



OPINIÓN LEGAL EN RELACIÓN CON LA CONSULTA REALIZADA POR LA DIRECTORA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y JUSTICIA SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, A LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN EL ORDEN SOCIAL TRAMITADOS POR DICHO DEPARTAMENTO Y SUJETOS A UNA LEGISLACIÓN ESPECIAL POR RAZÓN DE LA MATERIA

73/2019 DDLCN – OL

I. INTRODUCCIÓN

Por la Directora de Trabajo y Seguridad Social del Departamento de Trabajo y Justicia, se ha realizado, mediante escrito de fecha 4 de junio de 2019, consulta a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, sobre la aplicación del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante), a los procedimientos sancionadores en el orden social tramitados por dicho Departamento y sujetos a una legislación especial por razón de la materia.

Se trata, por tanto, de una consulta o solicitud de opinión legal en los términos establecidos en el artículo 8 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Por consiguiente, este informe se emite en virtud, en primer lugar, de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

En conexión con lo anterior, el artículo 14.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y



Autogobierno, es, igualmente, habilitador de la competencia para la emisión de la presente opinión legal, ya que dicho apartado asigna a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la elaboración de dictámenes o informes jurídicos sobre cuestiones de competencia de éstos.

Además, procede hacer una expresa referencia a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establece que *“el Gobierno, las personas titulares de los departamentos y organismos autónomos, de las viceconsejerías y direcciones, junto con las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que deban ser objeto de asesoramiento y justificando la conveniencia de reclamarlo”*.

Finalmente, el anteriormente citado artículo 8, en su apartado 2, del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, incluye entre las actuaciones que corresponden al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco esta modalidad de informes, cuando señala que, *“además de aquellos casos en los que se requiere preceptivamente la emisión de informe de legalidad, el Gobierno, las personas titulares de los departamentos y organismos de la Administración Institucional, de las viceconsejerías y direcciones, así como las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia”*.

II. OBJETO DE LA CONSULTA Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

La presente consulta se refiere a los expedientes sancionadores por infracciones en el orden social iniciados con acta de infracción por parte de la Inspección de Trabajo (transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco a través del Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, y el Decreto 138/2011, de 28 de junio, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) y cuya tramitación se realiza bien en cada una de las Delegaciones Territoriales departamentales, o bien, en la Dirección de Trabajo y Seguridad Social del

Departamento de Trabajo y Justicia, en función de la gravedad de la infracción, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 84/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Justicia.

Los procedimientos sancionadores en la materia citada se hayan regulados por su normativa específica, de carácter estatal, en concreto, por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones en el Orden Social (LISOS) y por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

Hay que indicar que este reparto competencial tiene su base en el artículo 149.1.7 de la Constitución, que reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; funciones ejecutivas que están atribuidas en este ámbito territorial a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía) y, en concreto, al Departamento de Trabajo y Justicia.

Por parte del órgano consultante se plantea que, en fechas recientes, la Inspección de Trabajo ha incluido en sus actas de infracción el contenido del artículo 85 de la LPAC, en cuanto a la terminación de los procedimientos sancionadores y, particularmente, en lo que respecta a la terminación por reconocimiento de la responsabilidad por el infractor y/o por pronto pago, pudiendo conllevar una reducción en la cuantía de la sanción a imponer de hasta el 40%.

Considera la Dirección de Trabajo y Seguridad Social que para responder a su consulta hay que tener en cuenta los siguientes aspectos: (i) la inclusión de dicha previsión legal en las actas de infracción de la Inspección de Trabajo se ha debido a que se ha seguido el criterio establecido en un informe de la Abogacía General del Estado; (ii) considera relevante, a estos efectos, que la Inspección de Trabajo está transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco, es decir, depende del Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco; y (iii) en la normativa específica que regula el procedimiento sancionador (la LISOS y el Real Decreto 928/1988) no se contempla ni se ha contemplado nunca el pronto pago de la sanción o el reconocimiento de responsabilidad por parte de la empresa infractora para poder reducir la

cuantía de la sanción y dicha previsión figura en una norma general sobre procedimiento administrativo.

Y en base a todo ello, consulta a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo si es jurídicamente correcto que se entienda aplicable directamente el artículo 85 de la LPAC en materia de expedientes sancionadores por infracciones en el orden social o, por el contrario, hay que esperar a la modificación de la normativa específica aplicable a este tipo de procedimientos para que se apliquen las previsiones existentes en la normativa general sobre la terminación de los procedimientos por reconocimiento de la responsabilidad por el infractor y/o por pronto pago, aplicando las reducciones correspondientes en cada caso en los importes de las sanciones.

Al escrito de consulta se adjuntan dos documentos:

1) La parte de final de un acta de infracción donde consta la inclusión de las previsiones del artículo 85 de la LPAC.

2) El informe de la Abogacía General del Estado dónde se expresa que resulta directamente aplicable la previsión del artículo 85 de la LPAC en los expedientes sancionadores por infracciones en el orden social.

Se echa en falta que la consulta no venga acompañada de ningún informe o documento de similar naturaleza dónde se exprese cual es el criterio que consideran de aplicación, bien los servicios jurídicos de la Dirección de Trabajo y Seguridad Social, o bien los servicios jurídicos del Departamento de Trabajo y Justicia dependientes de su Dirección de Servicios, que son las asesoría jurídicas que, inicialmente, tienen atribuida la función de asesoramiento jurídico en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación (artículos 4 y 5.3 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco), informes que, sin duda, hubiesen permitido que esta opinión legal se formulara con un conocimiento más preciso de la cuestión sometida a consulta y de las consecuencias que puede producir, en su caso, en la gestión o tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones en el orden social por los órganos competentes del Departamento de Trabajo y Justicia la adopción de un criterio jurídico u otro.

En todo caso, se hace constar que la opinión legal que se emite en el presente informe no tiene carácter vinculante, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, por lo que no condiciona las decisiones que pueda adoptar el Departamento de Trabajo y Justicia en ejercicio de sus competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

Para proceder a responder a la consulta realizada por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social nos parece oportuno realizar unas observaciones preliminares, para centrar y contextualizar la consulta, y a continuación emitir la opinión legal que se contiene en el presente informe.

1.- La primera observación a tener en cuenta es que, a efectos del análisis jurídico que se va a realizar sobre la cuestión de fondo consultada, resulta irrelevante el hecho de que la Inspección de Trabajo esté transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco o no, porque lo que se trata en este informe es de establecer un criterio jurídico en relación a la forma de aplicación y tramitación de un procedimiento administrativo concreto, el procedimiento sancionador por infracciones en el orden social regulado en la LISOS y en el Real Decreto 928/1988, criterio jurídico que deberá responder a unas características objetivas que resultan ajenas a la dependencia de la Inspección de Trabajo de una Administración u otra.

2.- No obstante, no puede desconocerse que en virtud del Convenio suscrito por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Gobierno Vasco, con fecha 14 de diciembre de 2011, en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tras producirse el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (publicado en el BOE nº 312, de 28 de diciembre de 2011, a través de la Resolución de 21 de diciembre de 2011, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración), se establece un principio general de concepción única e integral del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de unidad de función inspectora en todas las materias del orden social y de unidad de la acción inspectora.

A tal efecto, se crea el Consejo Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como órgano de cooperación bilateral participado por la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para facilitar el funcionamiento integrado en el ejercicio coordinado de las competencias de ambas administraciones en materia de inspección de trabajo y seguridad social en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Y como consecuencia de ello, nace la obligación de una necesaria cooperación y coordinación institucional del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el ejercicio eficaz de la función inspectora y su actuación en todas las materias del orden social, dentro de la concepción única e integral de dicho Sistema, sin que ello suponga la limitación de las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones que suscribieron el convenio.

Pues bien, aunque la información facilitada por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social no es del todo precisa, por lo que la afirmación que realizamos a continuación debe adoptarse con cautela, ese principio de cooperación y coordinación institucional ha podido quebrarse en este caso ya que parece que la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dependiente de la Administración del Estado, ha adoptado un determinado criterio sobre esta cuestión que afecta a la concepción única e integral del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en base al informe emitido por la Abogacía General del Estado) sin contar con la opinión del Gobierno Vasco y sin someter la misma al Consejo Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y que la Inspección de Trabajo dependiente del Gobierno Vasco ha comenzado a incluir en las actas de infracción las previsiones del artículo 85 de la LPAC, sin que se haya dictado instrucción alguna en ese sentido por los órganos competentes del Departamento de Trabajo y Justicia.

Ante dicha situación, debe advertirse que en la medida que la Inspección de Trabajo que actúa en nuestro ámbito territorial está transferida y depende orgánica y funcionalmente del Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco, deberá someterse en sus actuaciones a los criterios que, de manera razonada, establezca dicho Departamento como Administración competente en materia ejecución de la legislación laboral, aunque dichos criterios puedan no coincidir con las conclusiones del informe emitido por la Abogacía General del Estado, en la

medida que en dicho informe no se expresa más que una opinión en derecho, entre otras opiniones posibles.

3.- Dicho lo anterior, debemos señalar que, en todo caso, nuestro criterio jurídico u opinión legal resulta coincidente con la puesta de manifiesto por la Abogacía General del Estado en el informe emitido a petición del Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, adjuntado como Documento nº 2 al escrito del órgano consultante.

Ciertamente, la Disposición Adicional Primera de la LPAC, en su apartado segundo, letra c), dispone que *“Las siguientes actuaciones y procedimientos se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: (...) c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”* (el subrayado es nuestro).

Esta disposición obedece al principio general de que las previsiones de las leyes especiales prevalecen sobre las previsiones de las leyes generales y podría llevar, inicialmente, a la conclusión de que en la medida que los procedimientos sancionadores en materia de infracciones en el orden social están regulados en una normativa específica, prevalecen las determinaciones de dicha normativa específica sin que sea necesario acudir a ninguna norma general para suplir laguna alguna.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que con la nueva regulación del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (la LPAC) se trata de sistematizar toda la regulación relativa al procedimiento administrativo dispersa en distintas normas y configurar una norma general en materia de procedimiento administrativo que afecta a instituciones como la potestad sancionadora, que pasa a considerarse una mera especialidad del procedimiento administrativo común (en la normativa anterior el procedimiento sancionador era un procedimiento especial que contaba con su propia regulación).

Así se explica en la Exposición de Motivos de la LPAC cuando se dice que *“Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la*

sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Y dicha voluntad se plasma en el artículo 1 de la LPAC cuando dispone:

“1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar (...).”.

Y en la medida que la LPAC regula un único procedimiento administrativo común, estableciendo especialidades para el procedimiento sancionador, que pasa a ser una especialidad del procedimiento común, parece razonable la interpretación que realiza la Abogacía General del Estado en el sentido de que, ante el vacío legal y reglamentario en el procedimiento especial, sobre la concreta forma de terminación de los procedimientos sancionadores en materia de infracciones en el orden social para el caso de reconocimiento de responsabilidad por el infractor y pago voluntario, es necesario suplirlo por los medios de integración normativa establecidos en la propia LPAC, por lo que en tal supuesto teniendo en cuenta su carácter supletorio, conforme establece su Disposición Adicional Primera, ha de entenderse que el artículo 85 de la LPAC resulta directamente aplicable, sin que resulte necesario esperar a la modificación de la normativa específica aplicable a este tipo de procedimientos.

Debe añadirse, por último, que de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2 de la LPAC, que antes se ha transcrito, existe una reserva de ley para introducir trámites adicionales o distintos de los contemplados en la normativa básica de procedimiento administrativo común.

Es por ello que ante una eventual modificación de la LISOS (que es la ley reguladora del procedimiento sancionador en infracciones del orden social), el legislador puede adoptar dos tipos de criterios:

- a) Incorporar a la nueva regulación legal las previsiones del artículo 85 de la LPAC en lo que respecta a la terminación de los procedimientos sancionadores y, en concreto, a la terminación por reconocimiento de la responsabilidad por el infractor y/o por pronto pago, estableciendo las reducciones en el importe de la sanción correspondientes.
- b) Introducir modificaciones en la normativa especial, con relación a lo establecido en el artículo 85 de la LPAC respecto a la forma de terminación del procedimiento sancionador.

4.- Finalmente, consideramos que esta línea de interpretación y su aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco queda reforzada a la vista del Proyecto de Ley de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas aprobado por el Consejo de Gobierno y que se encuentra actualmente en fase de tramitación parlamentaria.

Somos conscientes de que dicha Ley, cuando se apruebe, no será de aplicación a los procedimientos sancionadores en materia de infracciones en el orden social, que seguirán regulándose por su normativa específica aprobada por el Estado en base a su competencia exclusiva en materia de legislación laboral reconocida en el artículo 149.1.7 de la Constitución (dichos procedimientos estarían excluidos, por tanto, del ámbito de aplicación de la ley autonómica).

Sin embargo, creemos que el hecho de que en el artículo 46 del citado Proyecto de Ley se reproduzca el contenido del artículo 85 de la LPAC, es suficientemente indicativo de la existencia de una voluntad de los poderes ejecutivos y legislativos de las diferentes Administraciones Territoriales de incorporar unas determinadas especialidades para los

supuestos de terminación de los procedimientos sancionadores por reconocimiento de la responsabilidad por el infractor y/o por pronto pago.

IV. CONCLUSIONES

1.- El artículo 85 de la LPAC resulta de aplicación directa a los procedimientos sancionadores en materia de infracciones en el orden social que se inicien y tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin que para dicha aplicación sea necesario que se modifique la normativa especial reguladora de dichos procedimientos.

2.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1.2 de la LPAC, existe una reserva de ley para introducir trámites adicionales o distintos de los contemplados en la normativa básica de procedimiento administrativo común, por lo que una futura modificación de la LISOS podrá incorporar las previsiones del artículo 85 de la LPAC, o introducir modificaciones en lo que respecta a la forma de terminación de esta modalidad de procedimientos sancionadores.

3.- El hecho de que la Administración del Estado haya adoptado un criterio jurídico sobre esta materia y la Inspección de Trabajo dependiente del Departamento de Trabajo y Justicia haya aplicado dicho criterio o haya podido recibir instrucciones de la Administración del Estado para hacerlo, si ese es el caso, prescindiendo de los cauces interinstitucionales de cooperación y coordinación establecidos, supone un incumplimiento del Convenio suscrito por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Gobierno Vasco, con fecha 14 de diciembre de 2011, en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y quiebra los principios de actuación establecidos en dicho convenio.

4.- En cualquier caso, la interpretación jurídica que realiza la Administración del Estado sobre la materia objeto de consulta no es más que una opinión en derecho y no limita las competencias del Gobierno Vasco y, en concreto, del Departamento de Trabajo y Justicia, en materia de ejecución de la legislación laboral.

En consecuencia, dado que la Inspección de Trabajo está transferida y depende orgánica y funcionalmente del Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco, deberá someterse en sus actuaciones a los criterios que, de manera razonada, establezca dicho Departamento como Administración competente en la materia, ello sin perjuicio de lo que se

pueda acordar en el seno del Consejo Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el Convenio suscrito por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Gobierno Vasco, con fecha 14 de diciembre de 2011, en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Esta es la opinión legal que emito en relación con la consulta planteada por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social del Departamento de Trabajo y Justicia, y que someto a cualquier otra mejor fundada en derecho.