aplicables a cada supuesto de infracción".

Amb caràcter general, el principi de proporcionalitat es troba recollit en l'article 131 LRJA. En la determinació normativa del règim sancionador i també en la imposició de sancions de les administracions públiques, s'ha de guardar l'adequació deguda entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada. A tal fi es consideren especialment significatius per a la graduació de la sanció per aplicar l'existència d'intencionalitat o reiteració, la naturalesa dels perjudicis causats i la reincidència, per comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan hagi estat declarat així per resolució ferma (art. 131.2 LRJA).

Se sol optar 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 tal que les disposicions generals es cuidin que les sancions assignades a les infraccions siguin proporcionals a aquestes, i en l'aplicatiu, de tal manera que les sancions singulars que s'imposin siguin igualment proporcionals a les infraccions comeses.

STS/CA 26 mar. 01, Ar. 6608, FJ 3

"El principio de proporcionalidad rige en el derecho administrativo sancionador no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa, de manera que no resulta ajustada al ordenamiento jurídico aquella que exaspera o exacerba la sanción imponiendo la multa en el grado mínimo permitido por la legislación vigente, con independencia de cuál sea la gravedad de la infracción cometida. En la determinación normativa del régimen sancionador y no sólo en la imposición de sanciones por las Administraciones públicas, se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable."

La proporcionalitat requereix, en tot cas, una ponderació dels drets, béns i valors protegits per l'ordenament. El més normal serà centrar l'atenció en el que ha estat lesionat, però així mateix s'han de considerar els propis del subjecte infractor. La manera d'apreciar si es produeix una relació proporcionada entre fets i sanció és per mitjà de la motivació de la resolució sancionadora. Una millor motivació, amb un relat més precís de fets i conseqüències jurídiques, reforçarà més proporcionalitat. Així es coneixeran els criteris adoptats per l'òrgan sancionador en una manera d'afermar el procediment de l'Administració segons la llei i al dret, tal com exigeix l'article 103 CE.

En tot cas, i com a mecanisme indiciari de mesura, serveix la relació adequada 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, és el legislador el que ha de proporcionar una ponderació entre els béns i interessos protegits i la sanció derivada de l'incompliment. D'altra banda, són el poder executiu (ad-

ministratiu) o judicial (penal, bàsicament) els que han de graduar l'aplicació d'una sanció adequada a la infracció corresponent. Es tracta de menyscar 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, no obstant això, al control jurisdiccional, ja que correspon als jutges no solament la subsumció de la conducta en el tipus legal sinó l'adequació de la sanció al fet comès, ja que tant en un com en un altre s'han d'aplicar els criteris valoratius jurídics presents en la norma.

STS/CA 15 mar. 88, Ar. 2293, FJ 2

I, així, "la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida".

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 a l'Administració. Bé 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.). Més precisió en la tipificació de la infracció i de la sanció impedirà una actuació més discrecional de l'autoritat sancionadora.

Per aquesta raó, l'article 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 de l'il·lícit. Així mateix, l'acta de la ITSS que iniciï l'expedient sancionador i la resolució administrativa que recaigui han d'explicitar els criteris de graduació de la sanció tinguts en compte. Si no es considera rellevant a aquests efectes cap de les circumstàncies enumerades, la sanció s'ha d'imposar en el seu grau mínim i en el seu tram inferior (art. 39.6 LISOS), i evitar amb això qualsevol decisió desproporcionada de l'Administració sancionadora.

Resum

A manera de resum podem tenir en compte les conclusions següents:

1) La Constitució espanyola garanteix la potestat sancionadora de les administracions públiques, si bé li impedeix imposar sancions que impliquin privació de llibertat. El títol X de la LRJA regula els principis bàsics als quals se sotmet l'activitat sancionadora de l'Administració i els drets corresponents que aquests principis deriven per als ciutadans. Només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una llei. La sanció administrativa es defineix com a qualsevol mal infrigit 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 que imposen els òrgans públics, ja d'ofici o a instàncies de part, es denomina *dret administratiu sancionador*. Per mitjà d'aquest es pretén garantir un deure d'obediència a la norma imperativa que adquireix rellevància juridicopública, en haver-hi 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 que es tracti, tals disposicions s'acomodin a les garanties constitucionals disposades en aquest àmbit del dret sancionador i no introdueixin divergències no raonables i desproporcionades per al fi perseguit respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori.

2) 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 el 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. A tal fi, la LISOS s'estructura en vuit capítols diferents, dividits, al seu torn, en seccions i subseccions, i finalitza amb tres disposicions addicionals, una de derogatòria i una altra de final.

Per desenvolupar-la es dicta el RPSL, que, centrat en la regulació del procediment i dels expedients liquidatoris 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 en la LISOS i en les lleis de l'ordre social. Les infraccions no poden ser objecte de sanció sense instrucció

prèvia de l'expedient adequat, de conformitat amb el procediment administratiu especial en aquesta matèria, a proposta de la ITSS, sense perjudici de les responsabilitats d'un altre ordre que puguin concórrer.

3) Només es poden sancionar 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. És subjecte responsable de les infraccions laborals "l'empresari en la relació laboral", *ex* article 2.1 LISOS. D'això es dedueixen, en principi, tres conseqüències. La primera és que, almenys en l'àmbit de la relació laboral, no pot ser responsable d'una infracció el treballador. La segona, que cal imputar responsabilitat solidària quan es tracti de més d'un ocupador. I, la tercera, que les administracions públiques són també ocupadores, per la qual cosa caldria considerar-la 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 manera específica, l'article 2 LISOS incorpora una llista de fins a catorze apartats, en els quals assenyala una sèrie de subjectes responsables, com ara treballadors per compte propi o aliè o assimilats, perceptors i sol·licitants de les prestacions de Seguretat Social, les MATEPS 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, 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) Les sancions poden ser pecuniàries o privatives de drets. Prohibida la privació de llibertat en l'àmbit administratiu, la principal sanció és la multa. S'hi ha d'apreciar el principi de no-benefici, això és, 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. Les sancions per les infraccions tipificades es poden imposar en els graus mínim, mitjà i màxim, atenent als criteris recollits específicament per la norma. I, així, qualificada la infracció, la sanció es gradua en atenció a la negligència i intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment dels advertiments previs i requeriments de la ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats, si escau, perjudici causat i quantitat defraudada, elements que poden agreujar o atenuar la graduació per aplicar a la infracció comesa.

La resolució administrativa sancionadora ha d'explicitar, en tot cas, els criteris de graduació de la sanció tinguts en compte. Si aquests elements no tenen cap rellevància, la sanció s'ha d'imposar en el seu grau mínim i en el seu límit in-

ferior. Per contra, la persistència continuada de la comissió obliga a sancionar amb el màxim de la qualificació que correspongui. La quantia de les sancions es troba recollida en la norma que estableix multes en funció de la infracció i no de manera uniforme. Cal 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 notificació d'aquesta. Per la seva banda, la prescripció de la infracció es produeix quan transcorri el termini previst per a la impugnació; en l'ordre social, i amb caràcter general, les infraccions prescriuen als tres anys comptats des de la data de la infracció, tret que es disposi una determinació en contrari. Sobre la prescripció de les sancions no es conté cap previsió legal, encara que sí reglamentària, que estableix que les sancions prescriuen als cinc anys, a comptar des de l'endemà del dia que adquireixi fermesa la resolució per la qual s'imposa la sanció.

5) Els principis constitueixen font de dret, *ex article 1 CC*, i tenen com a principal funció la de flexibilitzar l'aplicació rígida de la norma, per a adequar-la a la realitat social que regula. Una de les característiques principals 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 aplicable, amb certs matisos, al dret administratiu sancionador, atès que tots dos constitueixen una manifestació de l'ordenament punitiu de l'Estat. Els matisos permetran bandejar una operació automàtica de translació d'aquests principis a l'àmbit administratiu sancionador, atès que només serà possible en la mesura en què resultin compatibles amb la seva naturalesa. 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) El principi de legalitat té la seva base en l'article 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. *Lex previa* que pretenia aconseguir una seguretat jurídica imprescindible tant per a l'aplicador com per al destinatari de la norma. Però, amb el temps, s'exigiria que, a més de la *lex previa*, la *lex fos certa*, això és, precisa, concreta, sense ambigüitat. L'exigència que la norma que contingués les infraccions i sancions tingués rang de llei seria posterior i diferent a la tipicitat descrita. Tenen, 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 implica, 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. Mereixen un esment especial en aquest punt les denominades lleis penals en blanc, això és, aquelles normes sancionadores en

què el supòsit de fet no es troba recollit íntegrament, i es remetent a una altra de diferent o la inevitable i constitucionalment lícita utilització de conceptes jurídics determinats en les normes sancionadores.

7) Unit al que hem dit, el principi de tipicitat implica la predeterminació normativa de les conductes infractores i de les seves sancions consegüents, de tal 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, a fi que tinguin coneixement públic, amb el major grau de precisió possible sobre la conducta prohibida i sobre la sanció per aplicar amb l'objecte de complir la seguretat jurídica exigida per l'article 9 CE. Tan sols per la comissió d'infraccions administratives es poden imposar sancions que, en tot cas, han d'estar delimitades per la llei sense que hi pugui haver cap 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 aquesta llei i en les lleis de l'ordre social. El principi de tipicitat es troba present, atès que és la llei la que reculli el tipus d'infracció que es comet, la sanció prevista per a aquesta i la multa aplicable en el grau corresponent. D'altra banda, 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, que ha de poder preveure les conseqüències de les seves accions o omissions amb antelació a la comissió. Les disposicions sancionadores només produeixen efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor.

8) Per la seva banda, la culpabilitat sembla rebutjada en el dret administratiu sancionador, per entendre que només poden ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que en resultin responsables, fins 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 així mateix a les persones jurídiques. Hi manca l'element volitiu en sentit estricte però no la capacitat d'infringir les normes a les quals se sotmeten. El vell principi de *societas delinquere non potest* no es preveu en l'àmbit administratiu sancionador, cosa que demostra la comissió habitual d'infraccions administratives de persones jurídiques, incloent-hi les administracions públiques. Tampoc en l'àmbit penal, com és sabut i després de la reforma del Codi penal operada per la LO 5/10. El fet que la LISOS inclogui la responsabilitat de les "persones físiques o jurídiques i les comunitats de béns" no significa més que, en cas de no haver-ho fet així, en la realitat sociolaboral les conductes infractores quedarien impunes, en ser comeses de manera generalitzada pels empresaris, en la major part persones jurídiques.

El principi de la culpabilitat es troba estretament vinculat al de la presumpció d'innocència. Tot subjecte té un dret fonamental, *ex* article 24 CE, a la presumpció d'innocència, sense que pugui ser sancionat si no se'n demostra la culpabilitat en relació amb els fets esdevinguts. La legislació administrativa estableix que els procediments sancionadors han de respectar 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 vinculen les administracions públiques respecte dels procediments sancionadors que se substanciïn. Bé és cert que el marge d'actuació d'aquest principi en l'àmbit administratiu és menor, a causa de la presumpció de veracitat de les actuacions administratives. Així succeeix, per exemple, amb les actes de la ITSS basades en l'objectivitat, imparcialitat i especialització que es reconeix a l'actuació d'aquest òrgan. La presumpció de certesa s'estén als fets constatats per la ITSS, no així als judicis de valor o qualificacions jurídiques aportades per aquesta.

9) 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'aquestes. 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 ha estat afirmat o negat en una resolució ferma desplega efectes en tots els òrgans de l'Estat, de manera que s'ha d'integrar en pronunciaments posteriors. Per a això s'exigeix identitat en el subjecte, en els fets i en el fonament. En cas d'haver-hi concurrència entre l'actuació judicial penal i l'administrativa prevaldria aquella. Aquesta prioritat permet que, una vegada 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.

10) Tot això condueix, finalment, a la necessitat d'adequar la sanció a la infracció comesa. El principi de proporcionalitat exigeix aconseguir l'efecte més idoni per a la fi perseguida triant bé la sanció adequada. Si la sanció resulta excessiva, l'efecte seria desincentivador per inassolible; si fos ridícula, compensaria incomplir. Per aquest motiu el principi de proporcionalitat és el que ha de regir en l'actuació sancionadora de l'Administració. Per mitjà d'aquest principi s'intenta temperar o modular l'excessiva rigidesa que es podria derivar d'una aplicació mecànica de les fórmules sancionadores sense atendre a la personalització de les sancions. Com a mecanisme indiciari de mesura serveix la relació adequada 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, és el legislador el que ha de proporcionar una ponderació entre els béns i interessos protegits i la sanció derivada de l'incompliment. D'una altra, és el poder executiu (administratiu) o judicial (penal, bàsicament) els que han de

graduar l'aplicació d'una sanció adequada a la infracció corresponent. Es tracta de menyscar al mínim els drets del sancionat mitjançant una vinculació raonable entre la conseqüència punitiva i l'incompliment tipificat.

Activitats

1. L'acta de la Inspecció de Treball i Seguretat Social estableix com a fonamentació de la resolució sancionadora que:

“La conducta de l'empresa consistent a negar-se a facilitar als funcionaris actuants, respecte dels treballadors que, en el període 2006-2011, han estat beneficiaris dels descomptes en compres de productes en les empreses del grup i també els sumatoris individuals dels beneficis en compres obtinguts pels treballadors i els familiars vinculats a ells en cada anualitat, relatiu als treballadors de l'empresa, en relació amb els imports de les compres que aquests fan en les empreses del grup i els imports dels descomptes corresponents que s'apliquen per la seva condició d'empleats, com beneficis/descomptes en compres, constitueix un acte d'obstrucció a l'exercici de les funcions inspectores de vigilància i exigència del compliment de la normativa reguladora de la cotització i recaptació de quotes al sistema de Seguretat Social. Aquesta infracció per obstrucció a la tasca inspectora està tipificada i qualificada preceptivament com a molt greu, d'acord amb l'article 50.4 c) LISOS”.

L'empresa reconeix que no va facilitar la documentació requerida en els termes sol·licitats per la ITSS perquè no era possible fer-ho davant la inexistència de les dades que sol·licitaven, per la qual cosa la seva conducta no es pot qualificar com a obstrucció. El procés de facturació s'executa en el sistema Host. Perquè el titular o qualsevol autoritzat es pugui acollir als descomptes en les seves compres ha d'utilitzar la targeta de compra de l'empresa, per la qual cosa els descomptes no són aplicables si el pagament s'efectua per un altre mitjà. La facturació es fa amb periodicitat mensual i el càlcul del descompte l'efectua cada empresa, però el sistema informàtic únicament guarda el sumatori net dels imports de tots els descomptes aplicats, que mostren en el camp de bonificació amb un import total. No és possible identificar el detall individual del descompte aplicat a cada compra, ja que no és una dada que s'utilitzi en altres processos. Tan sols es registra l'import net total del descompte aplicat per a les compres del mes. L'històric de facturació mensual que permet consultar el sistema Host és, com a màxim, d'un any (dotze mesos).

Considereu ajustada a dret la fonamentació de la resolució sancionadora?

Solució

Solució del cas 1

“Consideramos probado que, con los datos de facturación disponibles, la información requerida a la empresa por la ITSS no solamente no sería exacta sino que además su obtención requeriría un proceso informático y manual que lo haría incompatible con la idea de su consumación en un muy corto espacio temporal. En estas condiciones, no negada por la empresa en la documentación requerida, entendemos que no cabe calificar su conducta de obstrucción a la actividad inspectora, en cuanto que tal figura viene a tipificar supuestos de ocultación o de voluntaria e injustificada demora con ocasión de proporcionar a la ITSS los datos, antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores, cosa que no ha acontecido en este caso, en el que la empresa nada ha ocultado ni demorado, sino que simplemente ha explicado las razones que consideramos acreditadas para no cumplimentar el requerimiento controvertido, lo que excluye la nota de culpabilidad que ha de acompañar a las conductas infractoras” (STS, Sala Contenciosa Administrativa, 11 des. 13, Ar. 176/14; FJ 3).

Exercicis d'autoavaluació

1. Les infraccions comeses en l'ordre social es poden sancionar...

- a) amb una multa i la privació de llibertat del subjecte responsable.
- b) amb una multa, però no cal privar de llibertat al subjecte responsable, encara que sí al subjecte infractor.
- c) només amb una multa.
- d) Les infraccions comeses en l'ordre social no es poden sancionar, ja que només es pot obtenir una sentència davant la comissió d'un delictes.

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

- a) sense avís previ de l'ocupador.
- b) sense un advertiment previ del jutge competent.

- c) sense una comunicació i notificació al treballador dels representants dels treballadors.
- d) sense instrucció prèvia de l'expedient sancionador oportú.

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, tret que es disposi expressament el contrari.

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

- a) la naturalesa 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 la qual gaudeix la ITSS.

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

- a) la naturalesa 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, és la ITSS la que ha de determinar la sanció per imposar i el grau corresponent a aquesta en funció del criteri que determini segons l'experiència i professionalitat acreditada per aquest òrgan administratiu.

10. Hi ha reincidència quan...

- a) es comet, de nou, una infracció.
- b) quan s'imposa, de nou, una sanció.
- c) quan es comet una infracció del mateix tipus i qualificació.
- d) en l'ordre social no es preveu la reincidència, encara que 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 així mateix que l'Administració moduli la seva actuació entre uns límits mínims o màxims segons s'adeqüi en cada cas concret, i accepta únicament els criteris propis que se'n deriven del protocol d'actuació.

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

13. Com a conseqüència del principi *non bis in idem*, si la infracció administrativa pot 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, pot paralitzar o no el procediment sancionador.

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

- a) igual 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 que s'aprecia la culpabilitat per a graduar les sancions.
- c) No està present en l'àmbit administratiu, ja que no s'hi fa referència ni en les infraccions ni en les sancions.
- d) En les infraccions administratives només cal apreciar el dol directe.

15. Com l'article 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 du a terme, no estigui tipificada per l'ordenament com a infracció, falta o delictes. Hi ha, però, retroactivitat en les normes més favorables?

Solucionari

Activitat 1

D'acord amb la STSJ del País Basc de 14 juny 11, Ar. 1924, que resol el supòsit conflictiu, escau admetre la nul·litat per considerar que el Servei Públic d'Ocupació Estatal no té potestat sancionadora en aquest cas, cosa que determina, *ex* article 62.1.b) LRJA, la nul·litat de ple dret de les actuacions administratives.

Activitat 2

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 ocorre amb la sanció penal, en la qual res no obsta que tingui com a conseqüència aquesta privació. I, dos, que precisament com a conseqüència de l'anterior i del que es preveu en l'article 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'article 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, en l'àmbit laboral).

Activitat 3

L'article 57 ET/80 constitueix un precedent de la LISOS, ja que estableix la potestat sancionadora de l'Administració laboral. Per la seva banda, l'article 58 ET determina el poder disciplinari de l'empresari, això és, la capacitat sancionadora no de l'Administració sinó de l'empresa. D'altra banda, les infraccions previstes en l'article 58 ET poden ser comeses pels treballadors, mentre que les establertes en l'article 57 ET/80 reconeixen com a subjectes infractors potencials els empresaris.

Activitat 4

a) Greu, *ex* article 7.2 LISOS; b) lleu, *ex* article 6.4 LISOS; c) molt greu, *ex* article 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 a aplicar-se sancions a si mateixes provoquen el que l'article 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 regula aquestes infraccions el RD 707/02, 19 jul., BOE, 31, no per mitjà de sancions sinó de "mesures correctores", com requeriments destinats a esmenar les anomalies que es produeixen en tal cas.

Activitat 6

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

Activitat 7

La STS/CA de 25 de febrer de 2014, Ar. 1405, que resol el supòsit en qüestió, considera que no hi ha dubte sobre l'aplicació del procediment administratiu especial previst en la LISOS. Per aquest motiu, si l'article 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 no sigui la ITSS la que dugui a terme aquestes actuacions.

Activitat 8

No. Quan l'article 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 de reglamentària o les clàusules normatives dels convenis col·lectius determinen una responsabilitat sancionadora de conformitat amb el que es disposa en la LISOS, per la qual cosa es compleixen íntegrament tots els paràmetres analitzats en el text sobre el principi de legalitat.

Activitat 9

L'article 18 esmentat sí que compleix el principi de tipicitat establert, atès 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 sancions corresponents a aquestes seran objecte de sanció segons el que s'estableix en les disposicions generals i comunes de la LISOS"). N'hi haurà prou, doncs, d'atendre les possibles accions o omissions de la Llei 44/07 (per exemple, no formalitzar per escrit el contracte de treball, les pròrrogues i les variacions, *ex* article 12.2 de la norma esmentada) per a determinar l'aplicació de les sancions recollides en els termes previstos en l'article 39 LISOS i en la quantia prescrita per l'article 40 d'aquesta norma, amb la graduació de mínima, mitjana o màxima en atenció a la "negligència i intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment dels advertiments previs i requeriments de la ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficiaris afectats, si escau, perjudici causat i quantitat defraudada" com a circumstàncies que poden agreujar o atenuar la graduació per aplicar, *ex* article 39.2 LISOS.

Activitat 10

No escau, atenent a la solució considerada per la STS/CA 31 mar. 10, Ar. 2759, FJ 6. En virtut d'aquesta, per a aplicar el principi *non bis in idem* no solament hi ha d'haver una identitat de fets o fonaments, objecte i causa material o punitiva, sinó també en els subjectes, i això no succeeix en aquest cas, atès que la sentència penal condemna tres persones, a saber, l'arquitecte superior, l'arquitecte tècnic i l'encarregat general de seguretat de l'empresa, com a responsables de diversos delictes, mentre que la sanció administrativa recau sobre l'empresa per falta de mesures de seguretat en el treball.

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. d

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

4. a

5. b

6. d

7. a

8. d

9. No. La sancions s'han de graduar en atenció a la negligència i intencionalitat del subjecte infractor, frau o connivència, incompliment dels advertiments previs i requeriments de la ITSS, xifra de negocis de l'empresa, nombre de treballadors o de beneficis afectats, si escau, perjudici causat i quantitat defraudada, com a circumstàncies que puguin agreujar o atenuar la graduació per aplicar a la infracció comesa, de conformitat amb el que estableix l'article 39.2 LISOS.

10. c

11. No. En la determinació normativa del règim sancionador i també en la imposició de sancions de les administracions públiques cal guardar l'adequació deguda entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada. A tal fi es consideren especialment significatius per a la graduació de la sanció per aplicar l'existència d'intencionalitat o reiteració, la naturalesa dels perjudicis causats i la reincidència, per comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa, quan ha estat declarat així per resolució ferma (art. 131.2 LRJA).

12. No. Tan sols significa que aquest principi adquireix menys abast en l'àmbit administratiu que en l'àmbit penal. No en va, el mateix precepte estableix que els procediments sancionadors han de respectar 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 (art. 137.1 LRJA).

13. a

14. b

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

Bibliografia

Aguado i Cudolá, V. (1994). *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Civitas.

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. (dir.) (2009). *Infracciones y sanciones en el orden social*. Múrcia: Laborum.

Cobo Olivera, T. (2014). *Procedimiento administrativo sancionador tipo*. Barcelona: Bosch.

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. (dir.) (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.

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.

Sempere Navarro (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.

