

Consideraciones acerca de la ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones del orden social

por

Manuel Enciso Berdejo*

La publicación de la Ley 8/1988 (BOE 15-4-1988), sobre infracciones y sanciones del orden social nos invita a un comentario, aún cuando sea de urgencia y breve, justificado por la especial importancia que tiene para la Inspección de Trabajo, para empresarios y trabajadores y para los profesionales del derecho del trabajo.

La aprobación de la Ley 8/1988 constituía una necesidad a partir del momento en que el R.D. 2347/1985, de 4 de Diciembre, es declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo de 10-11-1986.

Este Decreto se promulga en desarrollo necesario del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, que se venía aplicando desde el año 1980 con cierta imprecisión en el marco de actuación funcional general de la Inspección de Trabajo, salvo en la parcela de la legislación de empleo. Desde su aprobación se garantizaba una homogeneización en el tratamiento de las conductas de infracción, incluyendo en este tratamiento la infracción de las prescripciones normativas recogidas en los Convenios Colectivos.

Pero el Tribunal Supremo, en la Sentencia citada, declara la nulidad del R.D. 2347.1985 por estimarlo contrario a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 25.1 de la Constitución y conforme al criterio mantenido por el Tribunal Constitucional (Sentencias 30-Marzo-1981, 8-Junio-1981 y 3-Octubre-1983).

En la propia Sentencia se alude también, aunque sea de forma tangencial, y ello sin duda porque había sido argumento importante utilizado en el trámite de recurso, a la extralimitación que el R.D. 2347/1985 opera sobre el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, al que desarrolla, por incluir las infracciones a las cláusulas normativas de los Convenios Colectivos dentro de la facultad sancionadora de la Inspección, lo que, a juicio de los recurrentes

* Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Jefe de la Inspección Provincial de Málaga.

y del propio Tribunal, excedía de los términos del propio artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores (“adición que innova el Real Decreto”, dice la Sentencia).

La Sentencia del Tribunal Supremo supuso, aparte la anulación de importante número de expedientes sancionadores pendientes de resolución, el tener que volver a utilizar las disposiciones legales dispares que, esencialmente en las parcelas de las relaciones laborales, la seguridad e higiene y la seguridad social regulaban los procedimientos sancionadores. De aquí el hueco importantísimo que viene a cubrir la disposición que comentamos, logrando de nuevo esa necesaria homogeneización en el tratamiento sanitario de la potestad sancionadora por infracción de la normativa social.

Quedan ya garantizados los principios de legalidad y de tipicidad, éste último reiterado en declaración expresa del artículo 1.º 1, en el encabezamiento del artículo 2.º y en los artículos 5, 12, 25 y 31 de la Ley, aunque pueda parecer desmentido en preceptos como el artículo 6.º 5 (al considerar infracciones leves “cualesquiera otras que afecten a obligaciones meramente formales o documentales”) y especialmente en los artículos 9.º 4; 10.º 9 y 11.º 4, en materia de seguridad e higiene, en los que la calificación de la infracción como leve, grave o muy grave dependerá de que el incumplimiento no tenga trascendencia grave, represente riesgo grave o riesgo grave e inminente para la integridad física o la salud de los trabajadores, matizaciones que en la práctica han de originar inconvenientes. No obstante, el artículo 6.º contiene la concreción de que el incumplimiento ha de referirse necesariamente a “obligaciones meramente formales o documentales” y en lo que se refiere a los preceptos en materia de Seguridad e Higiene, no cabe duda de que en esta parcela funcional es tal el cúmulo de normas con obligaciones tan variadas que hacen imposible la pretensión de enumeración exhaustiva, aparte de que aquí ha de primar el respeto a la integridad física y la salud del trabajador sobre cualquier determinación legal y de ahí que la ley recoja disposiciones tan generales, en cuanto a obligaciones por parte de los empresarios, como el artículo 14 del Decreto 22-6-1956, Reglamento de Accidentes de Trabajo, y el artículo 7.º 2 de la Orden 9-3-1971, Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Lo que no será desde luego posible son las estimaciones analógicas en los términos que recogían los artículos 4.º 2; 7.º 2 y 9.º 2 del Decreto 2892/1970, de 12 de Septiembre, hasta ahora aplicable en materia de seguridad social. Las infracciones administrativas al orden social serán pues las tipificadas en el texto legal como leves, graves y muy graves, que podrán ser sancionadas conforme a las calificaciones y grados que recoge la Ley (artículo 1.º 3 y artículo 37), y se aplicará la propuesta de sanción valorando los criterios que menciona el artículo 36, a los que ya, en esencia, se refería la legislación derogada (artículo 57,2 del Estatuto de los Trabajadores, el artículo 156 de la Orden 9-3-1971 y el artículo 10 del Decreto 2892/1970).

Quizá podrá echarse de menos un precepto similar al artículo 3.º, en su punto 7 del Real Decreto 2347/1985, anulado, que admitía la posibilidad de imponer sanción inferior cuando las circunstancias del caso lo aconsejen “en atención a la incidencia y al volumen y características de la empresa”. Hoy,

la única posibilidad será la de graduación indicada, sin perjuicio, claro es, de la posibilidad que el Inspector tiene de requerir (artículos 12, 23 y 24 Decreto 2122/1971, de 23 de Julio) y de la posibilidad de advertencia y recomendación, en los términos del artículo 48 de la Ley que comentamos, que hoy habrá que entender concretada en el acta de advertencia (artículo 8.º, Decreto 1860/1975, de 10 de Julio), de la que habrá que dar cuenta a la Autoridad Laboral competente según el citado artículo 48.

El artículo 37 citado respeta el grado máximo de sanción que recogía el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores (quince millones de pesetas). No obstante, al regular el artículo 47 la atribución de competencias, con respeto del citado tope máximo, eleva considerablemente las cifras de competencia de las autoridades provinciales y centrales del Ministerio de Trabajo, con posibilidad abierta para las Comunidades Autónomas, y ello no sólo sobre los niveles de competencia de la legislación anterior, sino sobre el propio proyecto de ley presentado ante el Congreso de los Diputados, cuyas cuantías duplica prácticamente. Ciertamente que la cuantía de las sanciones del artículo 37 podrá ser actualizada por el Gobierno, tal como prevé la Disposición Adicional 1.ª de la Ley.

La Ley resuelve definitivamente el largo debate planteado con ocasión de incorporar el Real Decreto 2347/1985 la infracción de la normativa recogida en los Convenios Colectivos como susceptible de sanción administrativa. La doctrina fue abundante ya desde la redacción del artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, con su expresión jurídica “disposiciones legales” y especialmente a partir de aquel Decreto de desarrollo. Sin duda ha prevalecido la consideración de la eficacia normativa general de los Convenios Colectivos, que viene a avalar su condición de fuente del derecho laboral (artículos 82,3 y 3.º, 1, b del Estatuto de los Trabajadores), consideración normativa reconocida por reiterada jurisprudencia (la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 6-5-82 decía que “el convenio colectivo de trabajo se caracteriza esencialmente por fundir en un todo unitario la norma y el contrato”).

La tutela por la Administración en orden al cumplimiento de los Convenios Colectivos viene ya concretada en preceptos como el artículo 5.º, en relación con algunos números de los artículos 7.º y 8.º, así como en los números finales de los artículos 9, 10 y 11, de muy especial importancia teniendo en cuenta el contenido de los Convenios en materia de Seguridad e Higiene, que ya es importante en ocasiones y lo será sin duda aún más en el futuro (artículo 85,1 y Disposición Transitoria 2.ª del Estatuto de los Trabajadores).

Pasamos ya a considerar brevemente algunos aspectos de las infracciones, conforme a la agrupación funcional que hace la Ley.

Infracciones en materia laboral

Quedan agrupadas y enumeradas, conforme a su distinta calificación, en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley.

Será infracción leve la falta de Libro de Visitas, añadiendo la Ley la expresión “en el centro de trabajo”, que no figuraba en el Real Decreto 2347/1985

ni en el proyecto de ley, lo que supone una precisión correcta de acuerdo con la Orden 9-5-1974. También lo será el no exponer el calendario laboral vigente, no recogiendo referencia a su contenido (artículo 4.º,3 Real Decreto 2001/1983), cuyo defecto podría suponer infracción formal o documental (artículo 6.º,5 de la Ley). Por fin, junto a la infracción que puede estimarse de tipo documental de "utilizar sin previa autorización recibos de salarios distintos al modelo oficial" (artículo 7.º Decreto 2380/1973 y el artículo 8.º de la Orden 22-11-1973), se recogen como infracciones laborales leves la no entrega al trabajador del recibo de salarios o de los documentos de control de actividad a los trabajadores a domicilio (artículo 29 y 13.4, respectivamente, del Estatuto de los Trabajadores), infracciones ésta que crean situaciones especialmente graves en orden a la prueba del propio salario y del tiempo y cantidad de trabajo. En todo caso, la infracción leve será la no entrega del recibo ya que si se produce impago o retrasos "reiterados" (?) en el pago del salario, la infracción será muy grave (artículo 8,1 de la Ley).

No es muy claro que sea infracción leve en materia de Seguridad Social (artículo 13,1 de la Ley) el no conservar durante 5 años los recibos de salarios. Sin duda ello es consecuencia de que aparecía incluida como tal en el artículo 4.º,1,c del Decreto 2892/1970, pero ahora se ha suprimido la exigencia, que recogía este artículo y que recoge el artículo 8.º de la Orden 22-11-1973, vigente, de que los recibos estén "clasificados en el mismo orden en que figuren sus titulares en la relación de cotizantes".

Repasando las infracciones calificadas como graves y muy graves, podemos destacar las siguientes consideraciones:

— Entre las infracciones graves figura "la modificación de las condiciones sustanciales de trabajo impuesta unilateralmente por el empresario", produciendo la Ley (artículo 7.º,4) un desafortunado añadido, que no figuraba en el proyecto, al decir: "según lo establecido en el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores".

Basta leer el artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores y los artículos 1.º a 3.º del Real Decreto 696/1980, de 14 de Abril, integrando el Capítulo I bajo el epígrafe "modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo", para considerar que el artículo 7.º, 4 de la Ley deberá haber mantenido la redacción del proyecto o bien haber incluido la mención expresa del traslado (artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores).

— Como infracción muy grave figura "el cierre de empresa o el cese de actividades, temporal o definitivo, sin la autorización de la Autoridad Laboral, cuando fuere preceptiva" (artículo 8.º,3). Como el cierre previsto en el artículo 12 del RDL 17/1977, de 4 de Marzo obliga al empresario sólo a "ponerlo en conocimiento de la Autoridad Laboral" parece que la norma sancionadora hace referencia al artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores. Sin embargo, siendo preciso, lo cierto es que este artículo exige autorización de la Autoridad Laboral para extinguir las relaciones de trabajo y no para cerrar la empresa o producir el cese de actividades.

— Hay algunas infracciones concretadas sobre transgresiones legales, que pueden requerir una calificación en cuanto a la actividad fraudulenta o ilícita del empresario más propia de la Jurisdicción que de la Administración. Así,

el artículo 7.º,5 recoge como falta grave "la transgresión de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales, mediante su utilización en fraude de ley,.....". El artículo 8.º,2 cita como infracción muy grave "la cesión de trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente". En conflictos surgidos con ocasión de cualquiera de estos casos citados son especialmente frecuentes los fallos jurisdiccionales que recogen la correcta calificación de los contratos o la licitud o ilicitud de la cesión operada. Incluso dentro de este apartado podríamos incluir la infracción muy grave del artículo 8.º,11 de la ley: "los actos del empresario que fueren contrarios al respeto de la intimidad y consideración debida a la dignidad de los trabajadores", máxime si se tiene en cuenta la dificultad de calificación de ciertas actitudes de advertencia del empresario (artículo 69 de la Ley de Contrato de Trabajo).

— Finalmente, en los números 6 a 8 del artículo 7.º (infracciones graves) y en los números 5 a 8 del artículo 8.º (infracciones muy graves) la Ley amplía claramente la intervención y protección administrativa en el marco de la lesión de los derechos sindicales. Hasta la promulgación de la Ley que comentamos, la lesión de los derechos de libertad sindical reconocidos en la Ley Orgánica 11/1985, debía ser denunciada y enjuiciada en vía jurisdiccional (artículos 13 y 15 de la Ley 11/1985). Hoy, la Ley 8/1988, que comentamos, recoge en los números citados una serie concreta de conductas contrarias a los derechos sindicales reconocidos en la Ley Orgánica 11/1985, que serán susceptibles de sanción administrativa. También las conductas empresariales contrarias a las "normas reguladoras de los procesos electorales a representantes de los trabajadores" podrán ser sancionadas por la Administración Laboral (artículo 8.º,7), cuando el Estatuto de los Trabajadores expresaba claramente en el artículo 76,1 (final del Capítulo 1.º del Título II: Del derecho de representación colectiva) que "la jurisdicción competente conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con la materia electoral".

Infracciones en material de Seguridad e Higiene y Salud Laborales

Es en la regulación de estas infracciones donde la Ley (artículos 9, 10 y 11) ofrece un panorama menos próximo a una tipificación rigurosa, lo que es razonable y acertado, si se tiene en cuenta la proliferación de textos legales reguladores de obligaciones en esta materia, lo que ofrecía sin duda, al redactar el proyecto de esta Ley, una especial dificultad para lograr una recopilación de referencia lo más completa posible a aquéllos. Esta misma dificultad ha determinado, como ya se ha hecho notar al comienzo de estas consideraciones, la necesidad de recoger, de una forma relativamente abierta, como infracciones leves, graves o muy graves, las transgresiones de las prescripciones legales, reglamentarias o convencionales, ya carezcan de trascendencia grave o bien supongan riesgo grave o riesgo grave e inminente para la integridad física o salud de los trabajadores (artículo 9.º,4; artículo 10.º,8 y 9; y artículo 11.º,4 de la Ley), lo que, como hemos apuntado, pensamos que puede originar dificultades en la estimación de la calificación.

Queda superada claramente la limitación que resultaba del tratamiento de las faltas y sanciones en los artículos 156 y 157 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Orden 9-3-1971), derogados, aún cuando no se citen expresamente en la Disposición Final 1.ª de la Ley.

Se ha realizado en los artículos que comentamos un completo resumen con la referencia más concreta y al mismo tiempo más amplia posible, que ya desde la Ordenanza General de 1971, (con referencia a una legislación de Servicios Médicos evidentemente anticuada y necesitada de reforma), pasando por las Ordenanzas Laborales y Convenios Colectivos, hasta las disposiciones más recientes en aspectos concretos (por ejemplo: el Real Decreto 2519/1981, de 12 de Agosto—en relación con el número 3 del artículo 140 de la Orden 9-3-1971— sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes; la Orden 31-10-1984, que aprueba el Reglamento sobre trabajos con riesgo de amianto, que venía a dar cumplimiento a la Directiva 83/477 de la C.E.E.; el Real Decreto 555/1986, de 21 de Febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de estudio de seguridad en determinadas obras de construcción—cuyo incumplimiento se cita expresamente como infracción grave—; la Orden 9-4-1986, que aprueba el Reglamento para la prevención de los riesgos producidos por el cloruro de vinilo; la Orden 9-4-1986, que aprueba el Reglamento de prevención de riesgos por plomo metálico y compuestos iónicos; el Real Decreto 1403/1986, de 9 de Mayo, que aprueba la norma sobre señalización de seguridad en los centros y locales de trabajo o el Real Decreto 1495/1986, de 26 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad en las Máquinas).

Con especial protección del derecho de participación de los trabajadores en la política de prevención y seguridad e higiene—que tan claramente queda recogida en el artículo 19 del Estatuto de los Trabajadores— se recoge como infracción grave la falta de constitución de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene (sin duda, los Comités de Seguridad e Higiene), así como la transgresión de los derechos de los representantes de los trabajadores en esta materia, con referencia clara a las facultades que éstos tienen de acuerdo con los artículos 64, 1,7 y 1,8 b, del Estatuto de los Trabajadores (Comités de Empresa) y artículo 62,2, en relación con el anterior (Delegados de personal).

Finalmente, los números 1 y 2 del artículo 11 de la Ley (infracciones muy graves) recogen la especial protección que merecen la maternidad y la menor edad, aspectos en los que habrá que tener en cuenta no sólo la legislación española, a partir del Decreto 26 de Julio de 1957, que especifica determinados trabajos prohibidos o el artículo 6.º del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto a prohibición de trabajos nocturnos y realización de horas extraordinarias por menores de 18 años (aunque la transgresión de estas prohibiciones, que tienden claramente a proteger la salud del menor, parece que deberían considerarse infracciones en materia laboral, según el artículo 8.º,4 de la Ley, sino que habrá que estar también a las abundantes disposiciones internacionales como el Convenio n.º 103 de la O.I.T. sobre protección de la maternidad (ratificado por España el 26-5-1965 y publicado en B.O.E. 31-8-1966) o como los Convenios de la misma Organización 79, 89 y 90, sobre trabajo noc-

turno de mujeres y menores, o los Convenios 45 y 123, sobre trabajo nocturno de mujeres y menores, o los Convenios 45 y 123, sobre trabajo subterráneo de estas mismas personas, o los Convenios 77 y 78, sobre exámen médico de los menores, todos ellos ratificados por España.

Conviene hacer notar que estas infracciones de los empresarios en materia de Seguridad e Higiene figuran en la Ley dentro del epígrafe general de las “infracciones laborales” que son sin duda las que se producen en el ámbito de la relación de trabajo, lo que interesa dejar claro a la vista de la pretensión cada día más frecuente de lograr protección, en el marco de competencias de la Administración de Trabajo en esta materia, por quienes prestan servicio en las Administraciones Públicas vinculadas por relación de carácter funcional o estatutario. Una confusa idea contraria procede sin duda de la inclusión de la Seguridad e Higiene en el ámbito de la Seguridad Social a partir de la reforma 1963/1966 y ello determinó una redacción del artículo 1.º de la Orden 9-3-1971 del que parece desprenderse una ampliación del ámbito competencial que alcanzaría al funcionario a través del Régimen Especial de la Seguridad Social previsto en el artículo 10 de la ley de 30-5-1974. Pero la separación puede considerarse claramente sancionada desde el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de Noviembre, al declarar en su Exposición de Motivos que “el Estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propios de la misma, tales como las referidas a... servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social”. Ha de quedar, así pues, la competencia en esta materia limitada a la relación de trabajo (artículo 1.º del Estatuto de los Trabajadores), lo que no ha de impedir el que se pretenda un tratamiento integral en la redacción de la nueva Ley de Seguridad y Salud Laboral, tal como tiene anunciado el Ministerio de Trabajo.

Las infracciones de los empresarios en materia de Seguridad e Higiene pueden ser sancionadas conforme a los criterios y en las cuantías que establecen los artículos 36 y 37 de la Ley. Pero, además, la Ley recoge unas normas complementarias en los artículos 39 a 41.

— Facultad del Gobierno, en caso de excepcional gravedad, para acordar la suspensión de actividades o incluso el cierre del centro de trabajo, que no ha de excluir la facultad del Inspector de Trabajo de suspender o paralizar actividades o trabajos que impliquen grave riesgo para los trabajadores (art. 23,b Decreto 2122/1971, de 23 de Julio y art. 4.º,1 Decreto 1860/1975, de 10 de Julio).

— Responsabilidad solidaria en caso de contrata (casi generalizada en la práctica en la actividad de construcción), como complemento de la responsabilidad solidaria prevista por el Estatuto de los Trabajadores en los casos de contratas (art. 42) cesión de trabajadores (art. 43) o sucesión de empresa (art. 44).

— Consideración de las infracciones a normas jurídico-técnicas que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, que hay que entender no a efectos de posible sanción sino “de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y seguridad social”.

Infracciones en materia de Seguridad Social

La Ley 8/1988, en sus artículos 12 a 24, 42 a 44 y 46 viene a sustituir, esencialmente, el Decreto 2892/1970, de 12 de Septiembre, que se ha tenido en cuenta sin duda como base y que queda derogado, aunque no esté especialmente citado en la Disposición Final 1.^a de la Ley.

Es cierto que el Decreto 2892/1970, de 12 de Septiembre sólo era aplicable en principio al Régimen General de la Seguridad Social y lo era en otros ámbitos en tanto hubiera remisión especial (por ejemplo: Art. 76 del Decreto 2530/1970, de 20 de Agosto, que regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de Autónomos y se remitía en ese artículo al Régimen General a efectos de faltas y sanciones). Hoy, las infracciones en materia de seguridad social enumeradas en los artículos citados recogen las conductas contrarias a las disposiciones legales del Sistema de la Seguridad Social, conforme declara expresamente el artículo 12, o lo que es lo mismo, se unifica el criterio de tratamiento, tanto en la calificación de la infracción como en la estimación de la sanción aplicable, para el Régimen General y los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

El Decreto 2892/1970, recogía en tres distintas secciones las faltas y sanciones de los empresarios, de los trabajadores y de las Mutuas Patronales. La Ley 8/1988 amplía acertadamente el tratamiento general del tema al tipificar las infracciones de las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión (artículos 22 a 24).

Consideramos novedades concretas de mayor interés las siguientes:

— Pasan a tener la calificación de infracciones graves de los empresarios (eran leves) el no presentar dentro de plazo reglamentario, para su sellado, los documentos de cotización y el no ingresar, en la forma y plazo procedentes, las cuotas correspondientes. Ello es consecuencia sin duda del destacado interés sobre el control de ingreso de cuotas de la Seguridad Social, que había determinado, ya a partir de la Ley 40/1980, de 5 de julio, y del Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de Junio, el que quedara especialmente reforzada la importancia de la obligación de presentar a sellado los documentos de cotización, cuando no se ingresan en tiempo las cuotas, tal como imponía el art. 10 de la Ley 40/1980.

— Se incluye como infracción grave la formalización de la protección por accidentes con entidad distinta de la que legalmente corresponda, con clara alusión a la obligación de formalizarla con el Instituto Nacional de Seguridad Social que alcanza a las Entidades y Empresas enumeradas en el art. 204 de la ley General de la Seguridad Social.

— Pasa a ser infracción muy grave (era grave) el dar ocupación como trabajadores a beneficiarios de pensiones cuando no se les haya dado de alta en la Seguridad Social.

— Se incluyen muy acertadamente como infracciones muy graves dos conductas empresariales que representan clara actitud de fraude a la Seguridad Social: incrementar indebidamente la cotización del trabajador a los efectos

de conseguir mejoras en las prestaciones y efectuar declaraciones o consignar datos falsos o inexactos en los documentos de cotización que ocasionen deducciones fraudulentas en las cuotas a satisfacer.

— Pasan a ser infracciones en materia de Seguridad e Higiene la falta de comunicación en tiempo y forma de los partes de accidentes, la apertura de centro de trabajo sin autorización (hoy, sin comunicación, tras la publicación del Real Decreto Ley 1/1986, de 14 de Marzo), la no conversión de los justificantes de haber realizado los reconocimientos médicos obligatorios y la no paralización o suspensión a requerimiento de la Inspección de Trabajo de trabajos o tareas, que impliquen probabilidad seria y grave de accidentes. El nuevo posicionamiento es acertado en todos los casos salvo quizá en cuanto a la falta de comunicación de los partes de accidentes, cuyo traslado parece justificado más por razones de competencias administrativas en el marco de las transferencias que por razones estrictas de carácter funcional; ha de hacerse notar que entre las infracciones de las Mutuas Patronales (infracción en materia de Seguridad social) figura la de no remitir al organismo competente los partes de accidente de trabajo (infracción leve o grave según la calificación del accidente).

— Pasan a ser infracciones muy graves de las Mutuas Patronales (eran graves) la que podríamos calificar como desviación de sus actividades propias; la aplicación de epígrafes distintos de los preceptivamente obligatorios; el concierto, utilización o establecimiento de servicios sanitarios propios o de terceros sin la previa autorización del organismo competente; y la exigencia a las empresas asociadas, al convenir la asociación, de ingreso de cantidades superiores al importe anticipado de un trimestre de cuotas o su ingreso más de una vez (números 1, 3, 4 y 5 del artículo 21 de la Ley).

En materia de Seguridad Social, junto a la posibilidad de sanción económica a los empresarios y a las Mutuas Patronales, en los términos y cuantías que resultan de los artículos 36 y 37 de la Ley, habrá que tener en cuenta la facultad de promover sanciones complementarias conforme a los artículos 42 a 44 de la Ley, que vienen a reproducir prácticamente el contenido de los artículos 12 a 14 del Decreto 2892/1970.

También hay que considerar, en cuanto a las sanciones a los trabajadores (art. 46 de la Ley), la novedad que el nuevo texto introduce (sobre los artículos 8 y 15 del Decreto 2892/1970) en orden a la competencia para la imposición de sanción, que corresponderá a la Entidad Gestora para las infracciones leves y graves y a la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, para las muy graves.

Infracciones en materia de empleo y prestaciones de desempleo

Bajo este epígrafe de la Ley 8/1988 (Capítulo IV de la Ley) se agrupan infracciones de los empresarios en materia de empleo (Sección 1.^a) y en materia de prestaciones por desempleo (sección 2.^a), así como infracciones de los trabajadores (sección 3.^a), logrando un desglose y agrupación de forma muy sistemática y ordenada, que supera las apreciables limitaciones de la Ley Básica

de Empleo 51/1980 (artículos 32 y 33) y de la Ley de Protección por Desempleo, 31/1984 (artículos 27 y 28), que derogaba los artículos anteriormente citados de la Ley 51/1980.

En materia de **infracciones de los trabajadores**, la Ley 31/1984 (art. 28) había depurado y mejorado la redacción que ofrecía la Ley Básica de Empleo (art. 33). Hoy, la Ley 8/1988, que comentamos, al regular este tema derogando expresamente (Disposición Final 1.ª) los artículos 27 a 30 de la Ley 31/1984, ofrece una redacción prácticamente idéntica a la de esta Ley, incorporando, como novedad, en la enumeración de las infracciones muy graves "la no aplicación, o la desviación en la aplicación, de las ayudas, en general, de fomento del empleo percibidas por los trabajadores", lo que representa un indudable acierto si tenemos en cuenta, por ejemplo, la amplia utilización del sistema regulado por Real Decreto 1044/1985, de 19 de Junio, para percibir las prestaciones por desempleo de una sola vez o en un pago único por trabajadores que acrediten que van a realizar actividad profesional como trabajadores autónomos o socios de cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales.

Dentro de las infracciones muy graves de los trabajadores y al recoger como tal la de compatibilizar el percibo de prestaciones con el trabajo por cuenta propia o ajena (que ya recogía la legislación anterior derogada) se incluye ahora como novedad la percepción indebida del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios, con transgresión de las prescripciones establecidas básicamente en el Real Decreto 2298/1984, de 26 de Diciembre. Se echa de menos quizá, como complemento de esta alusión expresa al subsidio por desempleo agrario, el que, al regular las infracciones de los empresarios en materia de prestaciones, y especialmente en los apartados 3.1 y 3.3, no se haga referencia concreta, junto a las "prestaciones por desempleo", al citado subsidio.

Al regular las **infracciones de los empresarios**, la Ley 31/1984, con una visión claramente limitada quizá sin duda porque la Ley regulaba básicamente la "protección por desempleo", ofrecía una enumeración de las infracciones el extremo de que desaparecían como tales infracciones (que figuraban en la Ley 51/1980) la de hacer públicas ofertas de empleo sin previo visado (cuando en realidad continuaba vigente el art. 44,2 de la Ley Básica de Empleo, que impone tal visado) y la de contratar sin previa solicitud a la Oficina de Empleo cuando sea preceptiva (aunque continuaban vigentes el art. 16,1 Estatuto de los Trabajadores y el art. 42,1 de la Ley Básica de Empleo, que obligan al empresario a formalizar la solicitud).

La Ley 31/1984, como decimos, hizo una enumeración de las infracciones de los empresarios (art. 27), muy concretada a la normativa de prestaciones. Por eso la Ley 8/1988 recoge esta enumeración de forma prácticamente idéntica al regular las infracciones de los empresarios en materia de prestaciones (Sección 2.ª del Capítulo IV). Como única novedad, queda incluida como infracción muy grave "la reanudación total o parcial del trabajo en los casos de suspensión de contratos o reducción de jornada autorizados en expediente de

regulación de empleo, si los trabajadores continúan cobrando fraudulentamente la prestación por desempleo", incorporada con indudable acierto ya que responde a situaciones reales comprobadas en la práctica.

Donde radica la mayor novedad de la Ley 8/1988 es en la enumeración y agrupación de las infracciones de los empresarios en materia de empleo (sección 1.ª del Capítulo IV), recogiendo básicamente las transgresiones a las obligaciones de los empresarios en materia de empleo y contratación de trabajadores, con referencia a la normativa general del Estatuto de los Trabajadores (artículos 40, 42 y 44). Se concreta como infracción grave la de "no notificar a la representación legal de los trabajadores de las contrataciones de duración determinada que se celebren", con clara alusión a las obligaciones que imponen preceptos como el art. 6.º del Real Decreto 1989/1984, de 17 de Octubre, o el art. 10 del Real Decreto 2104/1984 de 21 de Noviembre, ya que la obligación de dar cuenta a dicha representación de los modelos de contrato de trabajo escrito (reconocido el derecho de conocerlos en el artículo 64,1,5, del Estatuto de los Trabajadores) parece encajar en la Ley como infracción laboral grave en el art. 7.º,6. Finalmente, se incluyen como infracciones muy graves la obtención o disfrute indebido de exenciones o bonificaciones así como la no aplicación o la desviación de ayudas o subvenciones, dentro de la variada gama de contrataciones que las generan.

En esta materia de empleo, los empresarios pueden ser sancionados económicamente en los términos y cuantías previstos en los artículos 36 y 37 de la Ley, pero habrá que tener en cuenta las sanciones accesorias previstas en el art. 45 de la Ley, que prevé la pérdida y exclusión de ayudas, bonificaciones y beneficios así como la devolución de las cantidades no aplicadas, aplicadas indebidamente, o de cuya devolución no pudiera responder el trabajador.

En cuanto a las sanciones a los trabajadores, la competencia para resolver, en términos coordinados con la materia de Seguridad Social, corresponderá al INEM para las infracciones leves y graves, y a la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, para las muy graves, coincidiendo con lo establecido en el art. 30,2 de la Ley 31/1984, ahora derogado. De esta forma parece quedar modificado el art. 8.º del Real Decreto 2298/1984 regulador del subsidio por desempleo agrario, que refería al INEM la competencia para resolver sobre su extinción, que hoy ha de entenderse corresponde a la Autoridad Laboral.

No se explica fácilmente cómo los trabajadores que incurran en infracciones leves o graves en materia de empleo pueden ver paralizada su inscripción como desempleados y perder sus derechos como demandantes de empleo, y no existe previsión similar para el caso de incurrir en falta muy grave (art. 46 de la Ley).

Infracciones en materia de emigración y trabajo de extranjeros

La más importante novedad viene determinada por el hecho de quedar incluida claramente como infracción en materia de permiso de trabajo de extranjeros (art. 35) el ejercicio de actividad por cuenta propia sin permiso de

trabajo, a efectos de una posible sanción (completando así la limitada referencia del art. 28 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio), así como la mediación en el empleo de extranjeros. En todo caso la infracción en esta materia de trabajo y empleo de extranjeros se considera siempre muy grave y, en cuanto al empleo de nacionales extranjeros como trabajadores por cuenta ajena, se expresa claramente que se incurrirá en "una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros que hayan ocupado", siendo éste el único caso en que se produce la estimación individual de la infracción, habiendo desaparecido el precepto general que recogía el art. 1.º,4 del Real Decreto 2347/1985, que admitía la posibilidad de considerar que el empresario incurre en una infracción por cada uno de los trabajadores, posibilidad que sin duda se recogía del art. 16,2.3 del Decreto 799/1971, de 3 de abril.

Obstrucción

El artículo 49 de la Ley regula la posibilidad de sanción por obstrucción al ejercicio de las funciones de inspección, con una necesaria estimación en orden a la graduación de la sanción que no recogía la Disposición Adicional 1.ª del Real Decreto 2347/1985. Por otra parte se hace una clara mención detallada en este punto a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Controladores Laborales, teniendo en cuenta las previsiones de actuaciones en competencias de empleo y seguridad social que atribuye a estos el Real Decreto 1667/1986, de 26 de Mayo.

Procedimiento

Para terminar, la Ley 8/1988 recoge en los artículos 50 a 53 breves normas de procedimiento, ninguna de las cuales figuraba en el proyecto de ley y cuya inclusión no consideramos acertada, en parte porque no era necesario, vigente como está (Disposición Final 2.ª) el Decreto 1860/1975, de 10 de Julio, hasta tanto se dicte el Reglamento de la Ley que comentamos y en parte, porque se hubieran evitado términos confusos de dudosa trascendencia.

El absentismo como manifestación de un comportamiento individual

por

Juan Ganaza Vargas*/Ramón Valle Cabrera**

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto e indicadores de absentismo. III. Modelo de análisis del absentismo. IV. El absentismo como variable dependiente e independiente. V. Políticas de reducción del absentismo. VI. Anexo.

I. Introducción

Un tema de estudio clásico, dentro del ámbito de los recursos humanos de una organización, ha sido sin lugar a dudas el absentismo. Ello ha hecho que su tratamiento se haya realizado desde distintas aproximaciones o perspectivas siendo las principales la jurídica, la de la gestión de personal, la del comportamiento humano, la psicológica, la económica... creándose un campo multidisciplinar a la hora de abordar este problema.

A pesar de ser, como acabamos de señalar, un tema clásico no por ello ha perdido vigencia e importancia ya que sigue siendo objeto de ocupación y preocupación tanto en el ámbito docente como empresarial, en sus mas diversos niveles. El ámbito docente en cuanto que siguen apareciendo artículos y publicaciones sobre el tema; en el ámbito empresarial, que podríamos denominar micro, al ser objeto de discusión y negociación entre la organización y sus empleados siendo recogido en los distintos convenios colectivos celebrados; al nivel que podríamos denominar macro-empresarial formando parte de acuerdos sectoriales o nacionales, siendo los mas significativos: el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), suscrito el 5 de enero de 1980 por la UGT y la CEOE, el Acuerdo Interconfederal (AI), suscrito el 17 de febrero de 1983 por la UGT, CS de CC.OO., CEOE y CEPYME y el Acuerdo Económico y

* Profesor Titular Interino. E.U. Sevilla.

** Profesor Titular. Universidad de Sevilla.