

Tema 6. Infraccions i sancions de l'ordre social

TEMA 6. INFRACCIONS I SANCIONS DE L'ORDRE SOCIAL

El Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions de l'ordre social

La Llei 55/1999, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, va autoritzar al Govern a elaborar un text refós de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social que integrés, sistematitzades, les disposicions:

- Llei 8/1988, de 7 d'abril, sobre infraccions i sancions en l'ordre social.
- El Títol IV, articles 93 a 97 del text refós de la Llei de l'estatut dels treballadors.
- Els apartats 2, 4 i 5 de l'article 42 i els articles 45 a 52 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.
- El capítol V, articles 18 a 21 de la Llei 14/1994, per la qual es regulen les empreses de treball temporal.
- Els articles 30 a 34 de la Llei 10/1997, de 24 d'abril, sobre drets d'informació i consulta dels treballadors en les empreses i els grups de dimensió comunitària.
- Els articles 114 i 115 de la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de cooperatives.
- Els articles 10 a 13 de la Llei 45/1999, de 29 de novembre, sobre el desplaçament de treballadors en el marc de la prestació de serveis transnacionals.

De forma que, en virtut d'aquesta Llei 55/1999, es va aprovar el RDL 5/2000 de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions de l'ordre social (TRLISOS).

El TRLISOS conté vuit capítols, dues disposicions addicionals, una disposició derogatòria i una disposició final. La regulació de les infraccions i les sancions s'estructura en els 8 capítols de la següent manera:

- El capítol I conté les disposicions generals, aplicables als diferents blocs d'infraccions tipificades en els capítols següents.
- El capítol II estableix sota el títol d'infraccions laborals les infraccions en matèria de relacions laborals, les infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals, les infraccions en matèria d'ocupació i les infraccions en matèria d'empreses de treball temporal.
- El capítol III conté les infraccions en matèria de Seguretat Social.
- El capítol IV es refereix a les infraccions en matèria d'emigració, moviments migratoris i treball d'estrangers.
- El capítol V regula les infraccions en matèria de societats cooperatives.
- El capítol VI estableix el règim de responsabilitats i sancions, contemplant tant les normes generals sobre sancions als empresaris i altres subjectes que no tinguin la condició de treballadors o assimilats, com les normes específiques sobre responsabilitats i sancions a empresaris i treballadors per infraccions en les diferents matèries al fet que es refereixen els capítols anteriors.
- El capítol VII conté les disposicions comunes sobre atribució de competències sancionadores, actuacions d'advertiment i recomanació per la Inspecció de Treball i Seguretat Social i tipificació de les infraccions per obstrucció a la labor inspectora.
- Finalment, el capítol VIII es refereix al procediment sancionador comú a totes les infraccions en l'ordre social, especificant els seus principis bàsics de tramitació, el contingut mínim de les actes d'infracció de la Inspecció de Treball i el caràcter probatori de les mateixes.

Disposicions generals

Les disposicions generals del TRLISOS es contenen, com s'ha indicat més amunt, en el seu capítol primer (articles 1 a 4) i són aplicables a tots els supòsits d'infraccions, amb independència de la matèria a què es refereixin.

Tals disposicions, que han de completar-se amb el que estableix sobre les mateixes qüestions el Reial decret 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general sobre el procediment sancionador, es refereixen al concepte d'infracció administrativa en l'ordre social, als subjectes responsables de la infracció, a la concurrència amb l'ordre jurisdiccional penal i a la prescripció de les infraccions.

Concepte d'infracció administrativa en l'ordre social: article 1

L'article 1 TRLISOS assenyala al seu apartat 1 que "constitueixen infraccions administratives en l'ordre social les accions o omissions dels diferents subjectes responsables tipificades i sancionades en la present Llei i en les lleis de l'ordre social". Es produeix així una selecció legislativa de les matèries de l'ordre social que són reprovables i sancionables legalment, no sent possible sancionar administrativament les conductes que es puguin reconduir a la tipificació prevista en la TRLISOS.

Posteriorment, la Llei, en contemplar els supòsits propis de les diferents àrees, delimita el concepte d'infracció en cadascuna de les matèries, assenyalant el seu àmbit normatiu de referència, això és, el tipus de normes l'incompliment de les quals constitueix infracció sancionable. Com veurem al seu moment, aquest àmbit inclou sempre les normes legals i reglamentàries i en alguns casos també les clàusules normatives dels convenis col·lectius.

La regulació de drets i obligacions establerta en el contracte de treball no s'inclou en la potestat sancionadora de l'Administració i la seva tutela correspon als òrgans jurisdiccionals. Aquesta potestat s'estén a la normativa estatal i en determinades matèries a la regulació col·lectiva.

L'extensió a aquesta última, efectuada per primera vegada per la TRLISOS, planteja diferents qüestions, tals com:

- a) A quins convenis es refereix, si només als estatutaris o també als extraestatutaris i als pactes i acords d'empresa, decantant-se majoritàriament la doctrina per considerar inclosos en aquesta tutela administrativa únicament els estatutaris.

- b) La delimitació de si una clàusula convencional concreta és normativa (aquella que, més enllà de la relació entre les parts negociadores, regula les relacions de treball incloses en l'àmbit d'aplicació del conveni) o obligacional (aquella que imposa drets i obligacions a les parts contractants).

- c) La delimitació de quines matèries regulades en els convenis estan tutelades per la sanció administrativa. Tal com veurem en els següents temes, únicament es tutela el que regula el conveni col·lectiu respecte a les infraccions laborals i de prevenció de riscos laborals. En les restants definicions d'infracció contingudes en la LLISOS no se cita els convenis col·lectius, per la qual cosa, d'acord amb els principis de legalitat i tipicitat, no estan inclosos.

El seu apartat 2 exigeix per sancionar aquelles infraccions la prèvia instrucció de l'oportú expedient:

- L'òrgan que engega el mecanisme sancionador és la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

- La tramitació de l'expedient es duu a terme a través del procediment administratiu especial en aquesta matèria (regulat en l'actualitat pel Reial decret 928/1998, de 14 de maig).

Conforme a l'apartat 3, les infraccions es qualifiquen de lleus, greus i molt greus en atenció a la naturalesa de l'haver infringit i a l'entitat del dret afectat (aplicació del principi de proporcionalitat).

Subjectes responsables de la infracció: article 2

a) L'article 2 TRLISOS determina els subjectes responsables amb un criteri plural:

- Primer, conté una declaració inicial sobre la naturalesa dels subjectes responsables, admetent la responsabilitat a efectes sancionadors administratius de persones físiques, persones jurídiques i comunitats de béns.

- A continuació, en dotze apartats, individualitza els subjectes responsables sobre la base de les diferents àrees sancionadores que distingeix la TRLISOS.

b) D'aquesta regulació interessa destacar el següent:

- L'article 2 TRLISOS delimita l'àmbit subjectiu de cadascuna de les matèries de l'ordre social sobre les quals recau la tutela sancionadora de l'Administració, de manera que no pot haver-hi en aquestes àrees altres subjectes responsables que els esmentats en aquest article.

- Per conceptuar l'empresari ha d'acudir-se a l'article 1.2 ET.

- No és possible la confusió, a l'efecte de responsabilitat administrativa, entre l'empresari i el seu personal directiu.

- Amb l'excepció d'algunes infraccions en matèria de seguretat social i d'ocupació, no existeix possibilitat de sancionar administrativament el treballador per compte d'altri. La sanció de les seves faltes laborals competeix a l'empresari a través de l'exercici del seu poder disciplinari.

Concurrència amb l'ordre jurisdiccional penal: article 3

En aplicació del principi *non bis in idem*, l'article 3 TRLISOS, malgrat el seu enunciat, es refereix tant a la concurrència de l'ordre administratiu sancionador amb l'ordre jurisdiccional penal, com a la concurrència de sancions administratives. Així mateix, contempla tant el vessant material del principi *non bis in idem* (això és, la prohibició d'una doble sanció quan existeix identitat de fet, subjecte i fonament), com el seu vessant processal (impossibilitant que en un mateix supòsit concloguin efectivament, en sentit condemnatòri, dos procediments punitius, un de penal i un altre d'administratiu).

Per a això estableix:

- La prohibició de sancionar els fets que han estat ja sancionats penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat de subjecte, de fet i de fonament.

- La prevalença del procés penal, això és, la paralització obligada del procediment administratiu i respecte posterior, en el cas que es repregui per no existir delictes, als fets provats en via penal. En virtut d'això:

- En els supòsits en què les infraccions poguessin ser constitutives d'il·lícit penal, l'Administració derivarà les actuacions a l'òrgan judicial competent o al Ministeri Fiscal, i s'abstindrà de seguir el procediment sancionador mentre l'autoritat judicial no dicti sentència ferma o resolució que posi fi al procediment, o mentre el Ministeri Fiscal no comuniqui la improcedència d'iniciar o prosseguir actuacions.
- Si no s'estima l'existència d'il·lícit penal o es dicta resolució d'un altre tipus que posi fi al procediment penal, l'Administració continuarà l'expedient sancionador sobre la base dels fets que els tribunals hagin considerat provats.
- La suspensió del procediment sancionador no afecta el fet que hagin de complir-se de manera immediata les mesures de paralització de treballs adoptades, quan existeix risc greu i imminent per a la seguretat o la salut dels treballadors, ni a l'efectivitat dels requeriments de la Inspecció.

La prescripció de les infraccions en l'ordre social

Concepte i naturalesa:

La prescripció, basada en el principi de seguretat jurídica, és una de les conseqüències que preveu l'ordenament quan transcorre un determinat període de temps: extingeix la responsabilitat administrativa del particular pel transcurs del termini previst i és apreciable d'ofici.

Terminis de prescripció de les diferents infraccions:

- En matèria de Seguretat Social: quatre anys
- En matèria de prevenció de riscos laborals:
 - * les lleus: un any
 - * les greus: tres anys

- * les molt greus: cinc anys
- En matèria de societats cooperatives:
 - * les lleus: tres mesos
 - * les greus: sis mesos
 - * les molt greus: un any
- En les restants matèries: tres anys

El *dies a quo*, això és, el dia que es té en compte per al termini, és la data de la infracció.

Interrupció dels terminis de prescripció

Les circumstàncies per les quals s'interrompen els terminis de prescripció es regulen en l'article 7.2 del RD 928/1998 (sobre procediment sancionador) i són les següents:

- Per qualsevol de les causes d'interrupció de la prescripció admeses en dret.
- Per l'acta d'infracció degudament notificada, requeriment o ordre de parització de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.
- Per iniciació del procediment d'ofici davant l'òrgan jurisdiccional social.
- Per l'inici d'actuació administrativa amb coneixement formal del subjecte passiu conduent a la comprovació de la infracció.
- Per qualsevol actuació del subjecte responsable que impliqui reconeixement dels fets constitutius de la infracció.
- Per la interposició de la reclamació o recurs de qualsevol classe per part dels afectats o els seus representants.
- Per comunicació de l'autoritat a l'òrgan judicial competent o al Ministeri Fiscal de les infraccions que poguessin ser constitutives de delictes, fins que

es notifiqui a l'Administració la resolució judicial que recaigui, o fins que el Ministeri Fiscal comuniqui la seva decisió de no exercitar l'acció penal.

Criteris de graduació de les sancions: article 39

L'Administració, en l'exercici de la seva actuació sancionadora, deu, una vegada comprovada la infracció, ponderar la conducta il·lícita, tenint en compte una sèrie de circumstàncies que delimiten la seva discrecionalitat per imposar una multa concreta.

La manera com opera la TRLISOS en la regulació de les sancions, consisteix, primer, a establir un mínim i un màxim segons que les infraccions siguin lleus, greus o molt greus. Al mateix temps, d'acord amb l'article 39, les sancions per la comissió d'infraccions poden imposar-se en tres graus: mínim, mitjà i màxim. Aquesta graduació no pot efectuar-la l'Administració arbitràriament sinó que es realitza conforme a uns criteris que el mateix article especifica i que són els següents:

- Amb caràcter general:

- El grau de negligència i intencionalitat del subjecte infractor.
- L'existència de frau o connivència.
- L'incompliment d'avertiments previs i requeriments de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.
- La xifra de negocis de l'empresa.
- El nombre de treballadors o de beneficiaris afectats per la infracció.
- El perjudici causat.
- La quantitat defraudada.

- En matèria de prevenció de riscos laborals els criteris de graduació són:

- a) La perillositat de les activitats.
- b) El caràcter permanent o transitori del risc.

c) La gravetat del dany produït o que hagués pogut produir-se per l'absència o deficiència de les mesures preventives necessàries.

d) El nombre de treballadors afectats.

i) 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 al fet que es refereix l'article 43 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.

g) La inobservança de les propostes dels serveis, delegats de prevenció o comitè de seguretat i salut de l'empresa per a la correcció de les deficiències existents.

h) La conducta general seguida per l'empresari quant a l'observança de les normes en matèria de prevenció de riscos laborals.

- En matèria de societats cooperatives, la graduació s'efectuarà atenent al nombre de socis afectats, repercussió social, malícia o falsedat i capacitat econòmica de la cooperativa.

- La manera com operen tals criteris és la següent:

- Es tracta de circumstàncies taxades, per la qual cosa l'Administració no pot valorar altres circumstàncies no contingudes en la norma.

- Aquests criteris no seran tinguts en compte per agreujar quan integrin el propi il·lícit administratiu.

- L'acta de la Inspecció de Treball i Seguretat Social que iniciï el procediment sancionador, i la resolució que recaigui en aquest, han de contenir els criteris que s'han tingut en compte per graduar la sanció.

- En cas de no concórrer cap de les circumstàncies taxades, la sanció s'imposaria en la quantia inferior del seu grau mínim.

La reincidència: article 41

- Són requisits per apreciar-la:

- Que existeixi una infracció anterior la resolució sancionadora de la qual hagi adquirit fermesa.
- Que la infracció comesa sigui del mateix tipus i qualificació que la que va motivar la sanció anterior.
- Que tal infracció es cometi en el termini dels 365 dies següents a la notificació d'aquella sanció.

- La conseqüència que s'aprecii reincidència és la possibilitat d'incrementar les sancions indicades en l'article 40 fins al doble del grau de la sanció corresponent a la infracció comesa, però sense excedir en cap cas del topall màxim.

Quan l'empresa reincident és una empresa de treball temporal, i sempre per infraccions molt greus, poden ser suspeses les seves activitats durant un any, transcorregut el qual l'empresa ha de sol·licitar de nou autorització administrativa per exercir la seva activitat.