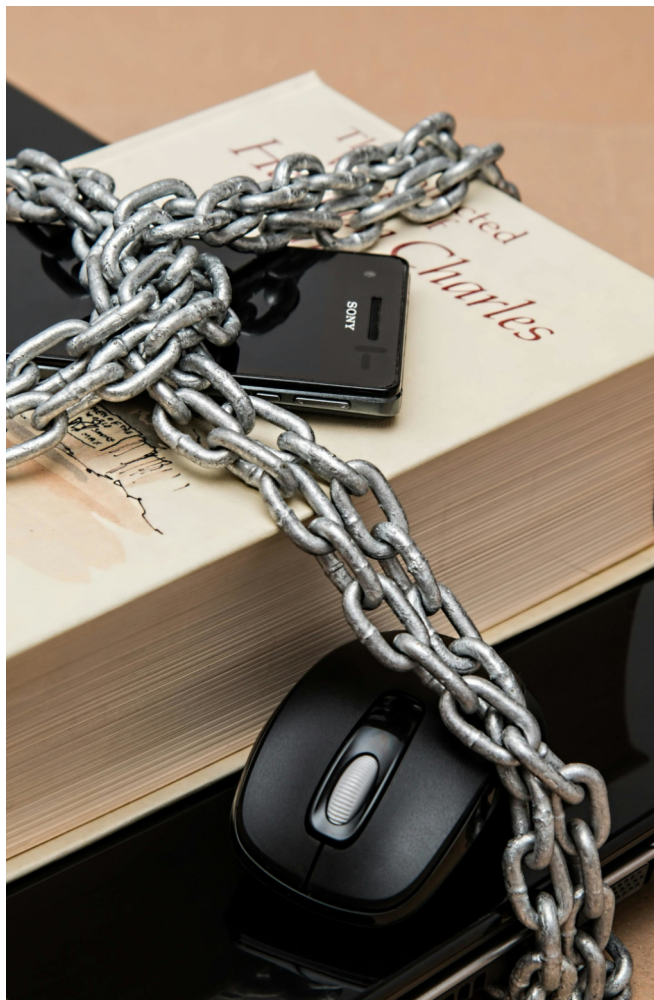




Estudi jurídic comparatiu de les sancions en l'ordre **social**, amb especial atenció a l'àmbit de la prevenció de riscos laborals i la salut en el treball (LISOS i PRL), la Llei trànsit i la Llei de protecció de dades (LOPD i RGPD)



amb el suport de



a la feina **cap risc**



Edició: UGT de Catalunya. Any 2025

Elaboració i dinamització: Secretaria de Política Sindical,
UGT de Catalunya - Salut laboral

Disseny i maquetació: Comunicació i Imatge,
UGT de Catalunya

Estudi jurídic comparatiu de les sancions en l'ordre social, amb especial atenció a l'àmbit de la prevenció de riscos laborals i la salut en el treball (LISOS i PRL), la Llei trànsit i la Llei de protecció de dades (LOPD i RGPD)

I. Principis generals de la potestat sancionadora

L'exercici de la potestat sancionadora per part de l'Administració pública està subjecte a un marc de garanties constitucionals i legals per tal de protegir els drets dels ciutadans individual i col·lectivament. És la concreció del *ius puniendi* o dret a sancionar de l'Estat. Tot i això, no és una potestat il·limitada, es troba estrictament subjecta a un conjunt de principis i garanties que protegeixen aquests drets individuals i col·lectius.

El marc normatiu principal es troba a la Llei 40/2015 d'1 d'octubre del Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP) que estableix els principis de la potestat sancionadora i de la Llei 39/2015 d'1 d'octubre del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), que regula el procediment que cal seguir per imposar una sanció.

Els principis inspiradors compartits amb el dret penal són aplicables obligatòriament en qualsevol procediment sancionador administratiu.

1. Principi de legalitat

La potestat sancionadora només es pot exercir si una norma amb rang de llei l'ha reconeguda expressament. L'Administració no pot crear infraccions ni sancions per via reglamentària, encara que sí que pot especificar o graduar les que ja estan previstes legalment en base al fonament Legal previst a l'article 25 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

En base a això se'n deriven altres principis:

a. Tipicitat: Les infraccions i les sancions han d'estar clarament definides en una llei. No es poden aplicar per analogia, com estableix l'article 27 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

b. Irretroactivitat: No es poden aplicar disposicions sancionadores a fets que hagin passat abans de la seva entrada en vigor de la norma jurídica, llevat que siguin més favorables per a l'infractor.

c. Reserva de llei: La creació d'infraccions i sancions està reservada a normes amb rang de llei, tal com indica l'article 25 del principi de legalitat de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

2. Principi de culpabilitat i responsabilitat

Perquè es pugui imposar una sanció, la conducta infractora ha de ser imputable a la persona a títol de dolo o voler i conèixer la il·licitud de l'acte comès sota la plena intencionalitat, o culpa per un acte imprudent o negligent, segons el que estableix l'article 28 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic. Només les persones físiques o jurídiques responsables dels fets poden ser sancionades.

El Marc regulador principal s'estableix en primer lloc a la Constitució espanyola, que, encara que no ho esmenta expressament per a l'àmbit administratiu, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha estès les garanties de l'article 25.1 de la Constitució al dret administratiu sancionador. D'altra banda, la Llei 40/2015 del Règim Jurídic del Sector Públic a l'article 28 apartat 1r, és l'altre precepte clau, establint de manera inequívoca que només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques, que en siguin responsables a títol de dolo o culpa. Aquest article consagra la prohibició de la responsabilitat objectiva a l'àmbit sancionador.

Aprofundint en la qüestió, el principi de culpabilitat exigeix que, per imposar una sanció, l'Administració ha d'acreditar que la conducta de

l'infractor ha estat, si més no, negligent. Es planteja una prohibició de la Responsabilitat Objectiva, per això no n'hi ha prou amb la mera constatació que s'ha produït un fet contrari a la llei, l'administració està obligada a provar que en aquesta conducta l'integra un element subjectiu. Com assenyalen diverses resolucions, cal excloure la imposició de sancions pel simple resultat i sense atendre la conducta de l'administrat.

En aquest sentit, és transcendent establir el grau de voluntarietat de l'administrat a través de la verificació dels elements de la Culpabilitat. D'aquesta manera, l'article 28 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic, exigeix que la responsabilitat es derivi d'una actuació dolosa o culposa. S'entendrà que hi ha un component dolós quan l'acte estigui integrat de la plena consciència i voluntat de fer la conducta tipificada com a infracció, voler i conèixer per part de l'infractor. El subjecte coneix que la seva acció és contrària a la norma i, tot i així, decideix dur-la a terme. És el grau més alt de culpabilitat. Serà un comportament del tipus de Culpa per actes imprudents o negligents quan els mateixos estan exempts de la voluntat i intenció d'infringir la llei, amb l'omissió de la diligència deguda. Com s'ha assenyalat doctrinalment, l'essència de la negligència rau en la distracció, en l'actuació contrària al deure objectiu de respecte i cura del bé jurídic protegit per la norma, amb un menyspreu o menyscabament de la norma en el comportament realitzat.

La jurisprudència ha establert de manera pacífica, servint com a exemple la Sentència de l'Audiència Nacional 360/2015, que fins i tot en casos de suplantació d'identitat per un tercer, l'empresa sancionada és responsable si no va adoptar les mesures i les cauteles necessàries per verificar la identitat de l'autor, cosa que demostra la manca de la diligència exigible.

Pel que fa al Principi de Responsabilitat, s'estableix el caràcter personal de la sanció. La sanció s'ha d'imposar a l'autor material de la infracció, sigui persona física o jurídica. Això implica que l'administració té el deure d'identificar correctament l'infractor. També és pacífica la juris-

prudència en aquest sentit, servint com a exemple la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia 224/2016, que confirma la responsabilitat del propietari d'unes parcel·les per un reg no autoritzat, argumentant que aquesta infracció la comet per ser propietari de les parcel·les que desvia aigües per regar-les, ja sigui per si mateix o a través d'un altre posseïdor.

Quan l'infractor és una persona jurídica, la culpabilitat es manifesta de manera diferent. Com indica la jurisprudència, a les persones jurídiques els hi manca l'element de voluntat de l'infractor en sentit estricte, però no la capacitat d'infringir les normes a què estan sotmeses. La responsabilitat es deriva de l'incompliment dels seus deures de vigilància i control, i la infracció és imputable a la persona jurídica quan és comesa pels seus administradors, representants o empleats en l'exercici de les seves funcions, que la majoria de vegades poden ser al mateix temps codemandats i no estan exempts de responsabilitat personal. En aquest sentit, encara que la responsabilitat és personal, la llei preveu excepcions, com en allò establert a l'article 28.3 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic, establint que el compliment d'una obligació recollida per una norma amb rang de llei correspongui a diverses persones conjuntament, respondran de manera solidària de les infraccions i les sancions que s'imposin. Això significa que l'Administració pot exigir el pagament íntegre de la sanció a qualsevol dels responsables.

L'existència de culpabilitat pot ser exclosa, atenuada o matisada per diverses circumstàncies, que sempre han de ser valorades per l'administració a les seves resolucions. Si el subjecte actua sota un error inevitable i invencible sobre la il·licitud de la seva conducta o sobre els fets, la seva culpabilitat pot ser exclosa. Altres supòsits són el cas fortuït o de força major, on els fets són imprevisibles o inevitables, impedit de manera manifesta el compliment de la norma. L'exempció o atenuació de la sanció es pot establir en actes de regularització voluntària, mitjançant de l'esmena de la situació irregular de forma diligent. D'altra banda, l'absència de dolo des de la manca d'intencionalitat en els fets és

un criteri clau per a la graduació de la sanció, tal com estableix l'article 29 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

En conclusió, els principis de culpabilitat i responsabilitat són garanties constitucionals que impedeixen a l'Administració sancionar de manera automàtica o pel simple resultat. Exigeixen l'acreditació d'un element subjectiu excloent la responsabilitat objectiva, requereix de la identificació del responsable dels fets, ja sigui una persona física o jurídica qui hagi comès la infracció. La resolució sancionadora ha d'explicar i justificar per què considera que la conducta ha estat culpable, permetent així el dret de defensa de l'expedientat a través de la motivació suficient de les resolucions. Aquests principis asseguren que la potestat sancionadora s'exerceixi de manera justa i proporcionada, castigant únicament les conductes que són mereixedores de retret jurídic.

3. Principi de proporcionalitat

Les sancions han de ser adequades i proporcionals a la gravetat de la infracció. Per graduar la sanció, cal considerar criteris com la intencionalitat, la persistència en la conducta, la naturalesa dels perjudicis causats i la reincidència. Així ho estableix l'article 29 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic. Aquest article estableix que la imposició de sancions han d'observar la deguda idoneïtat i la necessitat de la sanció, així com la seva adequació a la gravetat del fet il·lícit.

El principi de proporcionalitat és una de les garanties essencials que limiten l'exercici de la potestat sancionadora o *ius puniendi* de l'administració Pública. Actua com a pilar de l'estat de dret, assegurant que la resposta de l'Administració davant d'una infracció no sigui arbitrària, excessiva o desmesurada, sinó justa, equilibrada i orientada a la consecució dels fins d'interès general. Aquest principi, encara que no es recull expressament a la Constitució espanyola, es considera inherent els valors superiors de l'ordenament jurídic i es deriva de preceptes com l'article 9.3, que prohibeix l'arbitrarietat

dels poders públics i l'article 25 que consagra el principi de legalitat en matèria sancionadora.

En aquest sentit, la jurisprudència ha consolidat un mètode d'anàlisi, conegut com a test de proporcionalitat, que té com a objectiu verificar si una mesura sancionadora respecta aquest principi. Aquest test es fa des de l'anàlisi en tres judicis successius:

1. Judici d'idoneïtat. S'estableix una anàlisi a fi de verificar si la sanció imposada és un mitjà apte per assolir la finalitat legítima que persegueix la norma. Un exemple seria, en cas que la norma jurídica te per objectiu dissuadir actuacions que comporten conductes perilloses per al medi ambient, una multa econòmica o la suspensió de l'activitat, són de manera general, mesures idònies.
 2. Judici de necessitat. Pretén valorar si la sanció és indispensable per assolir aquesta finalitat o si hi ha altres mesures menys costoses per a l'infractor que serien igualment eficaces. Aquest principi deriva de l'article 25.1 de la Constitució espanyola en quant a la fi de les penes privatives de llibertat, que vincula les administracions que han d'optar per l'alternativa menys restrictiva de drets. Si una amonestació és suficient per corregir la conducta i prevenir futures infraccions, una multa elevada es podria considerar innecessària.
 3. Judici de proporcionalitat. Aquí s'estableix una ponderació dels béns i els drets en conflicte. Cal valorar si el sacrifici que la sanció envers els drets del particular és equilibrada i raonable en contradicció amb el benefici que s'obté per a l'interès general. Una sanció que causi un perjudici desmesurat a l'infractor en relació amb l'escassa rellevància del bé jurídic protegit, seria desproporcionada.
- Per aplicar correctament el principi de proporcionalitat, l'Administració no actua amb llibertat total, sinó que ha de basar la seva decisió en una sèrie de criteris legalment establerts que permeten modular la sanció. L'article 29.3 de la Llei estableix els criteris generals, que han de ser considerats de manera especial, com el grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat, diferenciant en-

tre unes conductes doloses i una merament negligents, en conseqüència, la intenció de cometre la infracció agreuja la responsabilitat. A més, és rellevant la continuïtat o persistència en la conducta infractora, diferenciant si una infracció és puntual i aïllada respecte d'una conducta que es manté en el temps malgrat els possibles requeriments de l'Administració. També, atenent a la naturalesa dels perjudicis causats, on cal valorar els danys efectivament produïts, ja siguin econòmics o mediambientals, per a la salut pública o per a l'interès general.

Finalment, atenent a la reincidència de l'infractor, que es defineix com la comissió de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan així hagi estat declarada per resolució ferma en via administrativa en un temps raonable, com a norma general en el termini d'un any. L'aplicació pràctica d'aquest criteri s'estableix en diferents resolucions administratives, servint com a exemple la resolució de la Inspecció de Treball com el Criteris tècnics DGITSS núm. 84/2010.

A més d'aquests criteris generals, les normatives sectorials poden afegir altres criteris específics. Serveixi com a exemple l'establerta a la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern a l'article 30, que afegeix criteris tangibles com els guanys obtinguts o les conseqüències per a la Hisenda Pública. D'altra banda, el Text refós de la Llei sobre Infraccions i Sancions a l'Ordre Social en el seu Article 39, considera factors com el frau, la xifra de negocis de l'empresa o el nombre de persones treballadores afectades.

La discrecionalitat que s'atorga a l'Administració per graduar les sancions no és absoluta. L'Administració té l'obligació ineludible de motivar en la resolució sancionadora, com ha ponderat les circumstàncies concurrents i els criteris de graduació per arribar a la sanció concreta imposada, i aquesta resolució ha de ser motivada com a garantia essencial del principi de legalitat i de seguretat jurídica. La resolució motivada és una garantia fonamental als actes administratius, tant per l'infractor com per qui ha patit el dany, ja que permet conèixer les raons

de la decisió i, si fos necessari, impugnar-la amb coneixement de causa. L'absència de motivació, una motivació estereotipada o irraonable pot suposar l'anul·lació de la sanció per vulnerar el principi de proporcionalitat i el dret a la tutela judicial efectiva, que vincula plenament els òrgans sancionadors administratius.

Finalment, té molta transcendència establir el control judicial de la proporcionalitat per part dels tribunals. Aquest control, però, no suposa una substitució de l'actuació administrativa pel del jutge o tribunal. La potestat de configurar les infraccions i les sancions correspon primordialment al legislador, i la seva execució i compliment en primer lloc a les administracions. Per això, el control judicial ha de centrar-se a verificar si l'administració ha exercit la seva potestat de forma raonada, sense incórrer en arbitrarietat o error manifest. L'òrgan judicial anul·larà la sanció si aprecia una desproporció palesa, excessiva o irraonable. En àmbits on la normativa és molt detallada i taxada, com als ordenaments fiscals i tributaris, el marge d'apreciació de l'Administració i, per tant, del control judicial és molt limitat, ja que la llei fixa de manera gairebé automàtica la sanció corresponent. En aquest sentit, la jurisprudència, servint com a exemple la Sentència del Tribunal Suprem 477/2020 de 28 de setembre, encara que a la jurisdicció penal, estableix aquesta mateixa lògica en justificar la individualització de la pena ponderant la reiterada actitud il·legal i la transcendència pública dels fets, que demostren que la gravetat i les circumstàncies de la conducta són claus per determinar una resposta punitiva proporcionada.

En resum, el principi de proporcionalitat obliga les administracions públiques a fer un exercici de ponderació perquè cada sanció s'ajusti de la manera més estricta possible a la infracció comesa, considerant tant la gravetat dels fets com les circumstàncies particulars de l'infractor, i tot això degudament justificat i motivat en la resolució sancionadora.

4. Marc legal de la presumpció d'innocència i el seu vincle amb la bona fe

El principi de presumpció d'innocència, encara que és originari del dret penal, és una garantia fonamental que s'estén plenament al dret administratiu sancionador. La presumpció d'innocència no opera aïlladament, sinó que es veu reforçada i matisada pel principi de bona fe, que ha d'actuar a totes les actuacions de l'Administració Pública. La presumpció d'innocència és un dret fonamental que protegeix qualsevol persona de ser considerada culpable fins que la seva responsabilitat sobre els fets no hagi estat demostrada legalment.

El marc legal s'estableix en primer lloc a l'article 24.2 de la Constitució espanyola. Tot i que s'emmarca en les garanties processals penals, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha establert de forma reiterada la seva aplicabilitat als procediments administratius sancionadors, ja que tots dos són manifestacions del *ius puniendi* o potestat punitiva de l'Estat. D'altra banda, aquest principi es materialitza en la legislació administrativa, concretament, l'article 53 respecte dels drets de l'interessat en el procediment administratiu de la Llei del Procediment Administratiu Comú de les administracions públiques, que reconeix expressament als presumptes responsables en procediments sancionadors, el dret a la presumpció de no existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari.

D'aquí se'n deriven principis com el *onus probandi* o establiment de la càrrega de la prova. En aquest sentit, l'obligació de provar els fets constitutius de la infracció i la culpabilitat de l'expedientat, recau exclusivament a l'administració competent. El ciutadà no està obligat a provar-ne la innocència. Com assenyala la jurisprudència, en diferents sentències a l'ordre administratiu, la manca de prova de càrrec perjudica l'Administració, i en sentit contrari, una vegada obtinguda aquesta, la manca de prova de descàrrec perjudicarà l'administrat. A més, no n'hi ha prou amb meres sospites o indicis. Per desvirtuar la presumpció d'innocència, l'Administració ha d'aportar proves de càrrec vàli-

des, suficients i obtingudes amb totes les garanties legals que acreditin raonablement la comissió de la infracció i l'autoria dels fets. En absència de prova, la jurisprudència estableix que s'ha de dictar un pronunciament absolutori, com entre altres a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid 784/2017. Tot això es deriva el principi *in dubio pro reo*, en l'àmbit laboral el principi pro operari, establint que, si després de la valoració de totes les proves practicades persisteix un dubte raonable sobre la culpabilitat de l'expedientat, l'òrgan sancionador ha de resoldre a favor seu.

En tot això, incideix un principi bàsic de tot ordenament jurídic democràtic, que és com venint dient, el principi de Bona Fe com a marc d'actuació que obliga a les administracions a actuar amb lleialtat, honestat i objectivitat en les relacions amb els ciutadans. Aquest principi està consagrat a l'article 3 de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic, que estableix que les administracions públiques han de respectar en els seus actes els principis de bona fe, confiança legítima i lleialtat institucional.

La bona fe no és un mer postulat ètic, sinó que té conseqüències jurídiques directes sobre com l'administració ha d'aplicar la llei. La presumpció d'innocència, obliga a que l'administració iniciï un expedient sancionador partint de la premissa que el ciutadà és culpable. Encara que el procediment s'iniciï per l'existència d'indicis raonables, les administracions han de mantenir una postura objectiva i imparcial durant tota la instrucció, investigant no només les circumstàncies que confirmen la infracció, sinó també les que puguin exculpar l'interessat.

El principi de bona fe és bidireccional, no només afecta en el sentit que les persones actuen de bona fe llevat de prova fefaent en contra, també s'entén respecte dels actes administratius. En aquest sentit, actuar de bona fe implica i obliga a les administracions les a no adoptar una actitud passiva, tot esperant que el ciutadà demostrï la seva innocència. Per contra, ha de desplegar una activitat probatòria activa i diligent per acreditar els fets que s'imputen. Aquesta bona fe de l'administració en la ins-

trucció del procediment li exigeix que s'han de valorar totes les proves, també les aportades per totes les parts del procediment, perquè valori de forma motivada i no arbitrària totes les al·legacions i proves presentades. No les pot ignorar sense més, sinó que haurà de refutar-les raonadament si considera que no desvirtuen les proves de càrrec.

Respecte dels fets constatats per funcionaris a qui es reconeix la condició d'autoritat i formalitzats en document públic, tenen valor probatori, el que s'anomena presumpció de veracitat dels actes administratius, és una inversió directa de la càrrega de la prova i admet prova en contrari, sent una presumpció iuris tamtum. Així ho estableix l'article 77 en quant als mitjans i període de prova de la Llei del Procediment Administratiu Comú de les administracions públiques.

Només s'estén pels fets constatats directament pel funcionari, no per les seves valoracions jurídiques o apreciacions subjectives, com així ho admet la jurisprudència, servint com a exemple la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid 784/2017. D'altra banda, l'administració, sempre sotmesa al principi de bona fe, ha de ponderar les proves de descàrrec, fent una ponderació crítica de tot el material probatori.

En conclusió, el règim jurídic del dret administratiu sancionador, des del principi de bona fe, actua com un marc interpretatiu i de compliment obligat per a l'Administració, reforçant les garanties del principi de presumpció d'innocència. La bona fe exigeix que les administracions públiques no només respectin la presumpció d'innocència, sinó que l'assumeixi com a pauta de conducta activa, assumint la càrrega de la prova de forma diligent i completa, actuant amb objectivitat i imparcialitat durant tot el procediment, valorant totes les proves de càrrec i de descàrrec de forma motivada, i finalment, abstenint-se d'aplicar sancions si, després d'una instrucció completa i exhaustiva, no s'ha aconseguit una certesa raonable sobre la culpabilitat de l'expedientat. En definitiva, la bona fe impedeix que la presumpció d'innocència es

converteixi en una mera fórmula retòrica, donant-la d'eficàcia pràctica i protegint el ciutadà davant d'un exercici arbitrari de la potestat sancionadora de l'Administració.

La presumpció d'innocència i la bona fe, en el procediment administratiu sancionador comporta que les administracions públiques, actuant des del principi de bona fe, té l'obligació de provar la culpabilitat de l'expedientat, i, per altra banda, la presumpció de veracitat i de legalitat dels actes administratius opera un cop dictada la resolució sancionadora.

Tant a la fase d'instrucció, quan té coneixement dels elements de prova derivats d'actes administratius i per funcionaris públics, com als actes d'impugnació, el ciutadà assumeix la càrrega de provar la il·legalitat d'aquesta resolució o dels fets que li donen cobertura. Això no vol dir que hagi de provar la seva innocència, sinó que ha de demostrar que l'administració no va provar degudament la seva culpabilitat, que els fets que determinen aquests actes de prova no són certs o que l'acte pateix vicis de nul·litat o anul·labilitat.

5. Principi de cosa jutjada o de *non bis in idem*.

El principi de cosa jutjada o *non bis in idem* és una garantia fonamental del dret, que prohibeix que una persona sigui sancionada o jutjada en més d'una ocasió pels mateixos fets i amb els mateixos fonaments. Aquest principi busca protegir la seguretat jurídica del ciutadà i evitar una reacció punitiva desproporcionada per part de l'Estat. En l'àmbit administratiu es troba recollit a l'article 28 de La Llei de Règim Jurídic del Sector Públic que estableix les bases de la responsabilitat administrativa, i encara que no s'esmenta explícitament el principi a l'article, la prohibició de la doble sanció ho estableix indirectament. S'estableix una doble vessant del principi que són complementàries:

1r Estableix una prohibició de doble sanció, que és el vessant material. Impedeix que sobre un mateix subjecte recaigui una duplicitat de sancions pels mateixos fets i amb el mateix fonament. L'objectiu és evitar un excés puni-

tiu que sigui desproporcionat. En cas que s'obris una doble via sancionadora, l'exemple més habitual és obrir una via administrativa i una altra de penal, els tribunals han de descomptar o compensar la primera sanció imposada en determinar la segona, no fer-ho vulnera el principi *non bis in idem*. La jurisprudència és pacífica en aquest sentit, servint com a exemple la Sentència del Tribunal Constitucional 2/2023. A aquest cas, un menor va ser sancionat administrativament i després se li va imposar una mesura a la jurisdicció de menors pels mateixos fets. El Tribunal Constitucional va atorgar l'empara al menor perquè va considerar que es va produir un excés punitiu ja que l'òrgan judicial no va descomptar la sanció administrativa ja completa, sinó que erròniament la va compensar amb la responsabilitat civil, que ja estava satisfeta.

2n A més, s'estableix una prohibició de doble enjudiciament que és la vessant processal. En aquest cas es prohibeix la tramitació d'un nou procediment sancionador o un procés penal sobre fets que ja han estat objecte d'una resolució ferma, amb independència que aquesta fos condemnatòria o absolutòria. En aquest cas té preferència de l'ordre jurisdiccional penal. El seu fonament legal es troba recollit entre altres preceptes, a l'article 85 respecte de les actuacions administratives i jurisdiccionals penals del Text refós Llei de Trànsit Circulació de Vehicles de Motor i Seguretat Viària, o a l'article 57 respecte dels delictes i infraccions administratives de la Llei 14/2010, d'espectacles públics, activitats recreatives i establiments públics.

3r Perquè es pugui apreciar una vulneració del principi *non bis in idem*, és indispensable que concorri una triple identitat. Identitat de Subjecte on en la persona física o jurídica sotmesa als dos procediments o que rep la doble sanció, ha de ser la mateixa. D'altra banda, una identitat de fet, on els fets materials que s'enjudicien o sancionen han de ser idèntics atenent-ne la realitat i no la seva qualificació jurídica, que pot variar entre l'àmbit penal i l'administratiu. I finalment identitat sobre el fonament que exigeix que el bé jurídic protegit en ambdós casos sigui

el mateix, per la qual cosa si els dos ordenaments, encara que castiguin la mateixa conducta, persegueixen protegir interessos o béns jurídics diferents, no se'n vulnera el principi.

En conclusió, la correcta aplicació d'aquest principi exigeix una anàlisi rigorosa de cada cas per determinar si l'actuació dels poders públics suposa una reiteració de l'exercici del *ius puniendi* de l'Estat en perjudici dels drets dels ciutadans.

6. Principis de seguretat jurídica

Aquest principi, consagrat a la Constitució espanyola, exigeix que els ciutadans puguin conèixer inicialment, amb un grau raonable de certesa, les conseqüències jurídiques dels seus presumptes actes. A l'àmbit sancionador, això es tradueix en un conjunt de garanties per evitar l'arbitrarietat i protegir a l'administrat. Les seves manifestacions més importants són la predicibilitat de la norma jurídica, on el ciutadà ha de poder saber quines conductes són sancionables i quines conseqüències jurídiques comporten.

Això es garanteix a través del principi de legalitat, que estableix que únicament una norma amb rang de llei pot definir infraccions i sancions, tal com estableix l'article 25 respecte del principi de legalitat de la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic, impedit que les administracions, creïn infraccions o sancions per via reglamentària. D'altra banda, es complementa amb el principi de tipicitat que estableix que les conductes infractores i les sancions han d'estar descrites de forma clara i precisa a la llei. Així s'estableix a l'article 27 de la mateixa llei que prohibeix l'aplicació de la llei per analogia, assegurant que ningú sigui sancionat per una conducta que no estigui expressament recollida com a infracció a l'ordenament jurídic.

Els ciutadans tenen dret a confiar que l'administració actuarà de manera coherent i previsible, sense canvis de criteri arbitraris que els perjudiquin. Si l'administració ha tolerat una conducta durant un temps, no pot canviar

abruptament el seu criteri i començar de manera contrària a sancionar sense una justificació adequada d'aquest canvi de criteris i arguments. Això vol dir que les administracions no poden actuar contra els seus propis actes.

Un altre principi és la irretroactivitat en l'aplicació de la norma jurídica més desfavorable, també a l'àmbit sancionador, per la qual cosa no es poden aplicar a fets comesos abans de la seva entrada en vigor, llevat que siguin més favorables per a l'infractor. Aquestes són unes garanties essencials que integren la seguretat jurídica.

La prescripció dels fets i la caducitat de les accions són límits temporals a l'exercici de la potestat sancionadora de l'estat. El seu fonament és també per garantir la seguretat jurídica, ja que cap persona física o jurídica no pot estar exposada indefinidament a ser sancionada per uns fets. Conceptualment són els terminis màxims que té les administracions per iniciar el

procediment sancionador des que es va cometre la infracció. El còmput generalment, s'inicia des del dia en què la infracció es va cometre. En infraccions continuades, des de que va finalitzar l'última conducta infractora, com a exemple, tal com s'estableix a l'article 22 de la prescripció d'infraccions i sancions de la Llei de la potestat sancionadora de les administracions públiques basques.

Els terminis s'interrompen amb la iniciació del procediment sancionador, sempre que el presumpte responsable en tingui coneixement. Si el procediment es paralitza per més d'un mes per causa no imputable a l'expedientat, el termini de prescripció es reprèn. També cal tenir en compte que els terminis varien segons la gravetat de la infracció, bé siguin lleus, greus i molt greus, i són fixats per les lleis sancionadores de cada àmbit. D'altra banda, cal destacar que la prescripció ha de ser apreciada d'ofici per l'administració competent en qualsevol moment del procediment.

II. Anàlisi de les normes sancionadores essencials a l'àmbit administratiu. Llei 31/1995 d'infraccions i sancions de l'ordre social, Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la llei sobre trànsit i circulació de vehicles i amo 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals

1. Llei de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària

A l'àmbit de la seguretat viària, els principis generals s'apliquen amb certes particularitats orientades a protegir la vida, la integritat física, la mobilitat de les persones i l'ordre del trànsit. Es posa un èmfasi especial en la immediatesa de la resposta sancionadora i, en alguns casos, en una objectivació més gran de la responsabilitat, a causa del risc inherent a la conducció de vehicles de motor. Això, no obstant, no elimina l'exigència de culpabilitat, però sí que la modula per garantir l'eficàcia de la normativa en la protecció de l'interès públic.

1.1 Marc regulador

El règim sancionador en matèria de trànsit a Espanya s'articula principalment al voltant del Text refós Llei de Trànsit, Circulació de Vehicles de Motor i Seguretat Viària (d'ara endavant, TRLTSV). Aquesta llei estableix el marc general d'infraccions i sancions, i es complementa amb diverses normatives reglamentàries que desenvolupen els seus preceptes, entre les quals hem de tenir en compte fonamentalment el Reglament de procediment sancionador en matèria de trànsit.

Tot i que estem davant de legislacions especials per a matèries concretes, constitueix un compendi de principis fonamentals de la potestat sancionadora de l'administració, consagrats a la legislació general del procediment administratiu. Aquests principis integren les garanties democràtiques que garanteixen els drets dels ciutadans davant de l'exercici del *ius puniendi* de l'Administració.

És important destacar la relació de la normativa de la seguretat viària amb la jurisdicció penal. Conforme a l'article 85 de les actuacions admi-

nistratives i jurisdiccionals penals, s'estableix que, si els fets poguessin ser constitutius de delictes, l'Administració els ha de posar en coneixement del Ministeri Fiscal i suspendre el procediment administratiu. Aquesta primacia de l'ordre penal és una garantia fonamental del principi *non bis in idem* anteriorment analitzat. La Circular 10/2011 de la fiscalia general de l'Estat subratlla la importància d'una resposta penal eficaç davant de la delinqüència viària, emmarcant la intervenció penal dins el principi d'intervenció mínima, reservant-la per a les conductes més greus.

1.2 Tipificació i graduació de les infraccions

El TRLTSV estructura les infraccions en tres categories, segons la gravetat, cosa que determina el marc sancionador aplicable. Aquesta classificació s'estableix a l'article 74 disposicions generals del règim sancionador.

1.2.1 Les Infraccions Molt Greus es recullen a l'article 77 i són les conductes que comporten més risc per a la seguretat viària. Inclouen, entre d'altres:

- a. Conduir amb taxes d'alcohol superiors a les reglamentàries o amb presència de substàncies tòxiques i estupefaents.
- b. Incomplir l'obligació de sotmetre's a les proves de control d'alcoholèmia o substàncies estupefaents.
- c. La conducció temerària.
- d. Circular en sentit contrari de la via.
- e. Conduir vehicles amb inhibidors de radar.
- f. Excedir en més del 50% els temps de conducció o minorar en més del 50% els de descans, un delictes destinat clarament a professionals de la mobilitat i del transport.
- g. Conduir sense el permís o la llicència corresponent.

1.2.2 Les Infraccions Greus es recullen a l'article 76, que estableix els comportaments perillosos que no arriben a l'extrema gravetat de les faltes molt greus, entre d'altres:

- a. No respectar la llum vermella d'un semàfor, un senyal de stop o de cedi el pas.
- b. Utilitzeu manualment el telèfon mòbil mentre es condueix.
- c. No fer ús del cinturó de seguretat, casc o sistemes de retenció infantil.
- d. Estacionar en llocs perillosos o que obstaculitzin greument la circulació.
- e. La conducció negligent, concepte jurídic indeterminat, subjecte a la valoració dels agents de l'ordre públic.

1.2.3 Les Infraccions Lleus són totes aquelles accions o omissions contràries a la llei que no estan qualificades com a greus o molt greus. Aquesta graduació és fonamental, ja que en depenen tant de la quantia de la multa com la possible detracció de punts del permís de conduir.

1.3 Quantia de les sancions

L'article 80 en quant als tipus delictius de la TRLTSV, estableix les quanties de les multes, que, amb caràcter general estableix multes de fins a 100 euros, per a les infraccions greus, multes de fins a 200 euros i per a les infraccions molt greus fins a multes de 500 euros.

No obstant això, aquest mateix article preveu quanties específiques i superiors per a determinades infraccions de gravetat especial. Pel consum d'alcohol i drogues, les infraccions per conduir amb taxes d'alcohol superiors a les permeses o amb presència de drogues se sancionen amb multes de fins a 1.000 euros, si el conductor és reincident el darrer any o si circula amb una taxa que dupliqui la permesa. Per la conducció de vehicles amb inhibidors de radar instal·lats s'estableixen sancions de fins a 6.000 euros. En el cas d'establir una sanció de qualsevol tipus, si el titular del vehicle no identifica al conductor, les sancions seran de multes pel doble de la prevista per a la infracció originària si és lleu i el triple si és greu o molt greu.

A més de la sanció econòmica, una part fonamental del règim sancionador és la detracció de punts del permís de conduir, que afegeix un important component dissuasiu en afectar directament l'habilitació per conduir. És fonamental distingir entre la retirada del permís de circulació, que afecta el vehicle, i la suspensió o retirada del permís de conducció, que afecta el conductor. L'ordenament jurídic els tracta de manera diferent.

La retirada temporal del permís de circulació no s'estableix com una sanció en si mateixa, ni de caràcter principal ni accessòria, sinó com una mesura cautelar o coercitiva per garantir la seguretat viària o el compliment d'altres obligacions. La durada no és un termini fix, sinó que està vinculada que desaparegui la causa que la va motivar. La llei contempla la retirada del permís en els casos següents, sempre com una mesura instrumental i no com una sanció amb una durada predeterminada:

1. Mesura coercitiva per despeses d'immobilització per assegurar el pagament de sancions entre d'altres. El vehicle és immobilitzat per una infracció, les despeses que s'originin són a compte de l'infractor o titular del vehicle si no s'identifica és una persona diferent. Per garantir que s'abonin, els agents poden retirar el permís de circulació de manera concreta i temporal. El seu fonament legal es recull a l'article 104 de la TRLTSV. Pel que fa a la duració la retirada del permís de circulació es manté fins que s'acrediti l'abonament de les despeses que ha originat la immobilització del vehicle.
2. Es poden establir mesures cautelars per deficiències tècniques greus per garantir la seguretat viària en supòsits en què un vehicle implicat en un accident presenta danys mecànics o estructurals que afecten elements de seguretat, en aquests supòsits els agents de trànsit poden intervenir el permís de circulació. Com base jurídica, aquesta mesura s'emmarca a les potestats de vigilància i control de la seguretat viària. La seva duració es prolonga fins que s'acrediti que el vehicle ha superat una inspecció tècnica (ITV) de manera favorable i que certifiqui la reparació de les deficiències.

3. També es poden establir mesures cautelars en procediments administratius durant la tramitació d'un procediment per declarar la nul·litat, lesivitat o pèrdua de vigència del permís de circulació, l'autoritat pot acordar-ne la suspensió cautelar per comportar un greu perill per a la seguretat del trànsit, la base jurídica es troba a l'article 72 del TRLTSV. Pel que fa a la durada de la mesura, la suspensió es manté mentre duri la tramitació del procediment administratiu o fins que l'autoritat competent aixequi aquesta mesura. Això s'engloba dins les mesures cautelars.
4. A diferència del permís de circulació, la privació temporal del dret a conduir sí que pot ser una sanció, tant en via administrativa com penal. En l'àmbit administratiu, la pèrdua de vigència per esgotament de punts, encara que és una conseqüència del sistema de punts, opera com una sanció. En aquest cas, amb la privació del dret de conduir és de sis mesos o de tres anys per a conductors professionals. Aquest termini es duplica si es torna a perdre la totalitat dels punts els tres anys següents. La suspensió com a sanció accessòria s'estableix para infraccions molt greus, com les relatives al funcionament de centres de formació viària, la llei preveu la possibilitat d'imposar, a més de la multa, la sanció de suspensió de l'autorització per un període de fins a un any segons s'estableix a l'article 80 esmentat àmbit Penal per suposat de fet que constitueixin delictes contra la seguretat viària, la privació del dret a conduir és una llàstima principal o accessòria imposada per un jutge. La durada la fixa la sentència, dins dels marges que estableix el Codi Penal, i pot anar-hi des dels tres mesos fins als deu anys, o fins i tot ser definitiva. La jurisprudència, com l'Acte de l'Audiència Provincial de Salamanca 324/2017, confirma que el seu compliment ha de ser immediat i continuat, sense possibilitat de fraccionament.

1.4 Criteris de graduació

Tot i que el TRLTSV estableix quanties fixes per a moltes infraccions, el principi de proporcionalitat continua sent un pilar del sistema. La

graduació es manifesta principalment a la mateixa tipificació de la conducta pel legislador, que recordem que pot ser lleu, greu o molt greu, segons el risc abstracte que genera.

En els casos en què la norma preveu un rang de sanció, per exemple, a les infraccions lleus o a les molt greus amb quanties especials, l'administració competent ha de motivar la seva decisió atenent la gravetat dels fets, les circumstàncies concurrents i la possible intencionalitat de l'infractor. La jurisprudència, servint com a exemple la Sentència 626/2005 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, confirma que la sanció ha d'estar plenament adaptada a les circumstàncies concurrents i a la mateixa naturalesa de la infracció comesa, validant així l'aplicació del principi de proporcionalitat.

1.5 El procediment sancionador i la seua eficàcia

El procediment per a la imposició de sancions de trànsit es caracteritza per la seva agilitat i certes especialitats dissenyades per gestionar un volum massiu d'expedients. S'inicia d'ofici, habitualment mitjançant una denúncia formulada per un agent de l'autoritat, que gaudeix de presumpció de veracitat, o mitjançant mitjans tècnics de captació d'imatges. La denúncia ha de contenir les dades essencials de la infracció, com es detalla a l'article 87 del TRLTSV. Després de la tramitació, una vegada notificada la denúncia, l'interessat disposa d'un termini de vint dies naturals per optar entre dues vies, a l'empara l'article 93 del TRLTSV, mitjançant el procediment abreujat realitzant el pagament voluntari de la multa, fet que suposa una reducció del 50% del seu import i la terminació del procediment sense necessitat de dictar resolució expressa, o bé del reglament ordinari, que després de formular al·legacions i proposar les proves que estimi oportunes, exercint el seu dret de defensa, tal com regula l'article 95 de la pròpia llei. En aquest cas, es pot estar vulnerant el principi de tutela judicial efectiva, ja que es priva el dret a la reducció de la sanció per exercir el dret a la presentació d'un recurs, per la qual cosa per garantir-lo s'hauria de perme-

tre el pagament avançat incoant el recurs, i si aquest prospera procedir a la seva devolució.

D'altra banda, si el denunciat no paga ni al·lega en el termini establert, la pròpia denúncia surt l'efecte d'acte resolutori, posant fi al procediment. Contra la resolució sancionadora, que esgota la via administrativa, es pot interposar un recurs potestatiu de reposició en el termini d'un mes, segons l'article 96 del TRLTSV, o acudir directament a la jurisdicció contenciosa administrativa.

L'eficàcia del sistema es busca a través de l'agilitat i la centralització, com demostra la creació del centre de tractament de denúncies automatitzades, dissenyat per gestionar de forma homogènia i eficient les denúncies captades per mitjans tècnics.

1.6 Avaluació de l'eficàcia dissuasiva

El règim sancionador del TRLTSV, no té únicament un fi merament recaptatori, sinó una clara finalitat preventiva i dissuasiva. Aquest principi es fonamenta com hem indicat anteriorment per a les sancions administratives sobre la base de l'article 25.1 de la Constitució espanyola quant a les penes privatives de llibertat i mesures de seguretat de l'àmbit penal.

La seva eficàcia es basa en la combinació de diversos elements. Les sancions econòmiques aparentment actuen com un càstig directe i tangible, però prèviament la seva amenaça constitueix un element dissuasori previ. D'altra banda, el sistema de punts, és un dels instruments més dissuasius, ja que l'acumulació d'infraccions pot portar a la pèrdua de la vigència del permís de conduir, cosa que prèviament pretén és de manera progressiva modificar conductes antijurídiques.

La posterior criminalització de la conducció després de la pèrdua de vigència per esgotament de punts, com s'analitza a la Sentència del Tribunal Suprem 715/2017, reforça la serietat d'aquest sistema, considerant-ho un delictes de perill abstracte que protegeix la seguretat viària, cosa que comporta que la simple amena-

ça condicioni aquestes conductes antijurídiques.

A la suspensió del permís de circulació para infraccions de gravetat especial, a través de la retirada temporal del permís de conduir, actua com una sanció molt efectiva conformant una amenaça establint en els conductors la percepció del risc de ser sancionat. L'augment dels controls mitjançant mitjans tecnològics com ara radars fixos, mòbils, de tram entre d'altres, incrementa la probabilitat percebuda de ser detectat, cosa que desincentiva la comissió d'infraccions, constituint en si mateixa, una mesura preventiva.

Per tot això, l'eficàcia del sistema rau en l'equilibri entre la severitat de les sancions i la percepció de justícia i proporcionalitat per part dels ciutadans. L'objectiu final és modificar comportaments i fomentar una cultura de conducció segura i respectuosa amb les normes per reduir la sinistralitat viària.

2. Llei 31/1995 d'infraccions i sancions de l'Ordre Social a l'àmbit de la Prevenció de Riscos Laborals i la Seguretat i la Salut en el Treball

El marc legal fonamental es troba recollit al Text Refós de la Llei sobre Infraccions i Sancions a l'Ordre Social (d'ara endavant LLISOS), aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, així com la Llei 31/1995 de Prevenció de Riscos Laborals (d'ara endavant LPRL), estableixen les obligacions i drets en matèria de seguretat i salut, i és la LLISOS on es tipifiquen i estableixen les infraccions i sancions per l'incompliment d'aquestes obligacions.

2.1 Marc regulador

El règim sancionador en matèria de prevenció de riscos laborals s'articula al voltant d'un conjunt de normes interrelacionades que defineixen les obligacions, les conductes infractores i el procediment per sancionar-les. La LPRL és la norma fonamental que estableix el cos d'obligacions per a l'empresari en matèria de seguretat i salut a la feina.

No tipifica les sancions, però el seu incompliment constitueix la base de la infracció administrativa. És a la LLISOS on es tipifiquen les infraccions i s'estableix el règim de sancions aplicable als incompliments de la normativa de prevenció de riscos laborals.

El Reial decret 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social (d'ara endavant RG-SOS), regula el procediment administratiu que cal seguir des que la Inspecció de Treball i Seguretat Social (ITSS) aixeca una acta fins que es dicta la resolució sancionadora.

D'altra banda, la Llei 36/2011 de 10 d'octubre reguladora de la jurisdicció social (d'ara endavant LRJS) atribueix a la Jurisdicció Social la competència per a la impugnació de la majoria de les sancions administratives en matèria laboral, incloent-hi les de prevenció de riscos laborals, fet que suposa una major especialització en la revisió judicial.

Com estableix la jurisprudència, serveixi com a exemple la Sentència del TSJ de Castella i Lleó 1604/2015, aquesta modificació suposa un canvi substancial respecte al règim anterior, on la competència requeia en la jurisdicció contenciosa administrativa.

2.2 Tipificació i graduació d'infraccions

La LISOS classifica les infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals en tres categories, segons la gravetat, cosa que permet una resposta sancionadora proporcional al risc generat.

1. Les infraccions Lleus es preveuen per a incompliments de caràcter formal o documental que no impliquen un risc directe per a la salut de les persones treballadores, servint com a exemple, la manca de neteja no ocasional del centre de treball quan no generi risc.
2. Les infraccions Greus, establertes a l'article 12 de la LLISOS, es preveuen per a incompliments de la norma en comportaments que crea un risc greu per a la salut de les perso-

nes treballadores. Serveixin com a exemples:

- No dur a terme les avaluacions de riscos o les actualitzacions.
- Incomplir l'obligació de planificar l'activitat preventiva.
- No proporcionar formació i informació suficient i adequada als treballadors sobre els riscos del seu lloc.
- No adoptar les mesures de cooperació i coordinació necessàries quan diverses empreses concorren a un mateix centre de treball.

3. Les infraccions Molt greus establertes a l'article 13 de la LLISOS, es reserven per a les conductes de major retret, que impliquen un risc greu i imminent per a la seguretat i salut de les persones treballadores, que entre altres inclouen:

- No paralitzar o suspendre feines a requeriment de la ITSS quan hi hagi un risc greu i imminent per a la seguretat i la salut de les persones treballadores.
- Adscriure treballadors a llocs incompatibles amb les seves característiques personals si se'n deriva un risc greu i imminent.
- No adoptar les mesures preventives aplicables de què es derivi un risc greu i imminent.

2.3 Quantia de les sancions

La quantia de les multes s'estableix a l'article 40 de les sancions de la LLISOS, que a l'apartat 2 especifica les forquetes per a les infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals:

- a. Per a les faltes Lleus en el grau mínim estableix sancions de 45 a 485 euros, en el grau mitjà de 486 a 975 euros i en el grau màxim de 976 a 2.450 euros.
- b. Per a les faltes Greus en el grau mínim de 2.451 a 9.830 euros, en el grau mitjà de 9.831 a 24.585 euros i en el grau màxim de 24.586 a 49.180 euros.
- c. Per a les faltes Molt Greus en el grau mínim de 49.181 a 196.745 euros, en el grau mitjà de 196.746 a 491.865 euros i en el grau màxim de 491.866 a 983.736 euros.

D'altra banda, el mateix article estableix que les sancions per infraccions molt greus, un cop fetes, es faran públiques, cosa que afegeix un component de retret social i cost reputacional afegit a la sanció econòmica.

2.4 Criteris de graduació

Per garantir el principi de proporcionalitat, l'Administració no pot imposar la sanció de manera arbitrària, sinó que l'ha de graduar dins de la forquilla corresponent atenent els criteris específics de l'article 39 quant als criteris de graduació de les sancions del LISOS.

En l'àmbit de la prevenció de riscos laborals, l'apartat 3 d'aquest article estableix els criteris de valoració següents en funció del bé jurídic a protegir:

- a. La perillositat de les activitats desenvolupades.
- b. El caràcter permanent o transitori dels riscos.
- c. La gravetat dels danys produïts o que s'hagin pogut produir.
- d. El nombre de persones treballadores afectades.
- e. Les mesures de protecció adoptades prèviament per l'empresari.
- f. L'incompliment d'avertiments o requisits previs de la ITSS.
- g. La inobservança de propostes dels serveis de prevenció o delegats de prevenció.
- h. La conducta general de l'empresari en matèria de prevenció.

La resolució sancionadora ha d'explicitar quins criteris s'han tingut en compte per fixar-ne la quantia. Si no es considera rellevant cap circumstància agreujant, la sanció s'imposarà en el grau mínim.

2.5 El procediment sancionador i la seua eficàcia

El procediment es regeix pel RGSOS i es caracteritza per les fases d'iniciació d'Ofici per part de la ITTS, on generalment el procediment s'inicia mitjançant una acta d'infracció aixecada per un Inspector o Subinspector, com a resultat de la seva activitat de vigilància i control.

El contingut de l'Acta ha de reflectir els fets constatats, la infracció presumptament comesa, la qualificació, la proposta de sanció i la seva quantificació, així com els criteris de graduació aplicats, segons el que estableix l'article 14 quant al contingut de les actes d'infracció.

L'acta es notifica fefaentment al presumpte responsable i infractor, que disposa d'un termini de quinze dies per formular al·legacions i proposar les proves que consideri pertinents. L'òrgan instructor pot demanar informes d'ampliació del funcionari que va aixecar l'acta i practicar les proves proposades. La resolució, a la vista de les conclusions recollides a les actuacions, l'òrgan competent la dictarà, podent confirmar, modificar o anul·lar la proposta de lacta. La competència per sancionar varia segons la quantia, podent correspondre a òrgans provincials, autonòmics o estatals, com es regula a l'article 4 de l'atribució de competències sancionadores. La resolució és recurrible en recurs d'alçada i, esgotada la via administrativa, davant la Jurisdicció Social.

L'eficàcia del procediment es basa en l'especialització tècnica de la ITSS i en la presumpció de certesa dels fets constatats a l'acta, cosa que agilitza la tramitació.

2.6 Avaluació de l'eficàcia dissuasiva

L'eficàcia del règim sancionador en matèria prevenció de riscos laborals i de seguretat i salut a la feina, no es mesura només per la seva capacitat de castigar, sinó principalment pel seu poder per dissuadir de futures conductes infractores i fomentar una cultura preventiva. Així, l'objectiu fonamental és el preventiu. Com a elements contribueixen a aquesta eficàcia hem de destacar:

1. Pel que fa a la quantia de les Sancions, les elevades multes per a infraccions greus i, especialment, molt greus, suposen un desincentiu econòmic considerable.
2. Pel que fa a les sancions accessòries, a més de la multa, la LISOS preveu sancions accessòries, com la pèrdua d'ajudes i bonificacions o l'exclusió per accedir-hi, com estableix l'article 46 de la LLISOS, cosa que in-

crementa l'impacte de la sanció i l'element dissuasori.

3. El recàrrec de prestacions, és una sanció afegida a l'incompliment de mesures de seguretat i salut a la feina, que pot donar lloc a un recàrrec d'entre un 30% i un 50% a les prestacions econòmiques de la Seguretat Social derivades d'un accident de treball o malaltia professional. És una responsabilitat econòmica directa i compatible amb la sanció administrativa de l'empresari.
4. La comissió repetida d'infraccions del mateix tipus i qualificació, és un agreujant que pot duplicar la quantia de la sanció, segons es detalla al Criteri Tècnic DGITSS núm. 84/2010 d'aplicació de la reincidència de les actes d'infracció.
5. La publicació de les sancions molt greus femes afegix un cost reputacional per a l'empresa, que pot ser tant o més dissuasiu que la mateixa multa.
6. Finalment, cal no oblidar que, quan els fets revesteixen especial gravetat i poden ser constitutius de delictes contra la seguretat de les persones treballadores, la via administrativa es paralitza a favor de la jurisdicció penal, com estableix l'article 5 respecte de la concurrència de sancions amb l'ordre jurisdiccional penal del RGSOS, el que representa el màxim nivell de dissuasió.

3. Llei orgànica 3/2018, del 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals

El règim sancionador en matèria de protecció de dades a Espanya ha experimentat una transformació profunda amb l'aplicació del Reglament General de Protecció de Dades de la Unió Europea (d'ara endavant RGPD) i la promulgació de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre (d'ara endavant LOPD), que interactuen de forma coordinada. Aquest nou marc vol reforçar la protecció d'aquests drets fonamentals a través d'un sistema més rigorós i amb un caràcter dissuasori molt marcat.

3.1 Marc regulador

El RGPD, és d'aplicació directa i prevalent a l'estat espanyol. Estableix els principis del tractament de dades personals i confidencials, els drets dels interessats, les obligacions dels responsables i encarregats de la seva gestió i tractament, i, de manera crucial, les bases del règim sancionador al seu article 83, incloent les categories d'infraccions i els trams de les multes.

D'altra banda, la LOPD adapta i concreta l'ordenament jurídic espanyol al RGPD. Al seu Títol VII del règim sancionador i Títol VIII dels procediments en cas de possible vulneració de la normativa de protecció de dades, són els pilars que desenvolupen i concreten el sistema sancionador a Espanya.

La LOPD tipifica les infraccions, establint els terminis de prescripció i regula el procediment sancionador que ha de seguir l'agència Espanyola de Protecció de Dades (d'ara endavant AEPD) i les autoritats autonòmiques competents en la matèria.

El procediment es regeix pel que disposen aquestes normes i, de forma supletòria, per la Llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú de les administracions públiques (d'ara endavant LPACAP), tal com estableix l'article 63 del règim jurídic de la LOPD.

3.2 Tipificació i graduació d'infraccions

La LOPD, desenvolupat al RGPD, classifica les infraccions en tres categories segons la seva gravetat, establint a més els seus terminis de prescripció, com passa de manera sistemàtica en els règims sancionadors analitzats amb anterioritat.

1. Les infraccions Molt greus, a l'empara del que estableix l'article 72 de la LOPD, prescriuen als tres anys. Es consideren com a tals les vulneracions substancials dels principis i drets més essencials. Alguns exemples són:

- Tractar dades personals vulnerant els principis de l'article 5 del RGPD, la licitud,

lleialtat, transparència entre altres qüestions.

- Tractar dades sense una base jurídica vàlida de les establertes a l'article 6 del RGPD.
 - Tractar categories especials de dades, com la salut, la ideologia o la religió entre d'altres, sense que concorri cap de les excepcions de l'article 9 del RGPD.
 - Realitzar transferències internacionals de dades a països sense un nivell de protecció adequat i sense les garanties exigides.
 - Incomplir les resolucions dictades per l'autoritat de protecció de dades.
 - Obstaculitzar de manera reiterada l'exercici dels drets dels interessats.
2. Les infraccions Greus, conforme al que estableix l'article 73 de la LOPD, prescriuen als dos anys. Inclouen incompliments significatius de les obligacions del responsable o encarregat de la gestió de les dades personals i confidencials. Serveixen com a exemple:
- El tractament de dades d'un menor d'edat sense el consentiment vàlid dels seus tutors legals.
 - La manca d'adopció de mesures tècniques i organitzatives apropiades per garantir la seguretat de les dades.
 - No designar un delegat de Protecció de Dades (d'ara endavant DPD) quan sigui obligatori.
 - No disposeu del registre d'activitats de tractament.
 - No notificar una bretxa de seguretat a l'autoritat de control.
3. Les infraccions Lleus, establertes a l'article 74 de la LOPD estableix una prescripció d'un any. Es refereixen a incompliments de caràcter més formal, com ara:
- No facilitar tota la informació exigida a l'interessat i fer-ho de manera incompleta, derivat del principi de transparència.
 - No atendre les sol·licituds d'exercici de drets en termini, si no constitueix una infracció greu.
 - No publicar les dades de contacte del DPD o no comuniquen-les a l'AEPD.

- Incomplir l'obligació de notificar a la persona interessada la rectificació o supressió de les seves dades.

3.3 Quantia de les sancions

La quantia de les sancions és un dels aspectes més rellevants i dissuasius del nou marc normatiu administratiu sancionador influenciat pel RGPD. Es troba regulat a l'article 76 de les sancions i mesures correctives de la LOPD que remet als imports establerts a l'article 83 del RGPD establint:

1. Per a infraccions greus de l'article 83.4 RGPD, estableix multes de fins 10 milions d'euros o, en el cas d'una empresa, el 2% del volum de negoci anual global de l'exercici anterior, optant-se per la de major quantia. Aquestes quanties també s'estableixen per a les sancions lleus de l'article 73 de la LOPD.
2. Per a infraccions molt greus de l'article 83.5 RGPD Multes de fins 20 milions d'euros o, per a una empresa, el 4% del volum de negoci anual global de l'exercici anterior, optant-se per la de major quantia.

És fonamental destacar el règim especial per al sector públic. l'article 77 del règim aplicable a determinades categories de responsables o encarregats del tractament de la LOPD, estableix que les administracions i els organismes públics no seran sancionats amb multes econòmiques. En el seu lloc, l'autoritat de control dictarà una resolució declarant la infracció i podrà ordenar l'adopció de mesures correctores, proposar l'inici d'actuacions disciplinàries contra el personal responsable i publicar una amonestació o la sanció al butlletí oficial corresponent.

3.4 Criteris de graduació

Per garantir el principi de proporcionalitat, l'AEPD ha de modular la quantia de la sanció atenent una sèrie de criteris. l'article 76 de la LOPD es remet als de l'article 83.2 del RGPD i afegeix-ne alguns propis. Els més rellevants són:

- Naturalesa, gravetat i durada de la infracció.
- Intencionalitat o negligència a la comissió de la infracció.

- Mesures adoptades pel responsable per pal·liar els danys.
- Grau de responsabilitat, tenint en compte les mesures de seguretat implementades.
- Infraccions anteriors comeses per l'infractor.
- Grau de cooperació amb l'autoritat de control.
- Categories de dades personals dels afectats.
- Caràcter continuat de la infracció.
- Beneficis obtinguts com a conseqüència de la infracció.

La jurisprudència, com a la Sentència 1620/202 del Tribunal Suprem de 26 de novembre, assesta jurisprudencialment que la valoració d'aquests criteris és fonamental per determinar si una sanció és ajustada a dret.

3.5 Procediment sancionador i la seva eficàcia

El procediment sancionador es regula al Títol VIII de la LOPD. Allà s'estableixen diferents fases, una de les quals pot ser d'ofici per l'AEPD o arran d'una reclamació d'un interessat. En aquell moment s'inicien les actuacions prèvies de recerca que inicia formalment el procediment. L'AEPD pot fer investigacions per determinar si hi ha indicis d'infracció, fase anàloga a la instrucció penal. Segons l'article 64 de la LOPD, aquesta fase pot durar fins a 18 mesos. Un cop finalitzada la fase prèvia, i s'aprecien indicis d'il·licitud, l'AEPD dicta un acord d'inici. Aquest acord es notifica al presumpte infractor, que disposa d'un termini per formular al·legacions.

A partir d'aquest moment, es practiquen les proves pertinents i es garanteix el dret de defensa de l'expedientat. Acabada aquesta fase, si escau, l'instructor formula una proposta de resolució que s'eleva a l'òrgan competent per resoldre. La durada màxima del procediment sancionador és de dotze mesos des de l'acord d'inici, transcorreguts els quals, si no hi ha resolució, caducarà. La resolució posa fi a la via administrativa i pot ser recorreguda en reposició davant la pròpia AEPD o directament davant la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional.

L'eficàcia del procediment es basa en l'especialització tècnica de l'AEPD i les àmplies potestats de recerca. No obstant això, com s'aprecia a la Sentència de l'Audiència Nacional REC 104/2022 de 23 de desembre, els tribunals exerceixen un control rigorós per assegurar que l'AEPD respecti les garanties procedimentals i no excedeixi l'objecte de les reclamacions que donen origen a l'expedient.

3.6 Avaluació de l'eficàcia dissuasòria

El règim sancionador actual té una notable eficàcia dissuasòria per diverses raons, però també té un clar caràcter recaptatori. En primer lloc, per les quanties elevades de les sancions. Les multes milionàries suposen un risc econòmic real que incentiva les empreses a invertir en compliment normatiu.

Un altre element clau és el dany reputacional del sancionat a través de la publicació de les resolucions sancionadores, prevista a l'article 76 de la LOPD, generant un perjudici a la imatge de la persona jurídica o física que pot ser fins i tot més perjudicial que la pròpia multa.

Un altre element té a veure amb la responsabilitat proactiva. El RGPD exigeix que els responsables no només compleixin la llei, sinó que siguin capaços de demostrar-ho. Aquest principi, com s'esmenta a la Resolució de l'AEPD núm. d'expedient 202306261, obliga a una diligència constant i documentada. A més de les multes, l'AEPD pot imposar mesures com ara la prohibició de tractar dades o l'obligació de suprimir-les, mesures correctores que pot paraitzar l'activitat d'una empresa.

Finalment, un altre element de dissuasió és l'activitat Inspectora i Sancionadora, on l'AEPD manté una activitat constant, cosa que augmenta la percepció del risc de ser inspeccionat i sancionat.

En conclusió, el marc sancionador de la LOPD i el RGPD ha establert un sistema robust, amb sancions econòmiques molt elevades i un procediment garantista, ha aconseguit augmentar significativament la conscienciació i el nivell de

compliment en matèria de protecció de dades a

Espanya, fet que confirma els objectius de prevenció i dissuasió de les normes analitzades.

Taula comparativa dels règims sancionadors			
Nivell d'Infracció	Trànsit i Seguretat Viària	Ordre Social	Protecció de Dades
En directe	Fins a 100€	Fins a 2.450 €	Fins a 10.000.000€ o 2% del volum de negoci global
Tomba	200 €	Fins a 49.180 €	Fins a 20.000.000€ o 4% del volum de negoci global
Molt Greu	500 € (amb excepcions de fins a 6.000 €)	Fins a 983.736 €	Fins a 20.000.000€ o 4% del volum de negoci global

III. El pagament avançat com element de reducció de les quanties de les sancions administratives

La figura del pagament avançat és un element molt controvertit i subjecte a permanent debat jurídic i polític. La seva implementació excessiva desvirtua i posa en risc els elements dissuasius, preventius i punitius analitzats fins ara.

No s'estableixen límits ni per l'il·lícit sancionat, ni per la gravetat dels fets o per l'import de les sancions. Té clarament un element recaptatori, que pretén garantir ab initio el cobrament de les quanties que integren la sanció de manera ràpida i efectiva, encara que suposin una reducció important de les mateixes quanties.

Arguments com ara evitar la litigiositat, que en altres àmbits del dret processal tenen sentit, buscant la millor solució al conflicte generat, aquí la perden i simplement es constitueixen en una garantia recaptatòria i un estalvi de la sanció per a l'infractor.

1. Règim de trànsit i seguretat viària. Reducció i agilitat processal

En l'àmbit de trànsit, el pagament avançat és una figura central i molt utilitzada, dissenyada per agilitzar els procediments i la recaptació efectiva. De manera general s'estableix una reducció del 50% sobre l'import de la multa o sanció. El pagament s'ha de fer en un termini de vint dies naturals comptats des de l'endemà de la notificació de la denúncia, tal com estableix els articles 93 i 94 de la LTCVMSV.

Acollir-se a aquesta reducció té implicacions molt importants, per una banda, a la renúncia a al·legacions en el procediment sancionador, cosa que constitueix l'acceptació dels fets imputats i en el cas que es presentessin, es tindrien per no posades.

El procediment sancionador conclou en el moment en què es realitza el pagament, sense necessitat que l'Administració dicti una resolució expressa, la sanció adquireix fermesa a la via administrativa des d'aquell moment. Això vol dir que ja no es poden interposar recursos de re-

posició o alçada. L'única via d'impugnació que queda oberta és el recurs contenciós administratiu davant els tribunals, via jurisdiccional d'escassa utilització per la complexitat i les costes judicials.

En conclusió, en matèria de trànsit, el pagament avançat és un mecanisme que ofereix un benefici econòmic substancial a canvi d'una renúncia a la defensa a la via administrativa, cosa que simplifica enormement la gestió per a l'administració, constitueixen garanties recaptatòries que compensa la reducció econòmica i la consegüent pèrdua econòmica per a les arques públiques.

2. Règim de protecció de dades. Incentiu al reconeixement i vocació recaptadora

El règim sancionador en matèria de protecció de dades, en línia amb els principis generals del procediment administratiu, també preveu una modalitat de pagament avançat voluntari amb reducció, encara que amb un percentatge i unes condicions diferents de les de la llei de trànsit. Pel que fa al percentatge de reducció, encara que és menor que el supòsit anteriorment analitzat, per la magnitud de les quanties les reduccions plantejades són molt més elevades.

Es preveu una reducció d'almenys el 20% sobre l'import de la sanció proposada. Aquesta reducció pot ser acumulable amb una altra del 20% si, a més a més, es reconeix la responsabilitat. El pagament s'ha de fer en qualsevol moment anterior a la resolució del procediment, no operant la regla dels vint dies de l'àmbit de les sancions de trànsit, cosa que planteja en procediments prolongats en el temps, una ineficàcia recaptadora. Les conseqüències jurídiques, amb el pagament també posa fi al procediment pel que fa a la sanció pecuniària.

L'efectivitat de la reducció està condicionada al fet que l'interessat desisteixi o renunciï a qualsevol acció o recurs en via administrativa con-

tra la sanció. Té la particularitat que el procediment pot continuar per determinar l'obligació de reposar la situació alterada o fixar-ne la indemnització pels danys i perjudicis causats.

La Sentència 601/2017 de l'Audiència Nacional confirma que, si un expedientat reconeix la seva responsabilitat i fa el pagament voluntari per beneficiar-se de les reduccions, renuncia a qüestionar la infracció en via administrativa, cosa que limita la seva posterior impugnació a la via judicial a qüestions de legalitat del procediment, però no a l'existència de la infracció que ja ha reconegut. Aquesta línia d'interpretació pot vulnerar el dret de tutela judicial efectiva reconegut a la Constitució espanyola.

3. Règim d'infraccions i sancions a l'ordre social. Absència de pagament avançat com a regla general. Excepcions a la regla general

A diferència dels dos àmbits anteriors, la LLSOS no contempla una figura general de pagament avançat amb una reducció automàtica i fixa de la sanció. Però, per altra banda, hi ha excepcions rellevants.

El procediment sancionador en matèria laboral i de prevenció de riscos és més formal i garantista. La determinació de la sanció no es basa en un sistema de descomptes sinó en una graduació detallada.

La quantia de la sanció es fixa segons els criteris establerts a l'article 39 quant als criteris de graduació de les sancions de la LISOS.

1. La negligència i la intencionalitat de l'infractor.
2. El frau o connivència.
3. El nombre de persones treballadores afectades.
4. El perjudici i el dany causat.

5. La xifra de negocis de l'Empresa.

Però a la norma general d'absència supòsits específics de reducció o de pagament avançat, existeixen algunes excepcions molt concretes i que plantegen reduccions molt importants en aquest àmbit:

1. La disposició final primera de modificació del Reglament General sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions a l'ordre social i per als expedients liquidatoris de quotes de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret 928/1998 en el seu apartat tercer, estableix que si l'infractor dona la seva conformitat a una acta de liquidació de quotes a la Seguretat Social i n'ingressa l'import, la sanció pels mateixos fets es reduirà automàticament al 50%. Això no obstant, això no es considera un pagament avançat de la sanció en si mateix, encara que ho és *de facto*, sinó una reducció condicionada a la regularització del deute principal.

2. Un altre supòsit s'estableix a l'article 14.6 del Reglament General sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social i per als expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social. Aquest supòsit només s'aplica a infraccions per a les quals es proposi una sanció exclusivament pecuniària. El subjecte infractor ha de pagar la sanció proposada amb caràcter previ a la resolució de l'expedient. El pagament implica el reconeixement de la responsabilitat i la renúncia a interposar qualsevol mena d'al·legació o recurs en via administrativa. Si es compleixen aquests requisits, l'import de la sanció es redueix en un 40%.

IV. Conclusions de l'informe

De l'estudi comparatiu dels diferents règims sancionadors administratius es desprèn una conclusió central, el sistema sancionador en l'ordre social, i en particular en matèria de prevenció de riscos laborals i salut en el treball, presenta una intensitat coercitiva clarament inferior a la que s'observa en altres àmbits com el trànsit i, sobretot, la protecció de dades. Aquesta menor intensitat afecta tant a la quantia de les sancions com a la seva eficàcia dissuasiva, a l'agilitat del procediment i al seu impacte real sobre la conducta de l'infractor.

En primer lloc, des d'una perspectiva estrictament econòmica, les sancions laborals resulten escassament intimidatòries per a moltes empreses, especialment per a mitjanes i grans companyies. Encara que nominalment les multes de la LISOS puguin semblar elevades, en la pràctica el seu import queda molt per sota de la capacitat econòmica de nombroses empreses, de manera que acaben sent assumides com un cost més de funcionament o d'incompliment. Això contrasta amb el que succeeix en l'àmbit del trànsit, on una multa de 200, 500 o 1.000 euros pot tenir un impacte molt rellevant envers l'economia d'una persona particular. És a dir, la mateixa lògica sancionadora no produeix el mateix efecte, la qual cosa per a un ciutadà pot ser una sanció onerosa i exemplaritzant, per a una empresa pot ser una càrrega perfectament assumible i fins i tot marginal.

Des d'aquesta perspectiva, pot afirmar-se que el règim sancionador laboral pateix d'un problema de desproporció material inversa, és a dir, protegeix béns jurídics de màxima rellevància, com la vida, la integritat física, la salut i la seguretat de les persones treballadores, però ho fa amb sancions que, en la majoria dels casos, no guarden una correspondència suficient amb la gravetat del risc o del mal produït. El resultat és que el sistema perd força com a instrument de prevenció general i especial. Si incomplir surt barat, la sanció deixa de complir la seva funció coercitiva i preventiva.

En segon lloc, l'anàlisi revela que el procediment sancionador en l'ordre social no posseeix la rapidesa ni l'agilitat del sistema de trànsit. En matèria de seguretat viària existeix un model fortament orientat a la immediatesa, com és la detecció ràpida de la infracció, notificació, possibilitat de pagament avançat, reducció automàtica i tancament del procediment en terminis breus. Aquesta estructura, amb independència de les crítiques que pugui suscitar des de l'òptica del dret de defensa, genera una percepció social molt clara de certesa i rapidesa en la resposta administrativa. La sanció és immediata, visible i fàcilment comprensible.

Per contra, en l'àmbit laboral i preventiu, els procediments són més complexos, més lents i menys perceptibles socialment. Depenen de l'actuació inspectora, de la tramitació de l'expedient, d'al·legacions, informes i resolucions que, en moltes ocasions, dilaten notablement la resposta sancionadora. Aquesta lentitud afebleix el vincle entre infracció i conseqüència jurídica, reduint l'efecte exemplaritzant de la sanció. No només importa la quantia, també importa que la reacció de l'Estat sigui ràpida, certa i perceptible. I en aquest punt, l'ordre social mostra una menor eficàcia que el règim sancionador de trànsit.

En tercer lloc, enfront del model de protecció de dades, la comparació és encara més contundent. El règim sancionador derivat del RGPD i la LOPDG ha introduït una lògica molt més severa i moderna, basada en multes potencialment milionàries, criteris de graduació vinculats al volum de negoci, publicitat de les resolucions i una clara orientació a evitar que la sanció sigui absorbida com un simple cost operatiu. En aquest àmbit, el legislador sí ha entès que, perquè la sanció sigui realment eficaç davant de grans organitzacions, ha d'afectar de manera real a la seva estructura econòmica, reputacional i organitzativa.

Aquesta contundència no existeix amb la mateixa intensitat en l'ordre social. Encara que la LISOS preveu sancions importants en abstracte,

no incorpora amb suficient força mecanismes de càlcul lligats al volum de negoci, a la pertinença a grups empresarials, al benefici obtingut per l'incompliment o al pes real de l'empresa en el mercat. En conseqüència, la sanció laboral no sempre aconsegueix alterar el càlcul econòmic de l'infractor. Mentre que en protecció de dades una infracció greu pot comprometre seriosament la viabilitat financera o la reputació d'una empresa, en prevenció de riscos laborals, fins i tot en supòsits molt greus, el retret econòmic pot resultar insuficient per a produir un veritable canvi de conducta.

També ha de destacar-se que el règim de protecció de dades compta amb un component reputacional i de compliment normatiu molt més intens. La publicació de resolucions, l'exposició pública d'incompliments i el risc de paralització de tractaments de dades converteixen la sanció en alguna cosa més que una multa. En l'ordre social, excepte supòsits limitats, aquest efecte de "naming & shaming" és molt més feble. Per això, les empreses no perceben amb la mateixa intensitat el risc reputacional associat a l'incompliment preventiu, malgrat que les conseqüències humanes i socials d'aquestes infraccions poden ser molt més greus.

En definitiva, l'informe permet sostenir que l'actual règim sancionador laboral, singularment en prevenció de riscos laborals i salut en el treball, no aconsegueix encara un nivell de severitat, immediatesa ni eficàcia comparable al de trànsit o protecció de dades. És menys àgil que el primer i menys contundent que el segon. A més, en termes relatius, pot arribar a ser paradoxalment menys onerosos per a una empresa incomplidora que una sanció de tràfic per a una persona treballadora o un particular.

Per això, resulta jurídicament defensable i socialment necessari reclamar una reforma del sistema sancionador de l'ordre social que reforci la seva veritable capacitat coercitiva i dissuasiva. Aquesta reforma hauria d'orientar-se a actualitzar periòdicament les quanties, vincular-les de forma més clara al volum de negoci i als beneficis empresarials, agreujar de manera efectiva la reincidència, endurir les conseqüències en supòsits amb resultat lesiu greu o mortal, reforçar la publicitat de les sancions i dotar a la Inspecció de Treball de majors mitjans per a actuar amb rapidesa i eficàcia.

Només així podrà evitar-se que les infraccions en matèria de seguretat i salut laboral siguin percebudes com un simple cost assumible i podrà garantir-se que la protecció de la vida, la salut i la integritat física de les persones treballadores rebi una resposta sancionadora proporcionada a la gravetat del bé jurídic protegit. Perquè quan l'incompliment empresarial posa en risc drets fonamentals de les persones treballadores, la sanció no pot ser simbòlica, tardana ni fàcilment amortitzable, ha de ser certa, ràpida, exemplar i veritablement dissuasiva.

D'altra banda, acceptant que la figura del pagament avançat no existeix de manera explícita i literal en l'àmbit sancionador laboral, si es plantegen reduccions de les sancions d'entre el 40 i el 50%, qüestió que ha de ser exclosa del nostre ordenament, ja que es perden els objectius de dissuasió de conductes antijurídiques greus i afectant els principis de prevenció general i especial de les sancions, qüestió que afebleix encara més el règim disciplinari en les relacions de treball.

V. Propostes de reformes legislatives i reivindicacions UGT de Catalunya

1r Quantificació i actualització, sistemàtica i vinculant de les quanties sancionadores

- Derogar l'Article 14.6 del Reglament General sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social i per als expedients liquidatoris de quotes de la Seguretat Social per a eliminar la possibilitat de les reduccions del 40% de les sancions
- Derogar la disposició final primera de modificació del Reglament General sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions en l'ordre social i per als expedients liquidatoris de quotes de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret 928/1 per a eliminar la possibilitat de les reduccions del 50% de les sancions
- Les sancions per infraccions laborals, en particular les molt greus i greus, fonamentalment les que tenen a veure amb la prevenció de riscos laborals i la salut en el treball, han d'actualitzar-se sistemàticament i periòdicament per a no perdre eficàcia davant dels increments de preus i tenint en compte els beneficis empresarials.
- Un altre element corrector és tenir en compte les dimensions de l'empresa, la seva pertinença a un grup empresarial o transnacional, així com el volum de negoci. També haurà de tenir-se en compte del paper de les empreses a la cadena de subministrament i valor, així com l'afectació de les seves polítiques empresarials en els seus proveïdors de béns i serveis.
- A l'hora de determinar el grau de la sanció, s'haurà de tenir en compte de manera més explícita i tangible la gravetat dels fets, els antecedents de l'empresa i l'actualització de processos continus d'avaluació del mapa de riscos i mesures implementades.
- Per a la determinació de la quantia de la sanció en infraccions, especialment per a les sancions greus i molt greus, s'han d'establir quanties accessòries a la sanció principal, establint un percentatge per la facturació o beneficis empresarials, prenent com a referència de manera anàloga el model de la LOPD i el RGPD.
- Això té com a fi evitar que les sancions siguin simplement costos operatius i empresarials, en particular en el cas de les grans empreses i grups empresarials, perquè realment operin com un element dissuasiu en termes econòmics i reputacionals per l'incompliment.
- Sancions agreujades per reincidència o resultat lesiu
- Increment automàtic de les sancions en supòsits de reincidència en empreses que hagin estat sancionades prèviament pels mateixos il·lícits.
- Establir nous il·lícits com faltes molt greus, quan la infracció derivi en lesions greus o mort de la persona treballadora, amb sancions no només econòmiques, sinó addicionals com el cessament temporal de l'activitat, la inhabilitació empresarial, exclusió de licitacions públiques o inhabilitació per a presentar-se a concursos públics.
- L'objectiu ha de ser que la reincidència passi de ser un factor més de graduació de la sanció a un tipus específic de sanció.

2n Creació d'un registre públic d'infractors laborals en matèria de prevenció de riscos laborals i salut en el treball

- Creació d'un registre públic accessible d'empreses sancionades en matèria de prevenció de riscos laborals i salut en el treball, sotmès a criteris de transparència i publicitat.
- Que aquesta publicació funcioni com a element de «naming & shaming», fomentant que les empreses evitin incompliments per temor a la deterioració de la seva imatge i costos reputacionals.
- Enfortiment en l'ús de mitjans tecnològics i digitals per a difondre infraccions greus.
- Exclusió a l'accés a la contractació pública, així com establir la possibilitat de rescat de concessions i contractes de serveis públics, per a empreses que de manera reiterada incompleixin i siguin sancionades en il·lícits en matèria de prevenció de riscos laborals i salut en el treball

3r Enfortiment i ampliació de recursos de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, així com del ministeri fiscal

- És necessari un augment significatiu de les plantilles de els òrgans administratius, de mitjans tècnics, augmentar la cobertura territorial i l'especialització en matèria de prevenció de riscos laborals i salut en el treball, a la ITTS i el Ministeri Fiscal, per a incrementar la intensitat de la fiscalització i control de manera preventiva, així com en la incoació de procediments, per a evitar dilacions indegudes i enfortir les instruccions en fets il·lí-cits greus i molt greus.
- Enfortir aquesta capacització posa l'objectiu en incrementar les actuacions d'ofici de la ITTS i el Ministeri Fiscal, generant una major proactivitat, per l'avaluació del compliment real i efectiu de caràcter preventiu i no mera-ment documental.
- Dotació pressupostària adequada i formació contínua dels inspectors especialitzats en

matèria de riscos laborals, així com als fis-cals de la unitat de sinistralitat laboral espe-cialitzats en matèria de prevenció de riscos laborals i salut en el treball.

- Campanyes de sensibilització i visualització pública per a la major publicitat i efecte dis-suasiu de les sancions.
- Que les sancions molt greus no quedin ocul-tes o confinades a l'àmbit administratiu, sinó que es difonguin mitjançant butlletins ofici-als, mitjans de comunicació laborals i portals de transparència.
- Difusió de les sancions per incompliments en mitjans catalans públics per a elevar la conscienciació i pressió social.
- Que la Generalitat de Catalunya publiqui in-formes anuals d'empreses sancionades en matèria de riscos laborals i salut en el treball a Catalunya, amb anàlisis detallades de ca-ràcter territorial, sectorial i quantitatiu, per a potenciar la cultura en matèria de prevenció de riscos laborals i la Salut en el Treball.



UGT.cat

**Unió General de
Treballadores i Treballadors
de Catalunya**