

# LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO FRENTE A LA ADMINISTRACION DE TRABAJO (\*)

POR

ALFREDO MONTOYA MELGAR

Profesor de Derecho del Trabajo en las Facultades  
de Derecho y Ciencias Políticas y Económicas  
de la Universidad de Madrid.

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN DE TRABAJO: FUNDAMENTO Y ESTRUCTURA: A) Fundamento de la responsabilidad. B) Estructura de la relación jurídica de responsabilidad.—III. RESPONSABILIDAD E INFRACCIÓN EN EL DERECHO DEL TRABAJO: A) La infracción administrativa como acto anti-jurídico. B) El alcance formal de la infracción. C) El alcance material de la infracción.—IV. RESPONSABILIDAD Y SANCIÓN EN EL DERECHO DEL TRABAJO: A) Naturaleza y fundamento de la sanción administrativa. B) El contenido de la sanción administrativa. C) Concurrencia de responsabilidades y sanciones.—V. EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL EMPRESARIO: A) Responsabilidad por infracción de las normas sobre colocación. B) Responsabilidad por infracción de las normas sobre contratación laboral. C) Responsabilidad por infracción de las normas sobre obligaciones contractuales mínimas del empresario. D) Responsabilidad por infracción de las normas sobre tiempos de trabajo. E) Responsabilidad por infracción de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo. F) Responsabilidad por infracción de las normas sobre ordenación social de la empresa. G) Responsabilidad por infracción de las normas sobre Seguridad Social. H) Responsabilidad por infracción de las normas sobre documentación laboral.—VI. DECLARACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL EMPRESARIO: A) Los procedimientos de imputación de responsabilidad. B) La exigencia coactiva de la responsabilidad empresarial.

## I.—INTRODUCCIÓN.

A través de dos vías realiza el Ordenamiento jurídico la grave y fundamental tarea de asegurar su propia pervivencia: primero, afirmando la obligatoriedad de sus mandatos; segundo, arbitrando los remedios juri-

---

(\*) El presente estudio se dedica a la memoria del Profesor PÉREZ BOTIJA.

dicos precisos para que las violaciones de estos mandatos sean sancionadas. En la imperatividad y en la fuerza sancionadora —más en ésta que en aquélla— suele situarse la esencia del Derecho y la diferencia específica que lo distingue de la Etica (1).

El incumplimiento de un precepto jurídico, se trate éste de un precepto normativo, esto es, de un mandato de carácter general, impersonal y abstracto, o de un simple acto subjetivo procedente del Poder legislativo o del ejecutivo, altera el orden regular del Derecho, sustituye la voluntad del mandato por la voluntad del infractor y desencadena la reacción defensiva del Ordenamiento, que hace así patente su eficacia sancionadora (2).

El Estado, como principal creador y confirmador de la regla jurídica, no se limita a disponer la obligatoriedad del Derecho, sino que, al tiempo, prevé la posibilidad de su violación y actúa en consecuencia, definiendo conductas antijurídicas y atribuyéndoles penas o sanciones. Resulta así que el Ordenamiento establece un sistema de autoprotección nacido, si se permite la expresión, de su propio instinto de conservación.

Los medios de defensa con que el Derecho se tutela a sí mismo son diversos, y atienden a reparar, en sus distintos frentes, los daños producidos por la infracción del precepto jurídico. De un lado, el Ordenamiento puede reaccionar frente a los actos realizados en oposición a sus mandatos negándoles eficacia jurídica: «son nulos —se lee en el artículo 4.º de nuestro Código civil— los actos ejecutados contra lo dispuesto en la Ley». La negación de efectos jurídicos al acto contrario a Derecho no siempre basta, sin embargo, para restablecer el orden jurídico. Con frecuencia no basta ni siquiera en el supuesto de los negocios jurídicos, que son, con mucho, los actos que más sensiblemente acusan la declaración de nulidad, en cuanto que, siendo la esencia del negocio la voluntad de producir unos efectos jurídicos, éstos son suprimidos (3). En realidad, la sola tacha

(1) Sobre el tema, CARNELUTTI, *Teoría general del Derecho*, trad. esp., Madrid, 1955, páginas 97 y sigs., y MESSINEO, *Manual de Derecho civil y comercial*, trad. esp., I, Buenos Aires, 1954, pág. 29, para quien «la sanción jurídica es el carácter inconfundible de la norma estatal, y también, de una manera más general, del Ordenamiento jurídico».

(2) DE CASTRO, *Derecho civil de España*, Parte general, I, pág. 595, cita, como reacciones del Ordenamiento frente a los incumplimientos de las normas jurídicas, la ejecución forzosa, la pena, la acción de indemnización de daños y perjuicios, la responsabilidad administrativa, etc. «La eficacia total sancionadora del Derecho —afirma en la obra y lugar citados— sólo puede conocerse bien si se considera la estrecha conexión que tienen entre sí las normas del Ordenamiento jurídico, no sólo con otras del Derecho civil, sino, sobre todo, con las del Derecho penal y las disposiciones administrativas».

(3) CARIOTA FERRARA, *El negocio jurídico*, trad. esp. y notas de ALBALADEJO, Madrid, 1956, págs. 270 y sigs.; BETTI, *Teoría general del negocio jurídico*, trad. esp. de MARTÍN PÉREZ, Madrid, s. f., págs. 351 y sigs.

de nulidad se limita a eliminar los efectos del acto queridos por su autor, sin entrar en el problema de las posibles consecuencias de su comisión. Y si esto —la insuficiencia de la sanción de nulidad— se predica incluso de los negocios jurídicos, *a fortiori* deberá decirse de los actos no negociales, especialmente si éstos entrañan una infracción. En estos supuestos, la mecánica de la nulidad se manifiesta incompleta y hasta improcedente; se necesita del concurso de otros remedios jurídicos.

Así surgen, al lado de la sanción de nulidad, tres fundamentales instrumentos de restauración del orden jurídico: la sanción penal, la sanción administrativa y, en la esfera patrimonial, el resarcimiento de daños.

Todo cuanto se lleva dicho —el supremo compromiso que el Derecho tiene de garantizar su mantenimiento, y los modos a cuyo través ese mantenimiento se asegura— tiene una íntegra aplicación —como forzosamente debe ser— al caso del Ordenamiento jurídico laboral. Más aún: los valores y los intereses tutelados por el Derecho del Trabajo, al revestir una superlativa importancia económica y social, motivan una más enérgica intervención —también sancionadora— del Ordenamiento. La propia contextura del Derecho del Trabajo explica claramente este intervencionismo; si bien el núcleo fundamental de este Derecho está constituido por un instituto jurídico-privado tan cualificado como el contrato, en toda la normativa laboral se descubre la presencia de la acción estatal, sin contar con las amplias zonas del Derecho del Trabajo que se incluyen abiertamente en los dominios del Derecho público.

En el Derecho del Trabajo vienen, de este modo, a coincidir los dos talantes que, tradicionalmente, se atribuyen, de un modo disyuntivo, a lo jurídico: el talante privado, que se centra básicamente en la figura del contrato, y el talante público, que emerge en todas las numerosas situaciones en las que hace su aparición la Administración pública investida de sus atributos de imperio. A diferencia de lo que ocurre en otros particulares acotamientos del Derecho, en los que el predominio de las relaciones privadas resulta abrumador y reduce a fugaces apariciones la función de la Administración pública, en el Derecho del Trabajo hay una presencia continuada de la acción administrativa. La Administración despliega todas sus vastas potestades al entrar en contacto con la realidad social del trabajo prestado por cuenta ajena; así, ejerce poderes normativos, constituyéndose en fuente originaria del Derecho (4); así también, conoce de pretensiones

---

(4) DE CASTRO, *Derecho civil de España*, cit., págs. 327 y sigs., y, en relación con las instituciones laborales, ALONSO OLEA, *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, 1963, págs. 147 y sigs.

jurídicas, invistiéndose de una autoridad cuasi-judicial (5); y así, por último, ordena, vigila y sanciona, en el ejercicio de las funciones ejecutivas que le son peculiares.

Ocurre de este modo que el entramado del Derecho del Trabajo se integra simultáneamente por una copiosa serie de relaciones privadas entre empresarios y trabajadores, y por una cuantiosa suma de relaciones jurídico-públicas que vinculan a unos y otros con la Administración.

La ingerencia administrativa ha sido, y es, tan poderosa en el desenvolvimiento de las relaciones laborales, que no hay obra de alcance general sobre Derecho del Trabajo que no haga coincidir la emergencia de este Ordenamiento con el fenómeno del intervencionismo estatal (6). Esta convergencia en el Derecho del Trabajo de lo público y lo privado, de lo civil y lo administrativo, ha sido patentemente puesta de relieve por nuestra más autorizada doctrina: «El Derecho laboral es en definitiva el resultado de una fuerte aleación entre un Derecho civil especial y un constante y sistemático despliegue de un también especial poder de policía» (7).

La Administración, en una palabra, se sitúa como uno más entre los varios sujetos del Derecho del Trabajo (8). Los sujetos del Derecho del Trabajo vienen así a desbordar el marco de las partes del contrato, sin perjuicio de que sigan siendo éstas —empresario y trabajador— las que comuniquen su peculiaridad a las instituciones laborales.

Reuniendo en este momento las dos ideas centrales de todo el anterior razonamiento, a saber, la idea de que el Ordenamiento jurídico en general se defiende a sí propio mediante el establecimiento de un sistema de sanciones, y la idea de que el Ordenamiento laboral en particular confiere muy enérgicas potestades a la Administración pública, se llega a una afirmación con la que esta Introducción llega a su punto final: el Derecho del Trabajo acoge, como parte integrante y sustancial de su normativa, un riguroso y muy completo régimen de sanciones administrativas o, dicho desde la perspectiva del sujeto infractor, de responsabilidades frente a la Administración. De todas las posibles responsabilidades administrativas que tienen su cabida en el Derecho del Trabajo, sólo la relativa al empresario ha de ser objeto del presente estudio.

(5) GARCÍA-TREVIJANO, *Curso de Derecho administrativo*, I, vol. 1, Salamanca, 1961, páginas 55 y sigs.; y *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1964, págs. 41 y sigs.

(6) Por todos, ALONSO OLEA, *Introducción*, cit., págs. 87 y sigs., y BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA, *Manual de Derecho del Trabajo*, 6.ª ed., págs. 850 y sigs.

(7) PÉREZ BOTIJA, *Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del Trabajo*, en «Estudios en homenaje a JORDANA DE POZAS», vol. 3, Madrid, 1961, pág. 21.

(8) PÉREZ BOTIJA, *Curso del Derecho del Trabajo*, Madrid, 1960, pág. 33; KASKEL-DERSCH, *Derecho del Trabajo*, trad. esp., Buenos Aires, 1961, págs. 34 y sigs.

II.—LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN DE TRABAJO: FUNDAMENTO Y ESTRUCTURA.

El análisis científico de la responsabilidad administrativa del empresario debe iniciarse dando razón de *por qué* responde el empresario; y debe continuar con la exposición de la estructura de la relación jurídica a través de la que se desenvuelve esa responsabilidad.

A) *Fundamento de la responsabilidad.*

La cuestión del fundamento de la responsabilidad administrativa del empresario se resuelve en esta otra, que le es sinónima: cuál es la causa por la que la Administración está facultada para sancionar las infracciones del Ordenamiento laboral.

La Administración sanciona —y, en correlato, el empresario responde— en cuanto que éste, mediante un acto o una abstención, ha incumplido un deber legal. El fundamento de la responsabilidad no difiere en este caso de la común trayectoria de toda responsabilidad: aparece ésta como consecuencia del acto antijurídico, precisamente como instrumento correctivo de la transgresión del Derecho. El empresario, pues, es *responsable* y queda, consiguientemente, constreñido por la sanción administrativa, en la medida en que es autor de la infracción de un mandato imperativo del Ordenamiento laboral.

El fundamento de la responsabilidad empresarial parece encontrarse, pues, más en el hecho objetivo de la transgresión del Ordenamiento que en los elementos subjetivos del dolo o la culpa (9); bien entendido que

(9) SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milán, 1962, págs. 121 y sigs., afirma que existe «un solo elemento sul quale sostanzialmente tutta la dottrina è concorde e cioè nel sottolineare il fatto che la contravvenzione costituisce soprattutto e prima di ogni altra cosa una mera disubbidienza a un precetto», agregando (pág. 129) que «la presenza del dolo o della colpa non sarebbe però del tutto irrilevante, ma opererebbe soltanto ad altri effetti giuridici (gravità del reato, indole della contravvenzione agli effetti della recidiva, ecc.)». La rotunda conclusión a la que el autor llega es (pág. 132) la de que «dell'inosservanza di un precetto si risponde in ogni caso, quali che siano le ragioni determinanti di quel particolare stato psicologico».

En nuestra doctrina, MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa*, Barcelona, 1965, página 170, tras un documentado análisis teórico y positivo, concluye afirmando que «la conducta sujeta posteriormente a una sanción es de aquellas para cuya realización no se exige dolo o culpa; bastará con que resulten infringidos aquellos deberes que sobre el administrado pesan, con carácter general o especial, impuestos por el Ordenamiento jurídico administrativo». En contra de esta doctrina, cfr. S. T. S. (Sala IV) de 16 de febrero de 1962: «la multa debe reposar sobre una precisa y concluyente prueba del dolo o la culpa que la determina».

la aparición, en la infracción administrativa, de un factor intencional determina la agravación de la falta y de su consiguiente sanción.

Del mismo modo que la contravención administrativa no exige, para hacer surgir la responsabilidad de su autor, la concurrencia de una especial intención antijurídica, siendo bastante el incumplimiento objetivo de la regla jurídica, tampoco es preciso que de la infracción se derive un resultado de daño efectivo o una mera situación de peligro.

En todo caso, sobre el empresario infractor pesa una rigurosa presunción de imputabilidad, cuya concreta medida y ponderación es una de las más delicadas tareas que corresponden a la Administración en el ejercicio de su poder de apreciación discrecional.

### B) *Estructura de la relación jurídica de responsabilidad.*

Muy abreviadamente, puede decirse que la vinculación que relaciona jurídicamente al empresario infractor y a la Administración laboral se desglosa en unos elementos subjetivos —empresario y Administración— y un elemento objetivo —la responsabilidad propiamente dicha, o, más exactamente, el contenido de esa responsabilidad—.

En este lugar han de hacerse unas breves precisiones sobre dichos elementos subjetivos, dejando para más adelante, por razones de sistema, el examen del factor objetivo.

#### 1.º *El empresario, como sujeto responsable.*

Con terminología varia —empresario, empresa, patrono— la legislación laboral considera como sujeto responsable al titular de la empresa en sentido laboral, o, en su caso, al simple acreedor de la prestación laboral (10). Desde un punto de vista jurídico-positivo, todas las referencias a la noción de empresario deben ser genéricamente remitidas, a los efectos de determinar el contenido de tal concepto, a la definición que suministra el artículo 5.º de la Ley de Contrato de Trabajo, sin perjuicio de utilizar los criterios definidores específicos que introduzcan otras normas laborales. Quiere esto decir que el empresario sujeto a responsabilidad por infringir los mandatos del Ordenamiento laboral es «el individuo o la persona jurídica propietaria o contratista de la obra, explotación, industria o servicio

---

(10) Sobre ambas acepciones del concepto laboral de empresario, puede verse MONTOYA MELGAR, *El poder de dirección del empresario*, Madrid, 1963, págs. 98 y sigs.

donde se preste el trabajo» (11). En ocasiones, este concepto se modaliza, sin dejar de mantenerse fiel a la noción legal básica, de acuerdo con la especial materia objeto de regulación; así ocurre, por ejemplo, en el Régimen General de la Seguridad Social (12) y en el Registro Especial Agrario (13).

Dentro del concepto genérico de empresario quedan comprendidos —incluso en el artículo 5.º de la L. C. T.— «el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos, o bien las entidades representativas de estas instituciones», siempre que tengan trabajadores por cuenta ajena a su servicio. Los propios entes públicos, por tanto, pueden ser responsables frente a la Administración laboral en la medida en que incumplan las normas imperativas del Derecho del Trabajo, si bien con una importante particularidad procedimental: aun siendo la Inspección Nacional de Trabajo competente para la fiscalización laboral de los centros de trabajo regidos por dichos entes (art. 2.º de la Ley de 21 de julio de 1962), ésta se encomienda en exclusiva a la llamada Inspección Especial de Centros Regidos o Administrados por el Estado, integrada por funcionarios del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, que sigue, en el cumplimiento de sus tareas inspeccionaras, una tramitación también especial (14).

Del concepto de empresario responsable frente a la Administración laboral quedan, sin embargo, excluidos los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, cuyos centros de trabajo se sustraen de modo absoluto a toda intervención de la autoridad laboral (15).

Por otra parte, personas distintas del empresario *strictu sensu*, tales como los directores generales o gerentes, responden frente a la Administración laboral por infracción del Derecho del Trabajo (16). En realidad,

(11) La doctrina ha interpretado extensivamente este precepto, ampliando el concepto de empresario más allá de las nociones de propietario o contratista. Cfr. en este sentido ALONSO GARCÍA, *Derecho del Trabajo*, II, Barcelona, 1960, pág. 120.

(12) Cfr. artículo 4.º de la Orden de 28 de diciembre de 1966, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo en materia de campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario en el Régimen General de la Seguridad Social.

(13) Cfr. artículo 4.º de la Ley del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, de 31 de mayo de 1966. Puede consultarse sobre el tema, MONTOYA MELGAR, *El Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, en «Rev. Pol. Soc.», núm. 72.

(14) La Inspección de Centros Regidos y Administrados por el Estado se encuentra regulada por el Decreto de 26 de enero de 1944, y por la Orden de 9 de febrero de 1945; depende de un Inspector General Jefe, y es asumida, a escala provincial, por los Jefes de las Inspecciones Provinciales. El procedimiento de inspección procura conseguir la máxima coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el Departamento al que pertenezca el organismo inspeccionado.

(15) Cfr. artículo 2.º de la Ley de 21 de julio de 1962, ordenadora de la Inspección de Trabajo.

(16) Con carácter general, el Decreto de 5 de enero de 1939 sanciona el abuso de

tales personas son, en buena doctrina, verdaderos trabajadores por cuenta ajena, sin que sea lícito asimilarlos jurídicamente a la figura del empresario. Esta posición, que hemos mantenido con anterioridad (17), nos lleva a excluir de nuestro estudio la responsabilidad administrativa de los «altos cargos», limitámonos a la de los empresarios en sentido propio.

## 2.º *La Administración laboral, como sujeto sancionador.*

La Administración laboral asume la triple función de especificar reglamentariamente los actos constitutivos de infracción, inspeccionar las condiciones en que se desenvuelven las prestaciones de trabajo, con el fin de comprobar la existencia de posibles infracciones, e imponer las sanciones correspondientes. A estas funciones hay que añadir, por lo que se refiere a la responsabilidad empresarial en materia de Seguridad Social, la de liquidar los descubiertos de cotización, iniciando, en su caso, los oportunos procedimientos de apremio.

En este entramado de posiciones y funciones se descubre a la Administración laboral en su actividad de policía, entendida la policía administrativa como «el conjunto de medidas coactivas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública» (18). Si la policía administrativa general —la que, en sentido técnico, se llama policía de seguridad— se refiere al mantenimiento del orden público en sentido gubernativo, la policía administrativa laboral, al formar parte de la actividad de policía especial, se refiere a la conservación del orden en una concreta materia, la laboral (19).

---

autoridad de los empresarios, jefes y encargados. (Un estudio sobre esta disposición, prácticamente inaplicada, en GARCÍA ABELLÁN, *Derecho Penal del Trabajo*, Madrid 1955, páginas 76 y sigs.). Con carácter particular, las Reglamentaciones de Trabajo contienen preceptos sancionadores referidos no sólo al empresario *strictu sensu*, sino también a los directores o gerentes. Cfr. artículo 102 de la Reglamentación Siderometalúrgica, de 27 de julio de 1946.

(17) MONTOYA MELGAR, *El ámbito personal del Derecho del Trabajo*, en «Rev. Pol. Social», núm. 71.

(18) GARRIDO FALLA, *La evolución del concepto jurídico de policía administrativa*, en el núm. 11 de esta REVISTA (1953), y *Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*, en el núm. 28 de esta REVISTA (1959). El concepto de policía es muy similar al clásico de WALINE, *Droit Administratif*, 8.ª ed., París, 1959: «Limitación por una autoridad pública y en interés público de una actividad de los ciudadanos».

(19) La bibliografía sobre el tema es copiosa. Pueden consultarse, entre otros, ALESSI, *Diritto Amministrativo*, Milán, 1949, págs. 452 y sigs., que distingue entre una policía de seguridad destinada a la tutela del orden público y una policía administrativa destinada a la tutela de peculiares intereses públicos (materia sanitaria, tributaria, laboral, etc.); LAUBADÈRE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, París, 1963, I, págs. 505 y sigs.; CAULLET, *Cours de police administrative et judiciaire*, París, 1955, págs. 120 y sigs.; RODDI, *La polizia de sicurezza*, Milán, 1953, págs. 2 y sigs., para quien la policía especial se



Los componentes de esa función policial que se atribuye tradicionalmente, junto con las de servicios públicos y fomento, a la Administración, se encuentran estrechamente conectados: a) De un lado, corresponde a la propia Administración, en el ejercicio de su poder reglamentario, el dictado de órdenes y prohibiciones (20); b) De otro, la Administración, en el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia, asumidas en todos los países por Cuerpos especializados, comprueba el cumplimiento de la legislación laboral y adopta las medidas oportunas; c) Por último, y sobre la base de la propuesta de sanción, la Administración actúa ejercitando sus funciones sancionadoras.

En el Derecho español vigente, estas facultades se ejercitan, como consecuencia de la distribución funcional y orgánica de nuestra Administración, de acuerdo con el siguiente esquema:

- Las facultades reglamentarias y resolutivas (órdenes, prohibiciones, autorizaciones) tienen por titulares al Ministro de Trabajo, o a los Directores Generales del Ministerio, en el ámbito de sus respectivas competencias, y a los Delegados Provinciales de Trabajo, dentro de sus circunscripciones territoriales.
- Las facultades de control, vigilancia y propuesta de sanción, entre otras, son desempeñadas por la Inspección Nacional de Trabajo, cuyos funcionarios se encuadran en un Cuerpo Especial Técnico de la Administración del Estado (21).
- Las facultades de sanción corresponden a los Delegados Provinciales de Trabajo, y, en su caso, a los Directores Generales competentes —Director General de Ordenación del Trabajo y Director General de Previsión, como supuestos más generalizados— y al propio Ministro de Trabajo (22).

---

resuelve en una variedad de actividades «volute da leggi speciali, esplicate da autorità particolare». En la doctrina alemana, PLOCH, *Das Polizeirecht*, Tubinga, 1952; WOLZENDORFF, *Der Polizei Gedanke des Modernen Staats*, 1964, y SCHMELZEISEN, *Polizeiordnung und Privatrecht*, Munster, 1955, págs. 314 y sigs., con especial referencia a la policía en materia laboral.

En nuestra doctrina, MONCADA LORENZO, *Significación y técnica jurídica de la Policía administrativa* en esta REVISTA, 1959, págs. 59 y sigs.

(20) RODRÍGUEZ, op. cit. pág. 2; GARRIDO FALLA, *Los medios de la Policía...*, cit., páginas 21 y sigs.; GALATERIA, *Teoria giuridica degli ordini amministrative*, Milán, 1960.

(21) Cfr. SAN MIGUEL ARRIBAS, *La Inspección de Trabajo*, Madrid, 1952, y, con anterioridad, MARAVALL CASESNOVES, *Importancia, sentido y valor jurídico de la Inspección en el Derecho del Trabajo*, en «Revista de Trabajo», 1942, núm. 30, y LÓPEZ NÚÑEZ, *La Inspección de Trabajo en España*, Madrid, 1921; como doctrina más reciente, BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA, *Manual*, cit., págs. 860 y sigs.

(22) Cfr. Decreto de 2 de junio de 1960.

La legislación prevé asimismo la imposición de graves sanciones por un órgano superior y distinto de los de la Administración laboral: el Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo (23).

Al lado de los órganos de la Administración que intervienen para prevenir y reprimir la «infracción de las Leyes sociales» (en la terminología del Decreto de 2 de junio de 1960), existen entes administrativos cuya posición no es ya la de imponer una sanción, sino la de asumir un crédito y exigirlo. Este es el supuesto de la responsabilidad empresarial por «descubiertos de cotización para la Seguridad Social» (también en la terminología del Decreto de 2 de junio de 1960), en la que simultáneamente existen una infracción (falta de afiliación, falta de cotización o cualquier defraudación en esta materia) y un débito (falta de ingreso puntual de las cuotas debidas). La relación de débito, y la consiguiente falta de pago de su importe, provoca una nueva responsabilidad del empresario, distinta de la que contrae por el hecho de la infracción frente a la Administración laboral *estatal* (Ministro de Trabajo, Directores Generales, Delegados Provinciales). El sujeto activo de esa relación de débito es la Institución pública gestora del Seguro: Instituto Nacional de Previsión o Mutualidades Laborales, característicamente.

### III.—RESPONSABILIDAD E INFRACCIÓN EN EL DERECHO DEL TRABAJO.

El fundamento —y presupuesto— de la responsabilidad administrativa del empresario es el incumplimiento de un deber legal, o, en otras palabras, la violación del Ordenamiento jurídico en la parte en que éste viene integrado por normas de Derecho necesario.

El concepto de infracción y su alcance han de ser objeto, a los efectos de este estudio, de alguna mayor explicación.

#### A) *La infracción administrativa, como acto antijurídico.*

Si se quisiera componer un cuadro general de las posibles infracciones del Ordenamiento laboral que puede cometer el empresario, habría que comenzar reseñando aquellas que se encuentran tipificadas como delitos o faltas penados criminalmente; habría que continuar con las contraven-

---

(23) Tal es el caso contemplado, por ejemplo, en el artículo 240 del Reglamento General del Mutualismo Laboral, de 10 de septiembre de 1954.

ciones punibles administrativamente, y habría que concluir con los incumplimientos de los que derivan consecuencias indemnizatorias.

En este momento procede distinguir el concepto de infracción administrativa de las nociones de delito, falta, contravención gubernativa y disciplinaria, e incumplimiento civil; procede, en suma, decidir sobre la naturaleza jurídica de la infracción.

### 1.º *Infracciones administrativas y delitos.*

Los delitos empresariales en materia laboral son muy varios y tienen en común —entre sí y con las demás figuras delictivas— su naturaleza, esto es, el ser acciones u omisiones voluntarias sancionadas por la Ley penal. Mientras que lo que pudiera llamarse «delito común» viene configurado por la presencia de una antijuridicidad genérica, cuya esencia es la invasión ilegítima de los derechos básicos reconocidos en una comunidad (derecho a la vida, al honor, a la propiedad), el delito laboral, en cuanto delito especial, viene modalizado por la materia criminosa a que se refiere (coligaciones de empresarios dirigidas a la paralización del trabajo, empleo de menores en trabajos gravemente nocivos para su salud o su moralidad, etc.).

El delito laboral, pues, reúne las características objetiva de antijuridicidad y subjetiva de imputabilidad; y, sobre ello, se ajusta, como figura construída por el Derecho, a los principios de legalidad (art. 23 del Código penal) y tipicidad (art. 49 del mismo Código).

La tipificación de estos delitos laborales y la determinación de las penas que les corresponden es función del Derecho penal, en su especial advocación de Derecho penal del trabajo. En este cometido —fijación de delitos y penas laborales— se agota el ámbito del Derecho penal del trabajo, sin que sea posible, si es que se quiere hablar con propiedad, extender el contenido de este Derecho al régimen de faltas y sanciones administrativas en materia laboral.

Si toda la anterior digresión quiere desembocar en algún punto, es en el de la necesidad de separar cuidadosamente los delitos laborales de las simples infracciones administrativas. Como criterios diferenciadores pueden citarse, como más importantes y de más usual alegación, los siguientes:

- a) Desde un punto de vista sustantivo, entre delitos e infracciones laborales mediaría —según los mantenedores de esta posición (24)—

(24) GARCÍA ABELLÁN, *Derecho Penal...*, cit., pág. 220: «La conversión de la infrac-

una diferencia de gravedad en el acto antijurídico; el delito laboral supondría, de este modo, la agresión de derechos o bienes protegidos jurídicamente con mayor intensidad que aquellos otros bienes o derechos cuya violación sólo constituye simple infracción administrativa (25).

También sustantivamente, y atendiendo el criterio de la voluntad del acto, se ha distinguido entre delito e infracción administrativa atribuyendo al primero un elemento doloso o culposo que no se exige forzosamente en el caso de la infracción (26).

- b) Desde un punto de vista orgánico, los delitos y las infracciones se distinguen en razón a las autoridades a las que está atribuida su sanción; la jurisdicción criminal o penal en el primer caso, y la Administración laboral en el segundo (27).
- c) Desde un punto de vista procedimental, mientras que la infracción administrativa es sancionada a través de un procedimiento administrativo especial (regido, en nuestro Derecho, esencialmente, por el Decreto de 2 de junio de 1960), el delito laboral es penado a través de un proceso en sentido técnico (28).
- d) Por último, desde un punto de vista estrictamente formal (carácter de la norma violada), se mantiene que así como las infracciones suponen la transgresión de normas administrativas, los delitos significan la transgresión de normas o mandatos de carácter penal (29). Este criterio no parece muy seguro en cuanto que existen muy numerosas infracciones sancionables por la Administración que, no obstante, no suponen violación de normas administrativas, sino de mandatos emanados del poder legislativo, y cuyo cumplimiento—por vía de inspección y sanción— se encomienda a la Administración laboral.

---

ión disciplinaria y contravención administrativa en delito común es, en la mayor parte e los casos, una mera cuestión de cantidad en el daño, o en el peligro».

(25) MERK, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlín, 1962, pág. 1002.

(26) VIRCA, *La potestà di polizia*, Milán, 1954, págs. 171 y sigs., al distinguir los delitos y las infracciones administrativas, afirma que en éstas no se requiere el dolo (elemento psicológico del delito), de tal manera que la infracción viene a ser una falta formal, efectiva con la simple acción u omisión, e independiente asimismo de todo resultado dañoso. Cfr. bibliografía citada en nota 9.

(27) ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Turín, 1924, págs. 34 y sigs.; ARDIZZONE, *anzione amministrative*, en el *Nuovo Digesto Italiano*, XI, Turín, 1939; GARCÍA DE ENTERRÍA, *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, en el núm. 30 de esta REVISTA, págs. 139 y sigs.

(28) ANTOLISEI, *Manuale de Diritto Penale*, Parte generale, 4.<sup>a</sup> ed., Milán, 1960, páginas 495 y 496. En general, TRUEBA URBINA, *Derecho Penal del Trabajo*, Méjico, 1948.

(29) BETTIOL, *Diritto Penale*, Parte generale, Palermo, 1962, pág. 570.

En consecuencia, de todos los argumentos con que se pretende fundamentar la distinción entre delitos e infracciones —en materia laboral como en cualquier otra— parecen ofrecer la mayor consistencia los basados en el criterio orgánico y en el procedimental. Con todo, ha de reconocerse un estimable valor, como criterio aplicable concurrentemente con los dos enunciados, al de la gravedad de la transgresión (30).

### 2.º *Infracciones administrativas y faltas penales.*

La distinción basada en la gravedad de la transgresión, que resulta útil para separar delitos e infracciones administrativas, pierde gran parte de su eficacia delimitadora cuando se trata de diferenciar la infracción de la falta. En efecto, si de la infracción puede decirse que es más leve —y que, en consecuencia, merece menor pena— que el delito, no puede decirse otro tanto en relación con la falta. Si «son faltas las infracciones que la Ley señala con *penas leves*», según reza el artículo 6.º de nuestro Código penal, no parece fácil encontrar un criterio seguro de separación entre ellas y las contravenciones administrativas atendiendo exclusivamente a factores sustantivos.

En general, y por lo que se refiere a nuestro Derecho, las faltas penales de contenido laboral en que puede incurrir el empresario vienen calificadas por entrañar, en algún sentido, un atentado contra la moralidad. Así ocurre con las faltas contra las personas, relacionadas en el artículo 584 del Código penal: empleo de menores de dieciséis años en representaciones lucrativas, en talleres en que se fabriquen objetos que puedan dañar su formación ética, o en establecimientos que entrañen igual riesgo moral.

El criterio de distinción más firme se encuentra, pues, en el examen del órgano y del procedimiento que corresponden a las faltas y a las infracciones administrativas: órgano y procedimiento penales y administrativos, respectivamente.

### 3.º *Infracciones y faltas disciplinarias.*

La separación entre infracción y falta disciplinaria ha sido trazada por la doctrina administrativa sobre la base del concepto de las «relaciones

---

(30) Aun dando preeminencia a los criterios formales de diferenciación, «hay que reconocer [con GARRIDO FALLA, *Los medios de la Policía...*, pág. 37] que en cada caso que se han atribuido a la Administración facultades sancionadoras el legislador no ha procedido por puro arbitrio, sino de acuerdo con un criterio que evidencia el nexo común que une a todos estos supuestos».

especiales de poder» (31). Mientras que la infracción administrativa *in genere* procede de un sujeto que, respecto de la Administración, no tiene otra condición que la de simple administrado, la falta disciplinaria es debida a un sujeto que se encuentra en una posición de dependencia cualificada frente al ente administrativo. Tal es, señaladamente, el caso del funcionario público en lo referente a la responsabilidad que le vincula a la Administración a la que sirve.

#### 4.º *Infracciones y faltas gubernativas.*

Sustantivamente, puede decirse que lo que cualifica a la falta gubernativa frente a la infracción administrativa es el constituir una violación o amenaza de violación del orden público, entendido éste en su general acepción. Así ocurre, acudiendo al ejemplo que suministra el artículo 2.º de la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959, con los cierres y suspensiones ilegales de empresas.

También, por supuesto, existe en este caso un diferente tratamiento orgánico (32) y procedimental (33), que permite distinguir formalmente entre infracción y falta gubernativa.

#### 5.º *Infracciones e incumplimientos civiles.*

La distinción entre infracción administrativa e incumplimiento civil del empresario no parece ofrecer grandes dudas: mientras que la infracción consiste en una transgresión del Ordenamiento objetivo, el incumplimiento civil supone la violación de un derecho subjetivo. Esta distinción de naturaleza se traduce, paralelamente, en una diversidad de consecuencias: las de la infracción son de carácter sancionador, en tanto que las del incumplimiento civil son de tipo indemnizatorio. Y formalmente, mientras que el conocimiento de las infracciones laborales se atribuye a la Administración de Trabajo, a través de un específico procedimiento administrativo, el de los incumplimientos civiles se encomienda, en la materia laboral a la que nos venimos refiriendo, a las Magistraturas de Trabajo, en vía procesal.

(31) Sobre el tema, cuyos iniciales estudios se deben a LABAND, puede consultarse en nuestra doctrina, GARCÍA-TREVIJANO, *Curso*, cit., pág. 274 y sigs.; GARRIDO FALLA, *Los medios de la Policía...*, cit., CALLEGO, *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración*, en el núm. 34 de esta REVISTA, 1961; MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa*, cit., págs. 125 y sigs.

(32) Cfr. artículos 3.º, 4.º y 5.º de la Ley de Orden Público, que atribuyen la potestad sancionadora al Ministro de la Gobernación, Director General de Seguridad, Gobernadores civiles y Alcaldes.

(33) Cfr. artículos 20 y 21 de la Ley de Orden Público.

B) *El alcance formal de la infracción.*

Frente a la teoría de que la infracción administrativa consiste en la violación de una norma dictada por la propia Administración, es preciso sostener que lo característico de la infracción que sirve de presupuesto a la responsabilidad administrativa del empresario es el contravenir un mandato que reúna estas dos condiciones: pertenecer al *corpus* sistemático del Derecho del Trabajo, esto es, tratarse de un precepto jurídico-laboral (Derecho del Trabajo, Seguridad Social y materias conexas), y ser un mandato de carácter imperativo o coactivo. Cuando estas dos notas coinciden en el precepto incumplido, el empresario se constituye en responsable (con independencia de cualquier otra obligación o responsabilidad derivada del mismo acto) frente al Estado, encarnado en los órganos de la Administración laboral.

Si anteriormente hemos llegado a la conclusión de que hay infracción administrativa allí donde exista un órgano y un procedimiento de imputación también administrativos, en este momento procede modalizar esa conclusión, afirmando que los órganos de la Administración laboral concen, a través de específicos procedimientos, de aquellas infracciones que suponen la violación del Ordenamiento laboral. Por otra parte, es completamente irrelevante, a efectos de cualificar la infracción administrativa frente a otros tipos de incumplimiento, la fuente propia u originaria del precepto —el Poder legislativo, el Poder ejecutivo— y el ropaje exterior que recubra a éste —Ley formal, Decreto, Orden, Resolución—(34). Una ojeada sobre el panorama normativo del Derecho español del Trabajo permite comprobar la gran variedad de fuentes traslativas entre las que se reparte nuestra materia jurídica laboral: Leyes formales, como la reguladora del descanso dominical (Ley de 13 de julio de 1940) o la reguladora de la jornada legal máxima (Ley de 9 de septiembre de 1931); Reglamentos de ejecución, como el de la Ley de Accidentes de Trabajo (22 de junio de 1956) o el del Decreto de Jurados de Empresa (11 de septiembre de 1953); Reglamentos delegados, como son todas las Reglamentaciones de Trabajo; Convenios Colectivos; Reglamentos de Régimen Interior, etcétera.

En definitiva, el problema del alcance formal de la infracción queda resuelto con la afirmación de que la responsabilidad administrativa del

---

(34) La expresiva distinción entre «normas» y «ropaje exterior» de las mismas, en GARCÍA-TREVIJANO, *Curso*, cit., págs. 152 y sigs.

empresario tiene como presupuesto la violación de un precepto jurídico-laboral de Derecho necesario.

El estudio de las infracciones basado en la simple enumeración cronológica de las normas laborales que imponen deberes jurídico-públicos al empresario parece de escaso valor científico, y la pretensión de realizarlo debe abandonarse en consecuencia. Mucho más riguroso resulta clasificar las infracciones desde el punto de vista de la materia sobre la que recaen, con independencia de la norma que violen. Este es el sistema cuyos rasgos fundamentales se expresan en el siguiente apartado.

C) *El alcance material de la infracción.*

El eje de toda teoría de la responsabilidad, cualquiera que sea el dominio jurídico al que se aplique, viene constituido de una parte por el conjunto de actos u omisiones que determinan la aparición de la responsabilidad, y de otra parte por el conjunto de medidas sancionadoras con que el Ordenamiento jurídico reacciona frente a tales hechos.

Dejando para más adelante el análisis conjunto de los más importantes grupos de infracciones y sanciones que conoce nuestro Ordenamiento laboral, en este lugar —y a efectos de método, puesto que estamos estudiando el alcance formal y material de las infracciones— sólo hemos de consignar los tipos fundamentales de infracciones laborales. Las materias a las que tales infracciones pueden ir referidas son, en esencia, las siguientes:

- Colocación.
- Contratación laboral.
- Obligaciones contractuales mínimas.
- Tiempos de trabajo.
- Seguridad e higiene.
- Ordenación social de la empresa.
- Seguridad Social.
- Deberes de documentación.

Materialmente, pues, la infracción consiste en la violación de preceptos de Derecho necesario relativos, fundamentalmente, a alguna de las cuestiones enumeradas; dicho en otras palabras, se trata de la transgresión



de un deber jurídico-público asumido por el empresario frente al Estado, ante quien tiene que responder de su incumplimiento (35).

#### IV.—RESPONSABILIDAD Y SANCIÓN EN EL DERECHO DEL TRABAJO.

Del mismo modo que existe una conexión de causalidad entre la infracción y el nacimiento de la responsabilidad, media una relación de causa a efecto entre responsabilidad y sanción. La consecuencia de la responsabilidad administrativa del empresario es, pues, el sometimiento de éste a sanciones administrativas, independientes, como ha de verse, de las penales, de las gubernativas y de las civiles. En suma, del mismo modo que al deber legal corresponde, como consecuencia normal prevista por el Ordenamiento, su cumplimiento, a la especial situación de deber que supone la responsabilidad administrativa corresponde, como consecuencia jurídica del incumplimiento del Derecho, la sanción.

El empresario, por tanto, responde frente a la Administración de la infracción del ordenamiento laboral (en su aspecto coactivo), y la forma en que esa responsabilidad es exigida se instrumenta a través de la sanción administrativa.

El estudio de la sanción administrativa en materia laboral ha de comprender, cuando menos, los siguientes extremos: 1.º el análisis de la naturaleza y fundamento de la sanción administrativa; 2.º el estudio del contenido de dicha sanción; 3.º la determinación del titular del poder sancionador; 4.º la investigación de las consecuencias jurídicas de la sanción.

##### A) *Naturaleza y fundamento de la sanción administrativa.*

Las distinciones hechas con anterioridad entre delitos, faltas, infracciones disciplinarias y gubernativas, incumplimientos civiles e infracciones administrativas, deben ser trasladadas en este momento a las diferencias entre sanción penal, sanción disciplinaria, sanción gubernativa, sanción civil, y, por último, sanción administrativa.

---

(35) HUECK-NIPPERDEY, *Compendio de Derecho del Trabajo*, trad. esp. de RODRÍGUEZ PIÑERO y DE LA VILLA, Madrid, 1963, págs. 223 y sigs., ponen de relieve cómo para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral no bastan remedios contractuales (privados), sino que son precisos también los públicos (sanciones administrativas, medidas de Policía, etc.). Cfr. asimismo MONTORO PUERTO, *La infracción*, cit., págs. 111 y sigs.

1.º *Penas y sanciones administrativas.*

Al ilícito penal (delito o falta) corresponde, por vía de sanción, la pena, así como a la infracción administrativa corresponde la sanción administrativa.

El primer paso a dar en la tarea de fijar la naturaleza jurídica de la sanción administrativa es, pues, la búsqueda de los rasgos diferenciales entre pena y sanción administrativa.

- a) Desde un punto de vista sustantivo —y siguiendo análoga sistemática a la observada al estudiar la naturaleza de la infracción— se ha querido encontrar el fundamento de la pena en la retribución del mal causado por el delincuente (KANT), en la intimidación o coacción psicológica de éste (ROMAGNOSI) o en la pretensión de conseguir su enmienda (KÖHLER), según las tres grandes teorías clásicas (36).

Pero, se interprete la pena en un sentido preventivo, o se interprete en un sentido represivo o retributivo, lo cierto es que las notas que de ella se predicán no parecen presentar peculiaridad definidora frente a las características que concurren en la figura de la sanción administrativa. Con la imposición de sanciones, la Administración obtiene los mismos resultados que el Juez consigue con la pena: grava al infractor con un castigo proporcionado a la gravedad del ilícito realizado, y previene a la comunidad, indirectamente, sobre las consecuencias de la conducta contraria a Derecho.

Si acaso, una primera diferencia entre pena y sanción administrativa pudiera encontrarse en el mayor grado aflictivo que puede revestir la primera. Mientras que la típica sanción administrativa se limita a gravar el patrimonio del infractor (sanción pecuniaria o multa), la pena puede recaer sobre la persona misma del delincuente, privándole de la libertad y, en caso extremo, de la propia vida. Muchas penas, sin embargo (característicamente, las que corresponden a las faltas), tienen también sustancia patrimonial, por lo que, en su contextura material, no existe modo de distinguirlas de las sanciones administrativas.

---

(36) La exposición de estas teorías, en ANTOLISEI, *Manuale de Diritto Penale*, cit., páginas 495 y sigs.

b) Desde un punto de vista formal, existen varios criterios de distinción entre pena y sanción administrativa.

Primero, un criterio orgánico, a cuyo tenor la diferencia entre pena y sanción administrativa reside, sin más, en la autoridad a la que se atribuye su imposición; en el caso de la pena, se trata de órgano jurisdiccional, y en el de la sanción, de un órgano de la Administración laboral.

En segundo lugar, existe un criterio procedimental, derivado del orgánico. La pena y la sanción administrativa se separan así tanto en razón de las diversas autoridades que las imponen como en razón de los distintos procedimientos que estas autoridades siguen en la determinación de la sanción. En el caso de la pena, el procedimiento consiste en un verdadero proceso criminal, que concluye con la *juris dictio* sobre el crimen y su correspondiente sanción. En el caso de la sanción administrativa, el procedimiento es, naturalmente, administrativo, y se rige básicamente, por lo que a la materia laboral se refiere, por el Decreto de 2 de junio de 1960.

En tercero y último lugar, puede pensarse en una separación «normativa» entre penas y sanciones administrativas, concluyéndose, por vía de exclusión, que son penas, y no sanciones administrativas, todas las establecidas en el Código penal y Leyes penales especiales. Aún podría plantearse la posibilidad de la distinción entre penas y sanciones administrativas, en función de la aplicación o no aplicación del principio de legalidad (*nulla poena sine previa lege*). Pero, en realidad, tal distinción es inviable, en cuanto que toda sanción administrativa ha de ser arbitrada por Ley formal (37).

Contrastando el criterio sustantivo y el formal, y repitiendo las mismas consideraciones a que llegábamos al hablar del problema de la distinción entre infracción y delito, resulta de mayor eficacia práctica el segundo de estos criterios, sin olvidar, por supuesto, que los índices de diferenciación formal obedecen a criterios de separación sustancial, aunque aquéllos sean mucho más claros y rotundos que éstos.

---

(37) Cfr. artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957.

2.º *Sanciones administrativas y sanciones disciplinarias.*

Si, en rigor, las sanciones administrativas y las disciplinarias son impuestas por la misma Administración, no existiendo diferencias orgánicas como ocurre en el caso de las penas, «la potestad sancionadora no puede confundirse con la potestad disciplinaria que la Administración puede utilizar respecto de determinados administrados sometidos a alguna especial relación de poder» (38). La razón de las diferencias entre sanción administrativa *strictu sensu* y sanción disciplinaria ha sido expuesta sucintamente al distinguir las infracciones y las faltas disciplinarias, y a ese lugar nos remitimos.

3.º *Sanciones administrativas y sanciones gubernativas.*

Las distinciones entre sanción administrativa laboral y sanción gubernativa siguen los mismos cauces que las ya vistas entre sanción administrativa y pena.

- a) Sustancialmente, no parece que existan fundamentales diferencias entre la sanción administrativa y la gubernativa; el doble fundamento de prevención y represión aparece en una y otra, y sólo se encuentra un indicio firme de separación en la finalidad que una y otra persiguen. En efecto, mientras que la sanción impuesta por la autoridad laboral tiene como fin la represión de las infracciones del Ordenamiento laboral, y supone el ejercicio de un poder de policía especial, la sanción gubernativa se dirige a la represión de las infracciones que, genéricamente, suponen una alteración, o un peligro de alteración, del orden y seguridad públicos. En este sentido, las sanciones gubernativas se imponen como consecuencia del ejercicio de un poder de policía general.

La Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959, y el Decreto sobre atribuciones de los Gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958, suministran criterios definidores del mayor interés para la materia que estamos tratando. Así, las sanciones gubernativas castigan los actos contrarios al orden público, entendiéndose por tales los que perturban el ejercicio de los derechos reconocidos por el Fuero de los Españoles y demás Leyes Fundamentales, los que atenten contra la unidad nacional, los que alteren la seguridad pú-

---

(38) GARRIDO FALLA, *Los medios de la Policía*, cit., págs. 37 y sigs.

blica, los que signifiquen tumulto, manifestaciones, subversiones, atentados contra la salubridad y cualesquiera otros semejantes (artículo 2.º de la Ley de Orden Público). Materialmente, pues, se delimita con precisión suficiente el ámbito sancionador de la autoridad gubernativa (39).

El contenido de la sanción no presenta, sin embargo, diferencia sensible, según la imponga la autoridad laboral o la gubernativa: la sanción gubernativa típica es también la multa, cuyo importe se gradúa atendiendo a la gravedad del hecho, a los antecedentes del infractor y a su solvencia económica (art. 20 de la Ley de Orden Público). Si acaso, puede encontrarse en la sanción gubernativa una intención afflictiva superior a la de la sanción administrativa; así, en ocasiones, junto a la sanción pecuniaria, la autoridad gubernativa puede imponer sanciones de privación de libertad.

- b) Formalmente, y desde un punto de vista orgánico, aun siendo órganos de la Administración pública quienes imponen tanto las sanciones administrativas como las gubernativas, en el primer caso se trata de órganos de la Administración laboral, y en el segundo, de autoridades gubernativas nacionales (Ministro de la Gobernación, Director General de Seguridad), provinciales (Gobernadores civiles) y municipales (Alcaldes) (arts. 3.º, 4.º y 5.º de la Ley de Orden Público).

La diferencia de órganos administrativos sancionadores se traduce también en una diversidad de procedimientos. Mientras que el laboral sigue, en esencia, los trámites del Decreto de 2 de junio de 1960, el gubernativo sigue, también básicamente, la tramitación prevista en el artículo 20 y siguientes de la Ley de Orden Público.

#### 4.º Sanciones administrativas y sanciones judiciales (no penales).

Con independencia de las facultades correctivas que la autoridad judicial laboral (Magistrados de Trabajo y Tribunal Central) posee en materia disciplinaria y de policía de estrados (40), los Magistrados pueden

(39) El artículo 23, a), del Decreto de 10 de octubre de 1958 completa esta delimitación al declarar que es competencia de los Gobernadores civiles «mantener el orden público proteger las personas y sus bienes, sancionando los actos que vengán en detrimento de aquél o atenten contra la moral o la disciplina de las costumbres, así como también las faltas en que por hechos socialmente reprobables incurriese cualquier persona, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales o autoridades de otra jurisdicción».

(40) Artículos 69 y 70 del vigente Texto Refundido de Procedimiento Laboral (Decreto de 21 de abril de 1966).

imponer sanciones; así, cuando estimen que los litigantes (en su caso, y a los efectos de este estudio, el empresario) obraron «con mala fe o temeridad notoria» (41). Tanto por su finalidad como por la autoridad que la impone, como por el procedimiento de imposición (estas multas se determinan en la sentencia), la configuración de las sanciones judiciales permite una neta separación respecto de las administrativas *strictu sensu*.

### B) *El contenido de la sanción administrativa.*

A la tarea de delimitar, frente a figuras de contorno afín, la naturaleza de la sanción administrativa, debe suceder la de precisar su contenido; determinar, en suma, las concretas medidas punitivas en que tales sanciones se resuelven.

Genéricamente, toda sanción —administrativa o no— tiene un sentido aflictivo. En el caso de la sanción administrativa, y concretamente, de la sanción laboral, este sentido punitivo se encauza a través de dos tipos bien diferenciados de medidas: las de carácter estrictamente patrimonial (multas) y las que, aun teniendo indudables y graves consecuencias patrimoniales, escapan al marco de la multa.

#### 1.º *La multa.*

La multa es la sanción administrativa típica, en materia laboral como en cualquier otra. La enumeración de los preceptos sancionadores de Derecho del Trabajo que señalan este tipo de sanciones resultaría interminable; desde el artículo 17 de la Ley de Jornada de la Dependencia Mercantil, de 4 de julio de 1918, hasta el artículo 2.º del Decreto de 2 de junio de 1960, pasando, entre otros muchos preceptos, por el artículo 18 de la Ley de Jornada Máxima Legal, de 1931; por el artículo 2.º del Reglamento General de Seguridad e Higiene, de 1940, y por el artículo 11 de la Ley de Descanso Dominical, de 1940, se encuentran muy numerosas normas relativas a multas. Incidentalmente debe decirse, siquiera sea como

---

(41) Artículo 94 del T. R. P. L. Por otra parte, en algún precepto de nuestra legislación laboral se prevé la posibilidad de sanciones judiciales; así ocurre con el artículo 75, 3, de la Ley de Contrato de Trabajo, según la interpretación que de él ha hecho la doctrina; y así ocurre con la imposición judicial del recargo en las indemnizaciones debidas por accidente de trabajo ocurrido por falta de medidas de seguridad. Cfr. ALONSO OLEA, *Derechos irrenunciables y principio de congruencia*, separata del «Anuario de Derecho Civil», Madrid, 1962, págs. 315 y sigs., y MONTOYA MELGAR, *Sanción e indemnización: el recargo de las indemnizaciones por accidente de trabajo*, en «Estudios Homenaje al Profesor GIMÉNEZ FERNÁNDEZ» (Universidad de Sevilla).

anticipación al examen de las distintas sanciones concretas, que todo precepto sancionador determina un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa, entre los que se mueve y decide la discrecionalidad de la Administración.

Como principio jurídico aplicable con carácter general a la materia de las multas administrativas, ha de decirse que el importe de éstas no debe superar el límite máximo fijado a las faltas penales. Este principio se recoge, en nuestro Derecho, en el artículo 603 del vigente Código penal (42).

La ingerencia de las instituciones jurídico-penales en la configuración de la multa administrativa se refleja también —además de en la recepción del principio de legalidad, de cuyo estudio nos ocuparemos al tratar de la declaración de la responsabilidad— en la existencia de una elemental teoría positiva de las circunstancias agravantes y atenuantes en el Derecho administrativo del trabajo. Esta teoría se contiene en el precepto sancionador básico de todo nuestro Ordenamiento laboral: el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo, de 21 de diciembre de 1943, a cuyo literal tenor «cuando las circunstancias y ejemplaridad de los casos así lo aconsejen, podrá repetirse la sanción determinada por las distintas Leyes, tantas veces como sea el número de trabajadores afectados por la infracción». Reglas similares se encuentran, como ha de verse en breve, en otros muchos preceptos laborales.

Un caso de circunstancia agravante sobre el que se insiste incansablemente en las normas sancionadoras de Derecho del Trabajo, es el de la reincidencia en la infracción. La normal consecuencia de la falta reincidente es la duplicación de la multa. La apreciación de la reincidencia, sin embargo, difiere de unos a otros preceptos sancionadores, pudiendo distinguirse dos sistemas: aquel en el que la reincidencia se entiende cumplida por el puro hecho de la repetición de la infracción, y aquel en el que se exige que el hecho reincidente se produzca dentro de un determinado plazo, a computar desde la anterior falta sancionada. La Ley de Jornada Máxima y la de Descanso Dominical ofrecen en sus preceptos sancionadores ejemplos de uno y otro sistemas. Así, mientras que la Ley de Jornada dispone que «la primera reincidencia se penará con multa doble a la que se hubiera impuesto a la anterior infracción, y en las nuevas reincidencias se irá doblando la cantidad» (art. 18 de la Ley de 9 de septiembre de 1931), sin fijar ningún plazo para la apreciación de la reincidencia, la Ley de

---

(42) Tal limitación en la cuantía de las sanciones no rige —según puntualiza el propio artículo 603— cuando una Ley autoriza a la Administración a imponer en sus reglamentos u ordenanzas sanciones superiores a las que corresponden a las faltas tipificadas en el Código Penal.

Descanso Dominical determina que «toda reincidencia *dentro del plazo de un año* se castigará con sanción equivalente al doble de la impuesta por la anterior infracción» (art. 11 de la Ley de 13 de julio de 1940).

2.º *Otras medidas sancionadoras.*

El poder sancionador de la Administración laboral no se agota en la simple imposición de penas pecuniarias o multas. Aun siendo éstas, con mucho, las más características sanciones administrativas laborales, existen junto a ellas sanciones de contenido distinto.

Así ocurre, por citar varios casos expresivos, con las sanciones consistentes en la intervención temporal de la empresa por funcionarios de la Administración laboral (43), en la remoción de los órganos directivos o gestores de la empresa o, por último, en el cierre temporal o definitivo del centro de trabajo (44).

Una sanción de muy especial carácter es el llamado «recargo de mora» con que se gravan las liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social ingresadas fuera de plazo.

C) *Concurrencia de responsabilidades y sanciones.*

El tema de la posible compatibilidad entre responsabilidades —y sanciones— administrativas y de otra índole (civiles, penales, gubernativas), que tantos problemas plantea teóricamente, está resuelto, por lo que a la materia laboral se refiere, de un modo terminante en el Derecho positivo. Sin ningún género de dudas, en esta materia se admite el *bis in idem*, tan combatido por importantes sectores de la doctrina, de donde resulta que en caso de concurrencia de responsabilidades, cada una se hace efectiva por separado y es objeto de una sanción individualizada. De aquí que, por la comisión de un mismo y único acto antijurídico, su autor pueda verse constreñido a sufrir, simultáneamente, penas judiciales, sanciones administrativas y sanciones gubernativas, sin perjuicio, por supuesto, de las responsabilidades civiles autónomas y *ex delicto* derivadas del acto.

---

(43) Cfr. artículo 47 del Decreto de 4 de junio de 1959, que preveía para infracciones graves en materia de Seguridad Social, «la designación de un Interventor del Instituto Nacional de Previsión encargado de defender los intereses de la Seguridad Social en la empresa». Tal intervención no aparece, por ahora, prevista en la nueva legislación de Seguridad Social.

(44) Cfr. artículo 69 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo, de 21 de diciembre de 1943.



La posibilidad de concurrencia de responsabilidades se afirma en el artículo 603, párrafo segundo, del Código penal —cuyas disposiciones sancionadoras sobre las faltas «no excluyen ni limitan las atribuciones que por las Leyes municipales o cualesquiera otras especiales competen a los funcionarios de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en que su represión les esté encomendada por las mismas Leyes»— y, con expresa referencia a las infracciones laborales, en el artículo 71 del Reglamento de Delegaciones: «las sanciones impuestas por incumplimiento de las Leyes protectoras del trabajo, seguridad social y migración, son independientes de la responsabilidad civil o criminal que en cada caso proceda».

La compatibilidad de sanciones y responsabilidades, en nuestro Ordenamiento laboral, se reitera de manera expresa en algunos de sus preceptos sancionadores. El artículo 19 de la Ley de Jornada de la Dependencia Mercantil, de 4 de julio de 1918, determina las sanciones que corresponden a las infracciones de sus preceptos, añadiendo que tales sanciones se imponen «sin perjuicio de lo que dispone el Código penal». El artículo 18 de la Ley de Jornada Máxima, de 9 de septiembre de 1931, impone asimismo sanciones administrativas «sin perjuicio de las demás penalidades legales que sean de aplicación». El artículo 2.º del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 31 de enero de 1940, incluye además la responsabilidad civil, en cuanto a su posible concurrencia con la administrativa, imponiendo sanciones «independientemente, en todo caso, de la responsabilidad civil o criminal que proceda».

En tal compatibilidad se pone de manifiesto la autonomía y particularismo de cada autoridad sancionadora; más aún: tal compatibilidad parece ser la lógica consecuencia de una aplicación rigurosamente formal del Derecho, puesto que un mismo hecho es penado, en atención a las diversas significaciones antijurídicas que asume simultáneamente. De este modo queda a salvo lo que CARNELUTTI llama la «geometría del Derecho», su perfección formal. Lo que no parece tan seguro es que con el vigente sistema de concurrencia de sanciones penales y administrativas no resulte excesivo el rigor de la Ley para con el infractor. Por supuesto, queda a salvo en todo caso la concurrencia entre sanciones administrativas e indemnizaciones civiles; estas últimas atienden a la reparación de derechos subjetivos violados, y deben seguir un cauce absolutamente independiente

del de las penas y sanciones impuestas por el Poder público como consecuencia de la transgresión del Derecho objetivo (45).

V.—EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL EMPRESARIO.

El problema de la extensión de la responsabilidad del empresario frente a la Administración laboral se desglosa en estas dos cuestiones: de qué responde el empresario y cómo responde; o lo que es igual, qué tipo de incumplimientos dan lugar al nacimiento de una responsabilidad administrativa empresarial, y cómo se ve constreñido el empresario infractor por las normas sancionadoras con que el Ordenamiento jurídico vela por su conservación e integridad.

El análisis conjunto de las infracciones y sanciones que el empresario puede realizar y soportar, respectivamente, se inicia seguidamente, de acuerdo con los grandes grupos descritos al hablar del alcance material de la infracción, con lo que se franquea el umbral de una de las más casuísticas y pormenorizadas parcelas de ese «mundo del Derecho, humilde y analítico» —según la expresión afortunada de GARCÍA DE ENTERRÍA (46)—, «no obstante ser obvia su efectividad social».

A) *Responsabilidad por infracción de las normas sobre colocación.*

En materia de colocación, la Ley de 10 de febrero de 1943 y su Reglamento, de 9 de julio de 1959, imponen una serie de deberes al empresario —que giran en torno a la obligación esencial de solicitar sus trabajadores a través de las Oficinas de Colocación— de cuya infracción nace la consiguiente responsabilidad administrativa.

La expresión legal de este deber viene dada por el artículo 53 del Reglamento de Colocación, a cuyo tenor «los empresarios están obligados a solicitar de la Oficina que corresponda a su residencia y encuadramiento los trabajadores que precisen para el desarrollo de sus actividades». Las concretas infracciones a que el incumplimiento de este genérico deber puede dar lugar vienen, a su vez, recogidas en el artículo 108 del Reglamento,

---

(45) Sobre el tema de la compatibilidad de sanciones se pronuncian numerosos Decretos de competencias, referidos unas veces a cuestiones de competencia y otras a conflictos de atribuciones. Cfr., en este sentido, los Decretos de competencias de 9 de enero de 1958, 10 de abril de 1958 y 20 de noviembre de 1958.

(46) GARCÍA DE ENTERRÍA, Prólogo a la traducción española de *Tópica y jurisprudencia*, de WIEHWEG, Madrid, 1964, pág. 17.

que considera hechos sancionables la negativa a suministrar los datos requeridos y a formalizar los documentos exigibles, la falsedad en los mismos, la ocultación de datos, el retraso en su remisión, etc.

Las infracciones en esta materia se sancionan con multas de hasta 1.000 pesetas, de acuerdo con el artículo 109 del Reglamento, en relación con el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones. La facultad sancionadora corresponde a los Delegados provinciales, y, en su caso, al Director General de Empleo.

Con independencia de las normas de carácter general que sobre colocación contienen la Ley y el Reglamento, en las distintas Reglamentaciones de Trabajo se encuentran reglas conexas con la materia. Así ocurre con la determinación de los sistemas de ingresos, con la fijación de porcentajes de categorías o funciones en las plantillas, y con los sistemas de ascensos y de provisión de vacantes. Las infracciones de estas normas reglamentarias se sancionan, como es sabido, de acuerdo con los preceptos punitivos contenidos en las correspondientes Reglamentaciones.

*B) Responsabilidad por infracción de las normas sobre contratación laboral.*

La legislación laboral —básicamente, el texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo— impone al empresario unos deberes inderogables, como fijados por preceptos de Derecho necesario, en materia de contratación. Estos deberes legales se refieren en esencia a la observancia de ciertas condiciones del trabajador —edad, sexo, estado familiar— y de ciertos requisitos formales —documentación de determinados contratos de trabajo—.

Las posibles infracciones de las normas sobre contratación laboral pueden distribuirse en dos grupos: infracciones en materia de contratación general e infracciones en materia de contratación especial.

Las primeras suponen incumplimientos respecto de la edad mínima del trabajador, bien por contratar el empresario a menores de catorce años, infringiendo los artículos 11 y 171 de la Ley de Contrato de Trabajo, bien por celebrar contratos de trabajo con mayores de catorce años y menores de dieciocho que carezcan de la autorización exigida por la Ley (artículo 11, c, de la L. C. T.), bien por contratar con menores de dieciocho años no provistos de la documentación (permiso paterno, certificado del Registro Civil acreditativo de la edad del menor, y certificado médico), exigida por el artículo 178 de la L. C. T.

Dentro de estas infracciones deben incluirse las relativas a la contratación laboral de mujeres casadas; el sexo, unido al estado familiar, determina la obligación de la mujer —cuyo cumplimiento debe comprobar el empresario— de proveerse de autorización marital escrita, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 22 de julio de 1961.

Las infracciones en materia de contratación especial constituyen transgresiones jurídicas relativas a mandatos legales sobre celebración de contratos especiales de trabajo, tales como el de aprendizaje y el de embarco. Así, la Ley de Contrato de Trabajo establece prohibiciones de contratación muy minuciosas, relativas a la edad del aprendiz (arts. 134 y ss.), y el texto articulado y Reglamentación de la Marina Mercante, ambos de 23 de diciembre de 1952, fijan cuidadosamente los requisitos de contratación del personal correspondiente (arts. 60, 71 y 55 de la Reglamentación).

Un gran número de infracciones en materia de contratación dejan de ser transgresiones del Derecho material, para quedar reducidas a simples defectos formales, que, aparte de su repercusión sobre la eficacia del contrato, hacen incurrir al empresario en responsabilidad. Así ocurre con el incumplimiento del deber de documentar por escrito el contrato de grupo (art. 14 L. C. T.), con la infracción del deber de formalizar por escrito los contratos de trabajo celebrados por concesionarios de obras o servicios públicos (art. 23 L. C. T.), o con la infracción del deber de formalizar por escrito y cuadruplicado el contrato de aprendizaje (art. 144 L. C. T.).

Todas estas infracciones se sancionan, de acuerdo con el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones de Trabajo, con multas de 25 a 1.000 pesetas.

C) *Responsabilidad por infracción de las normas sobre obligaciones contractuales mínimas del empresario.*

Los deberes fundamentales que el empresario asume frente al trabajador contractualmente vienen ya expresados con carácter previo en la Ley. Son así, al tiempo, deberes *ex lege* y *ex contractu*; lo primero, porque la Ley impone su observancia («el empresario está obligado —dice, por ejemplo, el artículo 75, 1.º, de la L. C. T.— a remunerar la prestación de servicios y de obras que se le hicieran por el contrato de trabajo»); lo segundo, porque es el propio contrato la fuente próxima, concreta, de la obligación.

De esta distinción entre obligación legal y obligación contractual (47), deriva una correlativa separación de tratamientos sancionadores. Mientras que el quebrantamiento de la obligación contractual da lugar a una responsabilidad indemnizatoria (48), la infracción del deber legal —deber jurídico-público y no privado— hace nacer la responsabilidad administrativa del empresario, realizable por la vía de la sanción.

Mientras que la exigencia de responsabilidad por infracción de las normas sobre contratación tiene su fundamento en la protección de los trabajadores y en el mantenimiento de unas garantías formales eficaces, las sanciones impuestas por infracción de las normas sobre obligaciones contractuales se basan en la necesidad de limitar la autonomía de la voluntad empresarial, ajustándola al cumplimiento de unos deberes mínimos.

Estas normas están contenidas en la Ley de Contrato de Trabajo, y se refieren tanto a los deberes de naturaleza patrimonial como a aquellos otros a los que la doctrina viene llamando «deberes éticos» (49).

Los deberes patrimoniales del empresario, cuyo incumplimiento le hace incurrir en responsabilidad administrativa (aparte, claro está, de la indemnizatoria frente al trabajador acreedor) giran en torno a la obligación salarial; el empresario debe satisfacer el salario (art. 75, 1.º, L. C. T.), ajustándose a los mínimos vigentes, sean fijados con carácter general, como ocurre con el Decreto de 10 de septiembre de 1966, o con carácter profesional, en Reglamentaciones o Convenios. Al mismo tiempo, el pago del salario ha de ser puntual (art. 75, 3.º, L. C. T.), y el numerario ha de pagarse en moneda de curso legal (art. 54 L. C. T.). Por último, el empresario ha de observar los preceptos contenidos en el propio artículo 54 de la Ley de Contrato de Trabajo sobre tiempo y lugar del pago. Este se hará al terminar el trabajo o su contrato, o periódicamente, sin que en este caso los plazos puedan exceder de los fijados en la Reglamentación aplicable, y nunca de un mes. El pago debe hacerse además dentro de la jornada o inmediatamente después de terminada ésta, y siempre en el centro de trabajo.

(47) MESSINEO, op. cit., págs. 27 y sigs., y MAZEAUD, *Lecciones de Derecho Civil*, Parte primera, vol. I, trad. esp., Buenos Aires, 1950, pág. 505.

(48) La bibliografía sobre el tema, puntualmente recogida por RIVERO LAMAS en su artículo *Indemnización (Derecho Laboral)*, en la «Nueva Enciclopedia Seix», es abrumadora en cuanto a su número. Pueden citarse, como obras de alcance general, el clásico *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, de MAZEAUD (París, 1957); la obra de CUPIS, *Il danno, Teoria generale della responsabilità civile*. Milán, 1946, y la de MONTEL, *Problemas de la responsabilidad y del daño*, trad. esp., Alcoy, 1955.

(49) PÉREZ BOTIJA, Curso, cit., págs. 180 y sigs.; DE LA VILLA, *Los deberes éticos en el contrato de trabajo*, en «Rev. Der. Trab.» núms. 38 y 39.

Dentro de los deberes patrimoniales del empresario es preciso, en fin, incluir los derivados de la igualdad de condiciones retributivas entre la mujer y el varón introducida en nuestro Derecho por la Ley de 22 de julio de 1961 y el Decreto de 1 de febrero de 1962.

Los deberes extrapatrimoniales se resumen en el deber de trato digno al trabajador (art. 75, 6, L. C. T.) y en el de ocupación efectiva (artículo 75, 2) como más significativos.

Las sanciones que corresponden a la infracción de estos preceptos se encuentran también reguladas, a falta de norma sancionadora expresa, en el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones, haciéndose consistir en multas de 25 a 1.000 pesetas.

#### D) *Responsabilidad por infracción de las normas sobre tiempos de trabajo.*

El tiempo diario, semanal y anual de la prestación de trabajo viene cuidadosamente regulado —con carácter general y mínimo, y, como tal, mejorable— en diversas normas: la Ley de Contrato de Trabajo, la Ley de Jornada Máxima Legal y la Ley y Reglamento de Descanso Dominical. Una regulación más particularizada y beneficiosa para el trabajador es la que han ido estableciendo las Reglamentaciones y Convenios Colectivos. Todas estas normas son inderogables, o, si se quiere, inmodificables *in peius*; todo pacto entre empresario y trabajador tiene que, forzosamente, respetarlas o mejorarlas.

Sobre el fundamento de esta regulación —y, traslativamente, de la responsabilidad en que incurre el empresario al infringirla— muy pocas palabras han de decirse en este lugar; solamente que la limitación de la jornada y la fijación de descansos semanales y anuales se basan en la existencia de unas necesidades fisiológicas —el reposo— y unas necesidades psicológicas —el ocio y sus varias formas de aplicación—, que forzosamente han de ser atendidas de modo imperativo por el Derecho (50).

Las infracciones que en esta materia motivan la responsabilidad empresarial pueden agruparse bajo tres principales rúbricas: 1.º Incumplimiento del deber de respetar los límites de la jornada máxima legal; 2.º Incumplimiento del deber de conceder un descanso semanal al trabajador; 3.º Incumplimiento del deber de conceder vacaciones anuales.

---

(50) ALONSO OLEA, *Introducción...*, cit., pág. 88.

- a) *Infracción de las normas sobre jornada máxima legal*: La Ley de Jornada Máxima Legal, de 9 de septiembre de 1931, impone la prohibición de trabajar jornadas superiores a ocho horas, como regla general (art. 1.º). Junto a esta prohibición fundamental, la Ley determina muy minuciosas reglas sobre tiempos de trabajo: así, prohíbe la realización de horas extraordinarias sin autorización de la Delegación de Trabajo (art. 4.º), prohíbe que los menores de dieciséis años trabajen horas extraordinarias (art. 7.º), y que los trabajadores sean ocupados fuera de las horas marcadas en el Cuadro horario (art. 17), entre otras muchas prescripciones de imposible repetición en este momento. Por otra parte, la Ley establece numerosos deberes legales en materia de jornada, con relación a actividades laborales específicas: agricultura y ganadería, minas, salinas y canteras, tejares, metalurgia, ferrocarriles, transportes y acarreos, etc.

La jornada de la dependencia mercantil se rige por una legislación especial (Ley de 4 de julio de 1918 y Reglamento de 16 de octubre de 1918), en la que se establecen normas sobre horario de apertura y cierre de los establecimientos, así como reglas sobre la jornada de determinados trabajadores (recadistas, repartidores, etcétera).

El régimen sancionador por infracción de las normas de la Ley de Jornada Máxima se contiene en su artículo 18, que fija multas de 25 a 250 pesetas, estableciendo la duplicación de la pena en el supuesto de reincidencia. En materia de jornada en minas, salinas y canteras (capítulo III de la Ley) las sanciones son más enérgicas: oscilan entre 50 y 2.500 pesetas (art. 45). Por su parte, la Ley de Jornada de la Dependencia Mercantil fija sanciones (multas) de 25 a 250 pesetas (art. 19); su Reglamento incluye entre las posibles sanciones el cierre del establecimiento (art. 70).

- b) *Infracción de las normas sobre descanso semanal*: Tanto la Ley de 13 de junio de 1940 sobre Descanso Dominical como su Reglamento de 25 de enero de 1941 imponen al empresario rigurosos deberes jurídico-públicos, de cuyo incumplimiento se deriva la correspondiente responsabilidad administrativa.

Las fundamentales infracciones que pueden darse en esta materia derivan de la realización de trabajos no exceptuados en domingo o fiestas oficiales (art. 1.º de la Ley). El Reglamento suministra la regulación de determinadas industrias (pesca, hospedaje, farma-

cias, etc.), modalizando en cada supuesto las obligaciones del titular de la empresa.

Las infracciones en materia de descanso semanal son castigadas «con multa de 25 a 250 pesetas por obrero ocupado indebidamente en domingo, aplicable según la importancia de la empresa y la ejemplaridad del caso» (art. 11 de la Ley). «Toda reincidencia dentro del plazo de un año —añade el mismo artículo— se castigará con sanción equivalente al doble de la impuesta por la anterior infracción».

- c) *Infracción de las normas sobre descanso anual*: El deber legal de conceder vacaciones anuales se exige al empresario con relación a sus trabajadores en el artículo 35 de la Ley de Contrato de Trabajo («el trabajador tendrá derecho a un permiso anual retribuido, al menos de siete días laborables ininterrumpidos, o de mayor duración si así lo estableciere su Reglamentación de trabajo»). El incumplimiento de este deber es sancionado, de acuerdo con el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones, con multa de 25 a 1.000 pesetas.

E) *Responsabilidad por infracción de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo.*

La infracción de las normas de seguridad e higiene —dicho en otros términos, la violación de los deberes jurídico-públicos fijados en esas normas— determina el nacimiento de la responsabilidad empresarial, en los términos previstos por una copiosísima legislación que va desde el Reglamento General de Seguridad e Higiene, de 31 de enero de 1940, hasta los preceptos dedicados a la materia en las Reglamentaciones de Trabajo, pasando por una muy varia y compleja serie de disposiciones, de las que debe destacarse el Decreto de 26 de julio de 1957, sobre trabajos prohibidos a menores y mujeres; la Orden de 2 de junio de 1960, sobre trabajo nocturno de mujeres y menores; la Orden de 21 de septiembre de 1944, sobre constitución de Comités de Seguridad e Higiene; las normas sobre la materia contenidas en la L. C. T.; el artículo 35 del Reglamento de Delegaciones (sobre autorización de apertura de establecimientos), etc.

La importancia de la política de seguridad en el trabajo en la emergencia y evolución del Derecho del Trabajo, tanto en sus instituciones jurídicas como en su articulación organizativa, es de primer orden. Por una parte, las primeras normas laborales van referidas a materias de seguri-



dad e higiene, incluyendo entre ellas *lato sensu* las dirigidas a la protección de mujeres y menores; por otra, son precisamente estas materias las que han dado lugar al nacimiento del instrumento básico de toda Administración laboral: la Inspección de Trabajo.

Las normas de seguridad e higiene, admitiendo cada vez más rotundamente la presunción de que el empresario controla las condiciones en que se desenvuelve el trabajo, incluidas por supuesto las de seguridad, persiguen «la imposición de obligaciones basadas en esta posibilidad de control, de forma que disminuya la peligrosidad, la toxicidad y la penosidad del trabajo» (51). El carácter jurídico-público de los deberes, que en materia de seguridad e higiene, recaen sobre el empresario, se explica en atención al bien protegido —la integridad física del trabajador (52)—, cuya tutela se refuerza mediante la instauración de un riguroso y completo sistema de responsabilidades y sanciones.

La enumeración de todos y cada uno de los preceptos cuya violación determina la responsabilidad administrativa del empresario en esta materia, parece que debe substituirse por un breve esquema en que queden recogidos los de mayor significación.

- a) El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, norma básica en la materia que nos ocupa, contiene las «prescripciones elementales y mínimas» —así lo dice su Preámbulo— para «proteger al trabajador contra los riesgos propios de su profesión, que ponen en peligro su salud y su vida».

Tanto en el Preámbulo como en la parte dispositiva del Reglamento queda patente el carácter público de las obligaciones que, en materia de seguridad e higiene, pesan sobre el empresario: «El velar por la seguridad e higiene del trabajo... es función que el Estado no puede olvidar», según puntualiza la propia Exposición de Motivos del texto legal.

El Reglamento determina sucesivamente las condiciones generales de los ambientes y locales de trabajo (dimensiones, condiciones del pavimento, ventilación, temperatura, iluminación, etc.), de los motores, transmisiones y máquinas (calderas, dispositivos de arranque y parada, correas y engranajes, etc.), de las máquinas, aparatos e instalaciones eléctricas (generadores y transformadores, con-

(51) ALONSO OLEA, *op. cit.*, pág. 89.

(52) SMURAGLIA, *La sicurezza...*, *cit.*, pág. 8. Sobre el tema, PÉREZ BOTIJA, *La protección material del trabajo como instituto de seguridad social y como deber contractual*, en «Rev. Esp. de Seg. Soc.», 1948, núm. 9, págs. 1757 y sigs.

ductores, etc.); de los trabajos peligrosos (por desprendimiento de gases o vapores nocivos, por ruidos y vibraciones, por elevada temperatura, etc.); de los aparatos elevadores (montacargas, grúas, etcétera); de la prevención y extinción de incendios y de la protección del personal.

Los incumplimientos patronales de todas estas materias son sancionados, de acuerdo con el artículo 2.º del Reglamento, con multas de 25 a 250 pesetas, que se duplican en caso de reincidencia, y que se aplican en su grado máximo «cuando, a juicio de la Inspección, pudieran ser gravísimos los accidentes derivados de la inobservancia del Reglamento» (53).

- b) El Decreto de 26 de julio de 1957 determina los trabajos en que no pueden ser ocupados menores y mujeres. Mientras que el Reglamento General de Seguridad e Higiene emplea la fórmula de la imposición de deberes positivos (v. gr., «los lugares que dentro del local ofrezcan mayor peligro de accidente deberán estar especialmente iluminados», según ordena el artículo 17 del citado Reglamento), el Decreto de 1957 impone abstenciones, por la vía de la prohibición. Por supuesto, y de acuerdo con los principios generales de la responsabilidad administrativa, tales prohibiciones obligan al empresario frente a la Administración, y de su infracción se deriva el nacimiento de una responsabilidad jurídico-pública, sin perjuicio de otras de diversa naturaleza.

Las prohibiciones que establece el Decreto de 26 de julio de 1957 se distribuyen en dos grandes grupos:

— Prohibiciones relativas a los varones menores de dieciocho años y a las mujeres de cualquier edad.

— Prohibiciones relativas a los varones menores de dieciocho años y a las mujeres menores de veintiuno.

Respecto del primer grupo, quedan prohibidos todos los «trabajos que resulten inadecuados para la salud de estos trabajadores

---

(53) Sobre el tema, LEGA, *Introduzione al Diritto Prevenzionistico*, Milán, 1965. En nuestra doctrina, los más relevantes estudios sobre la materia se deben a PÉREZ BOTIJA y María PALANCA (La prevención de los accidentes de trabajo por los modernos medios psicológicos, gráficos y mecánicos, Premio Marvá, 1933, Madrid, 1934; *Nuevas normas sobre prevención de accidentes. La prevención coactiva*, en «Rev. Der. Trab.», 1963, número 55, págs. 8 y sigs.). Aparte de estas dos obras en colaboración, cfr. los estudios de María PALANCA, *La prevención de accidentes de trabajo en los modernos sistemas de Seguridad Social*, en «Bol. Inform. del I. N. P.», 1944, núm. 12, págs. 1533 y sigs.; y *La prevención de accidentes de trabajo en la jurisprudencia*, en «Rev. Der. Trab.», 1954, número 3, págs. 47 y sigs.

(varones menores de dieciocho años y mujeres cualquiera que sea su edad), por implicar excesivo esfuerzo físico o ser perjudiciales a sus circunstancias personales» (art. 1.º, e), y, expresamente, los trabajos de limpieza o reparación de máquinas en marcha de carácter peligroso, el manejo de prensas, guillotinas y demás máquinas que ofrezcan peligro de accidente, los trabajos realizados a más de cuatro metros de altura, y todos los trabajos realizados en actividades o industrias peligrosas, que el propio Decreto lista en una relación anexa a su parte dispositiva, integrada por veinticuatro grupos de actividades prohibidas. Igualmente prohibidos se encuentran los trabajos de transporte o arrastre, en los términos previstos en el artículo 1.º, f), del Decreto.

Con relación al segundo grupo —trabajo de varones menores de dieciocho años y mujeres menores de veintiuno—, el Decreto incluye una segunda relación anexa de prohibiciones, determinando la actividad prohibida, el motivo de la prohibición y, en su caso, las condiciones particulares de la prohibición.

- c) Aparte de las infracciones, y consiguientes sanciones, en que el empresario puede incurrir en las materias básicas de seguridad e higiene a las que se acaba de hacer referencia, existen muy numerosos preceptos cuya violación provoca la responsabilidad empresarial. Estos preceptos van referidos a cuestiones sumamente particularizadas —así, la Orden de 25 de agosto de 1940, sobre iluminación de centros de trabajo, o la Orden de 10 de julio de 1962, sobre trabajos radiactivos— o a cuestiones indirectamente relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo —así, el Decreto de 2 de abril de 1960, sobre el trabajo nocturno de mujeres y menores, y el Decreto de 15 de agosto de 1927, reglamentado en 6 de septiembre de 1927, sobre descanso nocturno de la mujer—.

Determinadas actividades especialmente peligrosas —característicamente, la de construcción— poseen Reglamentos especiales de seguridad e higiene (54). El cuadro de preceptos imperativos y sancionadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo debe completarse con la referencia a las reglas contenidas en las Reglamentaciones de Trabajo y Reglamentos de Régimen Interior.

---

(54) Cfr. el Reglamento General de Seguridad en la Construcción, de 20 de mayo de 1952, y el Reglamento de Seguridad e Higiene para los trabajos realizados en cajones de aire comprimido, de 20 de enero de 1956.

*F) Responsabilidad por infracción de las normas sobre ordenación social de la empresa.*

Bajo la rúbrica de «normas de ordenación social de la empresa» deben entenderse todos los preceptos que, directa o mediatamente, se refieren a las instituciones y servicios constituidos en el seno de las empresas con el fin de procurar tanto la participación del personal en la gestión de la empresa como su acceso a determinados beneficios sociales (viviendas, economatos, comedores, servicios de capacitación, etc.).

Las más importantes de estas normas son seguramente las relativas a Jurados de Empresa (Decreto de 18 de agosto de 1947 y Reglamento de 11 de septiembre de 1953), a Reglamentos de Régimen Interior (artículo 21, 1.º, de la L. C. T.; art. 15, 1.º, de la Ley de Reglamentaciones de Trabajo; Decreto de 12 de enero de 1961, y Orden de 6 de febrero de 1961), y a participación del personal en los Consejos de Administración de determinadas Sociedades (Ley de 21 de julio de 1962 y Decreto de 15 de julio de 1965).

- a) Con relación a la legislación de Jurados de Empresa, el empresario —en cuanto presidente del Jurado— es responsable administrativamente de los «actos que afecten al decoro y prestigio del Jurado», así como del «mal funcionamiento de éste» cuando «queden gravemente desatendidos los intereses materiales y morales que tienen obligación de defender», y, por último, del «abandono del cargo o ausencias injustificadas de las reuniones» o «de cualesquiera otras infracciones de lo establecido» en el Reglamento de Jurados (artículo 89 del Reglamento de 11 de septiembre de 1953). Tanto el procedimiento de imputación de responsabilidad como la cuantía de las sanciones revisten, en el caso que nos ocupa, una configuración singular; como requisito previo a la imposición de la sanción por la autoridad laboral se exige la instrucción de expedientes por la Organización Sindical, que puede proponer sanciones de hasta 50.000 pesetas.

Del mismo modo, «cuando la actuación de un Jurado o de alguno de sus miembros implique alteración de la armonía laboral» la Dirección General de Ordenación del Trabajo puede suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, correspondiendo al Ministro, oída la Organización Sindical, la facultad de decretar la remoción de uno o varios miembros del Jurado (del empresario, como presiden-

te, a lo que este estudio respecta) y la imposición de multas de hasta 100.000 pesetas al presidente del Jurado (siempre que este cargo sea asumido directamente por el empresario, también a lo que a este estudio importa) (art. 66 del Reglamento).

- b) Con relación a la legislación de Reglamentos de Régimen Interior, también existen preceptos terminantes —preceptos que, dicho sea incidentalmente, no aparecen en las normas sobre participación del personal en los Consejos de Administración de determinadas Sociedades— sobre la responsabilidad empresarial. «El incumplimiento por parte de las Empresas de lo establecido en el presente Decreto —dice el artículo 13 del Decreto de 12 de enero de 1961— será objeto de sanción, conforme a la legislación vigente en materia de infracción de normas sociales». Y el artículo 38, 3.º, de la Orden de 6 de febrero de 1961, puntualiza: «Las Inspecciones de Trabajo velarán por el cumplimiento de los preceptos de esta Orden, levantando, en caso de infracción de los mismos, la oportuna acta por transgresión de normas sociales». La cuantía de la sanción es la fijada en el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones.
- c) Iguales facultades de inspección y sanción corresponden a la autoridad laboral respecto de los empresarios infractores en materia de economatos, viviendas de trabajadores, capacitación laboral y cuestiones conexas. Las infracciones a la legislación sobre economatos (incumplimiento del deber de constituirlos, o constitución y organización irregulares) se sancionan, de acuerdo con el artículo 20 del Decreto de 21 de marzo de 1958 y el artículo 30 de la Orden de 14 de mayo de 1958, en relación con el 67 del Reglamento de Delegaciones, con multas de 25 a 1.000 pesetas. Las infracciones a la legislación sobre comedores (incumplimiento del deber de establecerlos, o establecimiento irregular) se sancionan con multas de 100 a 1.000 pesetas, de acuerdo con el artículo 7.º de la Orden de 30 de junio de 1938.
- d) Con independencia de estos deberes legales, y de las sanciones que corresponden a su incumplimiento, deben incluirse, entre las normas sobre la ordenación social de la empresa, las que obligan al empresario a adoptar las medidas oportunas sobre promoción cultural de sus trabajadores. En este sentido, el empresario tiene el deber de crear escuelas y organizar clases nocturnas para sus trabajadores analfabetos, según dispone el Decreto de 27 de mayo de 1955. La infracción de este deber se sanciona, de acuerdo con el artícu-

lo 67 del Reglamento de Delegaciones, con multas de 25 a 1.000 pesetas.

G) *Responsabilidad por infracción de las normas de Seguridad Social.*

La reforma de las instituciones de Seguridad Social, iniciada con la promulgación de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, ha supuesto una importante alteración en el régimen de infracciones y sanciones dominante en la materia.

- El precepto de aplicación genérica a toda infracción y sanción en materia de Seguridad Social está contenido en el artículo 60 del texto articulado I de la L. B. S. S. (21 de abril de 1966), cuya dicción se refiere a todo el sistema de la Seguridad Social. El citado precepto define en primer término las infracciones de la Seguridad Social («las acciones u omisiones que supongan incumplimiento de las obligaciones que impone la presente Ley y las que regulen los Regímenes Especiales, así como sus disposiciones de aplicación y desarrollo; igualmente lo serán las que dificulten u obstruyan la aplicación de los Regímenes que integran el referido sistema —alude al sistema de la Seguridad Social—, y las que tiendan a defraudarlos»). La determinación de los tipos de infracción, sujetos responsables, clase y cuantía de las sanciones y procedimiento especial para su imposición, queda remitida a la normativa de los Reglamentos generales, al tiempo que se hace constar que «en los Regímenes Especiales se seguirán, con las salvedades impuestas por las peculiaridades de cada uno de ellos, los criterios que inspiran la regulación de esta materia en el Régimen General» y que «en todo caso, la cuantía de las sanciones que se establezcan en los distintos Regímenes Especiales no podrán rebasar los límites mínimo y máximo que para el Reglamento General se señalan en el número 2 del artículo 193» (art. 60, 2, T. A. I.). Por último, el artículo 60, 3, del texto articulado I preceptúa que «la facultad para imponer sanciones corresponde al Ministerio de Trabajo, que la ejercerá a propuesta de la Inspección de Trabajo», norma que se conecta con la contenida en el artículo 4.º, 1, e) del propio texto articulado, a cuyo tenor corresponde al Ministerio de Trabajo «la inspección de la Seguridad Social a través del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo».

- La disciplina jurídica de las infracciones y sanciones en el Régimen General de la Seguridad Social viene contenida en el artículo 193 del texto articulado I. Lo que en sustancia viene este precepto a decir es que los empresarios comprendidos en el Régimen General son responsables de las infracciones que cometan, entendiéndose por infracciones las acciones u omisiones a que se refiere el artículo 60 del T. A., y que tales infracciones serán sancionadas con multas de 500 a 500.000 pesetas, «de acuerdo con la gravedad de la falta, número de trabajadores afectados, perjuicio producido y demás circunstancias concurrentes»; todo ello con independencia de la posibilidad de que el empresario sea inhabilitado temporal o definitivamente para formar parte de los órganos de gobierno de las Entidades Gestoras.
- El artículo 193, 5, del texto articulado I recoge la norma habitual en materia sancionadora de que la reincidencia en la infracción podrá originar la duplicación de la multa.
- Aun no habiéndose promulgado las disposiciones correspondientes al Reglamento de sanciones, las muy numerosas normas dictadas en aplicación y desarrollo del texto articulado I de la L. B. S. S. contienen asimismo preceptos de carácter sancionador; por vía de ejemplo deben citarse el artículo 12, 1, de las «Normas de aplicación y desarrollo en materia de campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario, en el Régimen General de la Seguridad Social» (Orden de 28 de diciembre de 1966), que determina que el empresario que incumple el deber de solicitar la afiliación inicial de trabajadores a su servicio sufrirá las «sanciones que sean procedentes» (55); el artículo 17, 3, de las mismas Normas que hace incurrir en infracción sancionable al empresario que incumpla su obligación de comunicar dentro de plazo

---

(55) Sobre el carácter *ex lege* del deber de afiliación, BORRAJO DACRUZ, *Estudios jurídicos de Previsión Social*, Madrid, 1962, págs. 29 y sigs.: «El deber de solicitar la afiliación constituye un ejemplo típico de las obligaciones administrativas impuestas a los particulares respecto al funcionamiento de los servicios públicos». Cfr. asimismo PÉREZ BOTIJA, *Curso de Derecho del Trabajo*, cit., pág. 496 y la bibliografía allí citada.

También el deber de cotización tiene carácter jurídico-público. Cfr. BORRAJO DACRUZ, op. cit., págs. 61 y sigs., y PERSIANI, *El sistema jurídico de la previsión social*, trad. esp. de Vida Soria, Madrid, 1965, págs. 232 y sigs.

Importa destacar que, transcurrido el plazo legal de ingreso de las cuotas, corren a cargo del empresario tanto las «patronales» como las «obreras», incrementadas en su total importe con el recargo de mora. Véase, positivamente, el artículo 25 de la Orden de 28 de diciembre de 1966 sobre normas de aplicación y desarrollo en materia de campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario.

las altas y bajas de los trabajadores a su servicio; el artículo 25, 3, de las citadas Normas, que alude a la responsabilidad administrativa «que proceda» en el caso de que el empresario descontase de las retribuciones de sus trabajadores la parte de cuota que corresponde a la aportación de éstas, sin ingresarla dentro de plazo; el artículo 30 de las Normas, que considera sancionable la presentación por el empresario, fuera de plazo y simultáneamente, de los partes de alta y baja de un trabajador a su servicio, y la disposición transitoria cuarta de las «Normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de protección a la familia en el Régimen General de la Seguridad Social», a las que venimos haciendo referencia, que determina que «la no aportación de la información requerida, así como las inexactitudes o falsedades que la misma pudiera contener, dará lugar a la imposición de las sanciones que procedan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley de Seguridad Social».

- Por lo que respecta a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, la Ley de 31 de mayo de 1966, sobre Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, se limita a disponer en su artículo 55 que en materia de faltas y sanciones se estará a lo que se disponga reglamentariamente, en consonancia con lo previsto en el artículo 60 del texto articulado I de la L. B. S. S.». Tal desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo por el Decreto 309/1967, de 23 de febrero (arts. 74 y siguientes).

#### H) *Responsabilidad por infracción de las normas sobre documentación laboral.*

Al lado de los deberes de contenido sustantivo, y estrechamente unidos a ellos, recaen sobre el empresario puros deberes formales, cuyo incumplimiento determina su responsabilidad frente a la Administración.

Estos deberes son numerosos, bastando a los efectos de este estudio una enumeración ejemplificativa: deber de tener un libro de visitas de la Inspección de Trabajo, debidamente diligenciado; deber de tener expuesto cuadro-horario y calendario de fiestas oficiales; deber de llevar un libro de matrícula de accidentes de trabajo; deber de conservar los boletines de cotización de los dos últimos meses vencidos; deber de conservar el carnet de empresa con responsabilidad, en los casos en que sea preceptivo; deber de llevar un libro de sanciones; deber de conservar los



contratos escritos de aprendizaje, los trípticos de menores, los certificados de enseñanza primaria y las tarjetas de promoción cultural; deber de proveerse de un ejemplar del Fuero del Trabajo, del Reglamento de Seguridad e Higiene, de la Reglamentación de Trabajo aplicable y, en su caso, de la Ley de Jornada de la Dependencia Mercantil.

La infracción de estos deberes de documentación se sanciona, salvo el caso de preceptos punitivos especiales, por el artículo 67 del Reglamento de Delegaciones (25 a 1.000 pesetas).

#### VI.—DECLARACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL EMPRESARIO.

La imputación de responsabilidad administrativa al empresario tiene como presupuesto formal necesario el siguiente: que el acto empresarial se encuentre tipificado como infracción administrativa, y, consiguientemente, como conducta sancionable. Los principios de legalidad y tipicidad propios del ordenamiento penal resultan así acogidos sustancialmente por las instituciones administrativas, que pretenden con ello garantizar la seguridad jurídica del administrado.

A esta intención legalizadora obedece el espíritu del importante artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, a cuyo tenor «los Reglamentos, Circulares, Instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas (...), salvo aquellos casos en que expresamente lo autorice una Ley votada en Cortes». El poder originario y definitivo sobre la determinación de las infracciones y sanciones administrativas se hace de este modo residir en la Ley; la Administración sólo puede fijar sanciones en uso de su potestad reglamentaria cuando se encuentre autorizada por una Ley formal.

En suma, la determinación de las infracciones y de las sanciones que les corresponden puede realizarse directamente por el poder legislativo (así, la Ley de Jornada Máxima Legal) o por el poder ejecutivo, previa autorización legal. Esta autorización, que según la propia Ley de Régimen Jurídico es requisito esencial de la validez del precepto sancionador administrativo, parece faltar, sin embargo, en gran parte de las normas punitivas de la Administración, que resultan de este modo incursas en nulidad.

La declaración de responsabilidad viene sujeta, por otra parte, a una limitación de índole cuantitativa, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en

el artículo 603 del Código penal vigente, las infracciones administrativas no pueden ser castigadas con sanciones superiores a las que corresponden a las faltas tipificadas en el propio Código (56).

Sobre el respeto de estos dos principios —ambos expresión, directa en un caso e indirecta en otro, de la reserva legal— se articula el régimen de declaración de responsabilidad administrativa.

Los trámites que sigue la declaración de responsabilidad administrativa se ajustan a un procedimiento especial, exceptuado de las normas sobre procedimiento sancionador de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. En efecto, esta Ley marca la tramitación a seguir en el procedimiento especial de imposición de sanciones con mero carácter supletorio (véase Exposición de Motivos, VII, 3), declarando que el procedimiento sancionador deberá ajustarse a lo dispuesto en la propia Ley, salvo lo establecido en normas especiales. El Decreto de 10 de octubre de 1958, en el que se relacionan los procedimientos especiales que subsisten, pese a la unificación realizada por la Ley de Procedimiento Administrativo, cita entre dichos procedimientos el de «imposición de sanciones por infracción de Leyes sociales y liquidación de cuotas de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral».

En ocasiones, no basta la simple declaración de responsabilidad y la consiguiente imposición de una sanción administrativa, para restaurar el Orden jurídico; si el empresario responsable no cumple su deber de hacer efectiva la sanción —o, en su caso, de ingresar el importe del descubierto de cotización y su recargo de mora—, la Administración ha de realizar los actos jurídicos necesarios para que se exija coactivamente la responsabilidad empresarial. Junto a la declaración de la responsabilidad hace así su aparición el procedimiento dirigido a su ejecución.

#### A) *Los procedimientos de imputación de responsabilidad.*

Así como la existencia de responsabilidad civil o penal es declarada, respectivamente, por los órganos de la jurisdicción civil y penal, y a través de procedimientos específicos, la declaración de la responsabilidad del empresario frente a la Administración laboral se realiza a través de órga-

---

(56) El artículo 603 del Código penal (texto revisado de 1963), después de disponer que «en las Ordenanzas y demás Reglamentos generales o particulares de la Administración... no se establecerán penas mayores que las señaladas en este libro» (para las faltas), hace la salvedad de que todo ello procederá «a no ser que se determine otra cosa por Leyes especiales».

nos y procedimientos peculiares. Los órganos son los de la propia Administración laboral, en sus distintas competencias jerárquicas, territoriales y materiales, y los procedimientos son los establecidos con el triple fin de descubrir las infracciones, proponer las sanciones e imputarlas declarando las responsabilidades correspondientes.

Junto al que pudiera llamarse procedimiento general de imposición de sanciones administrativas en materia laboral, existen procedimientos especiales, arbitrados para señalar sanciones en el caso de infracciones cualificadas.

A uno y otro procedimiento ha de hacerse referencia inmediatamente.

1.º *El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral.*

El procedimiento general de atribución de responsabilidad administrativa por la realización de infracciones de la legislación laboral imputables al empresario se encuentra regulado actualmente en el fundamental Decreto de 2 de junio de 1960.

El propio Decreto determina el alcance de las infracciones de cuyo procedimiento sancionador se ocupa; se trata de infracciones de «Leyes sociales», entendiéndose por tales las referentes a trabajo y Seguridad Social, en los términos descritos al analizar el contenido de la responsabilidad.

La iniciación del procedimiento corresponde a la Inspección de Trabajo, bien por haber descubierto una infracción en el curso de una visita, bien por haber comprobado, previo expediente administrativo, petición sindical o denuncia (la acción de denuncia es pública) (57), la violación de un precepto de Derecho laboral imperativo.

La consecuencia de la comprobación de la infracción es el levantamiento de un acta, donde se documentan, entre otros datos (58), la consignación de la falta observada y la sanción propuesta.

Las actas de infracción de la Inspección de Trabajo documentan verdaderos actos administrativos, esto es verdaderas «declaraciones de voluntad, deseo, conocimiento o juicio realizadas por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa» (59).

(57) Esta acción, cuyo carácter público se reitera en multitud de disposiciones —entre ellas el artículo 9.º de la Ley de 21 de julio de 1962, reguladora de la Inspección de Trabajo— prescribe a los tres años, según el artículo 71 del Reglamento de Delegaciones.

(58) Cfr. artículo 1.º del Decreto de 2 de junio de 1960.

(59) ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, I, 1947, pág. 187. Acogen este concepto GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho administrativo*, Madrid, 1966-1967, Lec-

Si en algún momento se ha puesto en duda el carácter de acto administrativo de las actas de la Inspección, ha sido confundiendo la verdadera naturaleza del acto, y pensando que sólo pueden incluirse dentro de su ámbito los actos impugnables en vía de recurso. En realidad, como tiene demostrado la doctrina administrativa (60), las decisiones de la Administración pueden ser constitutivas (*Verwaltungsverfügung*) y meramente declarativas (*Verwaltungsentscheidung*), y pueden ser recurribles o no. Las actas de la Inspección, como actos declarativos o de propuesta, no pueden ser recurridas; el recurso sólo procede contra las decisiones constitutivas de la autoridad laboral (Delegado de Trabajo, Director general competente) que, sobre la base de la propuesta deducida en el acta, decide la imposición de una sanción. Contra las actas no proceden sino meros «escritos de descargos», de naturaleza bien diversa de la del recurso.

Aunque el artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962, reguladora del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, determina que es misión de este Cuerpo la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, «exigiendo en su caso la responsabilidad pertinente», lo cierto es que esta exigencia sólo corresponde a los Delegados de Trabajo (o Directores generales), como ya se ha dicho.

Con más exactitud, la propia Ley expresa que corresponde a la Inspección de Trabajo la «vigilancia... sobre el cumplimiento de las normas laborales, convenios sindicales colectivos y reglamentos interiores de empresa, con propuesta de adopción de medidas correctoras y de sanción adecuada en su caso» (art. 1.º). Queda, por otra parte, claro que la función de la Inspección de Trabajo no es la de exigir responsabilidades, sino la de proponer su exigencia, en el Decreto de 2 de junio de 1960, que, al enumerar los requisitos de las actas de infracción, incluye el de «propuesta de sanción», y así lo confirman los artículos 33, 41, y, en especial, 67, del Reglamento de Delegaciones de Trabajo, de 21 de diciembre de 1943: «Corresponde a los Delegados la imposición de sanciones»; «los Delegados de Trabajo sancionarán, a propuesta de la Inspección, las infracciones a las Leyes de trabajo».

---

ción XIV, y GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, Parte general, I, Madrid, 1958, pág. 347. Sobre el «acto administrativo laboral», BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BORTIJA, *Manual*, cit., págs. 878 y sigs.

Cfr. asimismo LLUIS Y NAVAS, *Las actas de la Inspección de Trabajo*, Barcelona, 1961.

En cuanto a la posición del Tribunal Supremo, cfr. las sentencias de 5 de junio de 1959 y 16 de marzo de 1960.

(60) MERK, *Deutsches Verwaltungsrecht*, cit., págs. 496 y sigs.; ROLAND, *Droit Administratif*, París 1957, pág. 48, distingue asimismo entre «décisions exécutoires», «manifestations d'opinion» y «agissements», dentro de los actos administrativos.

Hasta tal punto el mecanismo de la imputación de responsabilidad se desdobra en las dos fases descritas de proposición (correspondiente a los Inspectores de Trabajo) y sanción (correspondiente a los Delegados o Directores generales) que en el supuesto de que «el Delegado aprecie la existencia de infracciones, pondrá el hecho en conocimiento de la Inspección a los efectos de que por la misma se levante el acta correspondiente» (art. 33 del Reglamento de Delegaciones). Las actas de la Inspección son, pues, presupuesto necesario para la imposición de sanciones administrativas en materia laboral (61).

La imposición de sanciones corresponde a los Delegados Provinciales de Trabajo cuando la multa propuesta por la Inspección no fuera superior a 25.000 pesetas. Si la propuesta de sanción —establece el artículo 2.º, 1, del Decreto de 2 de junio de 1960— excede de esta cantidad, se abstendrán de resolver, elevando las actuaciones, con informe razonado, a la Dirección General competente.

La tramitación de las actas de infracción, desde el momento en que se extienden hasta aquel en que son, en su caso, confirmadas por la autoridad laboral competente, puede resumirse así: el Inspector de Trabajo actuante envía un ejemplar del acta al Delegado de Trabajo y otro al empresario infractor, que puede oponer escrito de descargos en plazo de quince días. En el supuesto de que no haya oposición, o de que, habida, no se estime por el Delegado, éste dicta Resolución en plazo de quince días. La Resolución es recurrible durante igual plazo ante la Dirección General competente, cuyo pronunciamiento agota la vía administrativa y abre la posibilidad de impugnación jurisdiccional contencioso-administrativa. En el supuesto de que el Director General competente conociese en primera instancia, y no por vía de recurso, por sobrepasar la sanción propuesta la cantidad de 25.000 pesetas, su Resolución puede recurrirse en alzada ante el Ministro de Trabajo, cuyo fallo agotará la vía administrativa.

## *2.º El procedimiento de imposición de sanciones por obstrucción a la Inspección de Trabajo.*

Una infracción administrativa cualificada, y tipificada con sanciones de especial cuantía, es la que el artículo 3.º del Decreto de 2 de junio

---

(61) Existe, no obstante, la posibilidad de que el Delegado de Trabajo, actuando directamente, imponga sanciones sin necesidad de previa propuesta de la Inspección. El artículo 73 del Reglamento de Delegaciones recoge este supuesto: «Cuando se trate del incumplimiento de órdenes emanadas de su autoridad o de incomparecencia a citación hechas por el Delegado, éste podrá imponer por acto gubernativo la sanción correspondiente».

de 1960 llama «obstrucción al Servicio de Inspección de Trabajo». Como actos de obstrucción se consideran la negativa del empresario a la entrada o permanencia del Inspector en el centro de trabajo, la resistencia a exhibir la documentación oficial que le requiera, la negativa de datos y antecedentes en materia de Seguridad Social, la ocultación de personal, las declaraciones falsas y «cualquier otro acto u omisión que perturbe, retrase o impida el ejercicio de la acción inspectora».

En todo caso, se reputa acto de obstrucción la falta de libro de visitas de la Inspección, debidamente diligenciado, en los términos contenidos en la Orden de 27 de febrero de 1960 y reiterados en el Decreto de 2 de junio de 1960.

La sanción por obstrucción, cuyo fundamento es garantizar la eficacia de la acción inspectora, patentizar la condición de autoridad que los Inspectores tienen en el ejercicio de su cargo, y penar las perturbaciones causadas a la propia Inspección, se impone por el Delegado de Trabajo competente, previa propuesta, documentada en un «acta de obstrucción», de la Inspección de Trabajo. La tramitación de estas actas sigue el mismo procedimiento establecido para las genéricas de infracción, sin otra salvedad que la relativa al importe de las multas; la obstrucción, según el artículo 3.º, 2, del Decreto de 2 de junio de 1960, se sanciona con multa de 100 a 5.000 pesetas, en atención a las circunstancias y gravedad de sus consecuencias.

### 3.º *El procedimiento de liquidación de descubiertos de cotización.*

En aquellos casos en que la infracción empresarial viene constituida por un incumplimiento del deber legal de cotización (al que se asimila el cumplimiento defectuoso), con independencia de la correspondiente acta de infracción a la que haya lugar, se extiende un *acta de liquidación*, de modelo y tramitación especiales tradicionalmente, si bien la nueva Ley de la Seguridad Social dispone que la tramitación de estas actas se coordinará con las de infracción referentes a los mismos hechos (art. 80, 3).

La responsabilidad que surge para el empresario frente a la Administración laboral como consecuencia del levantamiento de un acta de liquidación se desdobra en el siguiente sentido: por un lado, el acta fija los términos precisos del débito en que se encuentra incurso el empresario frente a la Entidad Gestora de la Seguridad Social en razón de las cuotas impagadas; por otro lado, surge una responsabilidad, en cuya exigencia se encuentra un fundamento aflictivo o sancionador, consistente en la

imposición de un recargo por demora «exclusivamente imputable al empresario» (art. 76, 2, de la L. S. S.).

Las actas de liquidación se levantan «como consecuencia de visita, expediente administrativo o requerimiento», y pueden extenderse, cuando no es posible «disponer de la relación nominal de trabajadores o algún otro dato sustancial porque la empresa carezca de documentación laboral oficial, o por manifiesta obstrucción», calculando por estimación el importe del descubierto, sin perjuicio de que el Inspector actuante justifique las operaciones realizadas.

El mecanismo procedimental, e incluso la propia naturaleza del acta, presentan diversa configuración en las de infracción y en las de liquidación. Mientras que las primeras son, en todo caso, actos declarativos en los que el Inspector actuante notifica la existencia de una infracción, especificando el precepto violado y proponiendo la imposición de una sanción, las actas de liquidación pueden tener, en determinados supuestos, valor constitutivo. Así ocurre, en efecto, cuando el acta no es impugnada por el empresario en descubierto, adquiriendo firmeza *per se*: «si no es impugnada ante la Delegación de Trabajo el acta de liquidación y no se justifica el ingreso del importe de éste en el plazo establecido..., la Inspección de Trabajo requerirá al empresario, concediéndole para abonar el débito un plazo de ocho días, transcurrido el cual se instará de la Magistratura de Trabajo la exacción por vía de apremio» (art. 4.º, 5, del Decreto de 2 de junio de 1960). En caso contrario, esto es, cuando el acta haya sido impugnada en forma, la imputación de la responsabilidad derivada del débito no pende de la propia acta, sino de la resolución que el Delegado de Trabajo dicta, a la vista del acta y del escrito de impugnación deducido contra ella.

La tramitación de las actas de liquidación puede describirse así: el Inspector de Trabajo actuante remite un ejemplar del acta al empresario y otros dos al Delegado de Trabajo y a la entidad de la Seguridad Social a que la liquidación afecte. La suerte del acta puede ser triple: 1.º ingresarse su importe por el empresario, sin oposición; 2.º no ingresarse su importe ni existir oposición; 3.º no ingresarse su importe, existiendo oposición al acta. En el primer caso, el acta surte su efecto normal, que es el de hacerse efectivo el débito consignado en ella, más el recargo de mora. En el segundo, la Inspección de Trabajo requiere al empresario para que abone el débito en un plazo perentorio, transcurrido el cual procede la exacción por vía de apremio. En el tercer caso, el Delegado de Trabajo, previa la formación del oportuno expediente, dicta resolución, recurrible ante el Director General de Previsión.

En idéntica responsabilidad por descubiertos de cotización, si bien con determinadas peculiaridades cuya exposición desborda los límites de este estudio, incurren los empresarios dedicados a actividades cubiertas por regímenes y sistemas especiales de previsión. Así ocurre con los empresarios marítimos, con los agropecuarios, con los «amos de casa» —que asumen, si no en Derecho del Trabajo, sí en Seguridad Social, la función propia del empresario— y con todas aquellas personas físicas o jurídicas titulares de explotaciones cuya especial naturaleza motiva el establecimiento de sistemas de cotización *sui generis*: productos cítricos, rama de la resina, aprovechamientos forestales y madereros, conservas vegetales, cáñamo, etcétera.

B) *La exigencia coactiva de la responsabilidad empresarial.*

Del mismo modo que el incumplimiento de los deberes legales que pesan sobre el empresario en materia laboral determina el nacimiento de su responsabilidad frente a la Administración de Trabajo, la no satisfacción de tal responsabilidad provoca la actuación coactiva de la Administración sobre —comúnmente— el patrimonio del infractor.

Si el cumplimiento de la sanción —pago de la multa, cierre del establecimiento, etc.— tiene como consecuencia la extinción de la responsabilidad patronal, su incumplimiento ocasiona, de un lado, el mantenimiento de esa responsabilidad, y de otro, la intervención de la Administración, no ya en un sentido declarativo (determinación de la responsabilidad y de la sanción que le corresponde), sino ejecutivo (actuación material dirigida a hacer efectiva, coactivamente, la responsabilidad empresarial).

En nuestro Ordenamiento, junto a la coacción policial que compete a la Administración directamente, y que puede revestir las figuras de apremio, ejecución subsidiaria, multa coactiva y compulsión sobre las personas (62), existe un procedimiento judicial de ejecución forzosa de los actos administrativos, previsto con carácter excepcional en el artículo 102 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo (63).

En este sentido, la exigencia coactiva de las responsabilidades administrativas del empresario se inicia, en materia laboral, por los propios ór-

(62) Artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(63) Según este precepto, «la Administración pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo cuando por Ley se exija la intervención de los Tribunales».



ganos de la Administración, y se sustancia y resuelve por los órganos de la jurisdicción laboral.

Esta ejecución judicial de las decisiones administrativas, sustraída a las ejecuciones encomendadas a la propia Administración, se rige por los preceptos de la importante Orden de 7 de julio de 1960, en cuyo artículo 1.º se determina que «de conformidad con lo dispuesto en la Ley de 15 de julio de 1952, la Magistratura de Trabajo es el único organismo competente para tramitar y resolver las ejecuciones por la vía de apremio en los débitos» derivados de multas no satisfechas (64).

Los títulos de ejecución que fundamentan la iniciación del procedimiento de exacción del que entienden las Magistraturas de Trabajo, son las resoluciones firmes de los Delegados de Trabajo; en materia de descubiertos de Seguridad Social, la recaudación en vía ejecutiva (recaudación no basada en el embargo ordenado judicialmente, sino en el realizado por los agentes ejecutivos de la Seguridad Social o por agentes o instituciones por ella contratados al efecto) tiene como títulos ejecutivos las certificaciones de descubierto y las actas firmes de liquidación (art. 19, 1, de la Ley de Seguridad Social). Las certificaciones de descubierto son consecuencia de la falta absoluta de cotización o de la existencia de defectos materiales o de cálculo en las liquidaciones (art. 79, 1, de la L. S. S.); las actas de liquidación proceden en los restantes casos (art. 80, 1, de la L. S. S.). Tanto las certificaciones como las actas han de ser expedidas por la Inspección de Trabajo (art. 79, 2, y art. 80, 1, de la L. S. S.).

El procedimiento judicial se inicia por el Magistrado de Trabajo, que, mediante providencia, declara incurso en apremio al deudor y, simultáneamente, le emplaza para que efectúe el pago del débito, previniéndole que, en caso de no hacerlo, se procederá al embargo de bienes suficientes para cubrir la responsabilidad del apremiado.

Transcurridos cinco días sin oposición al apremio, o formulada la oposición sin prosperar, el Magistrado decreta, en providencia, el embargo «en cantidad suficiente para responder de todas las obligaciones derivadas de la ejecución».

La providencia decretando el embargo se notifica al deudor, a los efectos de que pueda constituir fianza bastante en sustitución del embargo. La traba de bienes se practica por el Secretario de la Magistratura, de-

---

(64) Conviene retener que la recaudación ejecutiva de los débitos por falta o defecto de cotización se encomienda en la Ley de la Seguridad Social (art. 19, 2) a agentes ejecutivos propios de la Seguridad Social o a personas u organismos con los que se haya concertado dicha función; tales agentes, personas u organismos procederán al embargo y remate de los bienes del deudor con arreglo a las normas que se dicten en las disposiciones de aplicación y desarrollo de la Ley.

signándose seguidamente el depositario de los bienes embargados. Firme la traba de estos bienes, por no haberse pedido —o concedido— la aportación de fianza sustitutiva, o por no haber precedido —o haber sido desestimada— la oposición al embargo, se procede al avalúo de dichos bienes por un perito designado por la Magistratura, y a su posterior venta en pública subasta.

Al hacerse efectivo el importe del descubierto apremiado, el Secretario de la Magistratura procede a abonarlo directamente, como regla general, a las instituciones acreedoras.

En todo caso, ha de tenerse muy en cuenta que el procedimiento de apremio sustanciado y resuelto por el Magistrado de Trabajo no es sino el medio último y extremo de hacer efectiva coactivamente la responsabilidad administrativa del empresario. En efecto, el procedimiento sólo adquiere rango jurisdiccional cuando se han frustrado los intentos de la Administración para exigir eficazmente la exacción.

La falta de pago de la multa determina el requerimiento al deudor; desatendido este requerimiento, se trasladan tres ejemplares del acta (o, en su caso, de la resolución derivada de ella) a la Magistratura, iniciándose así el procedimiento judicial de apremio.

Por su parte, como ya se ha indicado, el procedimiento de recaudación en vía ejecutiva de las cuotas de la Seguridad Social queda, en la nueva legislación, sustraído a la actuación judicial y encomendado a los agentes propios o a los agentes o entidades concertados para proceder al embargo y remate de los bienes del empresario deudor.