



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

¿CODIFICACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR?

ENRIQUE ARAGON GARCIA

OCTUBRE, 2014

INDICE

1. RESUMEN/ ABSTRACT	3
2. ASPECTOS PRELIMINALES.	4
2.1. Motivos de la elección del tema.....	4
2.2. Objetivos del estudio.....	4
3. INDEPENDENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA RESPECTO AL PROCESO PENAL.....	5
4. VIEJA PRETENSIÓN A LA IDEA “CODIFICADORA” EN EL ORDEN SOCIAL.....	9
5. FASES DE “CODIFICACION” DEL DERECHO PÚBLICO SANCIONADOR DEL TRABAJO.....	11
5.1 Fase 1: Aprobación ley 8/1998; lisos 1988.....	12
5.2 Fase 2: Retroceso de la idea codificadora.....	13
5.3 Fase 3: Retorno a la idea codificadora. Rd 5/2000 Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.....	15
5.3.1 Rd 5/2000 , Texto Refundido Lisos.....	16
5.3.2 Forma y Contenido del texto refundido de la lisos.....	17
6. COMPETENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ESTADO EN RELACIÓN CON LA INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL.....	18
7. ADAPTACIÓN LISOS AL CONTEXTO JURÍDICO CAMBIANTE.....	20
7.1 Sujetos responsables.....	21
7.2 Concepto de infracciones laborales.....	22
7.3 Plazo de prescripción de las infracciones.....	23
7.4 Inclusiones de nuevos tipos de infracciones	23
7.5 Infracciones en materia de empleo.....	23
7.6 Infracciones en materia de empresas usuarias y empresas de trabajo temporal.....	24
7.7 Infracciones en materia de seguridad social.....	25

8. ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL	25
8.1 Plazos de prescripción infracciones en materia de prevención de riesgo laborales.....	27
8.2 Plazos infracciones a la legislación de grado de sociedades cooperativas...	27
8.3 Plazos de prescripción infracciones en materia de extranjería.....	28
8.4 Momento que se empieza a contar los plazos.....	28
8.5 Interrupción de la prescripción.....	29
8.5 reanudación del plazo de prescripción.....	30
9. CONCLUSION.....	31
10. INDICE DE LA JURISDICCION CONSULTADA.....	34
11. BIBLIOGRAFIA.....	35

1. RESUMEN

A diferencia de otros derechos como el Derecho penal, el Derecho mercantil, o el Derecho civil, el cuerpo normativo del Derecho del trabajo nunca ha adoptado la forma de un verdadero Código del Trabajo. Este trabajo recoge los numerosos intentos del gobierno de “codificar” el derecho del trabajo desde el fallido “código de trabajo” de 1926, hasta el vigente Texto Refundido de la Ley de Infracciones y sanciones del orden social; así como el estudio de la prescripción de las infracciones (artículo 4), bastante importante en el Derecho laboral. Por tanto, la potestad sancionadora solamente puede ejercerse válidamente dentro del límite temporal fijado por la ley.

España ha tomado como modelo de estructuración de los poderes públicos al sistema napoleónico francés, el cual está caracterizado por la independencia de la potestad sancionadora administrativa respecto al proceso penal.

ABSTRACT

Unlike other law such as criminal law, commercial law or civil law, the regulatory body of labor law has never taken the form of a real Labour Code. This paper covers the numerous government attempts to "codify", from the labor law from the failed "labour code" of 1926, until the blend text of law on offense and sanctions of social order. Also, the study of prescribing offenses and sanctions in the social order (Article 4), quite important in the labor law. Therefore, the sanctioning power may only be brought, within the limit time determined by law. Spain is following, the modeled structuring of public authorities to the French Napoleonic system, characterized by independence of administrative authority over the criminal proceedings.

2. ASPECTOS PRELIMINALES.

2.1 MOTIVOS PARA LA ELECCION DEL TEMA.

Antes de iniciar el desarrollo del Trabajo Fin de Grado que someto a valoración de este Tribunal, me gustaría hacer una breve referencia a la razón por la que me decante en por este trabajo así como los puntos que llevaré a cabo en el mismo.

Elegí este tema porque siento un gran interés en adquirir y profundizar nuevos conocimientos referidos al Derecho Sancionador Laboral, concretamente en el tema que he decantado mi trabajo, El Texto Refundido de la Ley de Sanciones e Infracciones en el Orden social, un tema que durante la carrera no hemos visto mucho, pero durante el periodo de prácticas me he dado cuenta que es gran interés para el empresario como al trabajador.

2.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

Unos de los objetivos de estudio que he llevado a cabo en la realización del Trabajo Fin de Grado consiste en:

- Conocer el porqué de la independencia de la potestad sancionadora administrativa respecto al proceso penal, a la hora de imponer sanciones.
- Estudiar la intento de codificación del derecho del trabajo, desde el denominado “código de trabajo” de 1926, hasta la ultimas actualizaciones del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.
- Estudiar del Artículo 4 de la TRILISOS, articulo que desde mi punto de vista es uno de los más interesantes de este Texto Refundido.

El principal objetivo que he tenido con este estudio, ha sido conocer el “entorno” del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, para en un futuro poder estudiarlo más detenidamente.

3. INDEPENDENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA RESPECTO DEL PROCESO PENAL.

En nuestro país la intervención de la administración pública en el control y la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral han sido y es bastante intensa, puesto que hemos tomado como referencia el sistema napoleónico francés como modelo de estructuración de poderes públicos.

Una característica de este modelo es la independencia de la potestad sancionadora administrativa respecto del proceso penal¹.

En este intervencionismo administrativo juega un papel central el ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora de la propia Administración Laboral.

A existir una potestad sancionadora de la Administración en materia laboral da como resultado un intenso intervencionismo administrativo, lo cual, implica que sea la propia administración la que debe de asumir la función de ejecutar la normativa rectora de relaciones inter-privados, por lo que tiene una intensa publicitación de su régimen jurídico.

La Administración no busca en el Derecho Administrativo social su propia protección como institución, sino que intenta buscar la protección del orden social general.

La necesaria reserva de la potestad sancionadora penal para los actos ilícitos de mayor gravedad(como es el principio de intervención mínima y ultima ratio) junto con su nula capacidad para reprimir eficazmente infracciones sociales en masa que lleva consigo la generalización del trabajo por cuenta ajena en el modelo económico y productivo en el cual nos encontramos, además de la incompatibilidad del sistema penal formal para infracciones no muy graves han sido factores determinantes para el desarrollo de este tipo de tutela.

¹ González Pérez, J(1985).: *Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal*, RAP. Num 47. p. 65

Frente a las carencias y dificultades de otros mecanismos de tutela jurídica, la justificación que con carácter general se ha venido dando a la existencia de la potestad sancionadora de la Administración es la de la necesidad de reforzar la protección del orden social por vías que garantice la eficacia del cumplimiento de las normas.

Ello justifica la ruptura del monopolio de la potestad sancionadora de los tribunales de justicia, esta ruptura se ha llevado a cabo por la gran rapidez de la actuación administrativa frente al mecanismo judicial. Es decir, esto trata de dar respuesta al problema cuantitativo derivado de la “masificación” de las infracciones a disposición y de la excesiva “judicialización” que esto traería consigo. La gran cantidad de infracciones administrativas conllevaría consigo una sobrecarga del sistema judicial. Por este modo la “despenalización” es como respuesta a la “crisis of overcriminalization” de las conductas sociales, establece un equilibrio en el que la Administración ejerce la potestad sancionadora con un régimen específico, privando a los actos sancionadores de carácter penal.

Esto acarrea toda una serie de modulaciones en los principios y técnicas propios del Derecho penal para adaptarlos a las particularidades propias del ámbito sancionador administrativo. Se trata así que la “despenalización” tenga una “jurisdiccionalización” en sus garantías, límites y procedimientos²

Esta situación (dualización de regímenes sancionadores) tiene complejos problemas jurídicos para armonizar la coexistencia de ambos grupos normativos.

Mantener doble vía para la incriminación de las infracciones del orden social plantea doble orden de problemas:

- Por un lado problemas relativos a la coordinación entre los órganos judiciales y administrativos, requiriéndose mecanismos que permitan la colaboración entre la administración laboral y los órganos judiciales en la persecución de los delitos sociales; además esta coordinación debe de

² Nieto García, A.: (2003) *Derecho Administrativo sancionador*, 3. Ed., Tecnos, Madrid, pp`125-127

reflejase en la propia técnica legislativa, con el fin de evitar en la medida de lo posible un solapamiento de conductas, penas y órdenes jurisdiccionales³

- Otro problema tradicional que plantea las sanciones administrativas es su delimitación con las penas, tanto en relación de su naturaleza como en sus respectivos ámbitos de aplicación. Las sanciones administrativa (mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia una conducta ilícita) se diferencia de las penas propiamente dichas por un dato formal, también se distingue por la autoridad que las pone, la administración por un caso y los tribunales penales en otro caso y en el primer caso su imposición se produce tras un procedimiento administrativo y en el segundo caso un procedimiento judicial.

Existen autores como Merk⁴ que han hablado que la diferencia esta basada en la gravedad del acto antijurídico, el delito supondría la agresión del bienes protegidos jurídicamente o de derecho con mayor intensidad que aquellos otros derecho o bienes que cuya violación solo constituye una simple infracción administrativa .

Las diferencias no se encuentra en los valores y bienes jurídicamente protegidos, si no en una diferencia cuantitativa: según Cerezo Mir⁵: *existe una identidad del ilícito material que se va atenuando, dependiendo de la gravedad del atentado*". En esta dirección el TC en Sentencia 77/1983, de 3 de octubre hablaba de "ilícitos de gravedad menor", para referirse al ámbito de la competencia sancionadora administrativa.

Cabe destacar que, el derecho sancionatorio debe de ajustarse todo lo posible a los mismos principios del derecho penal. Aunque esta operación requiere inevitablemente de determinadas modulaciones impuestas por los fines específicos que persigue la actividad administrativa, ⁶por otra parte suele ser un elemento característico de la

³ Paramo Montero, P (2001): *Puntos conflictivos en torno al poder sancionador de la Administración Laboral* , RL . pp 80-83

⁴ García de Enterría, E.(1985) : *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA, núm. 10 pp 12-16

⁵ Cerezo Mir, J. (1975): *Limites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo*, ADP, tomo 28 . p 45

⁶ Nieto Garcia, A (2003) *Derecho Administrativo sancionador*, 3. Ed., Tecno, Madrid,. Pp. 20-26

extrapolación de principios fuera de su ámbito originario y específico de aplicación para el cual la dogmática jurídica se ha ido elaborando y perfeccionando.

Por estos motivos el Derecho Punitivo de la administración, no convive en una zona de paz con el ordenamiento penal, el introducir su existencia una quiebra importante en el principio de división de poderes, esto solo está justificado razones pragmáticas: razones de inmediatez, eficacia y celeridad, esto unido a la finalidad de despenalizar los ilícitos y quitar la sobrecarga judicial de trabajo.

Resultaría inviable la capacidad inspectora de la Administración Pública, en orden para desarrollar con efectividad la función de control y vigilancia, puesto que cualquier labor de control y vigilancia debe de ir acompañada de la potestad sancionadora.

Distinguir la potestad sancionatoria y la punitiva penal es prácticamente imposible, en un plano de principio y general, ambas son formas de heterotutela. En el artículo 25 de la constitución española está implícito el reconocimiento de esta potestad.

Como ya se ha comentado antes, unas de las principales razones que manifiestan el desarrollo y aparición de este tipo de sanciones administrativas es la inadecuación del sistema penal común, por su mayor lentitud y rigidez derivado fundamentalmente de una mayor formalidad en su sistema acusatorio.

El tribunal constitucional ha utilizado este argumento “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 con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionatorios.”⁷

Si observamos la evolución histórica del Derecho administrativo sancionador, podemos también detectar una razón política que es concluyente en su aparición y consolidación, a las autoridades administrativas le convenían disponer de espacios autoritarios o revueltos, un poder sancionatorio propio en el plano político, es decir, que esto sirviera

⁷ SSTC 77/1983, de 2 de octubre; 42/1987, de 7 de abril

como un arma de lucha política frente a sus oponentes, este es el origen de la extensión y generalización de las llamadas sanciones de orden público.

El esfuerzo científico en este ámbito debe destinarse a la traslación, al ámbito de la actuación de la Administración Pública, de los principios clásicos de garantía propios de un Estado de Derecho, que han sido perfeccionados en el ámbito penal, “ incorporar la potestad sancionadora de la Administración dentro de la construcción institucional propia de la sanción pública, exigiéndole similares reglas de respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos presuntamente infractores del ordenamiento jurídico”. En esta línea se circunscribe el esfuerzo “codificador” de nuestro legislador ordinario que supuso la promulgación de la LISOS.

El derecho administrativo sancionador ha ido adaptándose a toda una nueva serie de principios comunes a todo el derecho sancionador. Esta rama del ordenamiento jurídico, huérfana de dogmática propia se ha nutrido de los principios y reglas jurídicas propias del derecho penal, que ha alcanzado una mayor evolución. En estos procedimientos de agregado dogmático no estuvo libre de dificultades dado las particulares características de la potestad sancionadora administrativa.

4. VIEJA PRETENSION A LA IDEA “CODIFICADORA” EN EL ORDEN SOCIAL.

A diferencia de otros derechos como son el Derecho Penal , civil o Derecho Mercantil, el cuerpo normativo del Derecho del Trabajo nunca ha adoptado la forma de una verdadera norma codificada de materias laborales.

El llamado “Código de Trabajo” de 1926 no hacía honor a su denominación, puesto que en su propia Exposición de Motivos Admitía que su alcance era limitado, y no regulaba todas las cuestiones de Derecho Laboral⁸

La pertinencia de contar con un código llevaba ya tiempo planteado, en 1902 hubo un proyecto frustrado para la creación del Instituto de Trabajo, los participantes en este proyecto con todo el material recopilado prepararon un libro¹. Desde ese momento los

⁸ De La Villa Gil, L.E.,(2003) *La Formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003, pp. 185-190.

participantes se preguntaron el modo de más adecuado de legislar, para ello propusieron tres vías diferentes:

- Redactar una especie de Código de industria
- Continuar con la aprobación de Leyes sueltas, como se venia haciendo hasta el momento.
- Aprobar una Ley sobre contrato de trabajo que comprendiese refundidas las Leyes de Dato y las que aun faltasen para regular dicho contrato, dejando puntos para Leyes especiales.

De las tres opciones planteadas, los promotores se decantaron por la tercera opción redactar textos refundidos acompañados de leyes especiales sobre materia concretas.

A pesar de que la Disposición adicional Octava del vigente ET prevé que el gobierno , a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debe incluir en un único texto denominado “Código de Trabajo” las diversas leyes ordinarias y orgánicas, que junto con las leyes presentes regulan las materias laborales, las cuales deben de estar ordenadas en Títulos separados, uno por Ley. El cuerpo normativo de nuestro ordenamiento jurídico nunca ha adoptado la forma de un Código de Trabajo.

En ausencia de este autentico código, la función recopiladora viene asumida por diferentes normas que aparecen como Textos refundidos y que adoptan la forma de Real Decreto Legislativo. Aunque existen matices, su contenido se identifica como otras tantas parcelas del ordenamiento laboral (sanciones administrativas, procedimiento laboral, relaciones laborales y Seguridad Social).

Se trata de:

- Estatuto de los Trabajadores (ET)⁹,
- La Ley General De la Seguridad Social (LGSS)¹⁰
- Ley de Procedimiento Laboral (LPL)¹¹,

⁹ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

¹⁰ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de Ley General de la Seguridad social.

- Ley de sanciones e infracciones en el Orden social (LISOS)

Esta técnica legislativa aporta seguridad jurídica estabilidad, y permanencia institucional al sector del Ordenamiento Jurídico que la utiliza.

El art 82 de la CE, facultaba a las Cortes Generales para delegar el Gobierno la potestad de dictar normas de rango de ley. Por lo tanto las cortes Generales podrán autorizar al Gobierno para refundir varios Textos legales en uno solo, la delegación legislativa tendrá lugar por medio de una ley ordinaria y la refundición realizada por el Gobierno adoptara la forma de Real Decreto Legislativo.

Este mismo artículo señala que el Gobierno está autorizado por medio de ley ordinaria para refundir varios textos legales en uno solo de forma expresa, en la autorización se determinara el ámbito normativo a la que se refiere el contenido de la delegación, es decir, el contenido no puede ser implícito.

En la ley ordinaria delegante, debe de recogerse también el plazo que tiene el gobierno para realizar la refundición, puesto que la delegación debe de estar dentro de un plazo, no puede entenderse concedida por tiempo indeterminado.

5. FASES DE “CODIFICACION” DEL DERECHO PÚBLICO SANCIONADOR DEL TRABAJO

La intención de agrupar en un Corpus único todas las infracciones y sanciones que existan “en el orden social” supone un avance bastante importante en la consecución de la seguridad jurídica que tanto los particulares como los poderes públicos con lo dispuesto en el art 9.3 CE deben, respectivamente, garantizar y exigir de conformidad.

Esta pretensión sistematizadora y unificadora para el Derecho administrativo sancionador del trabajo ha vivido diversas fases.¹²

¹¹ Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

¹² Martin Jiménez, R, (2001): “Derecho sancionador en el ámbito de las relaciones laborales”, Colex, Madrid, pp. 78 y 79.

5.1 FASE 1: APROBACION LEY 8/1988; LISOS 1988

Hasta la aprobación y entrada en vigor de esta ley 8/1988, de 7 de abril, la regulación de la Infracciones y sanciones administrativas en materia “social” no estaban recogidas en un Corpus único, estas se hallaba diseminadas en diferentes normas más sectoriales (Emigración, Seguridad social, Seguridad e Higiene, etc.), estas normas tenían su propio aparato tipificado, siendo muchas de ellas preconstitucionales aprobadas por Decreto o simple Orden ministerial

Para la creación de esta ley, el legislador intento introducir principios basados en la tipicidad, legalidad, presunción de certeza y de inocencia, especialidad y concentración topográfica.¹³

La ley 8/1988, de 7 de abril, de infracciones y sanciones en el Orden Social, tenía como máxima aspiración convertirse en el tan esperado Código sancionador en materia laboral.

Esta ley aparecía como una Ley con verdadera vocación de exhaustividad, con la tarea de sistematizar y unificar normativas, corregir la dispersión normativa, y sobre todo reglamentaria.

En la propia exposición de motivos de esta norma venia recogido la necesidad de agrupar e integrar en un texto único, en una ley general, las diferentes conductas contrarias al Orden social.

Bajo esta expresión quedarían agrupadas todas las infracciones y sanciones sobre las relaciones colectivas e individuales de Seguridad social, empleo, y trabajo de extranjeros, con la única excepción de las materias relativas a seguridad y salud en el trabajo, estas aun estaban recogidas en la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el trabajo del año 1971.

¹³ Sempere Navarro, A.V y Martínez Jiménez, R (2005).: *Comentarios a la ley de Infracciones y Sanciones Orden Social*, Thomson – Aranzadi, pp 20-22.

La LISOS de 1988 y dio entrada a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad en el campo de la potestad sancionadora de conductas ilícitas en el orden social, y supuso un avance innegable de homogeneización de la normativa social,

Esta ley supuso el inicio de un subsector dentro del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, ya que definió la infracción administrativa en este campo, clasificando las faltas en tres grupos (leves, graves y muy graves), agrupando los incumplimientos por materias, contemplando plazos de prescripción, e indicando un procedimiento administrativo sancionador específico.

5.2. FASE 2: RETROCESO DE LA IDEA CODIFICADORA.

Aunque, en la Exposición de Motivos de la LISOS de 1988 asumía la codificación, a los pocos años de su entrada en vigor, la ley comenzó un proceso de dispersión y fragmentación normativa.

El conjunto de infracciones y sanciones que inicialmente recogía comenzaron a dividirse de la ley, encaminándose a cuerpos normativos que amparaban las prescripciones sustantivas sobre cada materia.

Este proceso desintegrador, desando el camino ya recorrido o creo nuevas etapas en línea contraria de la Ley 8/1988:

- El ET de 1995 absorbió las infracciones y sanciones laborales, llevándolas a su articulado (Art 93-97).¹⁴
- Las infracciones y sanciones relacionadas con las empresas de dimensión comunitaria fueron recogidas en la ley 10/1997, de 24 de abril en sus (Art.30-34).

¹⁴ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- La ley 14/1994 de 1 de junio, de Empresas de Trabajo Temporal, en su artículos 18-21 recogió las infracciones y sanciones administrativas de las empresas de trabajo temporal o de empresas usuarias.¹⁵
- La ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales hizo lo mismo con las materias de seguridad y salud del trabajo (artículos 45-49).¹⁶
- La ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas incorporo su propio código sancionador (arts 114-115).

Esta dispersión estuvo motivada, por la aprobación del referido conjunto de Leyes que incidieron directamente sobre el régimen administrativo sancionador, esto se sumó a las numerosas reformas que experimento la propia LISOS de 1988, a través de las leyes de “acompañamiento” a las de Presupuestos Generales del Estado.

Además de todo esto, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de noviembre de 1996 declaró inconstitucionalmente varios preceptos de la Ley, lo cual redujo aun mas su contenido. Solo sobrevivieron a este proceso descodificador:

- Las infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social (Arts. 12-24 LISOS/1988).
- Las infracciones y sanciones en empleo, prestaciones por desempleo y formación profesional ocupacional (Arts. 25-30 LISOS/1988).
- Las infracciones y sanciones en materia de emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros (Arts. 31-35 LISOS/ 1988).

Todo esto acabo por convertir a la Ley 8/1988 en un pálido reflejo de cuanto había supuesto en su día.

¹⁵ Real Decreto 4/1995, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

¹⁶ Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales

La Normativa sancionadora en temas laborales y codificación habían vuelto a ser una pareja mas avenida, la LISOS se quedo breve y plagada de derogaciones.

5.3 FASE 3: RETORNO A LA IDEA CODIFICADORA. RD 5/2000 TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL.

La evolución de los acontecimientos descrita anteriormente iba a llevarnos ante un cambio de criterio. La ley 55/1999 en su disposición adicional primera intento poner freno al progresivo proceso de disgregación y concedió al Gobierno un plazo de nueve meses para elaborar y aprobar un Texto Refundido, en el que se integrasen, debidamente, aclaradas y sistematizadas, diversas disposiciones legales que tipifican y sancionan la infracciones en una buena parte del orden social.

La ley autorizante combinaba un sistema enumerativo de concretas leyes que debía traerse al nuevo Texto Refundido, estas leyes son:

- Antigua Ley 8/88 LISOS
- El capítulo de infracciones y sanciones del Estatuto de los Trabajadores (ET), artículos 93-97
- Los artículos de infracciones de la ley de prevención de Riesgos Laboral (LPRL), 42-45 en parte y del 46 al 52;
- El capítulo de infracciones de la Ley de empresas de trabajo temporal (ETTs), artículos 18 a 21
- El capítulo de infracciones de la Ley de derecho de información y consulta europeos, artículos 30 a 34
- Los artículos de infracciones de la Ley cooperativas, 114 y 115;
- Los artículos de infracciones de la Ley de Derecho de Trabajadores Desplazados Transnacionales, 10 a 13.

El deseo del mandato autorizante era la creación de un verdadero Texto integral, todas sanciones e infracciones del orden social, deberían de “extraerse” de sus normas albergadora, y trasladarse a la nueva, sin importar en las leyes que estuviesen, ni la fecha de su entrada en vigor.

El Consejo Económico y Social (CES) acato con satisfacción la elaboración del Texto Refundido de la LISOS, contar con una norma de esas características era muy necesaria, como importancia cualitativa y numérica de los textos normativos implicados en la refundición, pero antes este Consejo critico el uso de la Leyes de “acompañamiento” a los presupuestos Generales del Estado para introducir modificaciones en Leyes de carácter permanente y de tanta importancia como las que se refunden, por la inseguridad jurídica que ello genera.

5.3.1 RD 5/2000 , TEXTO REFUNDIDO LISOS.

El mandato de la Ley 55/1999, se vio materializado en el vigente Real Decreto 5/2000, de 4 de agosto, el cual aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social

La tarea que esta ley encomendó al Gobierno resulto ser muy laboriosa, puesto que existía un alto grado de dispersión normativa.¹⁷

Suele pensarse que el contenido de este Texto Refundido, tiene concordancia con los textos legales preexistentes, ahora unificados, en algunas ocasiones mejorándolos y intentado adecuarlos al nuevo contexto jurídico, las posibles pequeñas variaciones observadas parecen subsumibles en el encomiendo de referencia y en los límites constitucionales que establece el art 85 CE

En consecuencia de la aparición de dicho mandato, quedo nuevamente reunidas en un solo texto legal las infracciones y sanciones del orden social. De esta forma, a partir de su vigencia, enero 2001, dejan de aplicarse por derogación:

¹⁷ Sempere Navarro, A.V y Martínez Jiménez, R (2005).: *Comentarios a la ley de Infracciones y Sanciones Orden Social*, Thompson – Aranzadi, págs. 25 y 26

5.3.2 FORMA Y CONTENIDO DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LISOS.

El texto refundido de la LISOS consta de:

- 54 artículos
- Tres deposiciones adicionales
- Una disposición derogatoria
- Una disposición final.

Este texto refundido incluye la totalidad de infracciones y sanciones administrativas en materia laboral y de la seguridad social:

- Relaciones laborales (arts. 6-10)
- Prevención de riesgos laborales (arts 11-13)
- Empleo (arts 14-17)
- Empresa de trabajo temporal y empresas usuarias (arts 18 y 19)
- Empresas de inserción (arts 19 bis)
- Seguridad social (arts. 20-32)
- Movimientos migratorios (arts. 33-36)
- Permisos de trabajo de extranjeros(arts. 37)
- Y sociedades cooperativas (arts. 38)

Materias incorporadas y competencias autonómicas. La extraordinaria variedad de cuestiones susceptibles de ser agrupadas en torno a la categoría de “lo social” constituye una singularidad del *Corpus* normativo que se proyecta en el ámbito de las relaciones de trabajo y Seguridad Social. La diversidad de materias reguladas por las normas de la “rama social del Derecho” ha creado múltiples conflictos sobre la adecuada distinción de los diversos campos normativos concurrentes en un mismo ámbito, debido fundamentalmente al distinto régimen al que la CE somete cada uno de ellos a la hora de delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas.

6. COMPETENCIAS ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS Y ESTADO EN RELACION CON LA INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL.

La aprobación del Texto Refundido de la LISOS no tuvo como objetivo único la refundición, sino también el clarificación y respeto del orden constitucional de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado en relación con las infracciones y sanciones del orden social, tal como señaló a STC 195/1996, de 28 de noviembre.¹⁸

Cabe destacar que las comunidades autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tienen competencia sobre las materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se deben de acomodar a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador, y no introduzca divergencias irrazonables al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio, (art 149.1.1º).

Las Comunidades Autónomas tiene la regulación de las Infracciones y Sanciones limitadas, por los principios básicos del ordenamiento estatal, en lo dispuesto en el art 149.1.1 CE

La potestad sancionadora sobre una determinada en función de quien competa la facultad normativa para regularla corresponde al estado o a las Comunidades Autónomas. La STC 195/1996 agrupo las materias del orden social en las que el estado tiene competencias reguladoras, posteriormente se incorporo al Texto Refundido de la LISOS el régimen administrativo.

En relación con las infracciones y sanciones en materia laboral, cabe destacar la complejidad que tiene el alcance y significado de la expresión “legislación laboral” la cual hace referencia el art 149.1.7ª de la CE. Resulta difícil hacer la separación la materia laboral en sentido estricto, de otras relacionadas como por ejemplo el empleo.

¹⁸ Tras la doctrina sentada por el TC, la TRILISOS asumió el objetivo de adecuación de las competencias autonómicas en materia sancionadora a una nueva realidad casi por completo descentralizada.

La jurisprudencia constitucional considero la expresión “legislación laboral” con la suficiente amplitud como para englobar el derecho del empleo.

El Estado tiene competencias dictar normas en materia de empleo, las Comunidades Autónomas tiene competencias en su ejecución¹⁹, es decir, que tampoco sobre estos temas un poco sensibles al órgano autonómicos, pueden surgir una heterogeneidad normativa desde la óptica territorial.

Fue muy complicado para el TC clarificar el ámbito objetivo de otras dos materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva:

- La legislación básica de la Seguridad Social.
- La legislación o ejecución de su régimen económico.

Estas dos competencias que tiene el estado están recogidas en el art 149.1.17 de la CE.

STC 195/1996 hizo una distinción entre la Seguridad Social *strictu sensu* de su régimen económico, las comunidades autónomas tienen competencia ejecutiva sobre la materia primera, mientras que estas carecen sobre el segundo.

El art 149.1.17º CE reconoce esta distribución competencial, el Estado tiene exclusiva competencias normativas como ejecutivas del régimen económico de la Seguridad Social, por lo tanto la imposición de sanciones ante infracciones vinculadas con la actividad económica de la Seguridad Social. Por ejemplo las referidas a defectos, incumplimientos, o irregularidades en la cotización, defraudaciones de prestaciones, obtención, disfrute o bonificaciones en el pago de la cuotas, o el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la colaboración voluntaria.

Las comunidades autónomas, pueden desarrollar la potestad sancionadora en lo referido a infracciones en materia de Seguridad Social estricta, sobre las que tiene competencia ejecutiva, y, en la zona próxima al régimen económico de la Seguridad Social, en orden

¹⁹ Sempere Navarro, A.V y Martin Jiménez R (2005).: *Comentario a la Ley de infracciones y Sanciones en el Orden Social*. cit, p. 27

a sanciones impuestas a empresario por el incumplimiento de las obligaciones de encuadramiento de trabajadores (altas, afiliación, bajas)²⁰ e inscripción de empresas

Por tanto podemos encontrar normas autonómicas sobre aspectos de Seguridad Social que no afecten al régimen económico ni a sus aspectos básicos.

Dicho lo anterior, podemos afirmar que el Texto Refundido de la LISOS, estaba llamado a codificar las infracciones y sanciones correspondientes a materias de la rama social del derecho sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, en los términos y con el alcance expuesto.

7. ADAPTACIÓN DE LA LISOS AL CONTEXTO JURÍDICO CAMBIANTE.

El derecho del trabajo y de la seguridad social esta en continuos movimiento, este movimiento esta motivados por los contantes cambios del entorno económico- social y la necesidad de ajustar esta derecho al entorno. Todo esto se traduce en una actualización constante de las normas, produciéndose una mutabilidad normativa muy superior a la experimentada en otros sectores del Ordenamiento Jurídico. La necesidad de esta acelerada producción normativa propicia la reflexión sobre el instrumento normativo utilizado por el legislador como vehículo regulador, esto es, sobre algunas cuestiones de técnica legislativa.

Integrar todo en una sola norma la totalidad de infracciones y sanciones que confluyen en un mismo ámbito jurídico se ha considerado como una opción de política legislativa aceptada, ya que favorece la seguridad jurídica, siempre que se advierta que este criterio puede suscitar alguna reserva en cuanto a su eficacia, por lo tanto exige una continua revisión de de los tipos y de las sanciones para adecuar el Derecho administrativo sacionador del trabajo al cambiante Derecho “social”.

²⁰ Sempere Navarro, A.V y Martin Jimenez R.: *Comentario a la Ley de infracciones y Sanciones en el Orden Social*. cit pp. 26-29

El dinamismo inherente al Derecho sustantivo del Trabajo y de la Seguridad social ha obligado al régimen administrativo sancionador que lo acompaña a diversas modificaciones de su contenido. Como por ejemplo la inclusión de nuevos tipos infractores, o el traslado a otras normas especiales de algunas infracciones que el Texto Refundido de la LISOS incluía al principio.

Desde su aprobación y entrada en vigor en 2000, esta norma ha sufrido y sigue sufriendo numerosos cambios con el fin de adaptar el contenido al contexto jurídico de cada momento.

Para mantener la vocación unificadora que tiene el Texto Refundido, es preciso que la futuras modificaciones sigan llevándose a cabo en su propio articulado, sin propiciar un nuevo proceso de dispersión normativa, puesto que esta dispersión normativa fue uno de los motivos de su elaboración.

El texto original ha experimentado y seguirá experimentando numerosos cambios.

Hablar de todas las modificaciones que ha llevado a cabo esta norma me daría para hacerme ocuparía otro “trabajo fin de Grado”, para ello me he centrado en unas pocas modificaciones para mostrar como esta norma ha ido “reformándose”

Ejemplos de constantes modificaciones:

7.1 SUJETOS RESPONSABLES.

El artículo 2º LISOS, habla sobre los sujetos responsables infractores, a esta lista a lo largo del tiempo se le han sumado otros. Al principio este artículo tenía 11 aperturas a las que se le añadieron hasta trece. De este modo ha aparecido como posibles personas tanto físicas y jurídicas o comunidades de bienes responsables de incumplimientos administrativos, por ejemplo:

- Titulares de un centro de trabajo cuando incumplan obligaciones que se derive de la normativa de prevención de riesgos laborales²¹
- Comparativas y sociedades anónimas europeas, respecto a los derechos de información, participación y consulta de los trabajadores²²

7.2 EL CONCEPTO DE INFRACCIONES LABORALES.

Este concepto regulado en el artículo 5.1 de la LISOS, a lo largo de todos estos años ha ido y seguirá ampliando. El legislador ha tenido que ir modificando para adaptarlo al tenor de las nuevas leyes sustantivas:

- El art 5.1 LISOS inicialmente se encontraban las acciones y omisiones en materia de formación ocupacional de los empresarios, el art 5.2 de la 45/2002 de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, amplió posteriormente también a la formación profesional.
- Otra modificación fue introducida en el art 9.2 de la ley 54/2003, de 12 de diciembre, modificó el art 5.2 LISOS, referido a las infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales.
- La disposición final primera. Dos de la ley 31/2006 de 18 de octubre, añadió un tercer apartado a este art 5 LISOS, esta disposición incluyó dentro del concepto de infracciones laborales, las referidas a la materia de derechos de implicación de trabajadores en sociedades europeas.
- La LO 3/2007, de 22 de marzo, de la igualdad efectiva de hombres y mujeres, adaptó los mecanismos de control de los incumplimientos y las infracciones y sanciones en materia de no discriminación.
-

²¹ Este colectivo fue incorporado al listado del art 2º LISOS por medio del art 9.1 de la Ley 54/2003, de 12 de septiembre, reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

²² Este apartado fue incorporado por la disposición final primera uno de la ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicaciones de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas.

7.3. LA INCLUSION DE NUEVOS TIPOS DE INFRACTORES.

Si la LISOS desea mantener un corpus único, este texto refundido debe de convertirse en una norma dinámica, debiendo adaptarse al contexto jurídico y a los cambios que experimente “Derecho Social” sustantivo, es decir , debe de modificar, (normalmente ampliar) su cuadro de infracciones. Todas las leyes sustantivas aprobadas a partir del año 2000, han desistido incorporar su propio aparato represor, eligiendo por modificar el TRILISO, para incluir en este texto refundido nuevos tipos de infracciones.

De esta manera, se intenta retomar la vieja idea codificadora que se rigió la elaboración de la LISOS 1988,

Haciendo un examen a la materia de relaciones laborales, la que más cambios ha experimentado, sin duda alguna, ha sido la LISOS. Al primer listado de infracciones en materia de relaciones laborales, ha ido sumándose otras en su diversos niveles de importancia.

7.4 INFRACCIONES EN MATERIA DE EMPLEO

El listado de este tipo de infracciones ha ido creciendo con la inserción de las referidas al no cumplimiento de las obligaciones sobre formación ocupacional y profesional continuada por parte tanto de los empresarios y beneficiarios de subvenciones publicas y ayudas, como de los trabajadores²³

7.5 INFRACCIONES EN MATERIA DE EMPRESAS USUARIAS Y EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL.

A las infracciones iniciales sobre las empresas usuarias, a lo largo del tiempo solo se le ha sumado una infracción mas, de carácter grave²⁴

²³ Art 46 de la ley 62/2003, 30 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social, modifico la LISOS incorporando las infracciones sobre esta materia, añadiendo los art 14.4 (infracción leve), 15.6 (infracción grave), 16.5 (infracción muy grave)

²⁴ El art. 12 de la ley 54/2003, 12 de diciembre, por primera vez tipifico como infraccion grave de la empresas usuarias en materia de prevención de riesgo laborales.

En relación de las infracciones en materia de sociedades cooperativas, no ha cambiado nada a lo largo de los años.

7.6 INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Las infracciones de las Mutuas de accidente de trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad social, no se vio modificado hasta el año 2010, por la ley 32/20110 de 5 de agosto.²⁵

El listado de infracciones de los empresarios y trabajadores por cuenta ajena, propia y asimilada, también se ha visto modificado. Estas modificaciones fueron introducidas por el art. 46 de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, el cual introdujo tres variaciones:

- La letra h) fue añadida al art. 23 de la LISOS, este apartado tipifica las infracciones muy graves en materia de Seguridad Social, se considera infracción muy grave en materia de seguridad social “ el falseamiento de documentos para la obtención o disfrute fraudulentos de bonificaciones en materia de formación continua”
- Se incorporo el apartado 4 al art 26 de la LISOS, el cual tipifica como infracción muy grave “la no aplicación de las prestaciones por desempleo, que se perciban según lo que establezca programas de fomento del empleo.
- Por último añadió un nuevo apartado 3 al art. 24 de la LISOS, este apartado tipifica como infracciones grave diversas actuaciones de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo asistencial o contributivo.

Los únicos artículos que no han experimentado modificaciones son elenco de infracciones de las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión, estos son los

²⁵ La disposición final de esta ley se modifico el art 28.2 y añadió los apartado 28.9, 28.10 y 28.11.

artículos 30-32 de la LISOS, que se mantiene igual desde la aprobación en el año 2000.

26

Se ha añadido mucho apartados al Texto refundido de la LISOS desde su publicación, pero también se han eliminado artículos desde su entrada en vigor, aunque a sido en menor medida, algunos ejemplos:

- En materia de seguridad social, el art, 37 de la ley 12/2001, 27 de diciembre, suprimió le infracción grave tipificada hasta ese momento en el art 22.3 de la LISOS, este articulo consistía en “ no disponer en el centro de trabajo o no llevar en orden y al día el Libro de Matricula de Personal o, en su caso, el sistema de documentación cuya utilización hubiera sido autorizada para sustituir dicho libro”

8. PRESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES

Este tema tiene un especial significado e importancia tanto para el empresario, trabajador, como para el Derecho Administrativo sancionador.

En el derecho Administrativo sancionador la prescripción supone que el sujeto ilícito quede exento o, no sea sancionable, ya que la administración pierde el derecho a ejercer su potestad sancionadora frente al sujeto que ha cometido una infracción administrativa.

La administración solo puede ejercer su potestad sancionadora dentro del límite temporal fijado por ley. En el caso de que la administración imponga una sanción fuera de ese límite temporal (haya prescripto la sanción), la resolución administrativa estaría viciada de nulidad.

El objetivo de la prescripción extintiva es la garantía de seguridad jurídica y la garantía del administrado frente a la pasividad de la administración.

La jurisprudencia ha indicado que la prescripción no implica una renuncia al ejercicio de la potestad sancionadora, si no, como consecuencia de la necesaria limitación de

²⁶ Sempere Navarro, A.V y Martin Jiménez R.(2005): *Comentario a la Ley de infracciones y Sanciones en el Orden Social*, Thompson –Aranzadi, Cizuz Menor, Navarra Pg 30-36

potestad o derecho, la administración no puede sancionar fuera del plazo establecido, aunque puede parecerse a la renuncia, puesto que produce los mismos efectos no puede identificarse como tal.²⁷

La potestad sancionadora que el ordenamiento jurídico le atribuye a la administración, dicha potestad queda sujeta a determinados plazos, los cuales una vez finalizados, el sujeto ilícito queda impune, es decir, la administración no puede exigirle nada al ilícito fuera de los plazos fijados.²⁸

La prescripción es un obstáculo a la imposición de sanciones en los casos que haya transcurrido un plazo lo suficientemente amplio como para entender que la administración laboral no puede ejercitar su potestad sancionadora.

La prescripción garantiza la eficacia administrativa a la imposición de sanciones, a la prescripción se la he calificado de “exigencia del principio de eficacia administrativa” en tanto que:

- Por un lado, las consecuencias que comporta la prescripción tendría un cierto efecto de prevención de la inactividad o falta de ejercicio de la potestad sancionadora.
- Por otro con el transcurso del tiempo disminuyen las posibilidades de actuar con éxito la potestad sancionadora.

El establecimiento de dichos plazos de prescripción otorga seguridad jurídica al sujeto infractor

El legislador selecciono algunos criterios para establecer estos plazos. Como por ejemplo por razón de la materia sobre la que se ha producido la infracción, y en algunas materias por la gravedad de la misma.

²⁷ STS 5 Y 12 de mayo de 199 y de 22 de enero de 1990 (Ar. 3935 y 3937)

²⁸ Sempere Navarro, A.V y Martin Jiménez R (2005) : *Comentario a la Ley de infracciones y Sanciones en el Orden Social*. Thompson –Aranzadi, Cizuz Menor, Navarra Pg 45-46

El artículo 4.1 sobre la prescripción de las infracciones dice que por regla general, las infracciones prescriben en el plazo de tres años contado a partir de la fecha de la infracción con independencia de la materia que resulte afectada y de la gravedad de la infracción.²⁹

no obstante los artículos 4.2,4.3,4.4 si que establecen reglas específicas para la infracciones, en materia de seguridad social, prevención de riesgos laborales y sociedades cooperativas.

En la materia de prevención de riesgos laboral y sociedades cooperativas se aplica un criterio diferenciador en función de la gravedad de la infracción.³⁰

8.1 PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN INFRACCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGO LABORALES

Las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales prescriben en diferentes plazos según el grado del ilícito, estos plazos son:

- Las infracciones leves prescriben al año.
- Las infracciones graves a los tres años
- Las infracciones muy graves a los cinco años.

8.2 PLAZOS INFRACCIONES A LA LEGISLACIÓN DE GRADO DE SOCIEDADES COOPERATIVAS.

En este caso los plazos de prescripción según el grado:

- Las infracciones leves prescriben a los tres meses
- Las infracciones graves prescriben a los seis meses
- Las infracciones muy graves al año.

²⁹ Estevez Goytre, R. (2000) :*Lla caducidad y prescripción en el Derecho Administrativo Sancionador*”, *Actualidad Administrativa*, núm. 46, , p. 1239

³⁰ Sempere Navarro, A.V y Martin Jimenez, R (2000): *Art 4 Prescripción de las infracciones*, en AA.VV (Sempere Navarro, A.V., Coord.): *Comentario a la Ley de Infracciones y Sanciones del orden social*, Thompson –Aranzadi, Cizuz Menor, Navarra ., pp. 84 y ss.

El artículo 25 de la ley 14/200, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social modifico el plazo de prescripción para la infracciones en materia de Seguridad Social pasando de cinco años a cuatro.

8.3 PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN INFRACCIONES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA.

Aunque no esté recogido en el artículo 4 de la ley 5/2000, es necesario tenerlo en cuenta, estos plazos de se recoge en el artículo 52 de la LO4/2000, de 11 de enero. Los plazos en materia de extranjería son:

- Las infracciones leves prescriben a los seis meses.
- Las graves a los dos años
- Las infracciones muy graves a los tres años.

La prescripción adolece de una cireta incongruencia, puesto que no todas las infracciones el plazo de prescripción se gradúa en función de la gravedad de la infracción.

8.4 MOMENTO QUE SE EMPIEZA A CONTAR LOS PLAZOS

Los plazos de la prescripción según el artículo 4 LISOS y 7.1 RD 928/1998 se empezaran a contar a partir de la fecha de la infracción, sea cual sea la materia afectada, y no desde la fecha en la que la administración tenga conocimiento de la infracción.

Esta fecha de comienzo no presenta especiales problemas cuando se trata de infracciones instantáneas, puesto que los efectos se producen inmediatamente después de la realización de la conducta antijurídica, en este caso el plazo comienza a transcurrir en el momento en que se realiza la acción típica en que se consuma el delito.³¹

Si presentan algo más de problemas las infracciones llamadas permanentes o continuadas, estas tiene la característica de crear una situación jurídica que se propaga en el tiempo hasta que el sujeto cesa la actividad infractora, en este caso el plazo que

³¹ Monereo Perez, J.L y Fernandez Aviles, J.A. (2004) : *Infracciones en el orden social*, Thompson ,p. 62.

tiene la administración para ejercer la potestad sancionadora comienza a computar desde que cesa la conducta ilícita.

Otras infracciones diferentes a las permanentes son las infracciones llamadas de Estado, la principal característica de estas infracciones es que si consumación se produce en un momento determinado en el tiempo, produce efectos duraderos³². El cómputo de la prescripción en este tipo de ilícitos comenzara en el momento en que se realice la conducta típica con el que se consuma la infracción.³³

8.5 INTERRUPCION DE LA PRESCRPCION

El RD 928/1998 en su art 7.2 establece unas reglas relativas a la interrupción de la prescripción. La prescripción se puede interrumpir por cualquiera de las causas admitidas en derecho, y específicamente en materia sancionadora, por las siguientes causas:

1. Por el levantamiento de acta de infracción debidamente notificada, notificándose al sujeto responsable en el plazo de diez días desde el termino de la actividad inspectora, entendiéndose por esta la fecha del acta³⁴
2. Iniciación del procedimiento de oficio regulado en el Cap. VII del titulo II de la LPL, la interrupción de este plazo se producirá en los caso en que la Autoridad Laboral se dirija a los órganos jurisdiccionales del orden social con el fin de que determinen si la conducta indicada en la acta de infracción se deriva o no perjuicios económicos para los trabajadores.
3. En el caso en que las actas de infracción versen sobre alguna de las materias indicadas en el art 149.2 LPL que expresamente se remite a la LISOS.

³² STS de 7 de abril de 1989 (Ar. 5191)

³³ Sempere Navarro, A.V y Martin Jiménez, R (2000): *Art 4 Prescripción de las infracciones*, en AA.VV (Sempere Navarro, A.V., Coord.): *Comentario a la Ley de Infracciones y Sanciones del orden social*, Thompson –Aranzadi, Cizuz Menor, Navarra ., pp. 84 y ss

³⁴ Art 17.1 RD 928/1998 Art 17.1 RD 928/1998e 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.

4. Interposición de reclamación o recurso de cualquier clase por parte de los afectados.
5. En general, también es causa de interrupción de la prescripción una actuación administrativa de cualquier clase realizada con conocimiento formal del sujeto responsable del pago conducente a la liquidación o recaudación de la deuda, cuando estas deudas sean por cuotas de la Seguridad Social, y espececialmente, por su reclamación administrativa mediante levantamiento de acta de liquidación de cuotas³⁵

8.6 REANUDACION DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN.

El plazo de prescripción puede reanudarse, siempre que el expediente sancionador estuviese paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor³⁶. Cuando la paralización sea “injustificada y absoluta hasta el punto en él se observe abandono de la voluntad sancionadora” de la administración.

Hay que entender que iniciado un expediente, y paralizado por causa imputable a la Administración, el computo de la prescripcion se reanudara.

La prescripción de infracciones es materia de orden publico, lo cual debe ser apreciada de oficio, sin necesidad de petición por el interesado. Al ser de orden publico, el beneficiario no puede renunciar a sus efectos.

- **Distinción entre caducidad y prescripción**

Hay que distinguir la caducidad del expediente administrativo de la extinción o perdida del derecho a sancionar por prescripción.

³⁵ art 21.3 LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

³⁶ Art 132.2 *in fine* LRJPAC

La caducidad de un expediente administrativo sancionador no impide iniciar otro nuevo con identidad de sujeto, hechos y fundamentos, mediante la practica de nueva acta de infracción.

9. CONCLUSIONES.

A pesar del enorme avance que supuso la promulgación del Real decreto Legislativo 5/2000, tengo que denunciar la insuficiencia de su ámbito material, puesto que algunas disposiciones sancionadoras de rango legal permanecen fuera del Texto Refundido.

Pese a la amplitud del mandato refundidor y a su técnica mixta (clausula mixta mas lista de normas) el propio legislador delegado acepta que no va a llevar hasta sus últimas consecuencias el encargo que se le hizo.

El Texto Refundido no ha alcanzado plenamente su objetivo de codificar y sistematizar el conjunto de infracciones y sanciones del orden social.

Antes de meterme a valorar esa situación, creo conveniente atender a las razones por cuales considero este texto refundido incompleto:

1. Existen Leyes de contenido sancionador laboral cuyo contenido no forma parte del Texto Refundido; más concretamente, el régimen de infracciones y sanciones en el ámbito de la actividad transnacional de las empresas de trabajo temporal, esta aparece recogido en los arts. 24, 25 y 27 de la Ley 14/1994, de 1 de junio ³⁷
2. Excepto las infracciones en materia de permisos de trabajo de los extranjeros del art. 37 de las LISOS. Las restantes infracciones y sanciones en materia de extranjería están contenidas en los art. 46 y ss de las LO 4/2000, de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

³⁷ La disposición final primera de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, añadió a la Ley 14/1994, un cuadro de sanciones e infracciones relativas a la actividad trasnacional de las empesas de trabajo temporal.

Estas dos normas son normas casi coetáneas a la aprobación del Texto Refundido, ello no justifica la actuación de referencia³⁸

3. La facultad que tiene las Comunidades Autónomas de ejercer la potestad administrativa sancionadora en relación con las materias de orden social que no son de la exclusiva competencia estatal. Estas comunidades tienen la posibilidad que tiene de asumir competencias para la ejecución de la legislación laboral y de la legislación básica de la seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en el art 149.1.7º CE, soporta la existencia, junto al Texto Refundido de la LISOS, normas autonómicas que ordenen algunas cuestiones del régimen administrativo sancionador del orden social.
4. Existen otras regulaciones al margen del Texto Refundido de la LISOS de sanciones adicionales por un mismo acto, especialmente en materia de Seguridad, claro ejemplo el art. 197.3 LGSS, regula la responsabilidades que incurren las Mutuas de accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social si toman a su cargo la protección por contingencias profesionales sin conocer previamente el certificado de reconocimiento médico obligatoria previo de los trabajadores.

El régimen de infracciones y sanciones relativo a la actividad transnacional de las empresas de trabajo temporal, al igual que el régimen referido a extranjería podrían estar incluido en la LISOS del año 2000, ya que tratan materias sobre las que el Estado tiene totalidad de las competencias normativas.

En este sentido, puede afirmarse que en el Texto Refundido de la LISOS “*son todas las que están, aunque no están todas la que son*”.

Existe una cuestión delicada es la de si concurre vulneración, de la seguridad jurídica cuando ciertas sanción e infracciones del orden social quedan al margen de la LISOS,

³⁸ Una parte de la doctrina considera que esta falta de integración guarda coherencia con el distinto carácter, orgánico y ordinario, de una y otra ley. Afirma Cavas Martínez, F en su libro <la tutela sancionadora en materia laboral> no se trata de un olvido por parte del legislador, si no que respeta la prohibición contemplada en el art 82.1 CE, el cual no permite la delegación legislativa respecto de materias cuya ordenación debe acometerse por la ley orgánica.

contrario de lo querido por el legislador delegante pero acuerdo con lo admitido por el texto delegado.

Existen un problema para tipificar en un único texto legal todas la infracciones y sanciones administrativas se presenta en relación con aquellas materias de la “rama social del derecho” sobre las que la competencias normativas no es exclusiva del Estado, si no que las Comunidades Autónomas tienen competencia propias, incluidas las sancionadoras en vía administrativa.

El régimen administrativo sancionador correspondiente a materias del orden social sobre las que las Comunidades Autónomas tienen competencia para legislar queda al margen del Texto Refundido de la LISOS, lo cual desemboca en la imposibilidad de alcanzar la pretensión de agrupar en único texto todas las infracciones y sanciones correspondientes a la “rama social del derecho” en sentido amplio.

10. ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- Constitución Española 1978
- Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de Ley General de la Seguridad social.
- Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.
- Art 46 de la ley 62/2003, 30 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social
- El art. 12 de la ley Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.
- Art 17.1 RD 928/1998e 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.
-
- La disposición final primera de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional
-
- Real Decreto 4/1995, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales

- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- STS de 31 de diciembre de 1983.
- STS de 21 de abril de 1987, 28 de diciembre 1987

11 BIBLIOGRAFIA:

- (LIBRO) Cerezo Mir, J. (1975): *Limites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo*, ADP, tomo 28 . p 45
- (LIBRO) De La Villa Gil, L.E,(2003) *La Formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003, pp. 185-190.
- (LIBRO) Estévez Goytre, R. (2000) : *la caducidad y prescripción en el Derecho Administrativo Sancionador*”, *Actualidad Administrativa*, núm. 46, , p. 1239
- (LIBRO) García de Enterría, E.(1985) : *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA, núm. 10 pp 12-16
- (LIBRO) González Pérez, J(1985).: *Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal*, RAP. Num 47. p. 65
- (LIBRO) Martín Jiménez, R, (2001): *Derecho sancionador en el ámbito de las relaciones laborales*, Colex, Madrid, pp. 78 y 79.
- (LIBRO) Monereo Pérez, J.L y Fernández Avilés, J.A. (2004) : *Infracciones en el orden social*, Thompson ,p. 62.
- (LIBRO) Nieto García, A.: (2003) *Derecho Administrativo sancionador*, 3. Ed., Tecno, Madrid, pp`125-127 Y 20-26.
- (LIBRO) Paramo Montero, P (2001).: *Puntos conflictivos en torno al poder sancionador de la Administración Laboral* , RL . pp 80-83
- (LIBRO) Sempere Navarro, A.V y Martínez Jiménez, R (2005).: *Comentarios a la ley de Infracciones y Sanciones Orden Social*, Thompson – Aranzadi,

UNIVERSIDAD DE JAEN