

TEMA 7. PROCEDIMENT D'IMPOSICIÓ DE SANCIONS

Principis bàsics del procediment sancionador

La Constitució espanyola exigeix, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, una sèrie de requisits procedimentals per a l'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració:

1) No es pot imposar una sanció administrativa sense que s'hagi tramitat el necessari procediment, en el qual el presumpte inculpat tingui l'oportunitat d'aportar i proposar les proves que estimi pertinents i al·legar el que al seu dret convingui.

Existeix doncs un dret al procediment que implica la prohibició absoluta que l'Administració sancioni sense que la resolució sancionadora s'adopti, en el si d'un procediment, i exigeix que el procediment seguit sigui el previst específicament per a cada cas.

2) En aquest procediment han de quedar perfectament garantits els drets processals que emanen de l'article 24.2 de la Constitució.

El procediment, element essencial i instrument bàsic de la potestat sancionadora de l'Administració, supleix el procés penal. El Tribunal Constitucional ha reiterat que les garanties, que l'article 24 CE imposa en relació directa amb el procés penal, són aplicables igualment al procediment administratiu sancionador, en ser tots dos necessaris per a l'exercici del *ius puniendi* de l'Estat, si bé amb les peculiaritats i els matisos que resulten de la naturalesa d'aquest tipus de procediment.

D'aquests drets, han de destacar-se, per la seva importància, en el procediment administratiu sancionador els següents:

- A. El dret a la presumpció d'innocència, establert en l'article 24.2 CE. Es tracta d'un dret fonamental que vincula tots els poders públics i és d'aplicació immediata. El Tribunal Constitucional va assenyalar (STC 41/82, de 2 de juliol) que “el dret a la presumpció d'innocència no pot entendre's reduït a l'estricta àmbit de l'enjudiciament de conductes presumptament delictives, sinó que ha d'entendre's també que presideix qualsevol resolució, tant administrativa com jurisprudencial, que es base en la condició o conducta de les persones, i de

l'apreciació de la qual es derivi un resultat sancionador per a les mateixes o limitatiu dels seus drets”.

Seguint tal doctrina, el Tribunal Suprem ha assenyalat que “no pot suscitar cap dubte que la presumpció d'innocència regeix en l'ordenament sancionador i ha de ser respectat en la imposició de qualssevol sancions, siguin penals, siguin administratives...”. En el camp processal determina una presumpció *iuris tantum* d'absència de culpabilitat fins que es demostrï que la conducta ha infringit la norma administrativa, i sigui declarat així per l'òrgan competent per resoldre. La càrrega de la prova no incumbeix, en principi, el ciutadà, ja que la seva innocència es presumeix mentre no es demostrï el contrari.

B. El dret a la presumpció d'innocència aplicat a l'àmbit del Dret Administratiu Sancionador implica:

- Que la sanció ha d'estar basada en actes o mitjans probatoris de càrrec, i tota sanció administrativa ha de sustentar-se en una activitat probatòria de la conducta il·lícita que es retreu. Fins que no es demostrï, mitjançant proves practicades en l'expedient administratiu sancionador, la culpabilitat de l'empresari investigat, aquest gaudeix de la presumpció d'innocència (STS de 12 de desembre de 1989).
- Que la càrrega de la prova correspon a qui acusa, sense que ningú estigui obligat a provar la seva pròpia innocència. La càrrega de la prova es desplaça a l'Administració Pública, que és la que en un procediment contradictori, amb participació i audiència de l'inculpat, ha d'aportar els mitjans de càrrec.
- Que la insuficiència en el resultat de les proves practicades ha de suposar un pronunciament absolutori. L'Administració ha de fonamentar la sanció aportant una prova de càrrec suficient per acreditar l'existència de la infracció. No es pot destruir la presumpció d'innocència mitjançant indicis, sospites de culpabilitat o a través d'una valoració subjectiva (STSS de 28 de febrer de 1989).

- C. El dret de defensa està consagrat en l'article 24.2 CE. En són aplicacions concretes:
- El dret del presumpte responsable a ser informat de l'acusació. Aquest dret està proclamat en l'article 6 del Conveni Europeu de Drets Humans i recollit en l'art. 135 de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRPC). Això suposa el dret del presumpte responsable a ser notificat dels fets que se li imputen, de les infraccions que tals fets poguessin constituir i de les sancions que, si escau, se li poguessin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueix tal competència.
 - El dret a formular al·legacions i a utilitzar els mitjans pertinents per a la seva defensa. L'administrat ha de tenir l'oportunitat d'aportar, i practicar la prova que jutgi convenient, per destruir la practicada o aportada per l'Administració o per demostrar la pròpia innocència.
- D. El dret a una resolució sancionadora motivada, a través de la qual es garanteixen les restants garanties constitucionals, en permetre la motivació per constatar que la sanció imposada és una aplicació proporcionada d'una norma sancionadora prèvia.

Normativa reguladora

La Llei 30/1992 de règim administratiu assenyala, en la seva disposició addicional setena, que el procediment administratiu sancionador per infracció en l'ordre social es regirà per la seva normativa específica i, subsidiàriament, per les disposicions d'aquella Llei.

Al seu torn, el Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora aprovat en desenvolupament de la Llei 30/1992 pel RD 1398/1993, de 4 d'agost, disposa, en el seu art. 1.3, l'exclusió dels procediments per a la imposició de sancions per infraccions en l'ordre social, si bé haurà d'atendre's amb caràcter supletori a aquell reglament.

Així doncs, el procediment administratiu d'imposició de sancions en l'ordre social es regeix:

Per la seva normativa específica:

- Capítol VIII TRLISOS: articles 51 a 54, referits succintament a principis de tramitació, contingut i notificació de les actes, al·legacions del presumpte responsable, resolució del procediment i recursos.

- Reial decret 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament General sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions de l'ordre social i per als expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social.

Amb caràcter subsidiari per:

- La Llei 30/1992 de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

I amb caràcter supletori:

- Pel RD 1398/1993 de 4 d'agost, pel qual s'estableix el Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora.

Estructura del procediment

D'acord amb el Reglament de procediment sancionador per infracció de lleis socials cal distingir:

a) Les activitats inspectores prèvies al procediment sancionador, en les quals s'emmarca l'activitat de recerca que desenvolupi l'Inspector de Treball i Seguretat Social, o el Sotsinspector d'Ocupació i Seguretat Social, dirigida a comprovar el compliment de la normativa vigent en l'ordre social.

En el cas que aquesta fase finalitzés amb l'aixecament d'un Acta d'Infracció, s'iniciaria la fase constituïda pel procediment sancionador en sentit estricte.

b) El procediment sancionador en sentit estricte, en el qual podem distingir tres moments:

- Inici del procediment amb l'extensió de l'acta d'infracció.

- Tramitació i instrucció del procediment.

- Terminació del procediment amb la resolució.

Així doncs, l'Acta d'Infracció aixecada per la Inspecció de Treball i Seguretat Social una vegada finalitzada la seva activitat investigadora, inicia el procediment sancionador. Després de la fase d'instrucció del procediment, l'òrgan competent per resoldre dicta la resolució, imposant o no una sanció als subjectes responsables.

L'activitat inspectora prèvia al procediment sancionador

Perquè el procediment administratiu sancionador pugui iniciar-se és, doncs, requisit imprescindible que, amb caràcter previ, s'hagi desenvolupat l'anomenada "activitat inspectora". En aquesta fase prèvia al procediment sancionador, s'integren el conjunt d'actuacions realitzades per la Inspecció de Treball "destinades a comprovar el compliment de les disposicions legals, reglamentàries i convingudes en l'ordre social".

1. Inici

Les vies d'inici de l'activitat inspectora són vàries:

- a) Per ordre superior de l'autoritat competent, tant de l'Administració General de l'Estat com de l'Autonòmica, a través de la Prefectura Provincial de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.
- b) Per ordre de servei de les Prefectures de la Inspecció Provincial, de les seves unitats especialitzades o de l'Inspector encarregat de l'equip.

Aquestes ordres de servei han de formular-se per escrit i han de contenir les dades d'identificació del servei encomanat. Quan conclouen l'activitat, els funcionaris destinataris de l'ordre han d'emetre informe sobre el resultat de la seva actuació.

- c) Per petició de qualsevol òrgan jurisdiccional quan ho determini el seu objecte, amplitud i finalitat.
- d) Per petició concreta dels organismes de la Seguretat Social, que col·laboraran amb la Inspecció, o a sol·licitud d'una altra Administració Pública.
- e) Per pròpia iniciativa de l'Inspector de Treball i Seguretat Social. Aquesta forma d'inici es preveu exclusivament per als Inspectors de Treball, ja que les actuacions dels Sotsinspectors s'efectuaran, en tot cas, en execució de les ordres de servei rebudes.

f) Per denúncia de fets presumptament constitutius d'infracció en l'ordre social.

L'escrit de denúncia haurà de contenir les dades d'identificació personal del denunciant i la seva signatura, els fets presumptament constitutius d'infracció, data i lloc en què van esdevenir, identificació de les persones presumptament responsables i altres circumstàncies rellevants.

No es tramitaran:

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

La capacitat per denunciar incompliments laborals és "pública", la qual cosa significa que qualsevol ciutadà té dret a fer saber a la Inspecció l'existència de conductes infractores. Però les denúncies d'aquests "tercers" no són equiparables a les denúncies dels "interessats", ja que el règim jurídic que es deriva de les unes i les altres és diferent: les persones directament afectades (els "interessats") tenen en el procediment sancionador subsegüent dret d'audiència, dret a la notificació de la resolució del procediment i dret a la interposició de recursos.

En tot cas, el denunciant no té la condició d'interessat en aquesta fase de l'activitat inspectora prèvia.

Els Inspectors i Sotsinspectors tenen el deure de considerar confidencial l'origen de qualsevol queixa sobre l'incompliment de les disposicions legals.

La Inspecció de Treball ha d'informar per escrit del resultat de la seva actuació quan aquesta s'hagués iniciat segons el que s'indica als apartats a), c), d) i f).

2. Desenvolupament de l'actuació inspectora

L'activitat inspectora prèvia es realitzarà pels inspectors de Treball i Seguretat Social i pels sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social d'acord amb els mitjans i les facultats que els assignen les seves normes reguladores.

Són vàries les formes que l'ordenament jurídic preveu perquè la Inspecció de Treball dugui a terme aquesta labor, podent ser utilitzats aquests mitjans de manera conjunta, en una mateixa investigació. Les actuacions inspectores, qualsevol que sigui la modalitat amb que s'iniciïn, podran prosseguir-se o completar-se sobre el mateix subjecte, amb la pràctica d'una altra o altres formes d'actuació, si s'estimen necessàries per a la culminació de la comprovació.

Podrà realitzar-se l'activitat inspectora prèvia:

- Per mitjà de visita als centres i llocs de treball, pel que com ja vam veure, s'atorguen a la Inspecció de Treball certes facultats, però també se li imposen certes exigències.

Tals visites poden estendre's durant el temps necessari, i fins i tot reiterar-se en diferents dies. Els funcionaris de la Inspecció de Treball poden presentar-se en els llocs de treball sense previ avís de la seva arribada, com ja vam veure, i poden efectuar les seves visites en qualsevol moment, durant el dia o durant la nit, i ja sigui en un dia laborable o en un festiu.

En la realització de les seves visites, els Inspectors estan facultats per fer-se acompanyar pels treballadors, els seus representants i pels perits i tècnics de l'empresa o habilitats oficialment que estimin necessari. A més, quan l'actuació ho exigeixi, l'inspector podrà requerir la immediata presència de qui estigui al capdavant del centre, al moment de la visita.

Els inspectors i sotsinspectors tenen certes obligacions en relació amb la visita. Han de notificar la seva presència a l'empresari o al seu representant o, si escau, a la persona inspeccionada que es tracti, a l'inici de la visita o amb posterioritat. Així mateix, l'inspector de Treball, en les visites per comprovar el compliment de la normativa sobre prevenció de riscos laborals, comunicarà la seva presència al Comitè de Seguretat i Salut, al delegat de Prevenció o, en la seva absència, als representants legals dels treballadors. No obstant això, els òrgans inspectors queden eximits d'aquesta obligació de notificar la seva presència, quan, al seu judici, aquesta comunicació pugui perjudicar l'èxit de les seves funcions.

En finalitzar la visita han d'estendre i signar una diligència en el Llibre de Visites, que ha de trobar-se a cada centre de treball a la disposició de la Inspecció de Treball (la falta d'aquest Llibre ve tipificada com una infracció empresarial per obstrucció a la

labor inspectora). En aquesta diligència, l'inspector de Treball i Seguretat Social deixarà constància de la visita i de les actuacions efectuades.

La Inspecció de Treball podrà exigir la presentació de documentació o d'informació:

- Per requeriment, als empresaris i altres subjectes investigats o obligats a col·laborar amb la Inspecció de Treball i Seguretat Social, perquè compareguin davant la mateixa en l'oficina pública o aportin documents o informes necessaris, per esclarir els fets objecte de l'activitat inspectora. Tals requeriments han d'efectuar-se per escrit i notificar-se, bé directament en la visita, bé per qualsevol forma de notificació vàlida.

En el cas de requeriments a tercers professionals, el deure d'aquests de facilitar informació a la Inspecció de Treball no s'estén a les dades confidencials a què hagin accedit en ocasió dels seus serveis d'assessorament, defensa o prestacions sanitàries, excepte quan intervingui la conformitat prèvia i expressa dels interessats.

- Per comprovació de dades o antecedents que obrin en les Administracions públiques. La Inspecció podrà accedir a tals dades i antecedents, procedir a encreuaments informàtics i sol·licitar antecedents o informació que permetin comprovar el compliment de la normativa aplicable. Si del seu examen es dedueixen indicis d'incompliment, la Inspecció podrà completar la comprovació mitjançant visita als centres i llocs de treball i mitjançant requeriment de compareixença.

- Per comprovació o expedient administratiu que acrediti l'existència dels fets o les conductes presumptament constitutives d'infracció.

Per realitzar aquesta activitat, els Inspectors de Treball i Seguretat Social i els Sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social tenen les facultats previstes en els articles 5 i 8.3, respectivament, de la Llei 42/1997, Ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

A més, poden servir-se de la col·laboració i la coordinació d'altres òrgans o autoritats administratives: entitats gestores, col·laboradores i serveis comuns de la Seguretat Social, l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, els serveis tècnics de prevenció de riscos laborals dependents de les Administracions Públiques, la Inspecció Tècnica i Tributària i les Forces i Cossos de Seguretat competents.

Conforme als apartats 2 i 3 de l'article 9 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (d'ara endavant LPRL), els funcionaris públics de les administracions General de l'Estat i de les comunitats autònomes que exerceixin labors tècniques en matèria de prevenció de riscos laborals, podran exercir funcions d'assessorament, informació i de comprovació de les condicions de seguretat i salut en les empreses i els centres de treball, amb capacitat per requerir l'esmena de les deficiències observades, tot això en la forma que es determini reglamentàriament.

Quan d'aquestes actuacions de comprovació es dedueixi l'existència d'infracció, i sempre que hagi intervingut incompliment de previ requeriment, el funcionari remetrà informe a la Inspecció de Treball i Seguretat social, en el qual es recolliran els fets comprovats, a l'efecte que s'aixequi la corresponent acta d'infracció, si així procedís.

La durada de l'actuació inspectora

Les actuacions de comprovació no es podran estendre per espai de més de nou mesos, tret que la dilació sigui imputable al subjecte a inspecció, ni interrompre's per més de tres mesos, excepte, igualment, que la dilació sigui deguda al subjecte inspeccionat.

El *dies a quo*, en què comença el termini de nou mesos, és la data de la primera visita o la data de compareixença efectiva del subjecte requerit, segons consti en tots dos casos en la diligència estesa en el Llibre de visites. Si iniciada la visita d'inspecció no fos possible concloure la comprovació, per falta d'aportació dels antecedents necessaris, o per absència o negativa a declarar de la persona afectada per les comprovacions, el funcionari podrà requerir la compareixença dels subjectes obligats en l'oficina pública, i en aquest cas el còmput s'iniciarà des del moment de la compareixença.

L'incompliment d'aquests terminis té els efectes següents:

- No s'interromprà el còmput de la prescripció, és a dir, s'entendrà no produïda la interrupció que havia ocasionat l'inici de l'actuació inspectora.
- Decaurà la possibilitat d'estendre acta d'infracció o de liquidació com a conseqüència de les actuacions prèvies de recerca realitzades.

No obstant això, sempre que no ho impedeixi la prescripció, la Inspecció de treball i Seguretat Social podrà promoure noves actuacions de comprovació referents als mateixos fets i estendre, si escau, les actes corresponents, tenint les actuacions prèvies caducades el caràcter d'antecedent.

Conseqüències de l'activitat inspectora

Realitzada l'activitat de recerca prèvia, l'inspector de Treball i Seguretat Social pot adoptar diverses mesures. I concretament, les següents:

- a) L'arxivament de les actuacions perquè no s'ha comprovat una infracció imputable o per alguna causa que impedeix la seva sanció (per exemple, la prescripció, la desaparició de la persona responsable).
- b) Comprovat un incompliment constitutiu d'infracció, iniciar el corresponent procediment sancionador mitjançant l'extensió d'acta de les infraccions comprovades.
- c) Advertir i requerir al subjecte responsable, en comptes d'iniciar un procediment sancionador, facultat concedida a la Inspecció de Treball en l'article 49 LLISOS.
 - Es condiona la possibilitat d'advertiment al fet que "les circumstàncies del cas així ho aconsellin i no es derivin danys i perjudicis directes als treballadors".
 - L'advertiment se situa fora del procediment sancionador: "podrà advertir o requerir, en comptes d'iniciar un procediment sancionador".
 - L'advertiment ha de complir uns requisits formals referits a la seva comunicació a l'infractor i a l'Administració: ha de comunicar-se al subjecte responsable per escrit, reflectint les anomalies o deficiències apreciades i el termini per esmenar-les. I ha de posar-se en coneixement de l'autoritat laboral competent, a l'efecte del seu coneixement i control.
 - Si rebut l'advertiment o el requeriment, el subjecte responsable esmena la irregularitat comesa, finalitzen les actuacions inspectores. En cas contrari, la Inspecció procedeix a l'extensió de l'acta d'infracció, donant així començament al procediment sancionador. L'incompliment de l'advertiment o requeriment no està

tipificat com a infracció, però és un criteri d'agreujament de les sancions d'acord amb l'art. 39.2 LLISOS.

- Els advertiments o requeriments no es poden impugnar.

d) Quan l'inspector de Treball i Seguretat Social comprovi una infracció de la normativa sobre prevenció de riscos laborals requerirà a l'empresari per a l'esmena de les deficiències observades, amb independència que iniciï a més, o no, el procediment sancionador mitjançant l'extensió d'acta d'infracció.

Aquests requeriments es produiran necessàriament quan existeixi una infracció en matèria de prevenció de riscos, amb independència de quines siguin les circumstàncies del cas. A diferència també de les actuacions d'advertiment, no són una mesura que exclogui el procediment sancionador. L'inspector de Treball podrà únicament emetre el requeriment, que ha d'existir en tot cas, o a més del requeriment estendre acta d'infracció simultàniament.

Es troben regulats en l'art. 7.1 de la Llei reguladora de la Inspecció de Treball, art. 43 de la Llei de prevenció de riscos laborals i art. 11.2 del Reglament per a la imposició de sancions.

Aquest requeriment ha de complir els següents requisits formals:

- Es comunicarà per escrit a l'empresari presumptament responsable assenyalant les anomalies o deficiències apreciades i el termini per a la seva esmena.
- Es posarà en coneixement dels delegats de Prevenció.

L'incompliment del requeriment, persistint els fets infractors, donarà lloc a practicar la corresponent acta d'infracció, si no s'hagués practicat inicialment. Aquest incompliment constitueix un criteri de graduació de la sanció, però no es troba tipificat com a infracció.

Aquests requeriments tampoc es poden impugnar.

i) Ordenar la immediata paraltzació dels treballs o tasques que impliquin un risc greu i imminent per a la seguretat i la salut dels treballadors. Es tracta, en aquest cas, d'una mesura cautelar per garantir la seguretat dels treballadors en situacions de perill. Requereix que existeixi una situació de risc greu i imminent, i que això es degui

a la inobservança de les normes sobre prevenció de riscos laborals. Igual que en el supòsit de l'apartat anterior, es tracta d'una mesura que no exclou que pugui estendre's simultàniament acta d'infracció per aquest incompliment.

Els requisits formals d'aquesta mesura són els següents:

- L'inspector de Treball i Seguretat Social:
 - Comunicarà a l'empresa l'ordre de paralització per escrit, assenyalant l'abast i la causa de la mesura.
- L'empresa responsable:
 - Ho posarà en coneixement immediat dels treballadors afectats, del Comitè de Seguretat i Salut, del Delegat de Prevenció o, en la seva absència, dels representants del personal.
 - Sense perjudici del compliment immediat de la paralització, podrà impugnar-la en el termini de tres dies hàbils davant l'autoritat laboral competent.
- L'autoritat laboral resoldrà la impugnació en el termini màxim de vint-i-quatre hores. La seva resolució és executiva de manera immediata, amb independència que es recorri.

La desobediència per l'empresari de l'ordre de paralització o la represa de les tasques, sense haver-se esmenat les deficiències que la van motivar, constitueix una infracció qualificada com a molt greu en l'article 13.3 TRLISOS.

L'incompliment de la paralització pot tenir també importants conseqüències per a l'empresari respecte a les prestacions de Seguretat Social. Si es produeix un accident de treball no havent-se suspès les activitats o havent-les reprès sense esmenar-se les deficiències, l'incompliment de l'ordre de paralització s'equipara a la falta d'assegurament de la contingència d'accident de treball, havent de respondre l'empresari directament del pagament de les prestacions, a més dels recàrrecs que corresponguin.

La paralització dels treballs podrà aixecar-se, una vegada esmenades les deficiències que la van motivar, per la Inspecció de Treball i pel propi empresari, qui en tal cas haurà de comunicar-ho immediatament a la Inspecció de Treball.

La interrupció de les tasques per l'ordre de paralització no és causa de suspensió del contracte de treball, ni motiu d'extinció de la relació laboral. La paralització ha d'entendre's inclosa en l'art. 30 de l'Estatut dels treballadors, que regula els supòsits en què el treballador es troba impossibilitat per realitzar la seva prestació per causa imputable a l'empresari. I mentre dura la paralització els treballadors que no realitzen la seva prestació conserven tots els seus drets retributius.

Els sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social poden advertir i requerir en les matèries sobre les quals resulten competents. Però, en mancar de competències en matèria de prevenció de riscos laborals, no poden efectuar requeriments d'aquesta matèria ni ordenar la paralització d'activitats.