

## CAPÍTULO VI. INFRACCIONES EN MATERIA DE EMPLEO

LUCÍA MARTÍN RIVERA

*Profesora TU de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Málaga*

### 1. INTRODUCCIÓN

El 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) incluye las infracciones en materia de empleo dentro del grupo de las infracciones laborales. Concretamente se tipifican en el Capítulo II, en la sección 3ª del mencionado Texto Refundido. Esta sección 3ª, a su vez se divide en dos subsecciones, que están en función de los potenciales sujetos infractores de la normativa específica en materia de empleo, que la propia LISOS tipifica como sancionables. La primera subsección recoge las infracciones de diferentes sujetos: empresarios, agencias de colocación y entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones de formación profesional para el empleo programadas por las empresas y también los beneficiarios de ayudas y subvenciones en materia de empleo y ayudas al fomento del empleo en general. Por su parte, la segunda subsección trata las infracciones de los trabajadores por cuenta ajena y propia. Las infracciones de los sujetos de la primera subsección se encuentran reguladas en los artículos 14, 15, y 16 LISOS, graduadas sucesivamente como leves, graves y muy graves; mientras que las de los trabajadores por cuenta ajena y propia se regulan en el art. 17 LISOS, calificadas respectivamente como leves, graves, y muy graves en los apartados 1, 2, y 3.

Tras un periodo de dispersión normativa, y una falta de concepción unitaria sobre la materia, se aprobó en 1988 la primera versión de la LISOS. Esta Ley abordó con carácter general y con una pretendida concepción unitaria la responsabilidad administrativa por infracción de normas del orden social. En esta primera versión, ya se constituye un capítulo dedicado a las infracciones en materia de empleo. El concepto sobre “empleo” es acotado en el art. 25 LISOS 1988 señalando que se trataba de infracciones en materia de colocación, de empleo y de formación profesional ocupacional y continua. Por su parte, este capítulo se subdividía, en dos subsecciones en atención a los posibles sujetos infractores, tal y como la LISOS hace en la actualidad. No obstante, en el artículo dedicado a las infracciones de los trabajadores, no se distinguía entre trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, regulando solo las infracciones en materia de empleo de los trabajadores asalariados.

La realidad del orden social, siempre cambiante y en constante evolución, puso de manifiesto la necesidad de reformular la LISOS de 1988, llevando al Tribunal Constitucional

a pronunciarse a favor de esta reforma (STC 195/1996 y 28-11-1996), para ello se encargó al Gobierno la elaboración y aprobación de un Texto Refundido, en el que se integraran diferentes disposiciones legales que habían sido aprobadas en la década de los 90. El Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social entró en vigor el día 1 de enero de 2001<sup>1</sup>. Este Texto Refundido, aunque mantuvo un esquema semejante al de la LISOS 1988, incorporó en materia de empleo algunas notables variaciones sistemáticas y de regulación. Por una parte, las infracciones en materia de empleo se integran en una categoría más amplia denominadas infracciones laborales, tal y como establecía la doctrina del Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC 195/1996, de 28 de noviembre. Por otra parte, las infracciones referentes a medidas de fomento del empleo consistentes en bonificaciones y ayudas públicas en materia de Seguridad Social, no estaban incluidas en el apartado dedicado a las infracciones en materia de empleo, a pesar de la estrecha vinculación que las mismas tienen con los programas de fomento del empleo y formación profesional, pasando éstas a ser tratadas en el Capítulo dedicado a las infracciones en materia de Seguridad Social<sup>2</sup>. En la actualidad el Texto Refundido ha sufrido diferentes modificaciones, que incluyen nuevas referencias a las bases de datos y sistemas informáticos, habiéndose ampliado el elenco de infracciones graves y muy graves. No obstante, en materia de empleo no ha habido sustanciales cambios.

En los apartados siguiente vamos a proceder al análisis de las infracciones tipificadas por la LISOS, atendiendo a los posibles sujetos infractores. Pero, antes de proceder a este análisis, conviene hacer algunas precisiones generales sobre la sistemática y definición de las infracciones en materia de empleo.

## 2. SISTEMÁTICA Y DEFINICIÓN DE LAS INFRACCIONES LABORALES EN MATERIA DE EMPLEO

El concepto de empleo utilizado por la LISOS es bastante restrictivo. De hecho, cuando la LISOS se refiere a las infracciones laborales en materia de empleo en su sección 3ª, está haciendo referencia a materias propias de acceso al empleo (la intermediación laboral y las formalidades de la contratación); a la programación y ejecución del fomento del empleo en las empresas; y a la formación profesional. Es evidente que estos aspectos no agotan el contenido actual del Derecho del Empleo. La propia LISOS deja para el Capítulo dedicado a la Seguridad Social, las infracciones consistentes en la obtención fraudulenta del desempleo, o la obtención indebida de subvenciones, bonificaciones o ayudas en materia de Seguridad Social. De igual forma, dedica una sección específica, dentro también de la categoría más amplia de infracciones laborales, para las infracciones de las Empresas de Trabajo Temporal.

Teniendo en cuenta el art. 1.1, y 5 LISOS van a constituir infracciones en materia de empleo, las acciones u omisiones de los sujetos infractores antes mencionados, contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos, siempre que estén tipificada y sancionadas conforme a la propia LISOS<sup>3</sup>. Esto significa en primer lugar, que la potestad sancionadora administrativa solo entra en juego cuando los deberes se contienen en la ley, el reglamento, o en las cláusulas normativas de los convenios colectivo. Aunque en un principio la doctrina excluyó de su ámbito de aplicación en materia de empleo la regulación convencional, la remisión al convenio colectivo en el art. 5 LISOS parece incluirla, aunque ningún tipo de la LISOS en esta sección 3ª se refiere expresamente al convenio colectivo, se debe entender que el

<sup>1</sup> El Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social fue aprobado por el RD Legislativo 1/1995 de 24 de marzo.

<sup>2</sup> ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA, C., "Infracciones en materia de empleo", AA.VV.: *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006, p. 270.

<sup>3</sup> CAVAS MARTÍNEZ F., "Infracciones y sanciones en materia de empleo". AA.VV.: *Infracciones y sanciones en el orden social*. Laborum, p. 267.

convenio colectivo puede actuar como una fuente complementaria del principio de tipicidad<sup>4</sup>. En segundo lugar, significa que no todos los incumplimientos de esas normas son sancionables, ya que las conductas que conllevan tales incumplimientos de deberes normativos han de estar expresamente tipificadas por la LISOS para ser sancionadas<sup>5</sup>. Por ello, la ausencia de tipificación supone, la inexistencia de conducta infractora<sup>6</sup>.

Ahora bien, en el caso de las infracciones en materia de empleo nos encontramos, en ocasiones, con que las infracciones o las conductas tipificadas hacen una remisión formal a la regulación que en cada momento se haga en el plano sustantivo<sup>7</sup>, mediante una referencia genérica a que la infracción tendrá lugar “*en los supuestos en que estuviera establecida esta obligación*”, o señalando “*cuando exista esa obligación*”<sup>8</sup>. Estas conductas tipificadas están en cierta forma abiertas, y pretenden incluir los posibles cambios o modificaciones que se produzcan en materia de empleo, intentando ajustar de esta forma la norma sustantiva y la norma sancionadora.

Como ha puesto de manifiesto la doctrina la normativa sustantiva que sustentan las infracciones en materia de empleo, es compleja, dispersa y cambiante<sup>9</sup>. En efecto, se ven implicados diferentes cuerpos legislativos como por ejemplo el ET, la Ley Básica de Empleo, o el RD 1796/2010 por el que se regulan las agencias de colocación. Por otro lado, como la materia de empleo se puede transferir a las CCAA, la normativa sustantiva afectada puede ser estatal o autonómica. Además, las normas reglamentarias son las que sustentan los programas de empleo, por lo tanto, se pueden ver implicados un importante número de reglamentos del Gobierno (reales decretos), e incluso normas de inferior rango (órdenes ministeriales). Finalmente, el derecho al empleo es sumamente cambiante, ya que resulta especialmente sensible a los cambios económicos y sociales. Por ello no resulta extraño que las numerosas reformas de los mercados de trabajo hayan afectado en mayor o menor medida a esta materia<sup>10</sup>.

### 3. INFRACCIONES DEL EMPRESARIO

Cuando la LISOS se refiere al empresario como posible sujeto infractor en materia de empleo hay que entender que la referencia se hace en los términos en el que el art. 1.2 ET define al empresario. En este sentido, y a estos efectos, el término empresario es sinónimo de empleador<sup>11</sup>. El empresario o empleador es el sujeto infractor por excelencia, ya que es el sujeto al que le corresponde la titularidad de las obligaciones en la relación laboral en general, y más concretamente en materia de empleo. Por ello no es extraño que gran parte de las infracciones en materia de empleo lo tengan como único sujeto infractor.

#### 3.1. Infracciones leves

Las infracciones leves se contemplan en el art. 14 LISOS, y tienen como único sujeto infractor de sus tres primeros apartados al empleador. Estos apartados están estrechamente relacionados entre sí. Se trata de incumplimientos de tipo formal del contrato de trabajo, que hacen referencia a la obligación de comunicar el inicio o la finalización del contrato de trabajo, así

<sup>4</sup> LOZANO LARES, F., “El convenio colectivo como fuente complementadora de las infracciones administrativas en el orden social”. AA.VV. *Los protagonistas de las Relaciones Laborales tras la Reforma del Mercado de Trabajo*. CES, 1995, p. 246.

<sup>5</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. (dir.) et alrri: *Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Madrid, Ed. Tecnos, 2ª ed., 2016, p. 326.

<sup>6</sup> CERVILLA GARZÓN, M.J., *Manual básico de Derecho administrativo sancionador del trabajo*, Madrid, Ed. Tecnos, 2017.

<sup>7</sup> ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA, C., “Infracciones en materia de empleo”, AA.VV.: *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006, p. 271.

<sup>8</sup> En este sentido ver, art. 14,1,2, 3 y 15 4 LISOS.

<sup>9</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. “El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor de la TRLISOS de 2000”. *Justicia Laboral*, nº extraordinario (2001), p. 159 y 160.

<sup>10</sup> *Ibidem*, 159-163.

<sup>11</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. (dir.) et alrri: *Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Madrid, Ed. Tecnos, 2ª ed., 2016, p. 322.

como su registro<sup>12</sup>. En estos casos las obligaciones infringidas por parte del empresario apuntan a deberes respecto al Servicio Público de Empleo (en adelante SEPE), o en su caso a los Servicios Públicos de Empleo de aquellas Comunidades Autónomas en las que se haya producido el traspaso de la gestión en empleo y formación.

En primer lugar, el art. 14.1 LISOS establece que “*no comunicar a la Oficina de Empleo las contrataciones realizadas en los supuestos en que estuviera establecida esta obligación*”, constituye una falta leve. Las normas infringidas por el empleador en este supuesto son fundamentalmente el art. 8.3 y 8.4 ET, y el art. 3 RD 1424/2002.

El art. 8.3 ET establece la obligación del empresario de comunicar a la oficina pública correspondiente “*el contenido de los contratos de trabajo*” celebrados, y “*las prórrogas de los mismos*”. El plazo previsto para esta comunicación es de “*10 días siguientes a la concertación del contrato*”. Esta obligación de comunicar debe extenderse no sólo a los contratos que se realicen por escrito, sino también a aquellos que no requieren la forma escrita. Por su parte, el art. 8.4 ET establece también la obligación, por parte del empresario, de enviar a la oficina pública de empleo una copia básica de “*todos los contratos que deban celebrarse por escrito*” a excepción de los contratos de alta dirección.

Según el art. 3 RD 1424/2002, la obligación de comunicar, no solo comprende el contenido de los contratos de trabajo y sus prórrogas, sino también la conversión de los contratos temporales en indefinidos, el llamamiento de los fijos-discontinuos y los pactos de horas complementarias en los contratos a tiempo parcial indefinidos. La OM TAS/770/2003 detalla en su Anexo I los datos o el contenido de los contratos que se debe comunicar. Estos datos, son básicamente los siguientes: 1) identificación de las partes; 2) código del contrato, fecha de inicio de la relación laboral, ocupación o profesión, nivel formativo, y, en su caso, identificador de la oferta de empleo; y 3) los requisitos específicos de cada modalidad contractual, que también vienen especificados en el Anexo I de esta Orden Ministerial.

Parece razonable interpretar, en atención a la literalidad del precepto y por el propio carácter restrictivo de las normas sancionadoras, que la conducta sancionable es la falta de comunicación de la contratación, no el retraso en la comunicación de los contratos<sup>13</sup>.

En segundo lugar, el art. 14.2 LISOS establece como falta leve “*no comunicar a la oficina de empleo las terminaciones de los contratos*”. Ésta obligación estaba contenida en el art. 42.3 de la Ley Básica de Empleo de 1980, pero desapareció en virtud de la Ley 56/2003. Por lo tanto, actualmente no hay una norma que de manera genérica obligue a comunicar la finalización de todos los contratos de trabajo a las oficinas de empleo, pero este deber de comunicación se mantiene para los contratos formativos. En efecto, el RD 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del ET en materia de contratos formativos, impone al empresario en su art. 17.3 la obligación de comunicar al SEPE la terminación de los contratos formativos. Tal comunicación habrá de realizarse dentro de los diez días siguientes a su terminación.

En tercer lugar, el art. 14.3 LISOS ordena que “*no registrar en la oficina pública los contratos que deben formalizarse por escrito, así como sus prórrogas*”, constituye falta leve. Como en el supuesto anterior no existe una normativa que con carácter general obligue al registro de los contratos y de sus prórrogas, salvo para los contratos formativos. En efecto, el art. 17.2 del RD 488/1998, de 27 de marzo establece que los contratos formativos, así como sus prórrogas, deben ser registrados por el empresario, en el plazo de los diez días siguientes a su celebración, en la correspondiente Oficina

<sup>12</sup> ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA, C., “Infracciones en materia de empleo”. AA.VV.: *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006, p. 271.

<sup>13</sup> SEMPERE NAVARRO, A., y otros *Comentarios a la Ley de infracciones y sanciones en el orden social*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2003, p. 187.

de Empleo. Por lo tanto, si el empresario no comunica la finalización de los contratos formativos, o no procede al registro de éstos, así como de sus prórrogas podrá ser sancionado por falta leve.

En materia de formación profesional para el empleo, el art. 14.4 de la LISOS considera infracciones leves los incumplimientos por parte de los empresarios de las obligaciones de carácter formal o documental exigidas por la normativa específica sobre formación profesional para el empleo, siempre que no estén tipificadas como graves o muy graves. En este caso la responsabilidad no es exclusiva del empresario, sino que también pueden ser sujeto infractor 1) las entidades de formación, 2) las entidades que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas, y 3) los solicitantes o beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas. Por ello, esta infracción la vamos a tratar más en profundidad cuando veamos las infracciones leves de los mencionados sujetos.

### 3.2. Infracciones graves

Las infracciones graves que puede cometer el empresario se encuentran reguladas en el art. 15 de la LISOS. Como veremos enseguida tales infracciones graves pueden ser o bien de carácter formal, o bien infracciones de la normativa sustantiva relacionadas con la libre contratación.

Vamos a comenzar por el análisis de las infracciones graves del empresario en materia de empleo de carácter formal para enlazar con las infracciones anteriores. El art. 15.4 LISOS establece que no notificar a los representantes legales de los trabajadores las contrataciones de duración determinada que se celebren, o no entregarles en plazo la copia básica de los contratos cuando exista dicha obligación, será considerado una infracción grave. Los preceptos infringidos son el art. 8.4 ET, así como el art. 64.4 ET.

En efecto, el art. 8.4 ET establece que el empresario deberá entregar a los representantes de los trabajadores copia básica de *“todos los contratos que deban celebrarse por escrito”* a excepción de los contratos de alta dirección. El objetivo de este precepto es que los representantes de los trabajadores puedan comprobar la adecuación del contenido del contrato a la legalidad vigente. La copia básica debe contener el conjunto del contenido del contrato, con la salvedad del número del documento nacional de identidad, el domicilio, el estado civil, y cualquier otro que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Protección de Datos, pudiera afectar a la intimidad personal del trabajador.

Por su parte, el art. 64.4 ET, que regula los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores, establece que el comité de empresas tendrá derecho a recibir la copia básica de los contratos, así como las notificaciones de las prórrogas y de las denuncias correspondientes a los mismos. Tanto en un caso como en el otro, el plazo para proceder a la entrega de la copia básica es de 10 días desde la formalización del contrato (8.4 ET y 64.4 ET).

Las infracciones graves que están relacionadas con los límites existentes a la libre contratación se regulan en los apartados 2, 3 y 5 del art. 15 la LISOS. Por su parte, los apartados 2º y 3º del art. 15 de la propia Ley se refieren a incumplimientos del empresario de obligaciones relacionadas con reserva, duración, o preferencia en el empleo. Como ha señalado la doctrina, en este caso estaríamos hablando de un tipo infractor genérico<sup>14</sup>. El artículo 17 ET regula el principio de no discriminación en las relaciones laborales, pero en su apartado 2 y 3 admite que *“podrán establecerse por ley las exclusiones, reservas y preferencias para ser contratado libremente”*; y que *“el Gobierno podrá regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo”*. Por su parte, también es posible que el Gobierno *“otorgue subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo”*. Estas medidas suponen una limitación a la libre contratación por parte del empresario.

<sup>14</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., “El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor de la TRLISOS de 2000”. *Justicia Laboral*, nº extraordinario (2001), p. 172.

Por su parte, en el apartado 5º del art. 15 LISOS se cataloga también como infracción grave el incumplimiento de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, o la obligación de medidas alternativas de carácter excepcional. Estamos ante un supuesto específico en materia de reserva, duración o preferencia del puesto de trabajo que afecta a los trabajadores discapacitados<sup>15</sup>.

El sujeto infractor de esta disposición no es solamente el empresario, también pueden resultar responsables las fundaciones o asociaciones de utilidad pública que se beneficien de donaciones o acciones de patrocinio para el desarrollo de la actividad de inserción y creación de empleo como medida alternativa al cumplimiento de la obligación de reserva de empleo a favor de aquel colectivo (art. 2.14 LISOS, añadido por DA 14 Ley 35/2010). Efectivamente, en nuestro ordenamiento laboral sólo los trabajadores discapacitados tienen reserva de empleo. Según establece el art. 42 RD legislativo 1/2013 “*las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad*”. Por ello, la infracción que establece apartado 3º del art. 15 LISOS tiene como principal sujeto infractor a las empresas privadas o públicas de más de 50 trabajadores, que son las que por ley tienen la obligación de contratar al menos al 2% de la plantilla de trabajadores con discapacidad. No obstante, de manera excepcional las empresas podrán quedar exoneradas de esta obligación, siempre y cuando se esté en los supuestos legales mencionados en el propio artículo 42, y siempre y cuando cumplan con las medidas alternativas de carácter excepcional, previstas en el art. 2 RD 364/2005. El Criterio Técnico DGITSS nº98/ 2016 determina el alcance de esta obligación.

La publicidad engañosa, o contraria a la normativa laboral respecto a las condiciones de trabajo de los puestos de trabajo ofertados, también puede calificarse como infracción grave según se establece en el art. 15.5 LISOS. Con esta infracción se pretende castigar aquellas ofertas de empleo que no son veraces y que no respetan la legalidad, garantizando la transparencia en las condiciones de trabajo. Téngase en cuenta que la infracción es la simple publicidad engañosa, no siendo necesario que las condiciones de trabajo publicitadas se materialicen posteriormente en la propia contratación. En este caso los sujetos infractores no serán solo los empleadores, sino también las agencias de colocación, por lo que volveremos sobre este tipo de falta cuando analicemos las infracciones de las agencias de colocación.

Finalmente, el art. 15.6 establece que el empresario cometerá una infracción grave cuando incumpla las obligaciones establecidas en la normativa específica sobre formación profesional para el empleo, salvo que hayan dado lugar al disfrute indebido de bonificaciones en el pago de cuotas. Como en el supuesto del art. 14.4 de la LISOS la responsabilidad no es exclusiva del empresario, siendo también posibles sujetos infractores, las entidades de formación o aquéllas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas y los solicitantes o beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas. Por ello, la trataremos más extensamente cuando analicemos el apartado dedicado a estos sujetos.

### 3.3. Infracciones muy graves

Como veíamos en el apartado anterior, la publicidad por cualquier medio de difusión de ofertas de empleo que no responda a las condiciones reales del puesto ofertado, o que contengan condiciones contrarias a la normativa de aplicación se consideraba infracción grave (art. 15.5 LISOS). Ahora bien, si las condiciones que se establecen, mediante la publicidad, difusión o por cualquier otro medio “*constituyen discriminaciones para el acceso al empleo por motivos de sexo, origen racial o étnico, edad, estado civil, discapacidad, religión o convicciones, opinión política, orientación sexual, afiliación sindical, condición social y lengua dentro del estado*”, la infracción pasará a considerarse muy grave (art. 16.1 c) LISOS).

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Son varios los preceptos del ET, que se dedican a la prohibición de discriminación en el acceso al empleo. Entre ellos está, el art. 4. 2. c) ET que establece que los trabajadores tienen derecho a “no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo”<sup>16</sup>. Las causas de discriminación que contempla el citado artículo coinciden con el tipo infractor que establece el art. 16.1. c) LISOS. Por su parte, este precepto se complementa con el art. 17.1 ET, que reconoce la nulidad de las decisiones unilaterales del empresario que den lugar a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables, en el empleo, o en el acceso al empleo. El derecho a la igualdad y a la no discriminación juega en todos los aspectos del trabajo, desde el momento de acceso al empleo -actividades formativas y de capacitación profesional, búsqueda de empleo, participación en entrevistas, concursos o procesos de selección- hasta la finalización del contrato -por despido o por otras causas.

Hay que tener en cuenta también que el art. 5 de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOI), establece la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, aplicable en el ámbito del empleo privado y en el del empleo público. De igual forma, el RD Legislativo 3/2015 por el que se aprueba la Ley de Empleo regula en su art. 35 la discriminación en el acceso al empleo; y su art. 37, considera como un principio básico de las políticas activas de empleo la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo; haciendo especial hincapié en el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar, en la práctica, la plena igualdad por razón de sexo. Sobre este tema volveremos cuando analicemos las infracciones en materia de empleo de las Agencias de Colocación, ya que éstas también pueden ser infractoras de este tipo de infracción administrativa.

El art. 16.1 LISOS también contempla diversos tipos que están relacionados con el disfrute fraudulento por parte del empresario de las ayudas y subvenciones públicas a la contratación. Como se sabe las ayudas y subvenciones constituyen junto a las bonificaciones el pilar de nuestra política de empleo, y tienen como finalidad principal la inserción laboral de determinados colectivos que tienen dificultades para su integración en el mercado de trabajo. Por ello, no resulta extraño que su disfrute indebido, o su uso fraudulento, este considerado como una infracción sancionable por parte de la LISOS.

En primer lugar, el art. 16.1, d) LISOS tipifica como infracciones muy graves el que el empresario obtenga o disfrute indebidamente de “subvenciones, ayudas de fomento de empleo o cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o formación profesional ocupacional, ajenas al régimen económico de la Seguridad Social”. Cuando el precepto se refiere a que las ayudas o subvenciones han debido ser obtenidas o disfrutadas indebidamente por el empresario, se está haciendo referencia a que el empresario no ha cumplido con los requisitos necesarios para el disfrute de las mismas, aunque se ha debido conceder la subvención o la ayuda, para que éste la esté disfrutando indebidamente<sup>17</sup>. Se parte por tanto del presupuesto de que el empresario ha falseado, los datos para la concesión de la subvención o de la ayuda pública.

Por otro lado, las ayudas o subvenciones procedentes del Estado o de las Comunidades Autónomas pueden tener su origen en el fomento del empleo, en programas de formación de empleo, o en la formación profesional ocupacional. Como ha señalado la doctrina el precepto parte de un concepto amplio de subvenciones o ayudas públicas, incluyendo cualquier tipo de favorecimiento, ya supongan estos exenciones o desgravaciones fiscales, o un desembolso directo de dinero público con la finalidad de fomentar el empleo, o vayan destinados a subvencionar

<sup>16</sup> Este artículo constituye una manifestación del art. 14 CE, que consagra el principio de igualdad y no discriminación como derecho fundamental.

<sup>17</sup> CISNEROS LARRODÉ, R.: “Infracciones de los trabajadores por cuenta ajena y propia”. AA.VV. *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006, p. 289.

programas de empleo, o a la formación ocupacional<sup>18</sup>. Habrá que tener en cuenta tanto las ayudas y subvenciones que periódicamente se convocan por parte de las Administraciones públicas del Estado, como por parte de las comunidades autónomas que tienen transferida la competencia en esta materia. En cambio, el disfrute indebido de subvenciones o ayudas que estén relacionadas con la Seguridad Social se tipifican como infracciones graves en el art. 22.9 LISOS. Por lo tanto, están excluidas de este tipo administrativo cualquier medida de fomento de empleo que consista en la disminución de los costes sociales por la obtención de bonificaciones y reducciones de las cuotas a la Seguridad Social, teniendo éstas un tratamiento específico.

Por su parte el apartado e) del art. 16.1 LISOS establece, también, como infracción muy grave “*la no aplicación o la desviación en la aplicación de las ayudas o subvenciones de fomento de empleo, de reinserción de demandantes de empleo, y de la formación profesional ocupacional*”. Estas ayudas o subvenciones han debido ser “*concedidas, financiadas o garantizadas, en todo o en parte*”, por el Estado o por las comunidades autónomas, en el marco de la ejecución de la legislación laboral, y deben ajenas al régimen económico de Seguridad Social. En este supuesto, la conducta infractora sancionable es el uso o la utilización de las subvenciones o ayudas para fines distintos a los previstos en la norma. En efecto, a diferencia del apartado anterior en lo que lo sancionable es disfrutar de una subvención o ayuda sin cumplir los requisitos que establece la ley para su devengo, en este supuesto lo que se sanciona es el destino fraudulento que se le da a la ayuda o a la subvención.

Finalmente, constituye infracción muy grave el incumplimiento por parte de los empresarios de las obligaciones establecidas en la normativa específica sobre formación profesional para el empleo de determinadas acciones (art. 16.1 f LISOS). Como en los apartados anteriores estas infracciones también pueden ser cometidas por las entidades de formación, por las entidades que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas y por los beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas. Por ello, serán tratadas en el apartado correspondiente a esos sujetos infractores.

#### 4. INFRACCIONES DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

La sección tercera del capítulo II de la LISOS establece que además del empresario las agencias de colocación también podrán ser sujeto infractor de determinadas acciones u omisiones en el empleo. El art. 33 del RD Legislativo 3/2015, por el que se aprueba la Ley de Empleo, y el art. 2 RD 1796/2010 por el que se regulan las agencias de colocación nos proporcionan un concepto o definición de las mismas. Estas normas establecen que las agencias de colocación serán todas las entidades que realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades<sup>19</sup>. Conviene tener en cuenta que las empresas de trabajo temporal (ETT) también pueden actuar como agencias de colocación siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Empleo y sus normas de desarrollo (art. 1 Ley 14/1994, y art. 33.6 RD Legislativo 3/2015), por lo que, cuando actúen como agencias de colocación, también podrán ser sujetos de dichas infracciones.

Las agencias de colocación, no aparecen como sujetos infractores de infracciones leves en materia de empleo, pero sí de infracciones graves y muy graves, que son las que vamos a analizar a continuación.

<sup>18</sup> SEMPERE NAVARRO, A., y otros *Comentarios a la Ley de infracciones y sanciones en el orden social*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2003, p. 197.

<sup>19</sup> Los Convenios nº. 96 y 181 OIT, ratificados por España sobre agencias retribuidas de colocación permiten la convivencia de servicios públicos con agencias privadas, incluso lucrativas, con los debidos límites y controles.

#### 4.1. Infracciones graves

En primer lugar, el art. 15. 1 LISOS establece que “no informar las empresas de selección de sus tareas al servicio público de empleo”, constituye una infracción muy grave en materia de empleo. Antes de que el art. 44.3 de la Ley Básica de Empleo (LBE) fuera derogado por la Ley 56/2003, este artículo establecía que las empresas dedicadas a la selección de trabajadores debían informar expresamente de sus tareas al INEM (antecedente del SEPE). La finalidad de esta norma era facilitar a los servicios públicos de empleo las actividades de estas empresas, para que las oficinas de empleo tuvieran conocimiento de las mismas<sup>20</sup>. Por otra parte, la primera versión del ET de 1980 prohibía las agencias de colocación privadas, pero reconocía la figura de las empresas de selección en su art. 16.2 ET<sup>21</sup>. Recuérdese que es con la reforma laboral de 1994 cuando se admiten en nuestro ordenamiento jurídico las agencias de colocación, públicas o privadas, en principio sin fines lucrativos, y a partir de la reforma laboral de 2010 con ánimo de lucro.

La pregunta que nos hacemos es si la derogación del art. 44.3 LBE, y la consiguiente desaparición de las empresas de selección como intermediarios singulares en el mercado de trabajo, dejan vacío de contenido esta infracción; o si por el contrario, y atendiendo a la finalidad teleológica de este precepto, se podría aplicar cuando las agencias de colocación incumplieran deberes de comunicación contenidos en su normativa<sup>22</sup>. El carácter restrictivo del derecho sancionador y la necesaria tipicidad de las infracciones podría resultar un argumento de suficiente peso para considerar que no es posible esta aplicación analógica<sup>23</sup>. No obstante, las agencias de colocación también pueden valorar los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesionales de las personas trabajadoras que requieran sus servicios (art. 2 del RD 1796/2010). De ahí que también puedan tener encomendadas labores de selección, por lo que cabría una aplicación finalista que aplicara este tipo de infracción a las agencias de colocación<sup>24</sup>.

En otro orden de cosas, la publicidad por cualquier medio de difusión de ofertas de empleo que no respondan a las reales condiciones del puesto ofertado, o que contengan condiciones contrarias a la normativa de aplicación puede constituir una falta grave por parte de las agencias de colocación (art. 15.5 LISOS). Nos remitimos a lo indicado en el apartado anterior, ya que este supuesto lo analizamos cuando el sujeto infractor era el empresario. Por otra parte, hay que tener en cuenta que cuando estas actuaciones constituyan discriminación en el acceso al empleo la infracción pasará a ser muy grave; en este caso sí se plantean algunas especialidades cuando el sujeto infractor son las agencias de colocación, que veremos con más detenimiento en el siguiente apartado.

#### 4.2. Infracciones muy graves

El art. 16 de LISOS dedica sus tres primeros apartados a la regulación de infracciones muy graves cuyo sujeto infractor son las agencias de colocación.

<sup>20</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor de la TRLISOS de 2000”. *Justicia Laboral*, nº extraordinario (2001), p. 169.

<sup>21</sup> Art. 16.2 Ley 8/1980. de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores señalaba lo siguiente: “Se prohíbe la existencia de agencias privadas de colocación, de cualquier clase y ámbito funcional que tengan por objeto la contratación laboral de todo tipo. Las agencias o empresas dedicadas a la selección de trabajadores deberán hacer constar en sus anuncios el número de la demanda en la Oficina de Empleo y la identificación de ésta”.

<sup>22</sup> Las agencias de colocación deben presentación con periodicidad anual (dentro del primer trimestre de cada ejercicio) de una memoria de actividades (con información relativa a “indicadores de eficacia” conforme a DA 1ª RD 1796/2010 y a su actividad económica), y sujeción al control e inspección de los servicios públicos de empleo y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (u otros órganos de control).

<sup>23</sup> ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA, C., “Infracciones en materia de empleo”. *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006, p. 277.

<sup>24</sup> SEMPERE NAVARRO, A., y otros *Comentarios a la Ley de infracciones y sanciones en el orden social*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2003, p. 189.

El apartado a) del art. 16 de la TRLISO contempla varios supuestos en los que la intermediación de las agencias de colocación no estaría autorizada. En primer lugar, se establece que ejercer “*actividades de intermediación laboral*”, sin haber presentado, con anterioridad la “*declaración responsable*” se considerará infracción muy grave. La normativa infringida es el art. 33.2 RD Legislativo 3/2015 donde se establece que las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación deben presentar una declaración responsable al SEPE, o al servicio equivalente de la respectiva comunidad autónoma.

Los SEPE ejercen un control para garantizar que quienes operan en el ámbito de la intermediación laboral, lo hacen sujetos a los parámetros establecidos y en los términos previstos por el legislador. En un primer momento, la actividad de las agencias de colocación, para poder ser ejercida en el marco de la legalidad, estaba sujeta a la autorización previa de los SEPE mediante un convenio de colaboración (RD 735/1995). Este requisito de autorización se mantuvo incluso cuando la Ley 35/2010 permitió a las ETT ejercer como agencias de colocación; pero finalmente fue derogado por Ley 18/2014. En efecto, a partir del 5 de julio de 2014, las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación ya no precisan de una autorización administrativa, exigiéndoseles únicamente la presentación de una declaración responsable<sup>25</sup>. No obstante, en atención a la Disposición Transitoria 4ª RD Legislativo 3/2015, las empresas con autorización vigente a fecha 5 de julio de 2014, quedan exentas de presentar declaración responsable, pudiendo actuar en todo el territorio español, siendo autoridad competente la que hubiera concedido la autorización.

El artículo analizado también establece que la declaración responsable ha de cumplir determinados requisitos. El precepto dice literalmente lo siguiente: la declaración se presentará “*ante el Servicio Público de Empleo Estatal en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más comunidades autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la comunidad autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa comunidad*”. Este inciso ha sido declarado inconstitucional y nulo por STC 69/2018, de 21 de junio [RTC 201/69], por entender que no existe justificación para la centralización de competencias ejecutivas que tienen atribuidas las comunidades autónomas.

Finalmente, este apartado tipifica también como falta muy grave no reunir otros varios requisitos adicionales que la normativa establece para ejercer las actividades de mediación. Estos requisitos son los siguientes: 1) las agencias de colocación deben hacer constar su condición de agencia autorizada en todo lugar donde figure su nombre; 2) no pueden subcontratar con terceros la realización de la actividad, salvo que se trate de otra agencia de colocación; 3) deben velar por la correcta relación entre las características de los puestos de trabajo ofertados y el perfil académico y/o profesional requerido; 4) deben llevar una contabilidad separada para todos los gastos e ingresos derivados de su actividad; 5) es necesario la disposición de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el sistema de información de los servicios públicos de empleo (para la transmisión de información con periodicidad mínima mensual y a través de medios electrónicos, de conformidad, con el artículo 27.6 de la Ley 11/2007); y 6) Se debe presentar con periodicidad anual una memoria de actividades (conforme a DA 1ª RD 1796/2010). A estos requisitos habrá que añadir, en su caso, los que se deriven de acuerdos u otros instrumentos de coordinación que se formalicen con los servicios públicos de empleo o, en su caso, de los pertinentes convenios de colaboración (art. 4 RD 1796/2010).

Por último, hay que decir que el 34 RD Legislativo 3/2015, así como art. 5 Real Decreto 1796/2010 establecen que las agencias de colocación deben garantizar a los trabajadores “*la gratuidad por la prestación de servicios, no pudiéndose exigir a éstos ninguna contraprestación por*

<sup>25</sup> RIVAS VALLEJO, M P., “Agencias de colocación”. *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*. Consejo Andaluz de Relaciones de Trabajo 2016, p. 492.

los mismos. Por ello, “...exigir a los trabajadores precio o contraprestación por los servicios prestados” se considera también falta muy grave.

Por su parte, el apartado b) del art. 16 de la LISOS se refiere concretamente a las ETT que actúan como agencias de colocación. Como se sabe, desde la Reforma Laboral del 2012 las ETT podrán, actuar como agencias de colocación siempre y cuando presenten una declaración responsable mediante la cual se manifieste que cumple con los requisitos establecidos en el RD Legislativo 3/2015, y su normativa de desarrollo. Por ello, si la ETT actúa como agencia de colocación sin la presentación de la declaración responsable, o incumple los requisitos, que para ejercer esta actividad se contienen en la Ley de Empleo y en su normativa de desarrollo se estará ante una infracción muy grave.

Finalmente, y tal y como explicamos en su momento para las infracciones muy graves que puede cometer el empleador, el supuesto c) del art. 16 LISOS también es aplicable a las agencias de colocación. Como se recordará este apartado del art. 16 LISOS tipifica como falta muy grave “solicitar datos de carácter personal en los procesos de selección o establecer condiciones, mediante la publicidad, difusión o por cualquier otro medio, que constituyan discriminaciones para el acceso al empleo por motivos de sexo, origen, incluido el racial o étnico, edad, estado civil, discapacidad, religión o convicciones, opinión política, orientación sexual, afiliación sindical, condición social y lengua dentro del Estado”<sup>26</sup>.

Conviene poner de manifiesto que la actuación de los agentes de colocación, públicos o privados, queda sujeta también al principio de no discriminación en el acceso al empleo (art. 35 del RD Legislativo 3/2015). Por tanto, se impone a los servicios públicos de empleo y a las agencias que se ocupan de la intermediación laboral, una actuación acorde con los principios constitucionales de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación. En este sentido, el art. 16.2 ET establece que las agencias de colocación “deberán garantizar, en su ámbito de actuación, el principio de igualdad en el acceso al empleo”, prohibiendo la discriminación directa o indirecta.

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica de Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, modificó la Ley de Empleo. La Disposición Adicional 17ª de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, añadiendo un nuevo artículo (el 22 bis) que incide en esta misma idea. Con la finalidad de evitar la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo se van a considerar discriminatorias “las ofertas referidas a uno de los sexos”, con la excepción de que se trate de un requisito profesional esencial para el desarrollo de la actividad profesional. También van a ser considerada discriminatoria “la oferta referida a uno solo de los sexos basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico”.

## 5. INFRACCIONES DE LAS ENTIDADES DE FORMACIÓN Y DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS Y SUBVENCIONES

Como hemos podido ver con anterioridad con respecto al incumplimiento de las obligaciones en materia de formación profesional para el empleo los sujetos infractores además del empresario son las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas y los solicitantes -o beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas.

Todas las infracciones en sus diferentes grados, se refieren al incumplimiento de deberes que están relacionados con la normativa que regula la formación profesional para el empleo, tal y como veremos a continuación<sup>27</sup>. No obstante, conviene poner de manifiesto que la configuración

<sup>26</sup> La Ley 13/2012, eliminó de este tipo infractor la referencia a discriminaciones “favorables”. Como se sabe, las discriminaciones favorables para el acceso al empleo están contempladas por nuestro ordenamiento jurídico (art. 17. 2 y 3 ET), por ello se decidió eliminar esta referencia para evitar que pudiera interpretarse que la norma las prohíbe.

<sup>27</sup> El art. 40.1 RD Legislativo 3/2015, y art. 1.2 RD 694/2017 nos aportan una definición del sistema de formación para el empleo al establecer que éste se define como “el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad

básica de la formación profesional para el empleo se regula en el art. 40.3 de la Ley de Empleo, regulándose de manera específica en la Ley 30/2015, de 9 septiembre<sup>28</sup>, desarrollada por RD 694/2017, de 3 de julio (modificado en alguno de sus preceptos por RD 818/2021).

### 5.1. Infracciones leves

El art. 14 de la LISOS establece que el incumplimiento de “*las obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa específica sobre formación profesional para el empleo, siempre que no estén tipificadas como graves o muy graves*” constituye falta leve. El legislador ha optado por una clausula abierta que permite, que ningún incumplimiento de carácter formal o documental que esté relacionado con la normativa sobre formación profesional para el empleo quede sin estar tipificado. Como veremos enseguida en el caso de las infracciones graves y muy graves si se ha optado por una lista cerrada.

### 5.2. Infracciones graves

El apartado 15.6 de la LISOS establece que constituye infracción grave el incumplimiento de “*la normativa específica sobre formación profesional para el empleo*”. Después de establecer este tipo genérico el precepto hace una enumeración de las acciones concretas que pueden dar lugar a tales infracciones. Como veremos enseguida, se trata de conductas diversas, relacionadas con la gestión y organización de las acciones formativas, aunque también se incluyen algunos incumplimientos de tipo formal o documental. Las infracciones tipificadas son:

- 1) Ejecutar las acciones formativas en los términos, forma y contenido distintos a los previamente preavisados, cuando no se hubiere notificado en tiempo y forma su cancelación o modificación al órgano competente.
- 2) Ejecutar acciones formativas que no guarden relación con la actividad formativa.
- 3) Incumplir las obligaciones en materia de control de asistencia de los participantes a las acciones formativas, así como las obligaciones de seguimiento de la participación de los alumnos, su aprendizaje y evaluación. En los tres primeros supuestos, se entenderá que existe una infracción por cada empresa y acción formativa.
- 4) Expedir certificaciones de asistencia o diplomas sin el contenido mínimo exigido, que no se ajusten a las acciones formativas aprobadas y/o realizadas o cuando no se hayan impartido las mismas. Por su parte, también se tipificada como falta grave la negativa a entregar las certificaciones o diplomas a los participantes o entregarlas fuera de plazo, cuando han sido requeridos en tal sentido por los órganos competentes.
- 5) Incumplir las obligaciones relativas a la comunicación del inicio y finalización de cada acción formativa en los plazos, forma o contenidos previstos en su normativa aplicable y no comunicar las transformaciones, fusiones, escisiones o cambios de titularidad que se produzcan en las empresas.

---

*impulsar y extender, entre las empresas y los trabajadores (ocupados o desempleados), una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo, que responda a las necesidades del mercado laboral y que esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial”.*

<sup>28</sup> Hay que tener en cuenta que el art. 40.3 de la Ley de Empleo señala que: “*En el marco de la planificación estratégica del conjunto del sistema, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con la participación de las comunidades autónomas, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de las organizaciones representativas de autónomos y de la Economía Social, elaborará un escenario plurianual de la formación profesional para el empleo y desarrollará un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar y anticipar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo.*”

- 6) No identificar en cuenta separada o epígrafe específico de su contabilidad todos los gastos de ejecución de las acciones formativas, de las bonificaciones que se apliquen y la cofinanciación, en su caso, del Fondo Social Europeo u otras ayudas e iniciativas europeas, bajo la denominación de Formación Profesional para el Empleo.
- 7) Incumplir las obligaciones relativas a la custodia y entrega de la documentación relacionada con la organización, gestión e impartición de las acciones formativas.
- 8) Imputar como costes de financiación pública, bienes, productos, materiales o servicios entregados, puestos a disposición o prestados por las entidades de formación o las entidades organizadoras de la misma que no sean estrictamente necesarios para la impartición de la actividad formativa.
- 9) Incumplir las obligaciones en materia de información y consulta de la representación de los trabajadores.

Como podemos observar este precepto deja al margen aquellos incumplimientos que hayan dado lugar al disfrute indebido de bonificaciones en el pago de cuotas, ya que en este caso se incluyen dentro de las infracciones de Seguridad Social.

### **5.3. Infracciones muy graves**

Por su parte, el 16.f) LISOS es el apartado dónde se enumeran las infracciones muy graves de las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas y los solicitantes o beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas. Estas infracciones muy graves son:

1. Solicitar cantidades a los participantes para pagar total o parcialmente las iniciativas de formación profesional para el empleo, cuando las acciones formativas sean financiadas con fondos públicos y gratuitas para los mismos.
2. Simular la contratación laboral con la finalidad de que los trabajadores participen en acciones formativas.
3. El falseamiento de documentos, así como la simulación de la ejecución de la acción formativa, incluida la teleformación, para la obtención o disfrute indebido de ayudas o subvenciones públicas para sí o para un tercero en materia de formación profesional para el empleo.
4. Impartir formación sin estar acreditadas o, en su caso, sin haber presentado la declaración responsable de acuerdo con la normativa específica.
5. Realizar subcontrataciones indebidas, tanto en lo que respecta a la impartición como a la organización de las acciones formativas.

En todos los supuestos anteriormente mencionados, salvo en el primero, todos los posibles sujetos infractores responderán solidariamente de la devolución de las cantidades indebidamente obtenidas por cada empresa y acción formativa. Además, se entenderá que existe una infracción por cada empresa y acción formativa en los supuestos previstos en las letras d), e) y párrafos 2.º, 3.º, 4.º y 5.º de la letra f) del art. 16 LISOS.

## **6. INFRACCIONES DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA Y PROPIA**

Como indicamos al principio del trabajo la segunda sección de la sección 3ª del Capítulo II los trabajadores por cuenta ajena, y por cuenta propia pueden ser sujetos infractores en materia de empleo. Los trabajadores por cuenta propia pueden ser titulares de subvenciones para ayudas

formativas, por ello el título de este artículo fue modificado por la Ley 62/2003 para incluirlos, ya que como pusimos de manifiesto al principio de nuestro trabajo, la primera versión de la LISOS, no se distingue entre trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, regulando solo las infracciones en materia de empleo de los trabajadores asalariados<sup>29</sup>.

Es el art. 17 de la LISOS el encargado de regular las infracciones de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en materia de empleo. Las infracciones leves se regulan en su apartado 1º, las graves en su apartado 2º y las muy graves en su apartado 3.

### 6.1. Infracciones leves

Los sujetos infractores de las infracciones leves en materia de empleo que recoge el art. 17. 1 LISOS, son los trabajadores por cuenta ajena, ya que como podremos ver enseguida se trata de incumplimientos que están relacionados, la mayoría de ellos, con el incumplimiento de obligaciones que se les imponen a los trabajadores como demandantes de empleo.

El art. 17. 1 a) LISOS establece que “*no comparecer, previo requerimiento, ante el servicio público de empleo o agencias de colocación, cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración de aquellos*” constituye una falta leve, siempre que esa obligación se recoja en el convenio de colaboración, y no medie causa justificada. Debe tenerse en cuenta que, a estos efectos, serán válidas las citaciones y notificaciones realizadas por los Servicios Públicos de Empleo por medios electrónicos para el cumplimiento del compromiso de actividad, siempre que los interesados hubieran dado su consentimiento.

Por su parte, el propio apartado a) también tipifica como falta leve “*no renovar la demanda de empleo*”. Y en el apartado 1 b del 17 de la LISOS se establece que “*no devolver el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicado en el requerimiento*”, para cubrir las ofertas de empleo constituye falta leve. La norma sustantiva que se incumple en estos apartados de la LISOS son determinadas obligaciones recogidas en el art. 299 LGSS. Este artículo regula con carácter general las obligaciones de los trabajadores solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo. En su aprt. d) se establece que los demandantes de empleo tienen la obligación de “*renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda*”. Por su parte, el aprt. g) del art. 299 LGSS, establece en que los demandantes de empleo deben devolver a los servicios públicos de empleo, o, en su caso, a las agencias de colocación, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por los mismos. El plazo de la devolución es cinco días.

Finalmente, el apartado c) del art. 17.1 LISOS tipifica como infracción leve “*incumplir las exigencias del Acuerdo Personal de Empleo*”, siempre que la conducta no esté tipificada como infracción grave, o muy grave. La Ley Básica de Empleo regula en el art. 29 el Acuerdo Personal de Empleo que deben suscribir los demandantes de empleo para itinerario individual y personalizado. Hay que tener en cuenta que según el art. 5 del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, el Acuerdo Personal de Empleo lo deben suscribir las personas desempleadas. Ahora bien, cuando estas personas desempleadas sean además perceptores de prestaciones por desempleo, el itinerario personalizado conllevará el cumplimiento de las obligaciones del compromiso de actividad, que se regula en el art. 300 LGSS. Por tanto, el incumplimiento, por causas no justificadas, del compromiso de actividad también puede ser constitutivo de falta leve, siempre que no constituya falta grave, o muy grave, tal y como se establece en el art. 5 del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero.

<sup>29</sup> CISNEROS LARRODÉ, R. “Infracciones de los trabajadores por cuenta ajena y propia”. AA.VV. *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006, p. 300.

## 6.2. Infracciones graves

Las infracciones graves de los trabajadores en materia de empleo se encuentran en el apartado 2º del art. 17 de la LISOS. En este caso también los posibles sujetos infractores son solamente los trabajadores por cuenta ajena.

Según el art. 17.2 TRLISOS se consideran infracciones graves, “*rechazar una oferta de empleo adecuada, ofrecida por los servicios públicos de empleo o agencias de colocación*”. La oferta de empleo adecuada será en los términos definidos en el art. 299 de la LGSS. El TSJ. Burgos, en sentencia de 4 de abril 2019 [ECLI ES: TSJCL: 2019:1602] concluyó que constituye infracción grave prevista en el art. 17.2 LISOS, por considerar que se está rechazando una oferta de empleo adecuada, el que una trabajadora a la que se le había ofrecido por parte del Servicio Público de Empleo de Castilla y León el puesto de trabajo de Cocinera (Ayudante) con carácter temporal a tiempo completo, no lo aceptara, argumentando que quería prestar servicios a media jornada.

Por su parte, también será considerada infracciones graves “*la negativa a participar en programas de empleo*”, “*salvo causa justificada*”. Entre las acciones o programas de empleo hay que incluir “*los de inserción profesional, o, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional ofrecidos por los servicios de empleo*”<sup>30</sup>.

## 6.3. Infracciones muy graves

Las infracciones muy graves de los trabajadores en materia de empleo, vienen reguladas en el art. 17.3 LISOS. A diferencia de los supuestos anteriores los posibles sujetos infractores en este supuesto pueden ser tanto los trabajadores por cuenta ajena, como los trabajadores por cuenta propia, ya que como dijimos anteriormente, éstos últimos también pueden ser titulares de subvenciones para ayudas formativas.

El art. 17.3 LISOS considera infracciones muy graves tanto la no aplicación, o la desviación en la aplicación de las ayudas de fomento del empleo percibidas por los trabajadores, como la connivencia con los empresarios y beneficiarios de ayudas y subvenciones, para la acreditación o justificación de acciones formativas inexistentes o no realizadas. Como podemos observar este precepto se redacta en términos similares a los del art. 16.1 d) LISOS para los empresarios y solicitantes o beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas. Como ha puesto de manifiesto la doctrina, en ambos supuestos se pretende controlar el correcto funcionamiento del sistema de ayudas monetarias para el empleo<sup>31</sup>.

## 7. CONCLUSIONES FINALES

Como hemos podido ver, las infracciones en materia de empleo desde la primera versión de la LISOS en 1988 han tenido un reconocimiento específico. No obstante, cuando se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el 2000, las infracciones en materia de empleo pasan a integrarse en una categoría más amplia denominada infracciones laborales, y en cierta forma se produce una fragmentación en el régimen sancionador de la LISOS en esta materia, ya que las infracciones cometidas en materia de empresas de trabajo temporal, extranjería, y las infracciones referentes a medidas de fomento del empleo consistente en bonificaciones y ayudas públicas en materia de Seguridad Social, no estarán incluidas en este apartado. Efectivamente, la LISOS contiene otras secciones, en caso de las empresas de trabajo temporal, u otros capítulos en el supuesto de extranjerías y bonificaciones y ayudas públicas de la Seguridad Social, donde se regula de manera independiente las infracciones que pueden acontecer en estas materias, a pesar de que las mismas pueden incluirse en el concepto genérico de Derecho al Empleo.

<sup>30</sup> TSJ. Burgos 21 de diciembre 2021 [ECLI: ES: TSJCL:2021:4649].

<sup>31</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C. “El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor de la TRLISOS de 2000”. *Justicia Laboral*, nº extraordinario (2001), p. 186.

Centrándonos ya en las infracciones concretas que se regulan en esta sección 3ª del Capítulo II de la LISOS, conviene señalar que estas pueden clasificarse en cuatro grandes grupos. En el primer grupo están las que hacen referencia a incumplimientos de obligaciones de información, comunicación o registro de contrataciones. En el segundo grupo se encuentran las que hacen referencia a incumplimientos de medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo, y que suponen infracciones de los límites existentes a la libre contratación. En el tercer grupo, figuran las que suponen un disfrute fraudulento de las ayudas y subvenciones públicas a la contratación. Finalmente, en un cuarto grupo se incluyen las que suponen un incumplimiento de las obligaciones en materia de formación profesional para el empleo.

Dentro de las infracciones del primer grupo llama la atención que comportamientos similares o parecidos merezcan en unos casos la calificación de infracciones graves y en otros no. Nos referimos en concreto a la no comunicación a la oficina de empleo las contrataciones realizadas (infracción leve), o la no notificación a los representantes legales de los trabajadores las contrataciones de duración determinada que se celebren (infracción grave). Lo mismo ocurre con la no entrega de la copia básica de los contratos a la oficina de empleo (infracción leve), mientras que la no entrega a los representantes de los trabajadores se califica de infracción grave.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Infracciones y sanciones en materia de empleo”. En *Infracciones y sanciones en el orden social*. CAVAS MARTÍNEZ, y LUJÁN ALCARAZ. Laborum, p. 267.
- CERVILLA GARZÓN, M.J.: *Manual básico de Derecho administrativo sancionador del trabajo*, Madrid, Ed. Tecnos, 2017.
- CISNEROS LARRODÉ, R.: “Trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia”, en BLASCO, J. y MONEREO PÉREZ, J.L. (dirs.), MORENO VIDA, M.N. y DE VAL, Á.L. (coords.) *et altri: Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Ed. Comares, 2006.
- LOZANO LARES, F.: “El convenio colectivo como fuente complementadora de las infracciones administrativas en el orden social”. CRUZ VILLALÓN (Coord) *et altri: Los protagonistas de las Relaciones Laborales tras la Reforma del Mercado de Trabajo*. CES, 1995.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (dir.) *et altri: Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Madrid, Ed. Tecnos, 2ª ed., 2016.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “El régimen jurídico sancionador en materia de empleo tras la entrada en vigor de la TRLISOS de 2000”. *Justicia Laboral*, nº extraordinario (2001).
- RIVAS VALLEJO, M.P.: “Agencias de colocación”, en *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo: en honor de la profesora Rosa Quesada Segura*. Consejo Andaluz de Relaciones de Trabajo 2016. (dir.) MONEREO PÉREZ, JL, y MÁRQUEZ PRIETO, A.
- SEMPERE NAVARRO, A., y otros: *Comentarios a la Ley de infracciones y sanciones en el orden social*, Madrid, Ed. Aranzadi, 2003.