

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE ACTUALIZACIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1998, el siguiente

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 18 de septiembre tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que solicitaba que el Consejo emitiera Dictamen sobre el **Proyecto de Real Decreto de Actualización de la Cuantía de las Sanciones en el Orden Social**. Tal solicitud responde a las funciones reconocidas al Consejo en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del mismo.

Al proyecto se acompaña Memoria justificativa sobre las razones de fondo que han suscitado la iniciativa de elaboración de la norma, así como Memoria Económica en la que se expone que el contenido del citado Proyecto de Real Decreto no tendrá, previsiblemente, efecto económico alguno, ni del mismo cabe desprender, consecuentemente, incremento del gasto público. Se completa la documentación remitida con una certificación del Instituto Nacional de Estadísticas sobre la evolución experimentada por el índice general de precios al consumo desde abril de 1988 a junio de 1998.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto consta de una Exposición de Motivos, de un único artículo y de una Disposición Final.

Substancialmente se procede a la actualización de las sanciones a que se refiere el artículo 37 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Tal actualización, de conformidad con la variación del índice general de precios al consumo durante el período indicado, supone un aumento del 60 por 100.

Con ello, las faltas leves pasarán a sancionarse con multa en su grado mínimo de 8.000 a 16.000 pesetas (actualmente de 5.000 a 10.000 ptas.), en su grado medio de 16.001 a 40.000 pesetas (actualmente de 10.001 a 25.000 ptas.), y en su grado máximo de 40.001 a 80.000 pesetas (actualmente de 25.001 a 50.000 ptas).

Las faltas graves pasarán a sancionarse con multa en su grado mínimo de 80.001 a 160.000 pesetas (actualmente de 50.001 a 100.000 ptas.), en su grado medio de 160.001 a 400.000 pesetas (actualmente de 100.001 a 250.000 ptas.), y en su grado máximo de 400.001 a 800.000 pesetas (actualmente de 250.001 a 500.00 ptas).

Finalmente, las faltas muy graves pasarán a sancionarse con multa en su grado mínimo de 800.001 a 3.200.000 pesetas (actualmente de 500.001 a 2.000.000 ptas.), en su grado medio de 3.200.001 a 12.800.000 pesetas (actualmente de 2.000.001 a 8.000.000 ptas.), y en su grado máximo de 12.800.001 a 24.000.000 pesetas (actualmente de 8.000.001 a 15.000.000 ptas).

III.- OBSERVACIONES

El Consejo recuerda que la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, autoriza al Gobierno a actualizar periódicamente la cuantía de las sanciones, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo, si bien esta facultad discrecional se otorga sin fijar ni plazos concretos, ni referentes de indicación automática.

El Consejo hace constar que durante los últimos diez años los sucesivos Gobiernos no han hecho uso expreso de tal facultad. Este Consejo a su vez debe poner de manifiesto

que el ejercicio de tal atribución con un lapso de diez años, con un carácter mecanicista, produciría en el administrado efectos no deseados que sería lógico evitar mediante una actuación ponderada, de modo que la actualización a la que se refiere la Ley se ajuste de manera más equilibrada al tiempo transcurrido, a las circunstancias socio-económicas actuales y al marco jurídico administrativo y sancionador general.

El Consejo debe recordar que el Gobierno, según se anuncia en la Memoria de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999, se propone, en plazo breve, responder a la recomendación hecha por el Tribunal Constitucional, elaborando un nuevo Proyecto de Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

IV.- CONCLUSIÓN

Por tales razones, este Consejo entiende que la actualización que proceda debería ser llevada a cabo, con la ponderación precisa, en el marco de esa reforma legal necesariamente más amplia y más profunda del marco administrativo sancionador del Orden Social.

Madrid, 30 de septiembre de 1998.

El Secretario General

Vº Bº El Presidente

Ángel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS
CONSEJEROS DE CC.OO. Y UGT PERTENECIENTES AL
GRUPO PRIMERO DEL CES AL DICTAMEN SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO DE ACTUALIZACION
DE LA CUANTIA DE LAS SANCIONES EN EL ORDEN
SOCIAL**

(Pleno 30.09.98)

Julio Santos Palacios

Manuel de la Rocha Rubí

Por CC.OO.

Por UGT

Madrid, 30 de septiembre de 1998

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS DE CC.OO. Y UGT PERTENECIENTES AL GRUPO PRIMERO DEL CES A LOS EPIGRAFES II.CONTENIDO Y III.OBSERVACIONES, DE LA PROPUESTA DE DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE ACTUALIZACION DE LA CUANTIA DE LAS SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL.

El Consejo debe expresar, antes de entrar en el análisis concreto de esta medida, que la cuestión de las sanciones por los incumplimientos laborales es controvertida, existiendo distintas posiciones al respecto entre las organizaciones representadas en este órgano. Partiendo de la aceptación general de la necesidad de contar con un aparato sancionador para los incumplimientos de los distintos sujetos que intervienen en el mercado de trabajo, el desacuerdo existe en cuanto a las cuantías de estas sanciones, las conductas a sancionar, etc... Pero es éste un debate que escapa del objeto del presente Dictamen, y cuya sede natural será el momento de elaboración del Dictamen sobre el futuro Proyecto de nueva Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, cuya elaboración el Gobierno ha anunciado ya. Es por eso que en el actual Dictamen el Consejo se limita al análisis de la medida actualizadora en sí sin entrar a debatir sobre las sanciones que se actualizan.

El Consejo constata, en primer lugar, que la actualización de las cuantías de las sanciones en el orden social proyectada por el Gobierno constituye un ejercicio adecuado de la previsión de la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Esta Disposición prevé, en efecto, la atribución al Gobierno de la potestad de actualizar periódicamente la cuantía de las sanciones que en dicho texto legal

se contienen, potestad de la que se hace uso como base para la medida que ahora analizamos.

Por otro lado, se constata también que la utilización del índice de precios al consumo como referente para el cálculo de esta actualización aparece igualmente prevista en esta Disposición Adicional, por lo que no cabe expresar a priori duda sobre la legitimidad de esta medida. Se trata, además, de un referente prácticamente obligado si lo que se pretende, como es el caso, es mantener el valor real de las sanciones a un nivel constante.

Ahora bien, el Consejo expresa en primer lugar su sorpresa por la periodicidad con la que el Gobierno ha hecho uso de esta posibilidad, pues ésta es la primera actualización que se produce, diez años después de la entrada en vigor de la ley. Se trata de una revisión claramente tardía, y cuya tardanza produce consecuencias graves sobre las partes afectadas. No hay que olvidar que la Disposición Adicional Primera habla de "actualizar periódicamente", lo que indica que esta actualización no puede analizarse en abstracto sino como una parte de un proceso más amplio, el del mantenimiento del valor real de las sanciones previstas en la Ley 8/1988; desde este punto de vista la actuación del Gobierno debe ser criticada, por haber puesto en marcha este proceso utilizando un parámetro temporal excesivamente amplio.

La utilización de un parámetro temporal tan amplio para proceder a esta actualización supone una pérdida del valor real de estas sanciones, reduciendo con ello su fuerza disuasoria. De hecho, la introducción de la Disposición Adicional Primera en el texto de la Ley 8/1988 obedece precisamente a la voluntad de mantener esta fuerza de disuasión: el propio Gobierno lo expresa en la Memoria que acompaña al Proyecto, en la que se

afirma que la previsión de actualizaciones periódicas se hizo para “mantener efectiva la finalidad atribuida al tan citado cuerpo legal”.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que el hecho de que el Gobierno haya aplicado de una manera mecánica el índice de precios al consumo de los últimos diez años como parámetro para actualizar estas sanciones nos indica que su intención es la de situarles en términos reales a los mismos valores con las que se establecieron en 1998, sin una voluntad de alterar este valor en ningún sentido. Ello supone que, a juicio de este Consejo, este retraso en el uso de esta actualización no expresa sino una desidia del Gobierno en su tarea actualizadora, sin que pueda explicarse en base a una intención de alterar a la baja la cuantía de estas sanciones mediante su congelación durante un lapso de tiempo tan dilatado.

Por otro lado, la utilización de un parámetro temporal tan amplio, unida al uso de forma precisa del índice de precios al consumo como referente para calcular la actualización, provoca que en términos monetarios el incremento que suponen las nuevas cuantías respecto de las todavía vigentes resulta considerable. Es indudable que la medida no pretende una alteración de las cuantías reales de las sanciones, puesto que la aplicación del índice de precios al consumo no hace más que mantener esta cuantía a niveles similares a los pretendidos por el legislador laboral de 1988; pero en la práctica una alteración tan marcada de las cuantías monetarias puede tener consecuencias no previstas sobre los sujetos a los que eventualmente se podrán imponer estas sanciones. Y ello porque con la actualización que se pretende una misma conducta podrá ser sancionada con multas cuya cuantía se altera en casi un sesenta por ciento.

Estos potenciales efectos no son consecuencia de la previsión de un proceso de actualización periódica de las cuantías de las sanciones; lo son de una defectuosa puesta en práctica de éste, que de un lado ha limitado considerablemente su efectividad de cara a su objeto final, mantener el carácter disuasorio de las sanciones, y de otro puede tener consecuencias no deseadas sobre sus potenciales destinatarios.

En base a ello, el Consejo expresa su crítica al retraso con el que esta medida se ha producido, y comunica al Gobierno su convicción de que en el futuro el proceso de actualización de las cuantías de las sanciones por infracciones en el orden social deberá hacerse de una forma más diligente, con menor periodicidad, y con una mayor atención a las consecuencias que el retraso en su utilización puede producir.