

Alcance del principio de legalidad en la regulación del plazo de prescripción de las sanciones en el orden social.

Susana Molina Gutiérrez

Magistrada de la jurisdicción social (TSJ de Madrid).

Resumen: *En la sentencia comentada se analiza por la Sala Cuarta cuál ha de ser el plazo de prescripción aplicable a las sanciones muy graves del orden social, si el de tres años establecido con carácter general por el ordenamiento contencioso administrativo en el artículo 30 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público para las sanciones muy graves, o por el contrario el fijado en el artículo 7.3 del RD 928/1998 de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.*

Palabras clave: *Prescripción. Sanciones orden social.*

Abstract: *In the judgment commented on, the Fourth Chamber analyses what the limitation period for very serious social sanctions should be, whether the three-year period established by the contentious-administrative system in Article 30 of Law 40/2015 of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector for very serious sanctions, or the one established by article 7.3 of RD 928/1998 of 14 May, which approves the General Regulations on procedures for the imposition of sanctions for social infractions and for the settlement of Social Security contributions.*

Keywords: *Prescripción. Sanciones orden social.*

I. Introducción

Las sentencias que abordan cuestiones procesales revisten cada vez un mayor protagonismo dentro del cuerpo doctrinal de nuestro Alto Tribunal. Una muestra de ello es la sentencia que comentamos que, con un voto particular, trata de analizar lo que hasta ahora parecía una cuestión pacífica: cuál es plazo de prescripción aplicable a las sanciones del orden social.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 927/2024, de 25 de junio.

Tipo y número recurso o procedimiento: RCU. núm.4240/2021.

ECLI:ES:TS 2024:3569

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excma. Sra. Dña. Concepción Ureste García.

Votos Particulares: Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

Nos encontramos ante un recurso de casación para la unificación de doctrina formalizado por la representación procesal de una empresa de pinturas que fue sancionada por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. En concreto, el 15 de diciembre de 2014 dicho servicio inspector levantó acta de infracción a la ahora recurrente por la comisión de una falta muy grave del artículo 23.1.a) de la LISOS, esto es por “dar ocupación como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de pensiones u otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, cuando no se les haya dado de alta en la Seguridad Social con carácter previo al inicio de su actividad”. Dicha sanción fue notificada a la compañía, siendo definitivamente confirmada el 25 de febrero de 2015.

Contra dicha resolución se formalizó recurso de alzada en fecha 26 de marzo de 2015, con fecha de registro de entrada de 7 de abril, que fue desestimado por Resolución de 26 de julio de 2018.

En instancia^[1], tras ser desestimada la excepción de prescripción alegada por la empresa demandante, fue desestimada la demanda y confirmada la sanción impuesta por la autoridad laboral.

Recurrida la sentencia en suplicación por la empresa, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha dictó sentencia^[2] desestimatoria, confirmando lo acordado en la instancia, argumentando que: *“nos encontramos ante una sanción que devino firme, siendo el día inicial para la prescripción de la misma el siguiente a aquel en que se cumplió el plazo de tres meses exigidos para la presunción de desestimación por silencio. En concreto, si el recurso de alzada se interpuso el 26-3-15, es palmario que el plazo de prescripción de la sanción no se había agotado al momento de dictarse resolución escrita el 26-7-18, de la que derivaba la efectividad de la sanción impuesta. Conviene reseñar que estos son los términos estrictos en los que se nos ha planteado el debate, y así debemos nosotros decidirlo, quedando fuera de nuestra consideración eventuales retrasos posteriores en la ejecución de la sanción.*

En consecuencia, no se habría producido la prescripción de la infracción como tampoco de la sanción, y al entenderlo así la resolución de instancia, debe confirmarse la misma, aun con las matizaciones argumentales ya referidas”.

IV. Posición de las partes

Recorre en casación unificadora la empresa sancionada citando como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana el 21 de noviembre de 2017 en procedimiento sobre impugnación de actos administrativos. En tal caso por resolución de 23 de enero de 2009 se acordó imponer a la empresa cinco sanciones por cuatro infracciones graves y una muy grave. La parte actora interpuso recurso de alzada el 23-3-2009, resuelto expresamente el 9-5-2014. Desestimada la demanda en la instancia, la empresa alegó en suplicación que las sanciones estaban prescritas por el transcurso de tres y dos años respectivamente. La referencial aplica los arts. 122.2 Ley 39/2015 y 30 Ley 40/2015 y declara que el plazo de prescripción de la sanción comenzó a correr el día siguiente a los tres meses desde la interposición del recurso de alzada, es decir el 24-7-2009 (sic), de modo que al dictarse la resolución expresa el plazo ya había transcurrido y así estima el recurso de la empresa dejando sin efecto las sanciones impuestas.

El Ministerio Fiscal admitió la presencia de contradicción recordando que la Sala Cuarta ya se posicionó sobre la cuestión controvertida en sentencia de 24 de marzo de

2021 (rcud.3457/2019) optando por el plazo de prescripción de 5 años en perjuicio del de tres años postulado por la empresa sancionada

La Abogacía del Estado impugnó el recurso alegando la falta de contenido casacional en tanto que la actora pretende se aplique un plazo de prescripción ajeno por completo al caso, pues existe una norma especial (la contenida en el artículo 30 de la LRJS) que disciplina la materia y remite a la regulación reglamentaria, más concretamente al 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, en cuyo artículo 7.3 se fija el plazo de prescripción de 5 años para las sanciones del orden social.

V. Normativa aplicable al caso

Como hemos adelantado, la Sala interpreta esencialmente los siguientes preceptos:

- Art. 132 Ley 30/1992, en cuya virtud *“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.*

2. *El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.*

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

3. *El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.*

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.”- Se analiza también el artículo 210.2 de la LRJS en cuya virtud “En el escrito se expresarán por separado, con el necesario rigor y claridad, cada uno de los motivos de casación, por el orden señalado en el artículo 207, razonando la pertinencia y fundamentación de los mismos y el contenido concreto de la infracción o vulneración cometidas, haciendo mención precisa de las normas sustantivas o procesales infringidas, así como, en el caso de invocación de quebranto de doctrina jurisprudencial, de las concretas resoluciones que establezcan la doctrina invocada y, en particular, los siguientes extremos:

a) *En los motivos basados en infracción de las normas y garantías procesales, deberá consignarse la protesta, solicitud de subsanación o recurso destinados a subsanar la falta o trasgresión en la instancia, de haber existido momento procesal oportuno para ello y el efecto de indefensión producido.*

b) *En los motivos basados en error de hecho en la apreciación de la prueba deberán señalarse de modo preciso cada uno de los documentos en que se fundamente y el concreto extremo a que se refiere, ofreciendo la formulación alternativa de los hechos probados que se propugna”.*

- Art. 7.3 RD 928/1998, de la prescripción y cosa resuelta en cuya virtud *“Las sanciones impuestas prescribirán a los cinco años, a contar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”.*

- Artículo 51 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), sobre normativa aplicable que dispone que “*Corresponde al Gobierno dictar el Reglamento de procedimiento especial para la imposición de sanciones del orden social*”.

VI. Doctrina básica

La cuestión analizada por la Sala Cuarta en la sentencia comentada no es otra que la de determinar si el plazo de prescripción aplicable a las sanciones muy graves en el orden social es el común de tres años previsto en el artículo 30.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público previsto para las sanciones e infracciones administrativas derivadas de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, o si por el contrario resulta de aplicación el especial de cinco años a que se refiere el artículo 7.3 del RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social.

Tal materia ya fue tratada recientemente por el Pleno del Alto Tribunal en sentencia 926/2024, de 25 de junio, rcud.2385/2021 que examinaba esta misma cuestión en relación con la impugnación de una sanción impuesta por la Inspección de Trabajo a un empresario por una falta muy grave del art. 23.1 LISOS, al tener empleados a dos trabajadores beneficiarios de prestación de desempleo. Entonces la Sala, acudiendo a su doctrina precedente^[3], razonaba que de la propia redacción del artículo 30.1 de la Ley 40/2015 (primero de los criterios de interpretación de la ley al que hemos de acudir de acuerdo con el mandato de artículo 1.3 del CC) se deducía que las reglas sobre prescripción contenidas en dicha norma administrativa poseían carácter subsidiario, de tal suerte que solo cuando la “normativa legal” que regulara una materia se encontrara huérfana de una reglamentación propia en tal ámbito, es cuando se activarían las reglas sobre prescripción contenidas en el artículo 30.1 de la LRJSP.

Descarta también la Sala la aplicación de los tiempos más breves de prescripción manejados por la norma administrativa por aplicación del principio general de aplicación retroactiva de la norma más favorable, pues afirma que “*la aplicación retroactiva más favorable de los plazos que menciona ese mismo precepto podrá extenderse, sin duda, a los supuestos en los que las normales legales anteriores no contengan una disposición específica al respecto, pero no a los casos en los que la normativa precedente regula de forma expresa los plazos de prescripción, cuya vigencia no se ha visto alterada por esta nueva normativa.*”

Sigue razonando el Tribunal indicando que el legislador no ha querido derogar y sustituir los anteriores plazos de prescripción de las infracciones y sanciones por los contemplados en el art. 30.1 Ley 40/2015. Tan solo pretende subsanar las posibles lagunas legales, cuando la normativa que regula las infracciones y sanciones no fija plazos de prescripción. De haber querido derogar las disposiciones legales anteriores en materia de prescripción de infracciones y sanciones que pudieran contemplar plazos superiores a los que menciona ese precepto, debería de haberlo indicado expresamente, o, al menos, redactar de manera diferente ese mismo precepto legal, al que expresamente atribuye naturaleza subsidiaria en defecto de la normativa legal vigente en cada caso”.

El nudo gordiano del debate jurídico (y que centrará la atención del magistrado discrepante en la redacción de su voto particular) consiste en determinar si el marco regulatorio de la prescripción está, o no, sujeto por imperativo del principio de legalidad que ha de regir la actuación sancionadora de la Administración, a reserva de ley en su sentido formal o técnico, impidiendo así que una norma con rango reglamentario (como lo es el RD 928/1998) contemple una materia que por decisión del legislador le está vedada.

La posición mayoritaria de la Sala razona que la especialidad de los bienes jurídicos en conflicto impone la necesidad de reglamentar un procedimiento

sancionador especial, y es esto lo que precisamente actúa el artículo 51 de la LISOS habilitando en su apartado primero al Gobierno para dictar por vía reglamentaria la norma que discipline dicho procedimiento. El procedimiento sancionador en sus aspectos esenciales, común para todas las Administraciones Públicas, se regulará en sus aspectos esenciales por la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (artículo 51.2 de la LISOS), recogiendo la propia norma un sistema normativo para la prescripción de las infracciones pero no de las sanciones.

Concluye la Sala que la remisión del artículo 51 de la LISOS a la norma administrativa común en materia de prescripción es de carácter subsidiario, y operaría sólo para el caso en que la ley laboral, interpretada no en sentido estricto, sino en sentido amplio, no contuviera una específica regulación en materia de prescripción de sanciones, extremo que no concurre pues el RD 928/1998 en su artículo 7 contiene dicha reglamentación, no habiendo sido derogado ni por la LISOS, ni por ninguna norma posterior.

El voto particular firmado por el magistrado Blasco Pellicer discrepa del sentir general de sus compañeros de Sala, razonando que el principio de legalidad que ha de regir la potestad sancionadora de la Administración pública representa tendría una doble consecuencia: por un lado la necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables^[4]; y por otra de carácter formal, que haría referencia al rango de las normas tipificadoras de las infracciones de las sanciones, por cuanto que el término "legislación vigente" contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley.

El hecho de que el plazo de prescripción de las sanciones se contenga en una norma con rango reglamentario quebranta a juicio del magistrado el principio de reserva de ley material que imperaría en derecho sancionador, siendo por tateo la regulación contenida en el RD 928/1998 contraria al principio de legalidad, debiendo estarse en consecuencia al plazo de prescripción de tres años a que se refiere el artículo 30 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

VII. Parte dispositiva

Atendiendo a lo expuesto, la Sala desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la empresa recurrente, confirmando y declarando la firmeza de la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, de 7 de octubre de 2021 en autos 1369/2020.

VIII. Pasajes decisivos

Concentra el Tribunal sus razonamientos jurídicos más relevantes en el tercero de sus fundamentos de derecho, donde sintetiza su doctrina precedente y añade nuevos razonamientos para consolidarla y asentarla.

IX. Comentario y Apunte Final

La Sala Cuarta analiza una cuestión que hasta ahora aparecía como pacífica. Tan es así, que la sentencia comentada cita copiosa doctrina^[5] previa de la Sala en la que se declara de manera reiterada que es el plazo de cinco años a que se refiere el RD 928/1998 al que habrá de estarse a los efectos que ahora nos ocupan.

Pese a ello, sin existir modificación normativa alguna, o variación de la doctrina constitucional que invite al Tribunal a reconsiderar su posición (y siendo la misma la composición de nuestro Alto Tribunal) la Sala, en Pleno, reconsidera su doctrina

cuestionándose la validez y legalidad del precepto reglamentario analizado; y que insistimos, de manera pacífica había venido aplicando en innumerables ocasiones.

Destacar que la constitucionalidad de la posibilidad de regulación por vía reglamentaria de la prescripción ya fue declarada por el propio Tribunal Constitucional en sentencia 29/1989, de 6 de febrero, donde vino a señalar que *“ni del art. 25.1 de la Constitución se deriva inequívocamente una reserva de ley para la regulación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas”*^[6].

En definitiva, lo expuesto, no viene más que a consolidar un cuerpo doctrinal asentado ya por la Sala de la Villa de París, pese a una posición minoritaria de la Sala, lo cual no deja de evidenciar la naturaleza viva del Derecho.

Referencias:

1. [^] *En sentencia del Juzgado de lo Social de lo Social número 1 de Cuenca de 288 de febrero de 2020, recaída en autos número 998/2020, que en relación con la excepción de la prescripción razonaba que “En primer lugar y con carácter previo a entrar a resolver, en su caso, el fondo del asunto, ha de resolverse la excepción de prescripción alegada por la empresa demandante, que argumenta que ha transcurrido el plazo de tres años contemplado legalmente para las infracciones muy graves, como es el caso. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que de conformidad con el artículo 4.1 del TRLISOS, “1. Las infracciones en el orden social a que se refiere la presente Ley prescriben a los tres años contados desde la fecha de la infracción, salvo lo dispuesto en los números siguientes”, mientras que de conformidad con el artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable por razones de vigencia temporal, “2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.2, segundo párrafo”; ha de entenderse que la remisión al artículo 43.2, segundo párrafo, lo es al artículo 43.1, segundo párrafo, tras la modificación del artículo 43 efectuada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. En el caso de autos, se desprende del expediente administrativo que la infracción fue cometida el 6 de mayo de 2014, de manera que dicha infracción no prescribiría hasta el 6 de mayo de 2017. Del mismo modo, consta en el expediente que la Resolución sancionadora es de fecha 25 de febrero de 2015, habiendo sido recurrido en alzada con fecha 26 de marzo de 2015, con entrada en la Inspección de Trabajo en fecha 7 de abril de 2015. Así, si bien la Resolución que expresamente desestima dicho recurso de alzada es de fecha 26 de julio de 2018 y, por tanto, posterior a la fecha en que habría de considerar prescrita la infracción, ha de tenerse en cuenta que de conformidad con el citado artículo 115.2 de la Ley 30/1992, no habiéndose dictado resolución expresa del mismo en el plazo de tres meses desde que tuvo entrada en la Inspección de Trabajo, dicho recurso ha de entenderse desestimado por resolución presunta. Por tanto, atendiendo a lo anteriormente expuesto, así como a la normativa aplicable, procede desestimar la excepción de prescripción alegada por la empresa demandante”.*
2. [^] *Sentencia de 7 de octubre de 2021, RSU1369/2020.*

3. [^] Sentada entre otras en STS 184/2023, de 9 de marzo, rcud.417/2020; 1012/2021, de 13 de octubre, rcud.3982/2018.
4. [^] La garantía material, en palabras de STC 242/2005, de 10 de octubre [j 13] y STC 162/2008, de 15 de diciembre [j 14]: aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible (principio de tipicidad) para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones.
5. [^] [5] Así, SSTS 342/2021, de 24 de marzo, rcud.3457/2019; 795/2021, de 19 de julio, rcud.4160/2018; 1012/2021, de 13 de octubre, rcud.3982/2018; 184/2023 de 9 de marzo, rcud.417/2020; 488/2023, de 6 de julio, rcud.1136/2020 o la 756/2021, de 7 de julio proc. 1/2018
6. [^] Sobre este particular ver Palomar, A. y Fuertes, F.J, Practico Contencioso Administrativo. V-LEX.