

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN EL ORDEN SOCIAL

SEBASTIÁN DE SOTO RIOJA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

EXTRACTO

Palabras clave: Derecho administrativo sancionador, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, legislación social, ejecución, competencia autonómica

Las facultades de vigilancia y control del cumplimiento efectivo de las normas que conforman el orden social del derecho corresponden, *prima facie*, al cuerpo especial de policía administrativa que constituye la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Institución centenaria que afronta el reto de su definitiva adaptación al Estado Autónomo tras la ruptura de su hasta ahora inquebrantable unidad territorial. Un proceso que comenzó con el traspaso de la función pública inspectora al País Vasco y a Cataluña y que se puede extender a otras Comunidades que tengan reconocida esa misma competencia en sus Estatutos de Autonomía.

Pero más allá de la adscripción orgánica, la principal funcionalidad de la inspección es servir de base para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, recurso con el que cuenta el Ordenamiento jurídico para asegurar la eficacia real de sus mandatos.

El objetivo del estudio será analizar las claves de este tipo de procedimientos, partiendo de la premisa que supone conceptualizar esta potestad como una competencia de mera ejecución de la legislación, en términos de reparto constitucional; para poder valorar su trascendencia real en Andalucía.

ABSTRACT

Key words: Sanctioning administrative law, Labour and Social Security Inspectorate, social legislation, enforcement, regional competence

The powers of supervision and control of effective compliance with the rules that make up the social order of law correspond, *prima facie*, to the special administrative police force that constitutes the Labour and Social Security Inspectorate. Centennial institution that faces the challenge of its definitive adaptation to the Autonomous State after the rupture of its hitherto unbreakable territorial unity. A process that began with the transfer of the public inspection function to the Basque Country and Catalonia and that can be extended to other Communities that have recognized that competence in their Statutes of Autonomy.

But beyond the organic ascription, the main functionality of the inspection is to serve as a basis for the exercise of the sanctioning power of the Administration, a resource that the legal system has to ensure the real effectiveness of its mandates.

The objective of the study will be to analyze the keys to this type of procedure, starting from the premise of conceptualizing this power as a competence of mere execution of legislation, in terms of constitutional distribution; to be able to assess its real transcendence in Andalusia.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA POTESTAD SANCIONADORA DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA
3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE POTESTAD SANCIONADORA
 - 3.1. De carácter legislativo: sobre su diseño y contenido normativo
 - 3.2. En orden a su aplicación y puesta en práctica de modo efectivo
4. LA CONCRECIÓN EN EL ORDEN SOCIAL DEL DERECHO
 - 4.1. En el ámbito de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social
 - 4.2. En el ámbito de la Asistencia Social y los Servicios Sociales
5. LA FUNCIÓN PÚBLICA INSPECTORA RESPONSABLE DE LA VIGILANCIA DE LA NORMATIVA:
EL RETO DE SU ROBOTIZACIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que se aprobaron las primeras normas laborales en el albor de lo que se conocieron como leyes de fábrica¹ o legislación obrera, pronto se puso de manifiesto que era necesario algo más que un mero acto formal de quien ostentase el poder político decisorio para satisfacer las verdaderas demandas de emergencia social que habían justificado su proclamación. Básicamente porque se trataba de normas que nacían con una auténtica vocación de ius cogens, de derecho imperativo necesario, a efectos de conformar un nuevo orden público que se formula reñido con la concepción más tradicional del derecho de obligaciones y contratos, a modo de crítica, en tanto que disponible en la mayor parte de sus contenidos por la mera voluntad de las partes.

La vigilancia del efectivo cumplimiento de esas normas que empezaron a ver la luz ya en el siglo XIX, al menos de sus mandatos más primarios -aquellos que afectaban a mujeres, niños y a la salubridad de los centros de trabajo-, se consideró un objetivo irrenunciable para un modelo de Estado que ya conocía de las ventajas que representaba otorgar amplias funciones de policía administrativa a su Poder Ejecutivo, es decir, más allá de las estrictamente relacionadas la seguridad de las personas y el mantenimiento del orden patrimonial. De ahí que el instrumento mayoritariamente seleccionado por el conjunto de los países de nuestro entorno, tal y como lo sigue siendo hoy en día en tanto que de fácil despliegue y de una probada eficacia inmediata, fuese el de la creación de un nuevo cuerpo de funcionarios inspectores, a los que se dotará además de amplias atribuciones ejecutivas. Actividad pública que se une, en términos de dogmática administrativista, a las funciones clásicas de fomento y de prestación de servicios, y que se traducirá en nuestro caso en la instauración de la Inspección de Trabajo en el año 1962.

¹ La cita ineludible a estos efectos, el estudio preliminar que realiza el Prof. Martín Valverde, “La formación del derecho del trabajo en España”, en *La legislación social en la historia de España, de la Revolución Liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

² Suárez González, F., “La Inspección de Trabajo”, en *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (Coord. N. De Buen y E. Morgado), UNAM, México, 1997, donde analiza

Función inspectora que se sigue erigiendo hoy en día en instrumento clave para la detección y corrección de las infracciones laborales, en tanto que fase previa e imprescindible para el legítimo ejercicio de una de las manifestaciones del *ius puniendi* con el que cuenta el Estado constitucional, su potestad administrativa sancionadora.

Reparar los principios y los límites sobre los que se asienta esta potestad de la Administración debe servirnos para encuadrar mejor su significación, incluida su consideración como acto de ejecución de la legislación sustantiva. Categoría técnica que sirve, como se conoce, para deslindar el papel que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en las distintas materias con las que se conforma el sistema de reparto del conjunto del ordenamiento jurídico.

A partir de ahí se habrá de analizar el nuevo marco regulador del hoy denominado Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, muy fundamentalmente tras el fraccionamiento territorial que ha supuesto el traspaso efectivo de esta función a las Comunidades del País Vasco y de Cataluña. Siempre, al objeto de evaluar una posible extensión a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Lo anterior se realizará sin olvidar tanto la existencia de otros institutos jurídicos de control y verificación complementarios a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, sobre todo si se quiere abarcar el verdadero espectro que representa el derecho de la protección social -algo más amplio que el estricto campo de la seguridad social-, como los principales retos que se presentan de futuro, como es la automatización de determinados procedimientos sancionadores o la necesaria expansión de estas técnicas de vigilancia a otras formas de trabajar.

En definitiva, se trata de analizar las características de un mecanismo que se diseña al objeto de mejorar la eficacia³ de una determinada regulación normativa,

la institución desde la perspectiva de la OIT, tras un breve apunte a su origen histórico desde una perspectiva de derecho comparado, pp. 783-802.

³ Sobre la posibilidad de distinguir entre eficacia y efectividad de la norma jurídica, Cruz Villalón, J. y Rodríguez-Ramos Velasco, P., Técnicas normativas y efectividad jurídica en la calidad en el empleo, en AAVV, *Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad en el empleo*, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 15-81, en las que se afirma: "... el dilema no sólo ha radicado en la identificación de la regla que se presupone más adecuada para la solución de la cuestión suscitada, sino también y, en un segundo momento, en la garantía de una aplicabilidad real de la solución técnicamente propuesta. Aplicabilidad real concebida desde dos perspectivas: desde la que se centra en la determinación de los instrumentos adjetivos destinados a conseguir el cumplimiento de la norma (Inspección de Trabajo, potestad sancionadora de la Administración, poder judicial, etc.), que puede denominarse de la efectividad normativa; y desde aquella otra, más completa y evanescente, sobre la que nos proponemos poner el punto de atención en esta monografía, de concreción de los ingredientes y elementos que debe reunir una disposición o política pública para que sus prescripciones o sus técnicas de actuación provoquen los resultados pretendidos sobre la

o precisamente para garantizar una eficiencia⁴ mínima de sus mandatos, en el convencimiento de que resulta imprescindible para alcanzar un estándar de observancia razonable. Incluso, porque otras técnicas que pueden estar dirigidas a idéntico fin (vgr., tutela judicial), se consideran insuficientes en sí mismas, o necesitadas en última instancia de este tipo de apoyo adicional.

2. LA POTESTAD SANCIONADORA DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA

El *ius puniendi* del Estado, reconocido al máximo nivel por el artículo 25 de nuestra Constitución, presenta una ambivalencia de origen que a veces pasa un poco desapercibida, si se prefiere, una manifestación adicional a la que sin duda es su faceta principal y más conocida, evidentemente, la que conforma el Derecho penal. Rama que ha monopolizado en la práctica la atención científica sobre las posibilidades del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado y que se presenta por ello como el referente por antonomasia en la materia. Entre otras razones, porque cuenta, qué duda cabe, con unos elementos definitorios técnicamente muy depurados y con unos principios básicos conformadores que se presentan poco menos que incontestables. De ahí que no resulte nada extraño la exportación de su dogmática a cualquier otra manifestación jurídica que pueda calificarse como sancionadora o restrictiva de derechos, ya sea de carácter público, ya incluso de estricta naturaleza privada, como de hecho ocurre, con todas las salvaguardias y cautelas que se quieran, con los límites y las garantías que hoy se exigen en el ejercicio del poder sancionador por parte del empleador, incluida su máxima expresión ejecutiva: el despido disciplinario⁵.

correspondiente realidad social a la que se dirige, y que entronca con la búsqueda de la eficacia de la norma”.

⁴ Álvarez del Cuervo, A., Una aproximación metodológica al problema de la eficacia de las normas laborales, *Revista de Derecho Social*, 59/2012, p. 54, precisa la necesidad de distinguir entre “efectividad”, “eficacia” y “eficiencia”, y nos aclara que: “la efectividad implica el reconocimiento y acatamiento de la norma por parte de los sujetos obligados a su cumplimiento; la eficacia, por su parte, alude a la consecución de las finalidades previstas por la norma, puesto que puede suceder que una norma se cumpla sin que se alcancen los objetivos que el legislador pretendía con su promulgación; por último, la eficiencia (palabra derivada del lenguaje económico) se refiere a la maximización de los resultados pretendidos por la norma al mínimo “coste”, es decir, con el mínimo sacrificio para otros bienes jurídicos valorados por el legislador. En ocasiones, los términos de “eficacia” y “efectividad” se consideran sinónimos o, curiosamente, se invierten los significados señalados anteriormente”.

⁵ Así se observa en una de las últimas obras monográficas sobre el tema, Ortega Lozano, P.G., *El despido disciplinario*, 2018, Tesis Doctoral, disponible en el repositorio de la Universidad de Granada: <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/54520/61465.pdf?sequence=4>

Hipertrofia de la cara más conocida del ius puniendi estatal que no debe hacernos olvidar la dimensión constitucional que también tiene la potestad sancionadora de la que dispone la Administración pública en sentido propio. Y es que basta con atender la literalidad de los apartados 1 y 3 del mismo artículo 25 (*Nadie puede ser... sancionado por acciones u omisiones que... no constituyan delito, falta o infracción administrativa; La Administración civil no podrá imponer sanciones...*)⁶, o incluso el artículo 45.3, sobre la protección del medio ambiente (*..., en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, ...*), para percibir que el Poder Judicial no es el único que tiene en nuestro Estado de Derecho la atribución de concretar las sanciones que pueden imponerse de forma legítima a los ciudadanos, pues también el brazo ejecutor del poder gubernativo va a gozar de facultades de idéntico carácter en lo sustancial. En esencia, la potestad de reprimir comportamientos antijurídicos a través de la imposición de un mal, que es como también se puede definir una sanción cuando lo que se quiere subrayar es su aspecto represor y afflictivo⁷, es decir, cuando no es necesario tener que recordar la función rehabilitadora de la pena.

La distinción entre una y otra manifestación de este poder público sancionador a los efectos que ahora nos atañen no resulta difícil, en un caso es claro que el monopolio de la imposición de penas privativas de libertad corresponde al orden penal, mientras que el otro tipo de derecho sancionador debe quedar necesariamente limitado para ilícitos que se consideren objetivamente menores y concretado en modalidades que no supongan en ningún caso la privación de un derecho fundamental, lo que no es siempre es sinónimo de poca cuantía o trascendencia, pues el importe que alcanzan algunas multas pecuniarias es un tema que cada vez resulta más difícil de explicar desde esa perspectiva.

Indagar en los orígenes y la fundamentación de esta segunda acepción del poder sancionador que se reconoce hoy en día y sin ambages a la Administración pública sirve para revelar tanto curiosas concepciones sobre el papel que le debe corresponder a cada Poder del Estado, como para detectar su incesante deriva de crecimiento y de intensificación. De hecho, la negación de esta potestad especial al Ejecutivo en los orígenes de nuestro constitucionalismo histórico alimentó una de las polémicas doctrinales más interesantes en nuestra doctrina administrativista⁸.

⁶ Vid. Sánchez Tomás, J.M., “La prohibición de sanciones privativas de libertad impuestas por la Administración Civil”, en *Comentarios a la Constitución Española XL Aniversario* (Dir. M. Rodríguez-Piñero y M.E. Casas), BOE, 2018, Tomo I, pp. 955-960.

⁷ “Un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”, es la definición clásica de García de Enterría, E., *Curso de Derecho Administrativo*. V.II., Civitas, 1986, p. 147.

⁸ Su mayor exponente Parada Vázquez, J. R., El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal, *Revista de Administración Pública* núm. 67/1972, pp. 41-94, en esp. 67 y ss, quien niega que existiera tal habilitación en nuestro anterior texto constitucional

En todo caso, lo que sí revelan estos estudios es que resulta necesario distinguir, al menos originariamente, dos modelos de organización política bien distinta; incluso, entre países de nuestro entorno socioeconómico más cercano, como pueden ser los países anglosajones y, sobre todo, el caso de Alemania. Y es que de este último país se suele destacar, por ejemplo, cómo hasta hace muy pocas décadas no existía, siquiera, un reconocimiento general de las potestades sancionadoras de la Administración, al estar expresamente reservado todo papel represor al poder judicial, en régimen de monopolio exclusivo, al juez penal en particular⁹, que era el único que aglutinaba todas las competencias propias del Derecho Sancionador¹⁰, tanto de carácter sustantivo como procesal. De ahí los celos que provoca en la actualidad el aumento de ciertos procesamientos penales en los que se enjuicia en última instancia el bien o mal hacer administrativo, pues supone una especie de vuelta a los orígenes, contra la corriente que supuso dicha evolución.

Pero más allá de cómo se reparte el poder público punitivo en términos de Teoría del Estado, lo que también se revela hoy como una evidencia inapelable es que la actividad administrativa de carácter sancionador se ha extendido hasta límites objetivos hasta hace muy poco insospechados¹¹. Ampliación material y de la realidad social a la que abarca que ha traído consigo que se tenga que reconocer la titularidad de esta potestad a instituciones que no son técnicamente una Administración pública y, por supuesto, a organismos de naturaleza supranacional, como los que conforman algunas de las principales instancias de la Unión Europea. Entre los primeros se ha de incluir, además, no solo al amplio conjunto de órganos constitucionales encargados de garantizar aspectos básicos del funcionamiento de los mercados y de la economía, o del propio Estado (CGPJ), sino también a corporaciones de naturaleza mixta o anfíbológica, bifronte en términos de jurisprudencia constitucional¹², como son los colegios profesionales. En esta singular acepción de lo ampliatorio destaca igualmente la paulatina normalización que se ha producido respecto de su atribución y ejercicio por otras Administraciones territoriales, como las entidades locales, e incluso de carácter institucional -entes

anterior, de ahí su consideración crítica e indiscutiblemente negativa sobre su posterior crecimiento y desarrollo.

⁹ Muñoz Machado, S., *Actos administrativos y sanciones administrativas*, Tomo XII, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 2ª ed., 2017, BOE, pp. 274 y ss.

¹⁰ Sánchez Morón, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, 18ª ed., p. 700.

¹¹ Nieto García, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., Tecnos; Rebollo Puig, M L., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L. y Bueno Armijo, A.Mª, *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, 2010, en especial, pp. 105 y ss., verdadera rama en la que hay que distinguir entre una parte general, la regulada por el Estado a través del título que representa el procedimiento administrativo común, y otra parte especial, que ha de localizarse en las legislaciones sectoriales (sanidad, comercio, urbanismo,...).

¹² STC 89/1989, 11 de mayo.

públicos en general, incluso de carácter empresarial-, con lo que ello supone desde la perspectiva de respeto de los principios de tipicidad y de legalidad formal¹³, al carecer todos estos organismos de esa competencia originaria.

Hay que tener en cuenta también que esta potestad a la que nos referimos de forma genérica es aquella que se ejerce respecto de terceros en sentido estricto, es decir, a los que se identifican como ciudadanos o sujetos de derecho con los que no se guarda una relación jurídica de dependencia o con base en un título contractual o equivalente constituido con carácter previo, como subyace por ejemplo cuando se aborda la responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos o la de los concesionarios de servicios.

Desde la perspectiva de la conformación externa con la que se muestra la ordenación jurídica de esta importante potestad pública, y a diferencia de lo que ocurre con el otro referente del *ius puniendi* estatal, resulta inevitable coincidir en su calificación de deslavazada, carente de homogeneidad y, por supuesto, ausente de cualquier atisbo de codificación. Los intentos de dotarla de una cierta sistematicidad llevados a cabo por los dos últimos grandes procesos reformadores en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas no han quedado exentos de una importante crítica doctrinal, sobre todo la última, por la dualidad de regímenes que finalmente implanta¹⁴.

Nos referimos, evidentemente, a los procesos llevados a cabo, primero, por la ley 30/1992, de 26 de noviembre; y, segundo, por las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre. Leyes éstas, las últimas y vigentes, que han diversificado como se sabe el tratamiento de las relaciones jurídico-administrativas según se proyecten «ad intra» o «ad extra» de las propias entidades públicas, provocando una suerte de desdoble de la regulación, al contrario de lo que hacía su predecesora¹⁵.

Así, en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), se han de localizar ahora los preceptos aplicables al procedimiento sancionador de una forma aislada o salteada, pues ya no se regula como una modalidad procedimental unitaria y autónoma, de modo que hay que ir seleccionando aquellos preceptos que le pueden resultar propios del conjunto o esquema general que ha de servir a la

¹³ Caballeira Rivera, M^a T., Los titulares de la potestad sancionadora. Los entes locales, Documentación Administrativa, núm. 280-281/2008, pp. 235-259.

¹⁴ Muñoz Machado, S., cit., pp. 302-304, Sánchez Morón, M., cit., p. 702.

¹⁵ El Título IX de la ley 30/1992, artículos 127 a 138, se dedicaba monográficamente a la potestad sancionadora y fue en realidad el primer intento de dotar a la materia de una regulación general y abstracta. En el mismo se contenía, de una parte, el decálogo de los principios comunes de carácter sustantivo (legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones), de otra, en el siguiente capítulo, los mandatos específicos del procedimiento especial que instauraba (garantía, derecho del presunto responsable, medidas de carácter provisional, presunción de inocencia y resolución).

totalidad. Por su parte, la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, se limita a enumerar los principios que deben informar toda actuación administrativa destinada a tal fin¹⁶, aunque eso sí, desde la declaración general que representa su proclamación como legislación básica, aplicable por tanto al conjunto de las Administraciones y, por tanto, a toda clase de procedimientos¹⁷.

En todo caso, y respecto de esta regulación mínima de la potestad sancionadora de la Administración, no está de más tener en cuenta que estas normas sobre el procedimiento común solo resultan de aplicación de forma supletoria o subsidiaria en los principales campos en los que de ordinario se ejerce, al menos, en aquellos que resultan más visibles y cotidianos para el conjunto de los ciudadanos. Nos referimos al ámbito del derecho tributario y aduanero, tráfico de vehículos a motor y seguridad vial, extranjería y asilo; y, sobre todo, en el campo de las actuaciones y los procedimientos sancionadores del orden social, en el que también resulta de aplicación preferente su normativa específica, *ex* disposición adicional primera LPAC¹⁸.

3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE POTESTAD SANCIONADORA

3.1. De carácter legislativo: sobre su diseño y contenido normativo

Hay que partir de la premisa que supone que ninguna de las reformas producidas en los ámbitos del procedimiento administrativo común y en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por utilizar el modo con el

¹⁶ Principios que nominalmente son los mismos que ya fueron proclamados en su antecesora de 1992 y que ahora se recogen en los arts. 25 a 31. Sobre sus verdaderas innovaciones materiales, Vázquez-Portomeñe Seijas, J.J., Las leyes 39/2015 y 40/2015 y sus novedades en materia de potestad sancionadora y procedimiento para la imposición de sanciones administrativas, Revista da Asesoría Xurídica Xeral, nº 7/2017, pp. 203-217.

¹⁷ Ello supone su aplicabilidad directa e inmediata y no necesariamente supletoria a los procedimientos sancionadores en materia social, como corrobora, por ejemplo, la STS (Social) 2632/2020, de 18 de junio (ECLI:ES:TS:2020:2632).

¹⁸ La excepción de aplicación de la ley común en estos procedimientos especiales por razón de la materia no es total, pues como se ha dicho su régimen jurídico ha de considerarse en todo caso de aplicación supletoria, esto es, para los supuestos de carencia o laguna de éstas. La versión de su antecesora de 1992 establecía sin embargo su aplicación de forma subsidiaria. Sobre la siempre compleja distinción entre la subsidiariedad y la supletoriedad y la solución pragmática que supone el principio de «*lex specialis*», Rodríguez Cardo, I. y Álvarez Alonso, D., Criterios de Interpretación y Aplicación, en *El sistema de fuentes de la relación laboral; estudios ofrecidos al profesor Martín Valverde por el Área de Derecho del Trabajo de la Universidad de Oviedo* (J. García Murcia, coord.), 2007, pp. 360-5.

que se define la competencia exclusiva que atribuye al Estado el artículo 149.1.8 CE, ha podido evitar, ni siquiera mitigar, las negativas consecuencias que conlleva la conceptualización de esta potestad en nuestro sistema como un contenido accesorio de la legislación sustantiva, a la que de alguna manera viene a complementar. De ahí que sea ésta la auténtica razón de esa carencia absoluta de codificación de los tipos infractores o incluso de una regulación verdaderamente común en la materia¹⁹, más allá de la que representa esa síntesis de preceptos y principios²⁰ y de la concreción que han supuesto las construcciones elaboradas por la jurisprudencia sobre la significación y el alcance de los distintos límites constitucionales que en todo caso resultan aplicables a toda manifestación del *ius puniendi*²¹.

En efecto, la consideración de la potestad sancionadora de cada Administración como un mero apéndice instrumental en la regulación material del sector o de cualquier título competencial de naturaleza transversal -ya tenga carácter de derecho fundamental (vgr., igualdad) u ordinario (vgr., subvenciones)-, ha hecho inevitable que deba atenderse a quién goza de competencia legislativa en lo sustantivo, para saber a quién le corresponde idéntica capacidad en la definición de las posibles infracciones que quieran sancionarse por razón de su incumplimiento, y en qué grado y consecuencias.

Y es por este mismo motivo por el que la práctica totalidad de las intervenciones normativas que tienen a la Administración pública como protagonista de la

¹⁹ La fuente que había venido desarrollando parcialmente esta función fue el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que aprobó el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, derogado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Su contenido principal ha de considerarse integrado ahora en la propia Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

²⁰ Es cierto que algunas CCAA han intentado realizar ese acercamiento a través de leyes propias (Ley 2/1998, de 20 de febrero, en el caso del País Vasco) y, sobre todo, de Reglamentos Generales (Decreto 21/1994 del Principado de Asturias, Decreto 14/1994 en Islas Baleares, Decreto 189/1994 en Castilla y León, Decreto 254/2000 de la Comunidad de Madrid, ..., entre otros). No existe parangón en ese sentido en el caso de Andalucía, donde se ha seguido la técnica de regulación sectorial y/o especial por razón de cada materia.

²¹ Tarea que comenzó a desarrollar el TC desde sus primeros pronunciamientos (STC 18/1981, de 8 de junio), cuando decidió extender también a esta manifestación del poder público sancionador, aunque de forma algo matizada en su alcance final, las mismas garantías formales y materiales del art. 25.1 de la CE e, incluso, las del art.24, aunque en éste solo haga mención explícita, como se sabe, a la faceta judicial. Dirá así su FJ2. “Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”. Vid. Valencia Martín, G., El derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito administrativo, “*Comentarios...*”, cit., pp. 930-947.

regulación incorporan su correspondiente tabla de infracciones y sanciones, ubicada normalmente al final de su articulado, pues de lo contrario la contravención de sus mandatos no podrá ser objeto de persecución y castigo por esta vía. De ahí que existan tantas tablas de infracciones y sanciones administrativas como materias susceptibles de provocarlas, es más, incluso varias sobre un mismo título en función de si hay solo una o varias Administraciones con competencias concurrentes, práctica que vino a ratificar la jurisprudencia constitucional al establecer desde un inicio que la competencia legislativa sobre esta específica cuestión corresponde a quien también la tenga sobre el título material principal²², sin mayores límites adicionales que el que representa una suerte de necesario respeto a la uniformidad, en tanto que no se podrán introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas respecto del régimen establecido por las normas sancionadoras estatales²³. De modo que ha de entenderse que las CCAA no podrán incorporar infracciones en exceso originales, ni anularles a las ya previstas sanciones muy distintas o dispares a las pre-establecidas, salvo que pueda acreditarse una justificación adecuada al caso. Una garantía que se antoja muy relativa y que no evita que las disparidades se puedan centrar en cualquier otro aspecto del procedimiento o del régimen sancionador, desde las formas de iniciación, a los plazos máximos para su resolución; incluso, a los periodos de prescripción²⁴ aplicables.

Se trata de un límite éste que según nuestra jurisprudencia constitucional hay que residenciar en el artículo 149.1.1 CE, lo que supone la posibilidad de que la legislación estatal pueda condicionar a la autonómica no solo en el caso de competencias concurrentes o materias compartidas, sino incluso en títulos que

²² SS TC 87/1985, 16 de junio y 37/2002, 14 de febrero, en esta última se lee: “En este sentido ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1995, de 26 de octubre, fundamento jurídico 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio, fundamento jurídico 29)”. Vid. Alegre Ávila, J. M., Potestad sancionadora y Comunidades Autónomas, *Documentación Administrativa*, nº 280-281/2008, pp. 221-233.

²³ Rebollo Puig, M L., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L. y Bueno Armijo, A. M^a, *Derecho Administrativo...*, cit., p. 108.

²⁴ STC 37/2002, 14 de febrero, cit.: “La conclusión no puede ser sino desestimatoria,... Por otra parte, como hemos señalado..., con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a), al referirnos al contenido y alcance del art. 149.1.1^a CE, este precepto, ni representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, ni, en conexión con los arts. 14 y 138.2 CE, implica más que una exigencia de una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales. Este razonamiento es aplicable también al plazo de prescripción... pues, frente al carácter genérico del instituto, ha de subrayarse que el plazo sólo es distinto en materia de faltas leves”.

corresponden en exclusiva a las Comunidades Autónomas, lo que hace que sea lógicamente muy contestado²⁵.

3.2. En orden a su aplicación y puesta en práctica de modo efectivo

Una cuestión es quién ostenta o dónde se residencia la capacidad para diseñar y dotar de contenido normativo al régimen sancionador aplicable, que obviamente solo puede corresponder a quien goza de poder legislativo formal por exigencias ineludibles del principio de legalidad, y otra bien distinta qué Administración o entidad pública ha de considerarse competente para su aplicación, en el sentido de concretar sus últimas consecuencias en un supuesto concreto, tras la tramitación del oportuno procedimiento.

Es en este último plano en el que se suele producir la confusión más habitual, pues ciertamente se solapa la acepción general que supone todo acto de aplicación y concreción de una norma jurídica, con la competencia constitucional de ejecución de la legislación. Y es que en estrictos términos de reparto competencial esta última construcción sirve en realidad, a modo de opuesto, para ser enfrentada a la facultad de ordenación y de regulación que de ordinario se le reconoce al Estado cuando se le atribuye la competencia de legislar en exclusiva sobre una determinada materia, facultad en la que queda incluida no solo la producción legislativa formal sino cualquier otro tipo de regulación material, a efectos de poder reconocerle también al mismo poder central la potestad reglamentaria. En todos estos casos, y como se sabe, la competencia de ejecución que le corresponde a la CCAA queda reducida, en términos de producción normativa y en ejercicio de la facultad de auto organización que tiene toda Administración pública, a la aprobación de reglamentos internos de ese mismo carácter, es decir, sin que en ningún caso puedan resultar afectados los derechos y deberes de los administrados.

Establecida esa diferenciación de base, la siguiente premisa de la que hay que partir en esta cuestión es que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración se ha de considerar en todo caso como una tarea de ejecución, no de legislación, por lo que más allá de a quién corresponda la capacidad para regular, será la Administración competente para la aplicación de las normas a quien corresponderá la potestad de sancionar los incumplimientos. Doctrina general que resulta aplicable, sin excepción, en materia laboral²⁶.

La necesaria conjunción que hay que hacer de ambos planos, competencia para la ordenación legislativa y competencia de ejecución y aplicación de las normas,

²⁵ Rebollo Puig, M L., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L. y Bueno Armijo, A. M^a, *Derecho Administrativo...*, cit., pp. 109-112.

²⁶ SS TC 249/1988, de 13 de enero; 51/2006, 16 de febrero; 111/2012, 24 de mayo y 159/2016, 22 de septiembre.

hace que haya de atenderse al modo con el que se configura constitucionalmente cada título material para conocer qué instancia gubernamental es la competente para sancionar. Pues como es de sobra conocido, las reglas de reparto son diferentes en cada una de las áreas que conforman el orden social del Derecho y no en todos los casos se presentan los mismos problemas de determinación.

Es cierto que en unos casos dicha determinación será fácil, por ejemplo, porque a una determinada instancia le corresponden todas las competencias, tanto legislativas como de ejecución y, por ende, las sancionadoras; es lo que ocurre con el Estado cuando se trata de cuestiones atinentes al régimen económico de la Seguridad Social (art.149.1.17 CE); o con las Comunidades Autónomas en materias como la Asistencia Social (art. 148.1.20 CE). Igual de fácil o poco problemático a estos efectos resulta el supuesto en que a una Administración, obviamente autonómica, le corresponde la potestad de ejecutar toda la legislación estatal sobre una materia concreta, por ejemplo, la legislación laboral (art. 149.1.7 CE), pues más allá de cómo se haya diseñado el cuadro de infracciones y sanciones a nivel legislativo, si la Comunidad Autónoma ha asumido las competencias de ejecución mediante su recepción en el respectivo Estatuto y la correspondiente transferencia de recursos, será la única responsable de su concreción efectiva.

A partir de estos primeros supuestos, sin embargo, los casos comienzan a complicarse cuando ambas instancias legisladoras tienen poder para innovar el ordenamiento, sea porque tengan expresamente reconocidas competencias compartidas sobre un mismo título o porque así haya de deducirse por tratarse de un título de los denominados transversales. El problema se agudiza más si cabe cuando convergen dos títulos autónomos, en los que el reparto de roles atribuido a cada Administración sea además completamente diferente, pues entonces habrá que determinar, primero, cuál de ellos se ha de considerar prevalente desde un punto de vista sustantivo, para a continuación vislumbrar a quien le corresponde su ejecución en virtud de lo que en el mismo se establezca.

De hecho, esto último es lo que ha venido ocurriendo y hasta con una cierta regularidad en los últimos tiempos en relación a las prestaciones que se han ido incorporado a nuestro sistema de protección social, pues según se incardinan competencialmente como legislación básica de Seguridad Social, régimen económico del propio Sistema, Asistencia Social, regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), medidas de desarrollo y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) o hasta como fomento del desarrollo económico de la Comunidad (art. 148.1.13 CE), la solución final diferirá.

Y es que todos estos títulos han llegado a ser esgrimidos, como se decía, en los debates protagonizados por las distintas reformas introducidas desde la última gran crisis económica a raíz de los diferentes programas enfocados

en la activación del empleo y, sobre todo, para paliar los estragos de la falta de ocupación²⁷. Más recientemente, con ocasión de la reforma general del sistema de subsidios por desempleo abordada por el RD-ley 28/2018, de 28 de diciembre, un caso que destaca por el giro que terminará provocando en la doctrina del Tribunal Constitucional pese a la aparente similitud que siguen presentando todo este tipo de ayudas. Para ello se considerará determinante la incorporación de este subsidio extraordinario en el catálogo de la acción protectora del Sistema, en tanto que deja de presentarse como una medida estrictamente coyuntural, considerándose desde ese momento como una cuestión indiscutiblemente engarzada al régimen económico y financiero de la Seguridad Social, a su estado de ingresos y gastos; y, por ende, de exclusiva competencia estatal, tanto en su regulación como en su ejecución²⁸.

Idéntico mensaje de fondo, en lo que se refiere a la trascendencia que tiene el modo con el que se implementa una reforma en el ámbito de la protección social, es el que trasluce la sentencia más reciente en el tiempo, la que ha resuelto la impugnación del RD-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital²⁹. Es cierto que aquí el objeto último del conflicto era otro, pues ambas partes aceptaban el carácter indiscutiblemente asistencial de la prestación, de forma que lo que demandaba la Comunidad Autónoma era un modelo de gestión descentralizado desde el inicio de su vigencia y no condicionado a un posterior traspaso, tal y como prevé su regulación de desarrollo. El tribunal considerará, de nuevo, determinante el carácter regular y ordinario con el que nace esta nueva prestación, que surge con vocación de permanencia y para conformar la acción protectora del denominado brazo asistencial interno del propio Sistema, de ahí su inclusión deba realizarse en el art. 149.1.17 CE y no en otro, y sin perjuicio de la posible transferencia posterior a cualquier Comunidad, como ocurre de hecho con el conjunto de las pensiones no contributivas.

En cuanto a esta última regulación, posteriormente convertida en Ley 19/2021, de 20 de diciembre, lo que realmente se ha destacar por el tema que nos ocupa es que incorpora en su texto articulado un capítulo específico sobre infracciones y sanciones (el VIII, arts. 38 a 40), incluido un precepto autónomo sobre procedimiento sancionador, lo que representa toda una quiebra del proceso de homogeneización y sistematización que en su momento representó la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden de lo Social (LISOS)³⁰, por mucho que

²⁷ Nos referimos al Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y al posterior de Activación del Empleo (Pae), que deben encuadrarse en la materia de fomento vinculada al art. 149.1.13 CE y no en el de Seguridad Social (SS TC 100/2017, de 20 de julio y 153/2017, de 21 de diciembre).

²⁸ STC 133/2019, 13 de noviembre.

²⁹ STC 158/2021, 16 de septiembre.

³⁰ Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

llegue a declararse ésta de aplicación supletoria. Ejemplo de distorsión que no es realmente el único³¹, aunque sí menos explicable que cualquier otro, no solo por su carácter reciente en el tiempo sino porque se trata de la concreción de una materia de exclusiva competencia estatal.

4. LA CONCRECIÓN EN EL ORDEN SOCIAL DEL DERECHO

4.1. En el ámbito de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social

Dejando de momento al margen la dificultad que siempre conlleva intentar delimitar el orden social del Derecho e incluso el recurso a veces fácil que supone buscar su paralelismo en el ámbito jurisdiccional, el mejor punto de partida a estos efectos debe ser la regla especial habilitante ya anticipada que incorpora la disposición adicional primera LPAC, en cuya virtud *se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores... en el orden social*. Normativa específica que se ha de identificar sin lugar a dudas con la LISOS y su principal norma de desarrollo, el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

Un conjunto normativo que surge de hecho como consecuencia de la resolución de un conflicto de competencia en el que se declarará contrario al sistema constitucional de reparto su antecesora inmediata, la Ley 8/1988, de 7 de abril, también denominada sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social³²,

³¹ Otro caso llamativo de regulación de la potestad sancionadora de forma autónoma y al margen de la LISOS es el que supone la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, sobre el que después se habrá de volver. En la década previa de los noventa fueron varias las leyes laborales que optaron por reproducir su propia tabla de infracciones y sanciones específicas, autonomía que de algún se mantiene, como es el de la Prevención de Riesgos Laborales, cuyo régimen sancionador es diferente al del resto, la cita obligada es Carrero Domínguez, C. *El régimen jurídico sancionador en prevención de riesgos laborales*, Wolters Kluwer, 2001.

³² STC 195/1996, de 28 de noviembre. Resolución que no hizo sino concretar en este campo, entre otros, la doctrina ya expuesta en lo sustancial por la STC 124/1989, de 7 de julio, en el sentido de distinguir la existencia de dos títulos competenciales autónomos y con distinto régimen de reparto en el seno del mismo artículo 149.1.17 CE, de una parte el de la Seguridad Social en general, cuya legislación es compartida por el Estado y las CCAA, correspondiendo al primero la definición de la legislación básica y a las segundas su desarrollo; y de otro, el régimen económico del sistema, atribuido al Estado en su totalidad, incluida su concreción y ejecución. Cavas Martínez, F. y Sánchez Trigueros, C., *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades*

y con el que se va a concretar la significación del criterio general aplicable al conjunto de la disciplina en este ámbito específico que representa el poder administrativo sancionador. De modo que al ser una competencia autonómica tanto la ejecución de la legislación laboral como la de seguridad social, salvo en lo atinente a su régimen económico, y tener el ejercicio de la potestad sancionadora la consideración inequívoca de ejecución, la capacidad de sancionar las infracciones que se cometan en relación a las normas laborales y a la mayor parte de las “sociales” también le corresponde. Ahora bien, en la efectiva puesta en marcha de esta facultad decisoria las CCAA habrán de atenerse a los estrictos términos que haya prescrito la legislación sustantiva, pues la competencia de regulación abarca expresamente tanto los extremos de naturaleza estrictamente sustantiva como los de corte procedimental, de ahí que también resulte acertado aquí calificar el singular papel que juega el poder autonómico como residual³³, pues al fin y a la postre su verdadero halo de posibilidades se reduce a la concreción de los órganos competentes para la instrucción y la resolución del expediente; lo que se traduce en negativo, ahora para el Estado, que le esté vedada mención alguna sobre este concreto particular, salvo que ostente la competencia plena, incluida la ejecutiva, por razón de la materia³⁴.

Pese a la claridad de este esquema basta repasar el contenido de materias que abarca la LISOS -cuyo ámbito objetivo no ha dejado de crecer desde su aprobación, más allá de la adaptación a la que obliga toda reforma en la definición de los derechos y deberes básicos³⁵-, para poner de manifiesto que su contenido resulta bastante más heterogéneo que el que se desprende de los citados títulos constitucionales. Y no solo por razón del desarrollo natural que ha experimentado el concepto genérico de legislación laboral, que incorpora como se sabe muchas más áreas de las que representa en sentido estricto la dimensión individual y colectiva del contrato de trabajo, como son el derecho del empleo, la formación profesional, el acoso y la vulneración de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras o la salud laboral y la prevención de riesgos, sino incluso por otras materias algo más

Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis. *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, nº 23/2005, pp. 103 -128.

³³ Cruz Villalón, J., La residual competencia del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, *Veinte años de relaciones laborales en Andalucía (1983-2003)*, CARL, MTL 14/2004, pp.347-382.

³⁴ La STC 51/2006, de 16 de febrero, declaró contrario al sistema de reparto la atribución a la ITSS de determinadas funciones instructoras, en detrimento de lo que pudiera haber establecido la norma autonómica, dando así origen al actual art. 18 bis del RD 928/1998, de exclusiva aplicación en el ámbito de la AGE.

³⁵ Areta Martínez, M. y Sempere Navarro, A.V., La codificación de las infracciones y sanciones en el orden social, RMTI nº 78/2008, pp. 33-56, especial monográfico sobre sanciones administrativas, en el que se destaca el movimiento de vaivén que supuso la década de los noventa con el abandono por parte del legislador laboral del proceso de unificación.

alejadas como es el caso de la extranjería y los movimientos migratorios, así como las sociedades cooperativas.

Complejidad que se acrecienta porque habrá de convenirse también que en materia de seguridad social y pese a la aparente normalidad que quiso darse al reconocimiento de la competencia concurrente de las CCAA en orden al desarrollo de su legislación básica, lo cierto es que a día de hoy no existe legislación autonómica alguna sobre la materia, ni tampoco se ha procedido a un traspaso efectivo de la gestión de sus servicios más allá del anuncio del acuerdo alcanzado por los partidos políticos que forman actualmente el Gobierno Central y el del País Vasco. Es más, lo que no ha dejado de ser cuestionado en ningún momento es qué actos de seguridad social pueden realmente ser calificados como de mera administración a efectos de que su ejecución práctica pueda acometerse por las autoridades autonómicas, incluida su faceta sancionadora, entre otras razones porque sigue resultando extraordinariamente difícil aseverar cuándo una actuación no tiene significación alguna en el equilibrio financiero y económico del conjunto del sistema, es decir, en su caja única, que sigue siendo la verdadera clave al efecto³⁶. En palabras del TC: *Corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad sancionadora respecto de infracciones que no guardan relación con el régimen económico de la Seguridad Social, así como de aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales en el nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir; mientras que se reserva al Estado la potestad para sancionar las infracciones que afectan directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, referidas a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes*, STC 272/2015, de 17 de diciembre [FJ 3]³⁷.

La idea que se quiere resaltar con lo anterior es que la determinación concreta de la Administración territorial con competencia sancionadora resulta algo más

³⁶ Un ejemplo concreto es el que resuelve la STC 211/2012, de 14 de noviembre, sobre el exceso que supone la imposición estatal de un modelo único de notificación de los accidentes de trabajo, y eso que se esgrimieron múltiples títulos para su justificación, incluido el de los estudios estadísticos (art. 149.1.31 CE). Sobre la dificultad de considerar los actos de encuadramiento como ejemplo de ejecución de la legislación básica de seguridad social, López Prieto, L.A., Senín Vilariño, A. y Valdés Tejera, M^a C., La problemática transferencia de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas, Revista El Notario n^o 90/2021, incluido especialmente el alta, que se convierte en puerta de acceso a la acción protectora y que genera derechos subjetivos que no pueden detraerse unilateralmente por la Administración. A favor, Areta Martínez, M. y Sempere Navarro, A.V., cit., p. 45.

³⁷ Resolución que declaró inconstitucional la atribución al Estado de la potestad sancionadora en el caso de determinadas infracciones relacionadas con el deber de facilitar a la entidad gestora en materia de desempleo la información necesaria para garantizar la recepción de sus notificaciones y comunicaciones, así como por no estar inscrito como demandante de empleo. Consolida la doctrina establecida en las previas SS TC 104/2013, de 25 de abril y 27/2015, de 19 de febrero,

compleja de lo que pudiera parecer en un principio, sobre todo en aquellas materias puntuales que cabe considerar como fronterizas. De hecho, la LISOS, lejos de esclarecer este panorama ha terminado provocando el efecto contrario, sobre todo tras los sucesivos varapalos que le fue infligiendo la jurisprudencia constitucional. En la actualidad, el único precepto que sigue destinando a tal fin delega en la potestad reglamentaria³⁸, y de forma genérica cuando por razón de la materia corresponda a las CCAA, a lo que determine la correspondiente normativa autonómica (art. 48.1 y 2), dictaminando tan solo con verdadero criterio dirimente la regla de que quien tenga la competencia para imponer la sanción principal la tendrá también para fijar las de carácter accesorio que se pudieran adicionar (art. 48.3 LISOS).

Es cierto que la redacción anterior de ese precepto resultaba algo arriesgada, pues el legislador ordinario no puede alterar el sistema de reparto constitucional, pero la especificación con un cierto grado de detalle de las distintas infracciones que debían ser sancionadas por cada estamento de la Administración General del Estado proporcionaba un cuadro relativamente inteligible de cuando tenía que actuar un poder territorial y cuando el otro, al menos por descarte para las segundas. De hecho, el anterior precepto reglamentario, que aún pervive con alguna actualización de matiz³⁹, sigue estableciendo con esa exactitud a qué órgano administrativo se le asigna la condición de *auctoritas* en cada tipo de expediente sancionador por razón de la concreta infracción que se detecta, lo que presupone haber despejado antes la incógnita de qué Administración puede ser actuante.

también relativas a la titularidad autonómica de la potestad para sancionar infracciones de normas de desempleo, como son las exigencias de suscripción del compromiso de actividad y la falta de rechazo de una oferta adecuada. En realidad, la asunción de esta potestad se viene haciendo de manera casi “natural” con los decretos de transferencia, tal y como se resalta en los antecedentes de la STC 51/2006, en relación al RD 1050/1997, de 27 de junio,

³⁸ La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dio nueva redacción al artículo 48 de la LISOS (DF 1^ª) al tiempo que establecía la continuidad de su aplicación (DT 2^ª), aunque debe entenderse que con mero rango reglamentario. Esta técnica de delegación y conservación fue convalidada por la STC 21/2016, de 7 de marzo. En virtud de este contenido normativo y exclusivamente para el ámbito de la AGE, a efectos de determinación de la autoridad competente para sancionar debe atenderse, primero, a la materia (relaciones laborales, prevención de riesgos, cooperativas, empleo y seguridad social) y, segundo, al importe previsto para la sanción -de acumularse varias infracciones se atenderá a la que tenga asignada una sanción de mayor importe-, correspondiendo el poder de imposición a los distintos órganos que en cada caso delimita, y que van desde la autoridad provincial al Consejo de Ministros, pasando por el Director General y la Ministra del ramo, sin olvidar el órgano directivo del que dependa el Registro de Sociedades Cooperativas y la entidad gestora o el servicio común de la Seguridad Social cuando la infracción se haya cometido por el trabajador, accediendo por ejemplo de forma indebida a una prestación o vulnerando compromisos e incompatibilidades con la situación de desempleo.

³⁹ Nos referimos fundamentalmente al art. 4 del RD 928/1998, recientemente actualizado por el Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto.

En esta tarea de determinación precisa de la Administración competente para sancionar tampoco ayuda mucho el método de aproximación que supone la confrontación con su opuesto, es decir, el análisis de la correspondiente normativa autonómica, a la que nada le impide en principio especificar con todo nivel de detalle su ámbito objetivo de actuación, pudiendo deducirse en consecuencia que la sanción de las infracciones que omite quedan residenciadas en la Autoridad estatal. Sin embargo, y por lo general, el repaso de estas normas va a poner de manifiesto que siguen construidas sobre los esquemas más básicos y originarios, y eso cuando existen, en tanto que se limitan a decir que explicitan una potestad sancionadora que se deriva directamente de la competencia estatutaria (y constitucional) de ejecución de la legislación laboral⁴⁰, sin llegar a mencionar siquiera en la mayor parte de las ocasiones el derecho de la seguridad social⁴¹, aunque sí lleguen a mentar de forma autónoma la prevención de riesgos laborales y, en algún caso, hasta la extranjería⁴².

Normas que también se aprueban por lo general con rango reglamentario y que en esencia vienen a reproducir el mismo arquetipo jerárquico y territorial, sobre todo en aquellas comunidades que cuentan con más de una provincia, de la reglamentación estatal, es decir, señalan el órgano administrativo competente para el dictado de la resolución sancionadora, que tendrá que ser de más alto grado cuanto mayor sea el importe pecuniario de la multa, sin una mayor especificación de los tipos infractores a los que se refieren, salvo su integración genérica en las voces de “laboral o relaciones laborales”, “prevención de riesgos”, “empleo” y “obstrucción a la labor inspectora”⁴³. Listado que en ningún caso coincide con las

⁴⁰ En el caso del País Vasco y pese a la existencia de una ley formal sobre la potestad sancionadora de su Administración (Ley 2/1998, de 20 de febrero), que no excluye su extensión al orden social pero que no se le aplica, no se detectan más normas autónomas que el Decreto 84/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Justicia y que sirve para determinar el órgano competente para sancionar, y el también Decreto 244/2012, de 21 de noviembre, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales y creación del Registro de empresas sancionadas.

⁴¹ Así ocurre en Galicia con el Decreto 70/2008, de 27 de marzo, sobre distribución de competencias entre los órganos de la Administración autonómica gallega para la imposición de sanciones en las materias laborales, de prevención de riesgos y por obstrucción de la labor inspectora.

⁴² Es el caso del Decreto 127/2007, de 5 de junio, sobre distribución de la potestad sancionadora entre los órganos de la Generalidad de Cataluña por infracciones en materias laborales, de prevención de riesgos laborales y de obstrucción a la labor inspectora, y sobre la tramitación e instrucción procedimientos sancionadores para estas materias, reformado por el Decreto 149/2009, de 29 de septiembre, a efectos de incorporar la nueva competencia en materia de inmigración.

⁴³ Esquema que sigue también en su mayor parte el actualizado Decreto 307/2010, de 15 de junio, por el que se determinan los órganos competentes para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social en Andalucía. Una excepción parcial, por lo que representa de listado más detallado de infracciones aunque tampoco incluya ninguna en materia de seguridad social, el ejemplo que provee el Decreto 187/2018, de 13 de noviembre, sobre distribución de competencias

voces principales que conforman los cuatro capítulos destinados en la LISOS a aglutinar las infracciones (“relaciones laborales”, “seguridad social”, “movimientos migratorios y trabajo de extranjeros” y “sociedades cooperativas”).

Pese a todo lo anterior es cierto que el análisis del contenido del antiguo art. 48 LISOS y, sobre todo, de la combinación de los artículos 4 y 29 y siguientes del RD 929/1998, sin duda de redacción mejorable pues resultan más que enrevesados -sobre todo el primero-, podría permitir la construcción de ese cuadro actualizado de repartición de la potestad sancionadora en función de cada infracción tipificada en la ley, aunque siempre resultarán dudosas aquellas conductas sobre las que no exista un pronunciamiento específico e incluso la necesidad de revertir alguna adscripción si la regulación de la que procede el tipo es declarada posteriormente de competencia de otro poder legislativo, tal y como ha sucedido con la últimas reformas ya comentadas en materia de protección social asistencial. Cuadro que necesitará en todo caso de una posterior adaptación a cada CCAA, pues obviamente no se le podrán atribuir competencias a aquellas que no la hayan previsto en su propio Estatuto de Autonomía o que no hayan sido objeto aún de la correspondiente transferencia.

En definitiva, habrá que seguir estando en buena parte de los casos a los criterios jurisprudenciales que se han ido fraguando en el tiempo con motivo de la resolución de los diferentes conflictos competenciales, en especial los que han resultado más habituales en tanto que denotan la doctrina que puede considerarse como consolidada. Es el caso, por ejemplo, de los derivados del principio de territorialidad, ya sea porque se considere que la actuación puntual de un sujeto de derecho más allá del territorio de una CCAA no es título suficiente para desposeer a ésta de una potestad constitucional originaria⁴⁴, del mismo modo que tampoco lo es el hecho de que se trate de normativa comunitaria o internacional si su contenido es laboral o de seguridad social, pues a efectos de su ejecución da igual el origen de la legislación⁴⁵; o al contrario, es decir, que para determinadas actuaciones supra territoriales sí se considera justificada la retención estatal de la competencia, con independencia de que deberá ser acreditado cuando así se precise⁴⁶.

De igual forma, la jurisprudencia que se extiende sobre títulos competenciales de carácter transversal y compartido, como son los de fomento y subvenciones

y sobre creación de registros públicos en materia de ejecución de la legislación laboral, de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 224/2018, 19 noviembre).

⁴⁴ SSTC 81/2017, de 22 de junio y 69/2018, de 21 de junio, sobre acreditación de centros de formación y de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, respectivamente.

⁴⁵ *Prontuario de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho de la Unión Europea*, en especial p. 11 y ss, disponible en la web: <https://www.tribunalconstitucional.es>.

⁴⁶ Casas Baamonde, M^a E., Artículo 149.1.7^a, “Comentarios...”, cit., pp. 1271-1292.

e incluso derechos fundamentales⁴⁷, sobre todo cuando combinan voces como empleo, formación profesional, gestión de fondos y activos y sanción de las infracciones administrativas, sin olvidar la concreción que siempre requiere la caja única de la Seguridad Social⁴⁸.

De todas estas zonas grises, mención específica merecen los dos bloques de materia que más claramente se apartan del binomio clásico legislación laboral o relaciones laborales versus Seguridad Social, principales ejes vertebradores de la disciplina, en cuanto que también conforman el ámbito objetivo de la LISOS.

1. El primero de los bloques que merece un apunte autónomo por razón de su orden de aparición en la LISOS es el relativo a extranjería y movimientos migratorios. Pero además, y por lo que ahora más interesa, porque el Estatuto de Autonomía de Andalucía prevé la asunción de competencias de ejecución en esta materia en los mismos términos que el de Cataluña, primera comunidad que las asumió y que tras obtener el refrendo explícito que supuso la convalidación de esta parte de su Estatuto, las ha consolidado plenamente.

A estos efectos se ha de partir de la base que representa el art. 149.1.2 CE y de la jurisprudencia que lo ha interpretado, en especial en materia de inmigración y extranjería pues realmente son estas dos nociones las que han capitalizado la totalidad de los pronunciamientos del TC de las cinco que integra realmente el precepto, en el que se encuentran también enumeradas nacionalidad, emigración y derecho de asilo. Un precepto que no prevé posibilidad de asunción de competencia alguna por parte de las Comunidades Autónomas, ni de desarrollo legislativo, ni tampoco de ejecución de la normativa estatal⁴⁹.

La clave a estos efectos ha de situarse en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que se resolverá que es competencia autonómica la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo de los inmigrantes al ser ésta en esencia una competencia de ejecución de la legislación laboral,

⁴⁷ STC 159/2016, de 22 de septiembre, que declara contrarios a la Constitución diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en especial aquellos que señalan sanciones por infringir normas de carácter laboral, como son las relativas al acoso sexual en las empresas, planes de igualdad en las empresas, responsables sindicales de igualdad, presencia de mujeres y hombres en la negociación colectiva, incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo y prevención de riesgos laborales.

⁴⁸ SS TC 88/2014, de 9 de junio y 198/2014, de 15 de diciembre. Vid., también Mercader Uguina, J.R., Artículo 149.1.17ª, “Comentarios...”, cit., pp. 1368-1375.

⁴⁹ García Murcia, J. y Castro Argüelles, M.A., La distribución de competencias en materia de inmigración, *Temas Laborales* nº 100-V.I/2009, pp. 227-263.

ya que ha de considerarse preminente en estos casos la condición de trabajador (aspirante o candidato) a la de extranjero. De modo que aquellas CCAA que hayan asumido esa específica competencia de ejecución en sus Estatutos podrán ejercerlas en plenitud, lo que conlleva también la sanción de los incumplimientos que en ese campo haya establecido la normativa estatal.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, como se decía, y tras la reforma que supuso la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece en efecto que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo⁵⁰ de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, añadiendo que esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones *y la aplicación del régimen de inspección y sanción* [art. 62.1.b)].

Llegados a este punto resulta claro que el problema principal es el que representa la existencia de un doble régimen jurídico vigente sobre esta misma realidad social, la de los movimientos migratorios y la necesidad de contar con una autorización administrativa válida para trabajar, sobre todo y por lo que ahora interesa desde el punto de vista del ejercicio de la potestad sancionadora de naturaleza administrativa. En ese sentido va a ser evidente que esa convergencia se detecta no solo entre los tipos infractores que aparecen en los listados de las dos normas legales del Estado, la LISOS (arts. 33 a 37) y la LOE (arts. 50 a 66), sino incluso en concretas menciones de carácter procedimental, incrementándose con ello la duda en relación a la Administración que ha de resultar competente para su aplicación. Sin embargo, va a ser la propia LOE la que encarga de resolver directamente el problema al prever en su art. 55.2 que la imposición de la sanción corresponderá a la Comunidad Autónoma que tenga atribuidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de extranjeros, *que la ejercerá por la Autoridad que la misma determine, dentro del ámbito de sus competencias*.

2. El segundo de los bloques a resaltar es el que constituyen las sociedades cooperativas, en general pues no se llegan en ningún momento a

⁵⁰ Adaptándose a la normalización de esta función y, sobre todo, partiendo de la fuerte vinculación de todas estas cuestiones con la asistencia social y los servicios sociales, fuertemente descentralizados en el nivel local y provincial como se sabe, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOE), prevé en su disposición adicional novena la capacidad de las comunidades autónomas en orden a establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados ante los consulados españoles en origen.

singularizar por el Capítulo V de la LISOS, que reza literalmente sobre «Infracciones en materia de cooperativas». Todo ello con independencia de la mención que también se hace en este mismo texto codificador a las cooperativas de carácter europeo, pues en realidad el alcance en ese caso es netamente puntual y está referido a los incumplimientos que se puedan detectar sobre derechos instrumentales de los trabajadores por cuenta ajena en ese ámbito⁵¹.

Una figura ésta, la de las sociedades cooperativas, cuya inclusión en este ámbito sancionador del orden social provoca de entrada una cierta sorpresa, por supuesto no porque se desconozca la estrecha ligazón que históricamente ha presentado este modo de organización productiva -en especial, algunas de sus modalidades- con la legislación laboral y, muy fundamentalmente, con el derecho de la de seguridad social⁵², sino porque conlleva necesariamente su extracción o expulsión del marco legislativo común dictado en desarrollo del art. 129.2 CE. Téngase en cuenta que la legislación sobre sociedades cooperativas se configura como un título constitucionalmente autónomo de un punto de vista competencial, habiéndose erigido en una especie de título de libre adscripción siempre que así se hubiese recogido originariamente en los Estatutos de Autonomía y antes de que irrumpiese la legislación estatal, máxime en aquellos casos en los que no existiera un segundo título concurrente a favor del Estado⁵³. De ahí la proliferación de leyes autonómicas sobre el movimiento cooperativo en una primera etapa, aunque ese proceso se haya terminado universalizando a través de las correspondientes traspasos y transferencias. Hay que tener en cuenta en todo caso que en la mayor parte de los supuestos la legislación autonómica se va a considerar fuente de preferente aplicación, siendo supletoria la normativa estatal.

Esta es la razón por la que la definición del tipo infractor del art. 38 LISOS parte del necesario cumplimiento previo de alguno de estos tres requisitos para su aplicabilidad: 1) que sea de aplicación directa la legislación estatal de cooperativas (ley 27/1999, de 16 de julio), básicamente porque la entidad

⁵¹ El artículo 10 bis de la LISOS desarrolla la imposición de sanciones por la infracción en materia de derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en las sociedades anónimas y sociedades cooperativas europeas, procedimiento que corresponde desarrollar en su integridad a las CCAA, al estar integrado en el Capítulo II de la ley, sobre infracciones laborales.

⁵² El art. 14 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) prevé, como se sabe, para los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado y de explotación comunitaria de la tierra, así como para los socios de trabajo de cooperativas en general, reglas especiales sobre de integración en el sistema, así como la acción protectora que en cada caso corresponde.

⁵³ STC 72/1983, de 29 de julio.

tenga un ámbito territorial de actuación superior al de una comunidad autónoma; 2) que la legislación autonómica que le resulte de aplicación contenga una remisión explícita a la normativa estatal en este punto; y 3) que no exista legislación autonómica principal aplicable.

El problema que se genera en todos estos procedimientos, no solo en los del tercer supuesto pese a lo que se pudiera pensar, es qué Administración ha de considerarse competente para culminar el acto de ejecución, pues ni se está técnicamente en el capítulo relativo a infracciones laborales de la LISOS, ni tampoco las comunidades autónomas tienen competencias de ejecución de la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), categoría a la que cabe reconducir en última instancia la legislación cooperativa, más aún aquellos comportamientos que se describen como graves y muy graves, en tanto que referenciados al funcionamiento regular de los órganos de la sociedad -que ni siquiera tiene que ser de la modalidad de trabajo asociado-, por lo que ha de deducirse que es la administración estatal la que debe terminar de perfeccionar el procedimiento.

En relación a la comunidad autónoma de Andalucía hay que decir que sí cuenta con una normativa específica al respecto, actualmente en su tercera edición, la ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, la cual contiene un Capítulo monográfico sobre el régimen sancionador (arts. 120 a 125) en el que no se detecta remisión alguna a la normativa estatal, y que no puede obviarse en ningún caso a efectos de declarar la existencia de lagunas que deban ser integradas por la legislación del Estado.

Y esto último no solo por el carácter completo que presenta la ley autonómica, que prevé una regulación más que minuciosa de todos los elementos que han de considerarse principales, incluida la pertinente delegación expresa al reglamento propio para su desarrollo (art. 122.3 ley 14/2011), como son las referencias a la Consejería competente por razón de materia, función inspectora, normas de procedimiento y determinación de los órganos encargados de la instrucción y de la resolución de los expedientes, sujetos responsables y, por supuesto, tablas de infracciones⁵⁴

⁵⁴ Entre las infracciones específicas que pueden cometer las cooperativas de trabajo (se omite el término de “asociado” al considerarse superflua por redundante esta calificación por el legislador autonómico), destacan tipos como los del art. 123.4. Son infracciones muy graves:

- o) *En las sociedades cooperativas de trabajo, impedir a los trabajadores y trabajadoras con contrato laboral por tiempo indefinido y más de un año de antigüedad el acceso a la condición de persona socia, según lo previsto en el artículo 84.3.*
- p) *En las sociedades cooperativas de trabajo, superar el número de jornadas realizadas por cuenta ajena, conforme a lo dispuesto en el artículo 90.*

y sanciones; sino porque en su artículo 86 describe incluso el régimen disciplinario específico que corresponde al socio trabajador, más allá por tanto de los incumplimientos imputables a la persona jurídica.

Una última materia que podría tener una cierta consideración autónoma y que proyecta su propia problemática en términos de determinación del alcance que corresponde a cada Administración territorial a la hora de concretar sus competencias sancionadoras es la que representan las infracciones por obstrucción a la labor inspectora. Ilícitos tipificados en el artículo 50 LISOS que en sí mismos constituyen una infracción per se, es decir, una infracción normativa autónoma, de modo que corresponde a la CCAA la imposición de la sanción, en su condición de responsable de la ejecución de la normativa laboral, en la que indudablemente ha de incardinarse la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Ahora bien, ese impedimento o falta de colaboración en las tareas de verificación del cumplimiento de las normas siempre admiten una mayor concreción posterior, pues la orden de servicio estará normalmente encaminada a comprobar el respeto de una específica normativa, cuya ejecución puede corresponder también al Estado por razón de su propia naturaleza. En ese caso será éste quien tendrá que culminar el procedimiento⁵⁵.

4.2. En el ámbito de la Asistencia Social y los Servicios Sociales

La LISOS, pese al loable intento de codificación y sistematización que supone debe considerarse en realidad una opción limitada y parcial si se quiere realizar un verdadero análisis de la potestad que tienen las Administraciones públicas para sancionar los incumplimientos de las normas que conforman la legislación social. Pues qué duda cabe que el derecho de la Seguridad Social, aunque también incorpore su propio brazo asistencial y no contributivo, no agota en sí mismo todas las manifestaciones de un concepto propio de Derecho de la Protección Social, en el que evidentemente se debe inscribir cualquier manifestación de Asistencia Social (art. 148.1.20 CE).

Evitando caer en todo caso en el conceptualismo y más aún en el puro nominalismo, debe partirse sin embargo de la premisa que supone reconocer la existencia de otros bloques normativos que no aparecen en la LISOS pero que también conforman el orden social del Derecho, sobre todo, porque se encuentran dotados de sus propios sistemas de verificación y castigo para asegurar su cumplimiento. Su ubicación en el sistema de fuentes no es tanto tangencial o

⁵⁵ Tema que también llegó a conocimiento del supremo intérprete constitucional y que resolvió en el sentido que se indica, STC 185/1991, de 3 de octubre.

extrasistemática⁵⁶ sino extramuros, en tanto que se han de localizar en otros espacios normativos.

Entre estas materias se han de destacar, al menos y principalmente, tres grandes manifestaciones, cada una de ellas con su propia ordenación legal autónoma: los servicios sociales, la discapacidad y la falta de autonomía personal y la situación de dependencia. Es cierto que una perspectiva amplia de la legislación social y de los derechos sociales ha de integrar también y de modo imprescindible otras manifestaciones adicionales, como la que tiene por objeto la familia, la protección de la infancia o a cualquier colectivo que objetivamente requiera de atención específica o que sufra el embate de la discriminación. Incluso el recurso que supone el concepto ya clásico de Estado del Bienestar, que sirve para dar nombre propio a esta Revista, supone integrar los otros dos pilares esenciales y de derechos básicos universales como son la educación y la sanidad, conceptos que conforman también capítulos de gasto en las leyes presupuestarias y que sirven para la definición del concepto de lo social.

Pero no es esta la idea que ha de informar este análisis, sin perjuicio de reconocer que todos los ámbitos mencionados disponen de su propio sistema sancionador de carácter administrativo, pues el concepto técnico de derecho u orden social exige una vinculación más estrecha y directa con el sistema de protección y de garantías que le es propio, como sin duda acontece cuando es la propia Ley General de Seguridad de Social la que los crea o define en su origen remoto (art. 63 LGSS) o cuando es la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (ley 36/2011, de 10 de octubre) la que contempla la realidad de sus conflictos jurídicos, aunque solo sea para realizar una inclusión parcial de los mismos o diferir ésta en el tiempo [art. 2.o) y apartado 2 de la disposición final séptima]⁵⁷.

El objetivo pasa por tanto por describir el cuadro principal de fuentes en cada una de estas materias y, sobre todo, el papel que le corresponde a las CCAA en orden a la definición y ejecución de la potestad administrativa sancionadora, de modo muy especial en el caso de Andalucía.

El primero de estos bloques, el que conforman los denominados Servicios Sociales, es desde luego el más genérico desde un punto de vista conceptual pero al mismo tiempo el que más directamente entronca con la significación propia del título competencial específico que representa el artículo 148.1.20 CE, en el que se reconoce la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social, una voz que no queda limitada en modo alguno a lo que pudiera conceptuarse como una especie de beneficencia moderna, con

⁵⁶ Así las denominan Fernández Márquez, O. y García Murcia, J., *Infracciones extrasistemáticas del empresario en materia social*, RMTI nº 78/2008, p. 62.

⁵⁷ Sobre el alcance de la delimitación que se hace en estos preceptos STS 1274/2014, 17 de marzo (rec. 1272/2013).

independencia de que su razón de ser última se encuentre vinculada a situaciones reales de necesidad, pues contempla un auténtico catálogo de derechos públicos subjetivos con independencia de que su realidad pueda estar condicionada en un momento determinado por la suficiencia de la consignación presupuestaria. De ahí su consideración de “servicio”, que se ha de dispensar a modo de prestación asistencial, eso sí, ya sea de forma personal, ya de prestación económica, pues esta ha dejado de ser una modalidad exclusiva del sistema de Seguridad Social. Como competencia propia y originaria de toda comunidad autónoma el mapa legislativo muestra al menos una manifestación propia en cada una de ellas⁵⁸, sin que Andalucía deje de tener la suya.

Se trata de la ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, en la que se contempla, como no puede ser de otro modo dada la amplitud del título competencial⁵⁹, no solo los instrumentos necesarios para la materialización de la potestad sancionadora, sino el entero régimen jurídico aplicable, tanto desde un punto de vista sustantivo como adjetivo o procedimental, que se localiza sobre todo en su Título final, el VI, sobre Infracciones y Sanciones.

Consecuencia directa de esta amplitud del título constitucional habilitante por razón de la materia, de carácter exclusivo tal y como expresamente reconoce el artículo 61 EAA⁶⁰, es de destacar como el sistema se va a dotar de su propio

⁵⁸ ARAGÓN: Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales. ASTURIAS: Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. BALEARES: Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales. CANARIAS: Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales. CANTABRIA: Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales. CASTILLA-LA MANCHA: Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales. CASTILLA Y LEÓN: Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales. CATALUÑA: Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales. EXTREMADURA: Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales. GALICIA: Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales. MADRID: Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales. MURCIA: Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales. NAVARRA: Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales. PAÍS VASCO: Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. LA RIOJA: Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales. COMUNIDAD VALENCIANA: Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos.

⁵⁹ La STC 41/2016, 3 de marzo, determinó que los servicios de asistencia social son competencias de las Comunidades Autónomas, impidiendo al Estado su atribución directa o incluso la prohibición de su cesión o delegación a las Entidades Locales, al no tener competencia en la materia.

⁶⁰ Artículo 61. Servicios sociales, voluntariado, menores y familias.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye:
 - a) La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública.
 - b) La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social.

cuerpo de policía administrativa, de carácter estrictamente funcionarial y al que se le atribuye de forma expresa la condición de autoridad pública, en cuanto que encargado de la función de vigilancia del cumplimiento de la normativa, *ex* Capítulo IV del Título III, artículos 87 a 97, lo que refleja su perfecto paralelismo con el sistema específico de la legislación laboral y de seguridad social⁶¹.

Por lo que se refiere al segundo bloque normativo, el destinado a la regulación de los derechos destinados al colectivo de personas con discapacidad, se ha de partir de un mapa competencial diferente al anterior, en tanto que ahora se trata de una materia compartida entre el Estado y las CCAA por su carácter transversal, y de ahí las regulaciones legales concurrentes que pueden encontrarse. De una parte está el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, texto que armoniza las tres normas fundamentales previas existentes en la materia: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Como directamente se desprende de la denominación literal de esta última norma, el bloque dispone de una regulación específica en materia de derecho administrativo sancionador, hoy Título III del texto unificado, en el que se distinguen claramente tres partes. Una primera en la que se describen solo los principios de aplicación común y general (arts. 78 y 78); la segunda, sobre infracciones, sanciones y garantías del régimen sancionador, igualmente destinadas al conjunto de las Administraciones actuantes (arts. 79 a 93); y una tercera y última, de exclusiva aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado (arts. 94 a 105). Se trata por tanto de un conjunto normativo en el que, además de la aplicación directa de los postulados prescritos en las leyes 39 y 40/2015, se establecen para las CCAA solo los parámetros básicos de necesaria aplicación, susceptibles de especificación y desarrollo siempre que no quiebren la uniformidad general del conjunto, al amparo del título que representa el art. 149.1.1 CE (disposición final primera), lo que conlleva un con respeto absoluto en todo lo que se refiere a organización administrativa de los servicios y sobre determinación de los órganos encargados de la instrucción y resolución de los expedientes.

- c) Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, inserción y rehabilitación.

⁶¹ Su régimen específico se encuentra en el Decreto 25/2018, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Función Inspectoral en materia de servicios sociales.

De ahí que sea poco menos que necesario que se localicen también aproximaciones autonómicas complementarias en este mismo ámbito de la realidad social; y, en concreto, sobre la potestad de sancionar las infracciones que se detecten por los cuerpos de inspección, que serán en todo caso los competentes en la materia más general de Servicios Sociales. En el caso de Andalucía su materialización se ha llevado a cabo recientemente en la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía. Su regulación específica (Título XIII) se encarga de precisar desde el comienzo no solo la premisa de partida que representa el necesario respeto de lo dispuesto en esta materia por la ley estatal, sino incluso la delegación que se hace en favor de los ayuntamientos de la potestad de reprender determinadas clases de infracciones (art. 82). Por lo demás, el tratamiento de la determinación de los órganos competentes, los tipos, la concreción de las sanciones, su régimen de prescripción y la remisión a las reglas del procedimiento común (art. 83.3), no hace sino explicitar el mismo mandato principal.

El tercer bloque normativo que se ha de destacar, el relativo a la autonomía personal y la protección de las situaciones de dependencia, comparte con el anterior el mismo entronque constitucional, art. 149.1.1 CE⁶², de ahí que las previsiones en materia sancionadora sean en esencia las mismas, esto es, implantación de un régimen general por parte del Estado, de necesaria aplicación común en el conjunto de las CCAA, sin perjuicio de la posibilidad de su singularización pero siempre que las diferencias no resulten excesivas.

Sin embargo, el paralelismo normativo concluye ahí, y ello porque el propio legislador estatal era plenamente consciente desde el momento de la promulgación de la norma, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, del carácter asistencial y de verdadero servicio social con el que se habían de vertebrar las prestaciones que establecía. De ahí la adscripción directa de la gestión que se hace en favor de las CCAA e incluso de la renuncia a su integración desde el inicio en el sistema de Seguridad Social⁶³.

En todo caso, y entre las diferencias con los bloques normativos anteriores destacará sobremanera la ausencia de disposiciones legales propias a nivel de

⁶² Título que le permite en todo caso al Estado establecer las condiciones mínimas que garanticen un mínimo uniforme en el sistema de dependencia y salvaguarden la igualdad en el ejercicio de este derecho (SS TC 18/2016, de 4 de febrero y 36/2016, de 3 de marzo). Alarcón Caracuel, M. R., Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia, *Temas laborales*, n° 89/2007, pp. 125-148.

⁶³ Sobre los problemas que generó la puesta en práctica de la ley, en especial por razón del doble procedimiento administrativo instaurado en varias Comunidades, Reclamaciones Administrativas y judiciales en materia de dependencia, en AAVV, *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, (Dir. S. González Ortega), CES, 2013, pp. 493-588.

CCAA, no siendo tampoco Andalucía una excepción. Lo que no significa que no se haya hecho uso de la opción que dispone en materia de concreción y modulación del régimen sancionador, solo que lo ha hecho efectivo a través de normativa reglamentaria. En concreto, ha sido el Decreto 50/2013, de 23 de abril, por el que se establece el régimen sancionador del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía y se modifica el Decreto 396/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, el instrumento con el que se desarrolla el Título III de la ley estatal 39/2006.

Decreto de contenido plural que no se limita a la mera concreción de los órganos encargados de la incoación e instrucción de los expedientes, o para la imposición de las sanciones, pues especifica la calificación que corresponde en la práctica totalidad de los tipos previstos en el art. 44 de la ley, además de establecer reglas propias en materia de prescripción, responsabilidad y actuaciones previas al inicio formal del procedimiento, al tiempo que detalla el complementario régimen de las sanciones (arts. 11 a 13).

5. LA FUNCIÓN PÚBLICA INSPECTORA RESPONSABLE DE LA VIGILANCIA DE LA NORMATIVA: EL RETO DE SU ROBOTIZACIÓN

Un análisis sobre la potestad sancionadora de la Administración competente en materia de Trabajo y Seguridad Social⁶⁴ no puede obviar una mención al papel que desempeña quien tiene encomendada precisamente la función originaria de su vigilancia y control, sobre todo cuando es su denuncia -el acta de inspección- la que se configura como único modo válido para dar inicio al procedimiento que ha de concluir con la imposición del castigo⁶⁵. Lo anterior no significa que se tenga que efectuar un estudio de los cuerpos de función pública, ni del organismo autónomo denominado ahora por la ley 23/2015, de 21 de julio, Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ni tampoco de otros existentes a nivel autonómico, como el que se ha referido por ejemplo en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía.

Se trata de analizarlo desde la misma perspectiva del reparto constitucional de competencias con la que se están abordando el resto de cuestiones. En ese sentido

⁶⁴ De Santos Sánchez, V., Las competencias de vigilancia, control y sanción de la Administración Laboral, *Temas Laborales*, nº 125/2014, pp. 347-378.

⁶⁵ Sobre las cuestiones estrictamente procedimentales y, en general, sobre el régimen jurídico del ejercicio de esta potestad en el marco de la LISOS, Rodríguez Escanciano, S., La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral, *Documentación Administrativa*, nº 282-283/2009, pp. 199-239; también, la obras generales de Cervilla Garzón, M^a J. y Jover Ramírez, M^a C., *Manual básico de Derecho administrativo sancionador del trabajo*, Tecnos, 1^a ed. y Rodríguez Crespo, M^a J., *Derecho Administrativo Sancionador del Trabajo*, Tecnos, 1^a ed., 2020.

lo primero que hay que destacar es que no hay apenas novedades relevantes, ni legislativas ni jurisprudenciales, por lo que los antecedentes más que conocidos siguen siendo en esencia los mismos.

Antecedentes que parten de la consideración de la función pública inspectora como una parte integrante de los procesos de ejecución de la normativa, regla general que resulta extensible a cualquier ámbito normativo, también al de la legislación laboral y de seguridad social⁶⁶. Lo cual no significa en modo alguno que su regulación normativa de los cuerpos de empleados públicos sea una competencia de las CCAA, entre otras razones porque no deja de ser una manifestación de la función pública administrativa, título competencial en el que convergen como se sabe otras reglas explícitas de la Constitución, desde la relativa a los procedimientos de oferta de nuevas plazas que requieren de la preceptiva dotación presupuestaria, hasta la que reserva la fijación de la legislación básica de todo el personal estatutario al Estado (art. 149.1.18 CE).

En realidad, lo que se ha querido someter a cuestionamiento en todos los procesos ha sido la compatibilidad del modelo que se ideó de doble adscripción de los funcionarios de la ITSS, orgánica al Estado y funcional a las CCAA, a fin de resolver la diversidad de regímenes aplicables según que una materia corresponda al ámbito de la legislación laboral o al del hipertrofiado régimen económico de la seguridad social. Modelo que fue refrendado tanto en la reforma de 1997 como en la 2015 y que sigue marcando la pauta en la mayor parte del territorio nacional. Una cuestión a la que la jurisprudencia del TC dará siempre respuesta positiva⁶⁷, sin dejar de reconocer al mismo tiempo la posibilidad de otros modelos organizativos, quizás hasta más acordes incluso con nuestro Estado descentralizado, tal y como se puede observar en otros ámbitos sectoriales.

Una consideración que servirá en última instancia de aval y respaldo definitivo para acometer los procesos de traspaso de la función pública inspectora de trabajo y seguridad social que se han llevado a cabo en las dos comunidades históricas de

⁶⁶ Señala Cruz Villalón, J., cit., p. 403, como esta apreciación se hará, entre otras, en la STC 143/1985, de 20 de abril, relativa a la inspección cinematográfica de cuotas de pantalla.

⁶⁷ SS TC 249/1988, de 20 de diciembre, 185/1991, 51/2006, de 16 de febrero y, sobre todo, 195/1996, de 28 de noviembre, en la que se dirá: *... la Ley 8/1988, por sí sola, no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda. Cabe entender, en este sentido, que las referencias a la Inspección de Trabajo de la Ley 8/1988, al menos en su primera redacción que es la aquí relevante, se hacen a la configuración vigente en aquel momento de aquella Inspección, por lo que, en sí misma considerada, tal redacción originaria no podría obstaculizar eventuales modificaciones posteriores de dicha configuración ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas [F.J. 16].*

Cataluña⁶⁸ y de País Vasco⁶⁹, pues la de servicios sociales no llegó a ser conflictiva, y en las que se intentará, sobremanera, salvaguardar una de las grandes señas de identidad del Cuerpo Nacional, la que representa el principio de unidad de función y actuación en todas las materias del orden social, así como las normas de ingreso. Nuevo modelo de colaboración en el que no resulta ya necesario tener que garantizar la autonomía del funcionario cuando desempeña sus servicios en favor de la Administración con la que no guarda una relación orgánica, pero que tampoco evita tener que determinar una única autoridad central para el conjunto del Estado, al ser éste un compromiso que viene impuesto por la normativa internacional, en concreto por el art. 4.1 del Convenio 81 OIT (1947), salvo que nuestro Estado se considere federal, en cuyo caso regiría la regla del apartado siguiente, donde esa autoridad central podrá quedar referida a cada entidad confederada.

El traslado de este diseño de funcionamiento a otras CCAA y especialmente a Andalucía se ha de considerar perfectamente posible, hasta el punto que se puede afirmar que si no se ha acometido ya es solo por falta de determinación estrictamente política, pues las previsiones de su Estatuto de Autonomía son idénticas a las de Cataluña, tal y como con anterioridad se remarcó al analizar las amplias competencias que ambas ostentan también en materia de expedición de la autorización para trabajar que se exige a las personas extranjeras.

En efecto, el apartado segundo del artículo 63 EAA, sobre Empleo, relaciones laborales y seguridad social, no deja lugar a la duda al prever que: “corresponde a la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en el apartado anterior. A tal efecto, los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía. A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente Estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Junta de Andalucía de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos”. Previsión amplia la del legislador andaluz que se anticipa incluso al devenir futuro que probablemente acontezca en materia de Seguridad Social, al prever en su apartado siguiente que corresponden también a la Comunidad Autónoma “las competencias ejecutivas

⁶⁸ Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Con posterioridad, aunque inmediatamente a continuación, se aprobará la Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo.

⁶⁹ Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja”⁷⁰.

Nótese sin embargo que incluso en este segundo modelo de organización no se evita la necesidad de un doble despliegue⁷¹ de inspectores y subinspectores, al seguir unidas las competencias principales en los principales cuerpos de funcionarios, ya que la Escala especializada en prevención de riesgos no está generalizada y sigue sin impedir en todo caso que los competentes en materia de legislación laboral sigan siéndolo también en seguridad social.

La última mención del trabajo, no solo de este apartado, ha de estar dedicada a la reforma operada por el Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y que entra en vigor con el nuevo año. Y no ya porque se erija en la novedad más reciente, ni siquiera por la introducción que realiza de reglas más que generalizadas en otros órdenes sancionadores -reducción del importe de las multas por aquietamiento del infractor-, sino por dar entrada en el ámbito social a la “robotización de la potestad sancionadora”, una realidad que ya existía desde hace algún tiempo en sectores como el de tráfico y seguridad vial, y que ha pasado bastante desapercibida por cierto, sobre todo si se tiene en cuenta que al fin y a la postre no significa otra cosa distinta a que te pueda multar una máquina, sin la necesaria e imprescindible mediación de ningún acto humano.

Es cierto que este último extremo se intenta mitigar en los nuevos preceptos reglamentarios cuando se señala, por ejemplo, que para la iniciación de los procedimientos es necesaria una orden de servicio que explicitará los criterios y fines, expedida por el Director del organismo estatal, o cuando prevé la tramitación ordinaria del expediente cuando se presenten alegaciones, incluida la asignación del expediente a un “actuante con funciones inspectoras” (nuevo art. 47.2 RD 928/1998), pero por lo demás es claro que el legislador tiene en mente conceptos avanzados de inteligencia artificial y de big data, que es evidentemente mucho más que la mera digitalización, incluida la notificación obligatoria que garantizan los medios electrónicos que cada se imponen con más naturalidad.

En todo caso será, más que probablemente, una nueva fuente de conflicto competencial, no porque no se hayan hechos los necesarios distinguos territoriales,

⁷⁰ Díaz Aznarte, M^a, La inspección de trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía: notas para el debate, Temas Laborales, nº 100, V.1/2009, pp. 363-381.

⁷¹ Dentro de la extraordinaria información que facilita el informe anual (memoria de actuaciones) de la ITSS, editada al tiempo de elaboración de este trabajo hasta el año 2020, se encuentran desagregadas las actuaciones llevadas a cabo por unos y otros efectivos en Cataluña y País Vasco.

que se hacen, sino por la disponibilidad de las bases de datos que resultan imprescindibles; y, sobre todo, porque en esos casos no se prevé la participación de las CCAA.