

# SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

(A propósito de la STC 195/96 de 25 de noviembre).

POR EDUARDO GONZÁLEZ BIEDMA\*

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. El debate de la STC 195/1996, de 25 de noviembre. Seguridad Social y régimen sancionador.- III. La nueva delimitación competencial realizada por la STC 195/1996 sobre competencias sancionadoras en materia de Seguridad Social.- IV. La suspensión de las actividades de la empresa o cierre de la misma.- V. Las competencias en materia de Mutuas de accidente de trabajo.- VI. La Inspección de Trabajo.- VII. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

No hace mucho, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre una cuestión crucial en relación al ejercicio de la potestad sancionadora autonómica en materia de Seguridad Social. Lo hizo a través de su Sentencia 195/96, de 25 de noviembre, en la que abordó, por vez primera, el tema de cómo debe concretarse, desde la perspectiva constitucional, la intervención de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de aquella potestad.

Es oportuno recordar ahora brevemente cuál es el marco legal y constitucional en el que se desenvuelve el pronunciamiento mencionado:

El punto de partida viene dado por la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), 8/1988 (1). Esta norma no realiza más que una genérica alusión a las competencias de las Comunidades Autónomas en el marco sancionador laboral (2), alusión que ni tan siquiera se formula, sin

\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo (Universidad de Sevilla).

- (1) El art. 47 de esta norma, titulado "Atribución de competencias sancionadoras", dispone, con carácter general, que la competencia para sancionar las infracciones en el orden social corresponderá a los Directores provinciales del *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social...* al Director general competente... al *Ministro de Trabajo y Seguridad Social...* y al *Consejo de Ministros...*".
- (2) Así, se señalaba en el párrafo 3 del art. 47 de esta Ley que "Asimismo, tampoco afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las Autoridades laborales de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, que se efectuará de acuerdo con su regulación propia en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación".

embargo, en relación a las competencias sancionadoras sobre seguridad social (3) Otras normas posteriores con contenido sancionador, como la Ley de Prevención de riesgos laborales (4), o el Reglamento de procedimiento administrativo sancionador en el orden social (5), no se desmarcan de esta línea, remitiéndose también genéricamente al respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral que vinieran reconocidas en sus respectivos Estatutos.

En cuanto a los preceptos constitucionales a tener en cuenta, debe recordarse que el art. 149.1. CE establece diferencias en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y en materia de seguridad social. Así, en su aptdo. 7 se dispone que es competencia exclusiva del Estado la "Legislación laboral, *sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*", y en su aptdo. 17 se

- (3) Así, por ejemplo, en el caso del art. 46.4 LISOS determina que, en materia de sanciones a los beneficiarios de prestaciones de seguridad social, las competencias sancionadoras se distribuyen entre la entidad gestora y la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.
- (4) Así, el art. 52 de esta Ley —la Ley 31/1995—, que regula las competencias sancionadoras en materia de normas sobre riesgos laborales, en su párrafo 4 dispone que "La referida atribución de competencias *tampoco afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas* con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, que se efectuará de acuerdo con su regulación propia, en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación". El art. 53 de la misma Ley, a propósito de la suspensión o cierre del centro de trabajo, dispone que "El Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad...".
- (5) Este Reglamento, aprobado como se sabe por el R.D. 396/1996, de 1 de marzo, no podría en todo caso ir más allá de lo que disponían las normas de rango legal que el mismo desarrollaba, pues en otro caso no cabría más que calificarlo de *ultra vires*. Sin embargo, sí menciona a las Comunidades Autónomas. El art. 4.1 de este Reglamento dispone que la competencia sancionadora, en general, corresponde a la Administración General del Estado, que se manifiesta en los Directores provinciales de Trabajo, en el correspondiente Director General, y en el Ministro, con los matices expuestos a continuación en los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo, en relación a ciertas infracciones en materia de empleo y de seguridad social. Sin embargo, para resolver los expedientes sancionadores por *obstrucción* a la Inspección de trabajo se dispone que será competente la Administración "...que lo fuera por razón de la materia objeto de la actuación concreta de la Inspección de trabajo y Seguridad Social, *dentro de la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas*". También, más adelante, en el art. 37 de este Reglamento, a propósito de la "suspensión de actividades o cierre de centro de trabajo", y desarrollando lo que ya dispuso a ese respecto la Ley de Prevención de riesgos laborales determina que el mismo puede ser también decretado, "...en su caso, (por) el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma...".

declara como competencia estatal la "Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, *sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*" (6).

Así pues, en materia de legislación laboral, la Constitución sólo le reconoce a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas. En materia de seguridad social, la CE no les reconoce expresamente ni tan siquiera tales competencias, siendo los distintos Estatutos de Autonomía los que arrojan a las Comunidades Autónomas las correspondientes facultades de ejecución (7), al amparo de lo dispuesto en el art. 147.2 CE (8)

La delimitación exacta del significado de la competencia de "ejecución" ha sido abordada en no pocas ocasiones por la jurisprudencia constitucional. En general, se considera que la misma incluye, además de la posibilidad de llevar materialmente a cabo la función ejecutiva de que se trate, la facultad de ordenar libremente servicios, lo que implica facultades normativas orientadas a la regulación de esas potestades ejecutivas (9).

Sin embargo, ha quedado fuera del debate el significado de la competencia ejecutiva una cuestión fundamental y acaso previa tampoco abordada ni resuelta en esta Sentencia, como tampoco lo ha sido en otras anteriores. Tal es la de si no podría entenderse también que las funciones ejecutivas alcanzan no sólo a las estrictamente referidas a llevar a aplicación las normas *sancionadoras* estatales, sino también las normas *sustantivas* estatales. De optar por esta segunda alternativa habría que entender que la facultad ejecutiva autonómica no se ceñiría a la estricta detección de infracciones e imposición de sanciones, sino mucho más, esto es, a la propia elaboración de las normas sancionadoras, y con ello a la posibilidad de determinar los tipos de infracción y a configurar las sanciones. No ha sido esta, evidentemente, la opción seguida por

- (6) Nótese que se alude a la ejecución de los "servicios" de la seguridad social, y no de la "legislación" de seguridad social. Esta diferencia es esencial.
- (7) Es el caso, entre otros, de los arts. 18.2 b) del Estatuto de Autonomía Vasco, del 17.2 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, del art. 32.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, del art. 20.2 b) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 34.b).3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, del art. 38.2 Estatuto de Autonomía Comunidad Valenciana, o del art. 12.5 Estatuto de Autonomía de Baleares.
- (8) Vd. M.C. PALOMEQUE LÓPEZ, "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social", n. 12, 1996, p 10
- (9) Vd. así, entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid (Civitas) 1983, L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas", *RAP*, n. 89 y, P. CRUZ VILLALÓN, "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales", en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n. 4, 1988. En el ámbito laboral y de seguridad social vd., recientemente, PALOMEQUE LÓPEZ, "Las competencias..." cit., y E. GONZÁLEZ BIEDMA, "Seguridad Social", en (AJIMÉNEZ BLANCO, coord.) *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Madrid (Edit. CEURA y Banco Central Hispano), 1997.

nuestra jurisprudencia constitucional, que sin duda sigue la primera de las interpretaciones de la potestad de "ejecución", a partir de la que habría que entender que la determinación de los tipos infractores y de sanciones propios excedería la mera actividad ejecución y debería ya considerarse normativa, por lo tanto fuera del alcance de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, cabría sostener, con fundamento, que la otra manera de entender la potestad ejecutiva también puede encontrar cabida en la literalidad del texto constitucional.

## II. EL DEBATE DE LA STC 195/1996 DE 25 DE NOVIEMBRE. SEGURIDAD SOCIAL Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La STC 195/1996 tuvo su origen, como ya se ha adelantado, en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la LISOS. Este recurso contaba con dos partes. En la primera se pretendía una declaración global de inconstitucionalidad de la LISOS; en la segunda, se impugnaban los distintos preceptos de la LISOS que asignaban competencias sancionadoras a la Administración General del Estado, propugnando la titularidad de las mismas para la Comunidad Autónoma Vasca.

La primera parte se basaba sobre dos causas que, en verdad, no parecían demasiado consistentes, y el Tribunal las descartó de manera resuelta.

Una de estas causas consistía en que la Ley no distinguía qué preceptos eran, dentro de ella, básicos, y cuáles no reunían tal condición, intentando que el TC concluyera, a partir de esa indefinición, que la LISOS adolecía de "inconstitucionalidad formal". Este argumento fue radicalmente rechazado por el Tribunal toda vez que, al margen de otras consideraciones, hay que admitir que el recurso de inconstitucionalidad no se concibe como una impugnación contra un bloque o una parte del ordenamiento jurídico (STC 11/1981), sino que existe para "enjuiciar los textos legales y las fórmulas legislativas que no se encuentren expresamente derogados" (STC 332/1993), por lo que una declaración de inconstitucionalidad en bloque por averiguarse posibles incorrecciones formales dentro de una norma jurídica no puede encontrar cabida dentro de este particular recurso. Lo cierto, en efecto, es que no cabe reconducir a la técnica de la declaración de inconstitucionalidad, y con ello a declarar que una norma con rango de ley quede globalmente excluida del ordenamiento jurídico por el mero hecho de que adolezca de determinadas imperfecciones o defectos técnicos. Aun de existir éstos, la norma en cuestión se podrá calificar de defectuosa, será confusa o difícil de interpretar, pero no, claro está, inconstitucional; además de que la declaración "formal" de inconstitucionalidad no es algo particularmente previsto ni en el art. 161.1.a) CE ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La otra causa de esta primera parte del recurso se refería a la calificación que se hacía de la LISOS como una ley "artificial y enormemente perturbadora desde la perspectiva competencial", puesto que adopta una sistemática ajena al reparto de competencias sancionadoras entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, lo que se materializa en particular, a juicio de la recurrente, en el art. 47 LISOS. Esta segunda razón de inconstitucionalidad formal es igualmente descartada de plano por el Tribunal, que razona que una técnica legislativa más o menos desafortunada no basta para establecer la posible inconstitucionalidad de una norma. Habría que recordar de nuevo que el recurso de inconstitucionalidad se endereza a determinar si determinadas previsiones legislativas son contrarias a la CE, sin que parezca que esa transgresión pueda hallarse en el hecho de una "perturbación" provocada por la sistemática seguida en una norma jurídica.

La segunda parte del recurso, sin duda la de mayor interés, la constituye la impugnación de los distintos preceptos concretos de la LISOS que desconocen la facultad de la Comunidad recurrente en la concreta detección de infracciones e imposición de sanciones, lo que se considera que vulnera, a su juicio, el reparto constitucional de competencias plasmado tanto en el art. 18.2 y 3 como en el art. 12.2 del Estatuto de Autonomía Vasco, añadiéndose un cuestionamiento de la organización territorial de la inspección de trabajo, por desconocer la intervención autonómica en la misma, siendo sin embargo necesaria para actuar las competencias ejecutivas en materia sancionadora laboral.

En definitiva, el Gobierno Vasco considera que el no reconocimiento de las competencias sancionadoras de su Comunidad Autónoma en materia de seguridad social, reflejado en el art. 47.3 CE, vulnera el reparto constitucional de competencias en la materia y, más directamente, su propio Estatuto de Autonomía, recordando que el art. 18.2 del Estatuto de Autonomía vasco afirma que esta Comunidad es competente, en materia de Seguridad Social en lo que se refiere a "a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma" y "b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social".

De este modo, la cuestión central de la Sentencia 195/1996 residirá en determinar cuáles son, desde la perspectiva constitucional, las competencias autonómicas en materia sancionadora sobre seguridad social no siempre tendrá la competencia sancionadora la Comunidad Autónoma, como se expondrá a continuación, a la vista de que el art. 47.3 LISOS, aunque respeta expresamente las competencias sancionadoras de las Comunidades Autónomas en materias de contenido "laboral", no hace esa expresa salvedad en relación a la seguridad social.

Podría acaso pensarse que esta cuestión fuese artificial, puesto que sería factible subsumir dentro de la más genérica alusión hecha en el art. 47.3 LISOS a la "legislación laboral" también la legislación sobre seguridad social. En efecto, una interpretación sistemática y literal del mencionado precepto bien nos podría llevar a concluir que cuando se emplea en el mismo el término de "legislación laboral" no se hace con el propósito de excluir la legislación de "seguridad social", sino que se utiliza en un sentido más general, enmarcado en el contexto en el que se sitúa aquél, cual es la LISOS, y por lo tanto, relacionarlo con toda la materia contemplada en la misma (infracciones en el *orden social*), y no, improvisadamente, sólo una parte de ella, la estrictamente

“laboral”. Sin embargo, y a pesar de que esta interpretación sea factible, y hasta razonable, no hay que olvidar que desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias, el art. 149.1 CE aborda separadamente la “legislación laboral” (apdo.7) y la de “seguridad social” (apdo.17), estableciendo reglas diferenciadas de distribución de competencias. La CE se cuida de no incluir ni subsumir una noción en la otra. Por ello, es claro que no resulta gratuito poner en cuestión el tema de si cuando el art. 47.3 LISOS menciona la “legislación laboral” incluye en la misma también la legislación sobre “seguridad social”. Así, las cuestiones a este respecto planteadas y a las que da respuesta el T.C. son del todo pertinentes.

La norma constitucional de referencia para resolver este argumento del recurso es el ya mencionado art. 149.1.17 CE, donde se afirma que tanto la “legislación básica” de la seguridad social como el “régimen económico” de la misma son competencias exclusivas del Estado, mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir “la ejecución de sus servicios” (10). Sin embargo, en la Sentencia 195/96 no se podrá emplear este precepto para tutelar la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma en materia de seguridad social, pues ésta irradia directamente del art. 18.2 de su Estatuto de Autonomía (un Estatuto no inconstitucional en cuanto a este extremo, se da por supuesto). Por el contrario, el aludido precepto constitucional se empleará de hecho, contra lo que pudiera parecer, para preservar áreas de competencias —de ejecución— para el Estado (11). De este modo, el art. 149.1.17 CE viene a desempeñar un papel de compensación o contrapeso a la competencia ejecutiva sobre “seguridad social” genéricamente declarada en el art. 18.2 del Estatuto de Autonomía Vasco. Así, la *gestión económica de la seguridad social*, incluida la actividad de ejecución inherente a la misma, quedará reservada en exclusividad al Estado, siendo competencia de la Comunidad Autónoma la ejecución del resto de la legislación de la seguridad social. El contenido de la Sentencia 195/96, por lo tanto, se centrará en determinar qué infracciones de las definidas en la LISOS conciernen a la “gestión económica de la seguridad social y cuáles no.

(10) En concreto, este precepto dispone que es competencia del Estado la que se refiere a “Legislación básica y régimen económico e la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”

(11) Debe subrayarse, a este respecto que la Sentencia 195/96 evoca aquí a la anterior STC 124/89 para justificar las razones de esa reserva competencial en favor del Estado, que se conectan con la preservación de la unidad del sistema español de seguridad social y el mantenimiento de un régimen público, único y unitario —esto es, el art. 41 CE— que garantice además la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social (art. 149.1.1.)

### III. LA NUEVA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL REALIZADA POR LA STC. SOBRE COMPETENCIAS SANCIONADORAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Siendo, así pues, el criterio delimitador de las competencias estatales y las autonómicas en esta materia la vinculación de las distintas infracciones y sanciones con la gestión del régimen económico de la seguridad social, es prioritario sentar el criterio de cuáles son, en principio, las infracciones relativas a tal gestión. Por tales se entienden en la propia Sentencia 195/96 “las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes”. Estas serán las propias de la competencia estatal. Las restantes, las que no tengan que ver con ello serán competencia de la Comunidad Autónoma (12).

Este criterio genérico inicial debe obviamente matizarse —así se hace en los FF.JJ.- 7 a 9— siguiendo otros pronunciamientos anteriores, como en particular la STC 124/1989, dictada en un conflicto de competencias en materia de recaudación, aplazamiento y fraccionamiento de cuotas de seguridad social. Criterio que se formula primordialmente en forma negativa, esto es, determinando cuáles *no* pueden ser competencias autonómicas en la materia puesto que afectarían en ese caso al régimen económico de la seguridad social:

— No pueden asumir las comunidades autónomas competencias que “puedan comprometer la unidad del sistema, o perturbar su funcionamiento económico uniforme”.

— Tampoco podrán asumir las Comunidades Autónomas competencias que signifiquen cuestionar “la titularidad estatal de todos los recursos de la seguridad social”.

— Por último, lo que es más relevante —y también más arriesgado de plantear, sobre todo si se toma como única referencia el art. 149.1.17 CE, al margen de otros preceptos constitucionales, como el art. 14—, no podrán las Comunidades Autónomas tener competencias que “puedan engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social”.

Y ello habrá de ser así en favor del respeto a las “competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico de la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad

(12) Y, partiendo de su anterior razonamiento, no vacila en declarar que no hay duda de “... la potestad del País Vasco (...) excluyendo, en consecuencia, la del Estado, para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas referidas a la Seguridad social que no guarden relación con el régimen económico de la misma”. Es evidente, se afirma (FJ 6º) que, “...ostentando el País Vasco competencias ejecutivas, le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle”.

Social". Resulta claro de este modo, al margen de cualquier otra consideración, que la retención por parte del Estado de las competencias en materia de régimen económico de la seguridad social no es algo gratuito, sino que está plenamente relacionado con la solidaridad (también en sentido interterritorial) que está llamada a preservar el sistema de seguridad social.

Es también doctrina fijada en la STC 124/1989 —y que se viene a consolidar en la actual STC 195/1996, en cuanto que se evoca aquella expresamente— que:

— Los llamados actos instrumentales (o actos de encuadramiento) como inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas), constituyen actuaciones no ajenas al régimen económico, pero tampoco son exclusivamente régimen económico.

— Ello se concreta, en la práctica, en que "la facultad ejecutiva del Estado exige el aseguramiento de la comunicación inmediata de esos actos, sin perjuicio de las competencias de ejecución de los mismos por parte de la Comunidad Autónoma." Por ello, "...el control del cumplimiento de los correspondientes deberes sólo podía corresponder al Estado en tanto afectasen al cumplimiento de las obligaciones recaudatorias". Ello implica que "...las actuaciones de gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de la Seguridad Social, así como las de aplazamiento o fraccionamiento de los pagos correspondientes, (...) unas y otras quedan incluidas en la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, pues ambas pueden encuadrarse conceptualmente dentro de la noción más amplia de *gestión del patrimonio único de la seguridad social*". (STC 124/1989, FJ 5, tal como es referida en la STC 195/1996).

Se condensa así pues, en estas últimas líneas, el resultado de la anterior doctrina: las actuaciones de gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas deben ser competencia estatal toda vez que tales actuaciones integran "el régimen económico de la seguridad social", en relación a la cual la competencia estatal, como refleja el art. 149.1.17 CE, es exclusiva. Como afirma finalmente la STC 195/1996 (FJ 7, *in fine*) "correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma".

De acuerdo con las premisas anteriores ya es posible finalmente delimitar los supuestos en los que la Comunidad Autónoma es competente para el ejercicio de las potestades sancionadoras, bien entendido que el ámbito de lo verdaderamente delicado es el de identificar las infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la seguridad social, entendiendo por tales (FJ

8) "las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes", algo fácil de enunciar en términos generales, pero no tan fácil de concretar en cada caso. A la vista de los criterios sentados por el Tribunal, su concreto juicio sobre la constitucionalidad de los preceptos de la LISOS impugnados quedan especificado del siguiente modo:

—El control de las infracciones correspondientes a la inscripción, afiliación, altas y bajas en materia de seguridad social corresponde a la Comunidad Autónoma, a la vista del contenido del art. 18.2 a) del Estatuto de Autonomía Vasco. La razón es que la facultad de imponer sanciones en estas materias "...no puede ubicarse íntegramente en el régimen económico de la Seguridad Social" (FJ 8).

Por lo tanto, los supuestos de las infracciones recogidas en los arts. 13 y 14.1 —en los epígrafes a los que se hará referencia a continuación— 16 y 19 LISOS, puestos en relación con los arts. 46 y 47 LISOS se deben considerar contrarios al reparto constitucional de competencias, pues ignoran las competencias sancionadoras de la Comunidad Autónoma Vasca, en tanto que se las atribuye sólo al Estado.

Las infracciones recogidas en el art. 13 LISOS son, recordémoslo, las referidas a diversos incumplimientos en general referidas a actos de encuadramiento o análogos (obligaciones varias de carácter burocrático, como la conservación de los documentos correspondientes durante al menos cinco años, comunicación tempestiva de las bajas, consignación correcta de los datos a las entidades gestoras...). La detección de infracciones y la imposición de las correspondientes sanciones en tales materias pasan a ser competencia autonómica.

Por su parte, los epígrafes declarados inconstitucionales del art. 14.1 LISOS —los números 1, 2, 3 y 7— se referían a estas materias: el aptdo.1, a la iniciación de la actividad sin haber solicitado la inscripción en la seguridad social, y actos de naturaleza similar, el aptdo.2 a la no solicitud de la afiliación inicial, y el 3 no llevar el libro de matrícula o documentación análoga. Por fin el aptdo. 7, recoge la infracción relativa a la formalización errónea del aseguramiento de trabajo.

El art. 16 LISOS, también declarado inconstitucional, se refiere a la infracción en que puedan incurrir los trabajadores por transgredir su obligación de facilitar los datos necesarios para su afiliación o alta.

El art. 19 se refiere, de nuevo, a determinadas infracciones leves que tienen que ver con los deberes documentales relativos a los actos de encuadramiento, incluyendo las obligaciones formales referidas a los "boletines de cotización y relación nominal de trabajadores, así como de los boletines estadísticos".

—Aparte de estas infracciones relativas a las obligaciones sobre afiliación, altas y bajas, se abre otro capítulo en el que se declara la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca en relación a las infracciones relativas básicamente al incumplimiento de determinados deberes documentales o formales:

Así, se declara contrario al orden constitucional de reparto de competencias la mayor parte del art. 20 LISOS que se refiere, en los párrafos declarados inconstitucionales (1,2,3,4,6 y 7), a incumplimientos referidos a determinadas obligaciones de carácter documental, en este caso de las Mutuas de accidentes de trabajo, como la incorrecta llevanza de los libros o de los documentos de registro, o sobre el respeto a sus normas de funcionamiento interno etc., y algunas más de fondo, como la de aceptar empresas como afiliadas indebidamente.

El art. 21 LISOS corre una suerte similar. Este precepto, también referido a las Mutuas de accidentes de trabajo, se refiere, en sus párrafos declarados inconstitucionales —los n. 1, 4 y 5— a tipificar las infracciones concernientes a las desviaciones de las Mutuas respecto de su objeto (p.1), a prescindir de ciertas autorizaciones necesarias (p.4) o a cometer ciertas irregularidades en torno a las empresas asociadas (p. 5).

En esta línea de reconocimiento a la Comunidad Autónoma recurrente del ejercicio de la potestad sancionadora en relación a infracciones relativas a materias meramente formales, los arts. 22, 23 y 24 LISOS, relativos a las empresas colaboradoras voluntarias en la gestión, son también declarados inconstitucionales siguiendo los mismos criterios apuntados con anterioridad. Los arts. 22 y 23, referidos a incumplimientos de ciertas obligaciones documentales o formales, aunque también materiales, como es el caso de los posibles incumplimientos de los servicios que deben prestar— son declarados plenamente inconstitucionales. El art. 24, en cambio, sólo recibe tal declaración de manera parcial, concretamente en sus dos primeros apartados, referidos igualmente a la carencia de requisitos formales exigibles para el desarrollo de su labor.

—Iguales planteamientos se reproducen al examinar las competencias en materia de infracciones relativas a las prestaciones por desempleo, tanto del empresario como de los propios trabajadores.

Se declara, en este ámbito, la inconstitucionalidad de parte de los arts. 29 y 30 —en concreto, los párrafos 1 y 2— referidos de nuevo al incumplimiento de los deberes documentales relativos a las prestaciones, incluyendo algunas conductas más de fondo, como la negativa injustificada del receptor de la prestación a aceptar una oferta de empleo adecuada.

Es preciso poner de relieve que la tarea de “disección” que se realiza en la Sentencia, para diferenciar las materias de competencia estatal y autonómica, sin embargo, resulta discutible, como quizá lo es una buena parte de las decisiones del T.C. sobre distribución de competencias. En el presente caso, ¿cómo cabe deslindar de manera clara e indiscutible las infracciones sobre seguridad social que tienen una incidencia en materia económica de las que no la tienen? Porque, en cierto modo, habría que afirmar que casi todas las infracciones en materia de seguridad social pueden llegar a tener, de uno u otro modo alguna incidencia sobre su régimen económico de la seguridad social. Algunos ejemplos bastan para confirmar lo que se acaba de señalar: así, se determina que el

art. 14.1.1. LISOS (sobre la inscripción, comunicación de apertura y cese de actividad) o el 14.1.3 (sobre el libro de matrícula), o el 14.1.7 (formalización del seguro de accidentes) se consideran competencia de la Comunidad Autónoma por no incidir en el régimen económico de la seguridad social. ¿Pero es ello tan claro? La razón argumentada al respecto por la sentencia (FJ 9), es, sucintamente, la de que la potestad sancionadora en tales materias “...no puede ubicarse íntegramente en el régimen económico de la Seguridad Social”. Pero al margen de lo poco satisfactorio que pueda resultar ese argumento (el mismo podría también emplearse en sentido contrario: como se incluye al menos parcialmente en el régimen económico de la Seguridad Social, debe entenderse que la competencia es estatal), ¿no podría también predicarse de otras materias sobre las que sí se ha declarado la competencia autonómica? Es el caso, por ejemplo, de los incumplimientos de las obligaciones derivadas de la colaboración obligatoria en la gestión de la seguridad social” (art. 14.1.6), o la de realizar trabajos incompatibles con la percepción de prestaciones de la seguridad social (art. 17).

Ello no obstante, y a pesar de algunas decisiones que puedan albergar más dudas o ser más discutibles, debe reconocerse que sí existe una lógica en la Sentencia 195/96 claramente expresada y perceptible y que ha sido correctamente aplicado en la misma: las infracciones relativas a deberes que pueden considerarse estrictamente administrativos o documentales, de manera total o, al menos, principal, se deben considerar competencia de las Comunidades Autónomas, pero no así los que tienen un reflejo más directo en el momento recaudatorio —o de evitación de gastos indebidos— en la seguridad social, si bien —se vuelve a insistir en ello— la imbricación de ambos momentos es manifiesta, y, además, lo uno es, usualmente, presupuesto de lo otro. El sutil reparto de competencias que ha realizado el T.C. al respecto puede llegar a producir en la práctica no pocas dificultades y disfuncionalidades, que sólo podrá ser salvada a través de una eficiente planificación y coordinación entre las distintas administraciones implicadas.

#### IV. LA SUSPENSIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA EMPRESA O CIERRE DE LA MISMA

Debe hacerse una mención separada a la potestad relativa a la suspensión de las actividades o al cierre de la misma, cuya competencia es examinada separadamente en la STC 195/96 —FJ 11— al analizar la constitucionalidad del art. 39 LISOS, relativo a la posibilidad atribuida al Gobierno de suspender o cerrar el centro de trabajo cuando “...concurran circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones referidas a la seguridad e higiene y salud laborales”. Este precepto está actualmente derogado de manera expresa por la Disposición Derogatoria única de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y las normas que lo vienen a sustituir —básicamente, el art. 53 de la LPRL y el art. 37 del Reglamento sobre procedimiento sancionador— preceptos éstos que

al referirse a la suspensión reconocen genéricamente la competencia de las correspondientes autoridades de las Comunidades Autónomas en la materia.

En todo caso, la conclusión del Tribunal es que tal precepto sí debía considerarse contrario al reparto constitucional de competencias (13). Tal conclusión no parece ser muy discutible, partiendo de la propia doctrina del Tribunal, toda vez que siendo esta decisión propia del ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, como se reconoce en el propio FJ 11 de la Sentencia, se ha de integrar por lo tanto dentro de la "legislación laboral", y por ello ha de seguir la suerte que para la misma dispone el art. 149.1.7 CE, por lo que no cabe discutir la potestad ejecutiva —y por lo tanto sancionadora— de la Comunidad Autónoma.

## V. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE MUTUAS DE TRABAJO

En la línea con los razonamientos anteriores se ha de entender el pronunciamiento del T.C. a propósito de las competencias de control sobre las Mutuas de accidente.

Para el Tribunal resulta claro —FJ 13— que las facultades reconocidas en el art. 42 LISOS en materia de control de las Mutuas, como son la intervención temporal de la entidad si se detecta una infracción grave, y la remoción de sus órganos de gobierno en caso de infracción muy grave, son competencias autonómicas, por lo que el mencionado precepto debe considerarse inconstitucional. Sólo pertenecerá esta competencia al Estado — se matiza— cuando se trate de una infracción orientada a tutelar el patrimonio de la seguridad social, esto es, cuando se trate de infracciones contempladas en el art. 20, números. 5, 8 y 21, y art. 21, n. 2,3, 5 y 6.

Pero lo que resulta más llamativo es que el Tribunal llega a pronunciarse en este momento no ya sobre la competencia sancionadora en relación a las Mutuas, sino también sobre una materia tan distinta como es la de la competencia para autorizar su creación.

(13) La propia Sentencia se plantea por qué tiene sentido resolver sobre esa cuestión, a pesar de que reconoce que el actual 53 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ya admite la competencia autonómica en la materia. Así, con carácter general afirma en el F.J. 1. que ello, siguiendo jurisprudencia anterior (SSTC 182/1988, F.J. 1 y 194/1994, F.J. 2) no priva, "...ni siquiera parcialmente de objeto al presente recurso de inconstitucionalidad, pues si se discute la atribución de competencias debe recordarse que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia (...) no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllas exigen aún, porque así lo demandan las partes (...), una decisión jurisdiccional que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada y precisó su definición constitucional y estatutaria", o afirmado en distintos términos, "...que partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida".

El Tribunal, inesperadamente, se ve obligado a pronunciarse en torno a esta cuestión de una manera indirecta, a raíz de lo que se prescribe en el art. 42.2 LISOS. En efecto, en este precepto se alude a la facultad de sancionar a los promotores de las Mutuas antes de que aquéllas hayan sido autorizadas, esto es, antes de que tengan personalidad jurídica y de que por lo tanto puedan ser ellas mismas directamente sancionadas. Pero en el art. 42.2 se desliza una frase que es la que da pie al pronunciamiento del T.C. Se indica que la sanción a los promotores procederá antes de que las Mutuas sean autorizadas "...por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social". Es este aserto el que lleva al T.C. a pronunciarse sobre a quién corresponde autorizar, en su caso, la existencia de una Mutua. ¿Es correcto admitir que sólo este Ministerio sea el órgano competente para autorizar la existencia de Mutuas de accidente? La respuesta a este interrogante no puede ser más que negativa. Siguiendo la misma línea argumental seguida hasta el momento, y a la vista de que tal actividad debe englobarse dentro de las competencias ejecutivas en materia de seguridad social, pero sin afectar a la gestión del régimen económico de la misma, se concluye que las Mutuas que soliciten su inscripción en el ámbito de una determinada Comunidad Autónoma deberán ser autorizadas por el ejecutivo de esa Comunidad, con independencia de que los actos que produzca esa Mutua tengan relevancia nacional.

## VI. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

El último apartado del recurso, y también de la Sentencia que lo resuelve, se refiere a que la Inspección de Trabajo, cuya titularidad es asignada en exclusiva al Estado. A juicio del recurrente, ello significa infracción de las competencias de las Comunidades Autónomas, pues hay que considerar carente de lógica que las autoridades autonómicas sean titulares de la potestad sancionadora y que la misma dependa para su ejercicio de un servicio dependiente de la Administración Central.

El Tribunal resuelve esta queja desde los datos positivos que constan en la propia LISOS. Se razona, con acierto, que en esta norma, las alusiones a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no implican atribución de competencias, sino que son de un carácter exclusivamente instrumental, de remisión, a efectos de determinación del procedimiento.

Por lo tanto, interpretada de ese modo, las alusiones de la LISOS a la Inspección de Trabajo no impiden que la Comunidad Autónoma Vasca se dote de su propio servicio de inspección ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda. Por lo tanto, no hay inconstitucionalidad alguna a este respecto en la LISOS.

Pero conviene llamar la atención sobre una cuestión abordada acaso de soslayo por la Sentencia y sin embargo es de indudable transcendencia, sobre todo a la vista de la aún reciente Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo

y Seguridad Social de 1997. Se trata de la afirmación de que la LISOS no impide en sí misma que la Comunidad Autónoma pueda dotarse de un servicio propio de inspección. Ciertamente, no es algo sobre lo que quepa duda alguna, pero no deja de llamar la atención que en la Sentencia se aluda —aunque sólo eso— a esta circunstancia para reforzar su conclusión de que no cabe tacha de inconstitucionalidad alguna en las alusiones que sobre la Inspección de Trabajo se formulan a lo largo de la LISOS. No deja de ser llamativa la mención a tal posibilidad, no sólo parece considerarse evidente que una eventual decisión de declarar a las Comunidades Autónomas competentes para constituir un propio servicio de Inspección de Trabajo para llevar a cabo sus actividades de ejecución no sería, desde luego, contraria a la Constitución, sino porque parece insinuarse que un sistema de Inspección de Trabajo que estuviese exclusivamente organizado al servicio de la Administración General del Estado, con prohibición expresa de que las Comunidades Autónomas tuviesen los suyos propios sí podría ser contrario al reparto competencial fijado en la CE. En efecto, se afirma que las mención que se efectúa en la LISOS a la Inspección de Trabajo “...no impide que la Comunidad actora se dote de su propio servicio de inspección ni que eventualmente éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda”. De este modo, se indica, si bien sólo eso, que una alternativa de organización de la Inspección de Trabajo que significase, o bien una prohibición a las Comunidades Autónomas de organizar su propio servicio de inspección o bien una marginación de las mismas en su gestión, podría ser inconstitucional.

Cabe añadir, por nuestra parte, que no resulta fácil discrepar de esta conclusión. En efecto, basta contemplar el funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador en materia laboral —cfr., así, el art. 20 del R.D.396/1996— para concluir que el acta de la Inspección de Trabajo es imprescindible para iniciar el procedimiento sancionador. O, en otros términos, la actividad inspectora es llave del ejercicio de la potestad sancionadora, puesto que la imposición de sanciones por la autoridad laboral sólo puede tener lugar cuando el inspector de trabajo haya iniciado el correspondiente procedimiento sancionador. A la vista de ello, ¿resultaría admisible que quien es competente para constatar las infracciones e imponer las sanciones viera reducida su potestad al estricto momento de imposición de las mismas pero no a las fases anteriores necesarias? Y, además, ¿no debería admitirse que las competencias ejecutivas en materia sancionadora no se limitan exclusivamente a la imposición de las sanciones correspondientes, sino también, como mínimo, a la iniciación del procedimiento sancionador, llave para que el momento estrictamente sancionador llegue a tener lugar?

En materia de infracciones y sanciones sobre seguridad social, sin embargo, esta afirmación no se debe efectuar con tanta rotundidad, pues ya se ha advertido que de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas se han de excluir las competencias que puedan interferir con el régimen económico de la misma. Por ello, queda en todo caso al menos justificado que se mantenga un sistema de inspección dependiente de la Administración General

del Estado, para llevar a cabo la actividad sancionadora en las materias de su competencia.

La nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo ha sido sin duda sensible a las consecuencias de la doctrina dictada en esta materia por el T.C. y a sus naturales consecuencias en torno a la Inspección de Trabajo y ha optado por un sistema difícil de interpretar, y más aún de ponerlo en práctica. Pero no cabe duda, a mi juicio, de que es respetuosa con las exigencias constitucionales (14). Sin duda, también se podría haber optado por otros sistemas, como el de crear cuerpos de inspección autonómicos y además uno dependiente de la Administración General del Estado, para el ejercicio por ésta de las competencias sancionadoras que mantiene. Sin embargo, no es menos cierto que esta opción tendría el inconveniente de duplicar órganos administrativos, lo que tiene el inconveniente adicional de que la detección de infracciones —de contenido “económico”— en materia de seguridad social van frecuentemente conectadas con infracciones laborales en sentido estricto (15), al margen de las dificultades de coordinación que pudieran tener esos distintos cuerpos de ámbito espacial limitado (16). Además, se ha tenido en cuenta por el legislador la conveniencia al menos de que existan una “autoridad central”, a la vista de las exigencias del Convenio 81 OIT, si bien esta exigencia no ha de ser llevada a término de manera tan literal (17).

Lo cierto es, en definitiva, que no resultaría compatible con la CE, y más claramente tras las afirmaciones deslizadas en el FJ 16 de la STC 195/96 a las que ya se ha hecho referencia, un sistema centralizado de inspección del que no pudieran servirse las Comunidades Autónomas, a menos que a las mismas se les consintiese la creación de cuerpos inspectores propios.

- (14) En particular, el art. 17 de esta nueva Ley establece el sistema de gestión coordinada del sistema de inspección de trabajo, que se articula a través de acuerdos bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que fijan las pautas de aquella.
- (15) Baste pensar a este respecto, por ejemplo, en las “actas de infracción con liquidación por los mismos hechos”, reguladas en el art. 45 del Reglamento sobre procedimiento sancionador en el orden social”.
- (16) Dificultades que se han de poner en conexión, básicamente con el propio ámbito de actuación de las propias empresas, que con frecuencia desborda los límites geográficos de la Comunidad Autónoma.
- (17) En efecto, el art. 4 del mencionado convenio 81 de la OIT se refiere a la “autoridad central” de la Inspección de Trabajo, que llevará a cabo la actividad de vigilancia y control de la misma. Pero esta exigencia se hace de forma muy matizada, pues en el propio art. 4.1. se dispone que ello será así “siempre que sea compatible con la práctica administrativa del miembro”, matizando, además (art. 4.2), que, “En el caso de un Estado federal, el término autoridad central podrá significar una autoridad federal o una entidad confederada”.

## VII. CONCLUSIÓN

El T.C. ha abordado por vez primera la cuestión de la delimitación competencial Estado- Comunidades Autónomas sobre materia sancionadora en relación a la legislación de seguridad social.

Interesa destacar, sobre todo, que la misma se ha efectuado, más que sobre la base del art. 149.1.17 CE —precepto que guarda silencio sobre las potestades ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de legislación sobre seguridad social—, sobre la base del reparto de competencias derivado de los propios Estatutos de Autonomía, y en concreto, para el caso presente, del Estatuto Vasco. El T.C., dando por buena la arrogación de competencias en favor de la Comunidad Autónoma que se hace en materia de ejecución de la legislación de seguridad social (salvo en lo que se refiere a su régimen económico) ha examinado de manera minuciosa los distintos preceptos de la LISOS sobre seguridad social para determinar en cuáles sí les debía corresponder potestades sancionadoras a la Comunidad Autónoma, por no ser materias relativas al régimen económico de la seguridad social. No hay que descartar que la puesta en práctica de esta decisión del Tribunal cause ciertos problemas, por la imbricación que tienen las infracciones de naturaleza estrictamente económico con las restantes en materia de seguridad social. Será preciso, para evitar posibles incoherencias y disfunciones una seria colaboración y planificación de las actuaciones entre las dos Administraciones ahora competentes.

Además, el T.C. ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la competencia relativa a la autorización para la creación de Mutuas, y en relación a otras materias que no se refieren estrictamente al ejercicio de las potestades sancionadoras, como la suspender la actividad de la empresa —o incluso de clausurarla— y la gestión de la inspección de trabajo.

Es sorprendente la puntualización que se realiza en el FJ 17 de la Sentencia que ahora se examina, en el cual se sugiere al legislador “reelaborar la Ley impugnada” (la LISOS), si así lo estima conveniente, dando a mismo tiempo el Alto Tribunal su opinión favorable al respecto habida cuenta de que nos situamos en materia sancionadora que reclama, acaso más que ninguna otra, seguridad jurídica. Sin embargo, es difícil ocultar que causa cierta sorpresa este expreso pronunciamiento del T.C. que llega a “sugerir”, en un Fundamento jurídico una determinada reforma normativa al legislador, al margen de que exista de por medio una directa infracción constitucional. Se trata de un consejo técnico jurídico —aunque con una cierta relevancia constitucional, obviamente, al ir relacionado con las exigencias de la seguridad jurídica— que cuanto menos debe calificarse de inusual, y casi de dudosamente apropiado. Y es que, ciertamente, el T.C. está llamado a expresarse a través de decisiones reflejadas en los fallos de sus sentencias. Las sugerencias o los consejos no forman parte del modo habitual de expresión de un órgano jurisdiccional ni ocupan lugar alguno dentro de sus posibilidades de expresión.

No cabe duda de que el próximo Texto legal sobre infracciones y sanciones en el orden social, que ya se ha anunciado, tendrá en cuenta esta sugerencia del T.C. Sin embargo, bueno es advertir que, de tratarse sólo del impacto derogatorio de esta Sentencia, su contenido no sería difícil de incorporar al actual texto de la LISOS sin necesidad de reformarla extensamente: bastaría con incluir en el art. 47.3, junto a “...en materia de ejecución de la legislación laboral” la apostilla de “...y de seguridad social”, junto a otros cambios menores de parecido tenor. Ello, muy probablemente bastaría. En todo caso, esta sentencia del T.C. será imprescindible para determinar qué preceptos sancionadores se refieren a la gestión del régimen económico de la seguridad social, y por lo tanto, cuáles son las competencias sancionadoras en materia de seguridad social que sí pueden ser asumidos por las Comunidades Autónomas.