TRIBUNAL SUPREMO
Sentencia 774/2026, de 6 de octubre de 2026
Sala de lo Social
Rec. n.º 4622/2024

SUMARIO:

Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Levantamiento de dos actas distintas con ocasión de una misma actuación. Determinación de si cabe sumar los trabajadores afectados en ambas a fin de aplicar los tramos de incremento porcentual previstos legalmente (en este caso, un recargo del 50 % por concurrir cinco o más trabajadores), o si cada acta debe considerarse un compartimento estanco. En el caso analizado, la controversia surgió tras una investigación de la ITSS sobre la estructura comercial de una compañía aseguradora. La actuación inspectora constató la existencia de falsos autónomos contratados formalmente bajo régimen mercantil (agentes, personal de telemarketing y comerciales de puerta fría), acreditándose el control de jornada, la dependencia jerárquica y la ajenidad. Como resultado, la ITSS levantó dos actas de infracción independientes: Una primera acta por falta grave del artículo 22.2 del TRLISOS (omisión del alta previa en Seguridad Social), referida a 28 trabajadores. Una segunda acta por infracción muy grave del artículo 23.1 a) del TRLISOS (ocupación de trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo incompatibles con el trabajo por cuenta ajena sin comunicar el alta previa), que afectó a 3 trabajadores. En esta segunda acta, la Administración aplicó el incremento agravado del 50 % en la propuesta de sanción para dos de las infracciones al computar globalmente a más de cinco empleados en la actuación global. La empresa demandante recurrió alegando que en dicha acta solo figuraban tres personas, por lo que no cabía rebasar el tramo de incremento correspondiente a esa cifra aislada. Procede desestimar el recurso empresarial y confirmar la resolución recurrida, ya que el artículo 40.1 e) del TRLISOS se refiere expresamente a las infracciones detectadas «con ocasión de una misma actuación de inspección». Una actuación inspectora constituye un conjunto unitario de comprobaciones, visitas y requerimientos documentales que no pierde su identidad, aunque de ella deriven varias actas materiales por razones técnicas o competenciales. Además, la escala del artículo 40.1 e) opera como un tipo legal cualificado o agravado. Su destinatario directo al fijar la propuesta de sanción es la ITSS, habilitando legalmente la acumulación del número total de trabajadores, beneficiarios o solicitantes afectados en el marco de la misma investigación. El Tribunal descarta la vulneración del principio de legalidad (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al estar el supuesto de hecho y la consecuencia económica plenamente predeterminados por la ley. Asimismo, rechaza la invocación del principio in dubio *pro reo*, recordando que pertenece a la valoración probatoria y no a la hermenéutica de las normas. En consecuencia, resulta ajustado a derecho sumar a todos los trabajadores involucrados en las distintas actas de una misma actuación inspectora para graduar la escala de recargos del art. 40.1 e) del TRLISOS.

PONENTE:

Don Juan Martínez Moya.

Sentencia

Magistrados/as
CONCEPCION ROSARIO URESTE GARCIA
ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER
JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE
JUAN MARTINEZ MOYA
ANA MARIA ORELLANA CANO
T R I B U N A L S U P R E M O
Sala de lo Social
Sentencia núm. 774/2026
Fecha de sentencia: 06/10/2026
Tipo de procedimiento: UNIFICACIÓN DOCTRINA
Número del procedimiento: 4622/2024
Fallo/Acuerdo:
Fecha de Votación y Fallo: 29/09/2026
Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Martínez Moya
Procedencia: SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA CON SEDE EN GRANADA
Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Máximo Javier Herreros Ventosa
Transcrito por: MPN
Nota:
UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 4622/2024
Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Martínez Moya
Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Máximo Javier Herreros Ventosa
TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Social
Sentencia núm. 774/2026
Excmas. Sras. y Excmos. Sres.
D.ª Concepción Rosario Ureste García, presidenta
D. Ángel Blasco Pellicer
D. Juan Molins García-Atance
D. Juan Martínez Moya
D.ª Ana María Orellana Cano

En Madrid, a 6 de octubre de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, representado por la Procuradora Dª Verónica del Balzo Castillo por el letrado D. José María Arribas Luque contra la sentencia 1490/2024 de fecha 27 de Junio, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, . en el recurso de suplicación núm. 1013/23, formulado frente a la sentencia 67/2023 de fecha 31 de Enero, dictada en autos 506/2019 por el Juzgado de lo Social núm. 2 de Jaén seguidos a instancia de Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros contra Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social, sobre Seguridad Social.

Ha comparecido ante esta Sala en concepto de parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que ostenta de la Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo y Economía Social) .

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Martínez Moya.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.

Con fecha 31 de Enero de 2019, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Jaén, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: «FALLO: SE DESESTIMA la demanda promovida por empresa preventiva Cía de seguros y reaseguros, S.A., contra MINISTERIO DE TRABAJO MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, a quien se absuelve de las pretensiones deducidas en su contra, confirmando la resolución recurrida.».

En dicha sentencia se declararon probados los siguientes hechos:

«PRIMERO.- Con fecha 26-12-14 la ITSS levantó acta de infracción n°. 1232014000102457 contra la empresa PREVENTIVA, S.A. CÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, haciendo constar los hechos que constan en la misma y que se dan por reproducidos a efectos probatorios, constatando que los trabajadores que se relacionan en la misma tenían contrato mercantil con la empresa mediante contratos tipo, concluyendo dado el tenor de los mismos, omitiendo condiciones contractuales básicas, que en realidad el contrato era laboral al existir controles de actividad, jornada, horario y productividad, impartiendo formación a los agentes de seguros, con una estructura organizativa y dependencia jerárquica, autorizando la dirección las vacaciones, decidiendo sobre los cambios en los equipos de trabajadores. Los equipos de telemarketing también tenían horario de trabajo, controlando su actividad, jornada y horario la empresa demandada, recibiendo instrucciones, con un salario consistente en un fijo que no se consignaba en contrato y variable en función de pólizas contratadas. Las ausencias al trabajo debían ser justificadas y comunicadas, y la falta de cumplimiento de los objetivos daba lugar a la extinción de la relación, sin que existiera cartera de clientes, careciendo de medios propios de producción, trabajando con medios de la empresa sin responder del buen fin de la operación, condicionándose las vacaciones al cumplimiento de los objetivos.

El equipo comercial de puerta fría tenían las mismas condiciones anteriores.

Como consecuencia de todo ello se proponía una sanción de 40.004 euros.

SEGUNDO.- La empresa formuló alegaciones el día 23-1-15, emitiendo informe la ITSS el 19-3-15.

Con fecha 9-6-15 recayó resolución de la ITSS confirmando la propuesta de sanción.

Con fecha 10-7-17 recayó sentencia del Juzgado de lo Contencioso. Administrativo n° 3 de Jaén autos n° 532/15 estimando la demanda de la empresa contra TGSS., dejando sin efecto la resolución de fecha 31-7-15.

Con fecha 23-1-19 recayó sentencia del Juzgado de lo Social n°.1 de Jaén autos n°. 168/18 desestimando la demanda de la empresa contra SPEE., siendo confirmada por STSJ Andalucía de 23-1-20.

Con fecha 23-3-16 recayó sentencia del Juzgado de lo Social n°.1 de Jaén autos n°. 284/15 estimando la reclamación de cantidad de los trabajadores demandante contra la empresa hoy actora, en relación al acta n°. 12320144400010235.

Con fecha 18-9-19 recayó sentencia del Juzgado de lo Social n°.1 de Jaén autos n°. 435/18, estimando la demanda de TGSS contra la empresa demandada, relativa al acta de infracción n°. 1232014008033320

TERCERO.- Disconforme la actora con la resolución recaída formuló recurso de alzada, que fue desestimado por resolución de fecha 17-4-19. Se han acreditado los hechos contenidos en la resolución recurrida.

CUARTO.- La empresa presenta demanda en Decanato el 25-10-21 en la que suplica el dictado de sentencia por la que se revoque la resolución administrativa impugnada.».

En fecha 2 de Marzo de 2023 se dictó Auto Aclaratorio cuya parte dispositiva dice:

«SE ACLARA LA SENTENCIA DE FECHA 31-1-23 recaída en los presentes autos, en los términos que constan en la fundamentación jurídica de esta resolución.: ...

"PRIMERO.- Solicita la recurrente en el presente recurso la aclaración de la sentencia recaída en los siguientes puntos:

Fundamento Jurídico SEGUNDO, inclusión como motivo de la demanda sobre la existencia de relación laboral entre la empresa y las personas físicas que constan en las actas inspectoras.

Fundamento Jurídico SEGUNDO, se solicita aclaración sobre ia expresión "en relación con el principio ne bis in Idem, resulta evidente que se ha vulnerado". Solicitud del IBAN de la cuenta de consignaciones en el fallo de la sentencia.

SEGUNDO.- A la vista de la petición de la parte, de conformidad con los arts. 267 LOPJ y 215 LEO. procede aclarar la sentencia recaída en los siguientes términos:

"SEGUNDO.- Impugna la actora la resolución recaída en el procedimiento sancionador por varios motivos, a saber, vulneración del principio ne bis in Idem, caducidad de la actuación de la ITSS. existencia de la relación laboral entre las partes implicadas en ias actas, la

vinculación entre las resoluciones contencioso administrativas y la social, inexistencia de relación laboral e improcedencia de la agravación impuesta.

Pues bien, en primer lugar, y en relación con el principio ne bis in idem, resulta evidente que NO se ha vulnerado". El resto queda igual.

TERCERO.- Asimismo, pese a que entendemos que se trata de una cuestión jurídica - existencia en definitiva de fraude en la forma de contratación- y a efectos de evitar eventuales nulidades, el HECHO PROBADO TERCERO queda redactado como sigue "Disconforme la actora con la resolución recaída formuló recurso de alzada, que fue desestimado por resolución de fecha 17-4-19.

Se han acreditado los hechos contenidos en la resolución recurrida, en concreto la existencia de relación laboral, en base a los hechos expuestos en las actas citadas, ya que los trabajadores tenían contrato mercantil con la empresa mediante contratos tipo, el mismo omitía condiciones contractuales básicas, existían controles de actividad. Jornada, horario y productividad, impartiendo formación a los agentes de seguros, con una estructura organizativa y dependencia Jerárquica, autorizando la dirección las vacaciones, decidiendo sobre los cambios en los equipos de trabajadores. Los equipos de telemarketing también tenían horario de trabajo, controlando su actividad. Jornada y horario la empresa demandada, recibiendo instrucciones, con un salario consistente en un fijo que no se consignaba en contrato y variable en función de pólizas contratadas. Las ausencias al trabajo debían ser Justificadas y comunicadas, y la falta de cumplimiento de los objetivos daba lugar a la extinción de la relación, sin que existiera cartera de dientes, careciendo de medios propios de producción, trabajando con medios de la empresa sin responder del buen fin de la operación, condicionándose las vacaciones al cumplimiento de los objetivos. El equipo comercial de puerta fría tenía las mismas condiciones anteriores".

CUARTO.- En cuanto al IBAN se trata de una cuestión de oficina judicial, por lo que deberá ia parte remitirse a la misma a fin de que le sean facilitados los datos necesarios a fin de evitar inducir a la parte a error.».

SEGUNDO.

Interpuesto recurso de suplicación contra la anterior resolución, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, dictó sentencia con fecha 27 de Junio de 2024, en la que consta la siguiente parte dispositiva: «FALLAMOS: Que con Desestimación del recurso de suplicación interpuesto por la representación legal de PREVENTIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A., contra la sentencia de fecha 31/01/2023 dictada por el Juzgado de lo Social número 2 de los de Jaén en virtud de demanda sobre impugnación de sanción administrativa en materia laboral y seguridad social, formulada por PREVENTIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. contra MINISTERIO DE TRABAJO MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, debemos Confirmar y Confirmamos la sentencia recurrida. ».

TERCERO.

Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó, por la representación procesal de Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, Sentencia núm. 3412/2018 de 28 de Noviembre dictada en el recurso 3409/17.

CUARTO.

Admitido a trámite el presente recurso, se dio traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

Por el Abogado del Estado en la representación que ostenta de la Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo y Economía Social) se ha presentado escrito de impugnación del recurso de casación para la unificación de doctrina presentado.

QUINTO.

Evacuado el trámite de impugnación, pasó todo lo actuado al Ministerio Fiscal para informe, dictaminando en el sentido de considerar el recurso Improcedente. Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos.

SEXTO.

Por Providencia de fecha 1 de Julio de 2026, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 29 de Septiembre de 2026, designándose como Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Juan Martínez Moya.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Cuestión controvertida y resumen de antecedentes

1.-El debate litigioso radica en dilucidar si procede aplicar el incremento de las sanciones previsto en el artículo 40.1 e) del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS), cuando con ocasión de una misma actuación de la Inspección de Trabajo se levantan dos actas diferentes, sin que el acta impugnada alcance el número de cinco trabajadores, pero que sumando ambas determine aplicar, por el número de trabajadores afectados, el incremento de la propuesta de sanción del 50 por 100.

2.-La sentencia recurrida en casación para unificación de doctrina es la núm. 140/2024 de 27 de junio dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Granada (rec 1013/2023),que desestimó el recurso de suplicación interpuesto por Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., contra la sentencia de fecha 31 de enero de 2023 dictada por el Juzgado de lo Social número 2 de los de Jaén en virtud de demanda sobre impugnación de sanción administrativa en materia laboral y seguridad social, formulada por la recurrente contra el Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social.

3.-Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., interpuso recurso de casación para unificación de doctrina con un único motivo en el que denuncia la infracción del artículo 40.1 e) de la LISOS (en versión dada por la Ley 13/2012 de 26 de diciembre). Invoca como sentencia de contraste la núm. 3412/2018 de 28 de noviembre dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía, sede Sevilla, rec. 3409/2017. Solicita que se estime el recurso y se estime la demanda.

4.-La Abogacía del Estado en representación del Ministerio de Trabajo y Economía Social presentó escrito de impugnación interesando, principalmente, la inadmisión del recurso por falta de contradicción; y subsidiariamente, en cuanto al fondo, la desestimación del recurso y confirmación de la sentencia recurrida.

5.-El Ministerio Fiscal informó en contra de la admisión del recurso con fundamento en la falta de contradicción entre las sentencias confrontadas.

SEGUNDO. Examen de la contradicción

1.-Debemos comenzar por el examen del requisito de contradicción exigido por el art. 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS) en relación con la sentencia referencial núm. 3412/2018 de 28 de noviembre dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía, sede Sevilla, rec. 3409/2017.

2.-El art. 219.1 de la LRJS exige para la viabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina que exista contradicción entre la sentencia impugnada y otra resolución judicial que ha de ser (a salvo del supuesto contemplado en el número 2 de dicho artículo) una sentencia de una Sala de lo Social de un TSJ o de la Sala Cuarta del TS. La contradicción entre sentencias es un presupuesto clave para la admisión del recurso y para que se habilite el acceso al fondo del asunto. Dicha contradicción requiere que las resoluciones que se comparan contengan pronunciamientos distintos sobre el mismo objeto, es decir, que se produzca una diversidad de respuestas judiciales ante controversias esencialmente iguales y,

aunque no se exige una identidad absoluta, sí es preciso, como señala el precepto citado, que respecto a los mismos litigantes u otros en la misma situación, se haya llegado a esa diversidad de las decisiones pese a tratarse de «hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales» [STS 235/2022, de 16 de marzo (rcud 2618/2019); 355/2022, de 20 de abril (rcud 3541/2020); y 371/2022, de 26 de abril (rcud 2890/2020), entre otras muchas].

La contradicción no surge de una comparación abstracta de doctrinas al margen de la identidad de las controversias, sino de una oposición de pronunciamientos concretos recaídos en conflictos sustancialmente iguales [por todas, STS 861/2022, de 26 de octubre (rcud 4665/2019); 893/2022, de 10 de noviembre (rcud 2882/2021); y 968/2022, de 20 de diciembre (rcud 2984/2021)].

3.-Como hemos avanzado en el presente caso el requisito de la contradicción ha sido cuestionado de manera principal por la Abogacía del Estado en el escrito de impugnación presentado en representación del Ministerio de Trabajo y Economía Social; y también en el informe del Ministerio Fiscal evacuado conforme al trámite previsto en el art. 226.3 LRJS.

4.-De la sentencia recurrida, la núm. 140/2024 de 27 de junio dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sede Granada, se desprende:

a) El 26 de diciembre de 2014 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) levantó acta de infracción contra la empresa Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. Hacía constar que los trabajadores que se relacionaban en la misma tenían contrato mercantil con la empresa mediante contratos tipo, concluyendo que se trataba de relaciones laborales.

b) A los efectos del presente recurso de casación para unificación de doctrina interesa destacar que la ITSS levantó dos actas de infracción. En una de ellas se apreciaron 28 infracciones, una por cada trabajador. Y en el acta objeto de impugnación en este proceso otras tres infracciones a razón de una por cada trabajador beneficiario de prestaciones de desempleo.

c) Las infracciones de la primera acta consistieron en no haber comunicado los partes de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, con carácter previo al inicio de la actividad. Se calificaron como graves conforme al art. 22.2 LISOS, y se impuso por cada una de ellas, una sanción en su grado mínimo pero incrementadas en un 50% por aplicación de la escala prevista en el art. 40.1 e) LISOS, en atención a ser más de cinco los trabajadores concernidos.

d) Las infracciones de la segunda acta que se referían a tres trabajadores y que es la que se impugna en este proceso, consistieron en haber dado ocupación a unos beneficiarios de prestaciones por desempleo cuyo disfrute resulta incompatible con el trabajo por cuenta ajena, sin haber comunicado sus partes de alta en el Régimen General de la Seguridad Social con carácter previo al inicio de su actividad. Se calificaron como infracciones muy graves del art. 23.1 a) de la LISOS. De estas tres infracciones, dos fueron incrementadas en un 50% pese a afectar solo a tres beneficiarios por aplicación de la escala del art. 40.1 e) LISOS. La otra sanción no fue objeto de incremento por ser anterior a la reforma legal que lo estableció.

e) Impugnada en vía judicial la segunda acta, la sentencia del Juzgado de lo Social desestimó la demanda promovida por Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. Frente a dicha sentencia se alzó en suplicación la representación legal de Preventiva S.A y la Sala desestimó el recurso, confirmando la sentencia.

f) En la sentencia recurrida de la Sala de lo Social:

1) Se argumentó que no concurría la infracción del principio non bis in ídem por cuanto se trataba de dos actas diferentes que dieron lugar a la sanción por infracciones también diferentes: una, en materia de seguridad social por el incumplimiento de alta de trabajadores; y otra, relativa por no tener formalizada la contratación laboral de dichos trabajadores encontrándose, prestando servicios para la empresa recurrente.

2) Se indicaba que la resolución sancionadora impugnada traía causa del acta de infracción que impuso una sanción de 40.004 euros a la empresa recurrente por la comisión de unas infracciones por haber dado ocupación a tres trabajadores perceptores de prestaciones de desempleo sin darles de alta en la Seguridad Social con carácter previo al inicio de la relación laboral. Y con relación a la otra acta de infracción, ésta se fundaba en el

incumplimiento de las obligaciones de la recurrente en sus obligaciones en materia de alta y cotización.

3) Concluía que, de conformidad con el art. 40 LISOS, las dos infracciones cometidas por la empresa respecto a los dos trabajadores (el tercero no fue objeto de incremento por ser anterior a la reforma legal que lo estableció) debían incrementarse en un 50% cada una de ellas. De ello resultaba un importe por las dos infracciones de 30.003 euros, infracción que se graduaba en su grado mínimo al no concurrir circunstancias agravantes en el sujeto infractor, cuya sanción se incrementó en un 50% en virtud de lo establecido en el art. 40.1 e) LISOS. En consecuencia, por las tres infracciones de los tres trabajadores afectos, la Sala consideró ajustada a derecho, la sanción que ascendía a 40.004 euros.

5.-La sentencia de contraste es como dijimos la núm. 3412/2018 de 28 de noviembre dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía, sede Sevilla, rec. 3409/2017:

a) Tiene como antecedente la realización de una sola actuación de la ITSS en la que se detectaron cinco infracciones y se levantaron dos actas de infracción distintas.

En una de las actas se sancionaba a la empresa por la comisión de cuatro infracciones al haberse constatado que la empresa tenía cuatro trabajadores trabajando a su servicio, sin haberse tramitado el alta en seguridad social. Esta acta de infracción dio origen a la resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social, objeto de recurso por el que se impugnaba la sanción impuesta a la empresa por la comisión de cuatro infracciones del artículo 22.2 LISOS que tipificaba como falta grave no solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido. La sanción que se impuso fue, conforme al artículo 40.1 e) LISOS, una multa, en la cuantía mínima (3.126 euros) por cada infracción, considerando, conforme al art. 22.2 LISOS una infracción por cada uno de los trabajadores afectados. Se aplicó un 50 por 100 de incremento en aplicación de lo prevenido en el artículo 40.1 e). LISOS.

b) La sentencia del Juzgado de lo Social desestimó la demanda por la que la actora impugnaba la resolución de la TGSS que confirmaba la sanción impuesta a la empresa actora.

c) La empresa interpuso recurso de suplicación argumentando, en esencia, que no procedía el incremento del 50% sobre la sanción impuesta por la falta cometida. La Sala de suplicación estimó parcialmente el recurso, argumentando que el porcentaje del incremento aplicable a cada una de las cuatro sanciones a las que se refería la sanción impugnada ascendía al 40 por 100 también en cada una de ellas, no procediendo el porcentaje aplicado del 50 por 100.

En la sentencia referencial la minoración de la sanción se argumentaba señalando que si bien la única actuación inspectora detectó cinco infracciones, una por cada trabajador, lo que dio lugar a que se levantasen dos actas de infracción distintas, sin embargo, no podía computarse la infracción y la sanción impuesta en un acta de infracción distinta de la que había originado el proceso del que traía causa el recurso de suplicación porque le constaba a la Sala « [...] ninguna referencia [se hace] a ella en los hechos probados de la sentencia que se combate», acerca de «si la aludida sanción impuesta a la empresa» con referencia «a otra trabajadora, (que) se encontraba en el momento de la visita de la inspección trabajando sin alta en seguridad social a la vez que percibía prestaciones por desempleo», haya «adquirido firmeza» (fundamento jurídico segundo, último párrafo de la sentencia de contraste).

6.-Del juicio de contraste entre las sentencia recurrida y de contraste se desprende:

a) Que ambas sentencias se pronuncian sobre si cabe aplicar el incremento de las sanciones previsto en el artículo 40.1 e) LISOS. Hay que hacer notar que resulta intrascendente que la sentencia de contraste transcriba -como apunta la Abogacía del Estado en el escrito de impugnación-, la redacción dada por la Ley 6/2017, de 24 de octubre, no la vigente al tiempo de cometerse los hechos sancionados, es decir, la dada por la Ley 13/2012, de 26 de diciembre.

b) También ambas sentencias aplican el artículo 40.1 e) a dos supuestos en los que existen dos actas de infracción extendidas por la ITSS: una, por la comisión de infracciones tipificadas en el artículo 23.1 a) LISOS -ocupar a empleados sin dar de alta previamente en la Seguridad Social que son perceptores de prestaciones de la Seguridad Social incompatibles con el trabajo por cuenta ajena-; y otra, por la comisión de infracciones tipificadas en el artículo 22.2 LISOS -ocupar a trabajadores sin darlos de alta previamente en la Seguridad Social-.

c) En ambos casos se planteaba el debate jurídico de si podían sumarse los trabajadores de una y otra acta, esto es, los que estaban solo sin dar de alta y los que, además, percibían prestaciones a efectos de aplicar la escala de graduación de las sanciones ascendente del artículo 40.1 e), o si cada acta de infracción operaba como un compartimento estanco, de suerte que solo pudieran contabilizarse, a los efectos de esa escala de graduación, los trabajadores incluidos en cada una de ellas, por separado.

d) Sin embargo, ambos fallos resultan contradictorios porque la sentencia recurrida declara procedente el incremento del 50 % en la sanción, mientras en la sentencia referencial establece que no procede aplicar tal incremento.

A juicio de la Sala, saliendo al paso de lo argumentando en el primer motivo esgrimido en el escrito de oposición de la Abogacía del Estado en representación del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y de lo informado por el Ministerio Fiscal sosteniendo la ausencia de contradicción, debemos indicar que la circunstancia de que la sentencia de contraste se apoye en la falta de constancia de la firmeza de la segunda acta para aplicar el incremento en la cuantía de la sanción derivado de la suma los trabajadores incluidos en esta, no constituye elemento un relevante que obstaculice la superación del juicio de contradicción. Debemos hacer notar que art. 40.1 el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, de la LISOS, es un precepto que tiene como destinario principal a la ITSS al referirse a la propuesta de sanción, y no tanto a la imposición de la sanción, por lo que no impedía haber sido considerada dicha acta en la sentencia de contraste a los efectos de la efectiva (y no hipotética) procedencia de ese incremento.

TERCERO.- Aplicación del incremento de la sanción previsto en el artículo 40.1 e) LISOS con ocasión de una actuación inspectora que da lugar a dos o más actas de infracción.

1.-En el recurso de la empresa se invoca la infracción del art. 40.1 e) de la LISOS. Para defender la improcedencia de computar el número de trabajadores que figuran en cada una de las actas de infracción que de hacerse - como así hace la sentencia recurrida- determinaría el incremento porcentual de la sanción, apela a los principios generales del derecho sancionador, concretamente a los principios de interpretación restrictiva (art. 4.2 del Código Civil), legalidad penal y sancionador (art. 25.1 de la Constitución), y seguridad jurídica (art. 9.1 de la Constitución), *in dubio pro reo,* incluso el de motivación de las sentencias (art.97.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social) y 24 de la Constitución, alegando que la sentencia recurrida no hace referencia a la otra acta que se ha tomado en consideración para sumar el número de trabajadores a los efectos de confirmar el incremento.

2.-Las constantes referencias normativas a la LISOS y a la existencia de actuaciones inspectoras que comportaron el levantamientos de varias actas, aconsejan tener a la vista los siguientes preceptos.

Principalmente debemos reseñar que el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, de la LISOS, en su artículo 40, bajo la rúbrica «Cuantía de las sanciones» establece:

«1. Las infracciones en materia de relaciones laborales y empleo, en materia de Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 siguiente, en materia de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, en materia de empresas de trabajo temporal y empresas usuarias, excepto las que se refieran a materias de prevención de riesgos laborales, que quedarán encuadradas en el apartado 2 de este artículo, así como las infracciones por obstrucción se sancionarán:

[...]

e) Las infracciones señaladas en los artículos 22.2, 22.7 a), 22.16 y 23.1.a) se sancionarán:

[...]

2.º La infracción muy grave del artículo 23.1.a) se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 12.001 a 30.000 euros; en su grado medio, de 30.001 a 120.005 euros y, en su grado máximo, de 120.006 a 225.018 euros.

No obstante, cuando con ocasión de una misma actuación de inspección se detecten varias infracciones de las contempladas en este apartado, la sanción que en su caso se

proponga para cada una de ellas, graduada conforme a los criterios contenidos en el artículo 39.2 que procedan, se incrementará en:

Un 20 por ciento en cada infracción cuando se trate de dos trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
Un 30 por ciento en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
Un 40 por ciento en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
Un 50 por ciento en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes. [...]»

3.-Estando en juego los conceptos de actuación inspectora y medidas derivadas de la misma, interesa tener en cuenta:

a) La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuando establece:

- En el artículo 21. Modalidades y documentación de la actuación inspectora.
«1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollará mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo; mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.3.c), o para efectuar las aclaraciones pertinentes; o en virtud de expediente administrativo, cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquélla. Las actuaciones inspectoras podrán realizarse por uno o varios funcionarios y podrán extenderse durante el tiempo necesario.
[...]
3. Cuando iniciada visita de inspección no fuese posible su prosecución y finalización por no aportar el sujeto inspeccionado los antecedentes o documentos solicitados, la actuación proseguirá en virtud de requerimiento para su aportación en la forma indicada en el apartado 1.»
- Artículo 22. Medidas derivadas de la actividad inspectora.
«Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas:

[...]
5. Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción.»
En análogos términos y con preceptos equivalentes (art. 14 1 y 2, y art. 7 respectivamente) estas previsiones también se contemplaban derogada Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
b) El Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social contempla en su art. 16 (tanto en sus versiones anterior como vigente, derivada art. único.5 del Real Decreto 688/2021 de 3 de agosto y del Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, que es la que reproducimos) determinadas reglas de acumulación en una sola acta «[c]uando en una misma actuación inspectora se apreciasen varias presuntas infracciones, deberán acumularse en una sola acta las correspondientes a una misma materia, entendiendo por tales las infracciones en las materias de relaciones laborales, de prevención de riesgos laborales, de Seguridad Social, de colocación y empleo, de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros y las motivadas por obstrucción.»
También recoge los supuestos en los que no es posible esa acumulación cuando « [...] en los casos de tramitación simultánea de actas de infracción y liquidación por los mismos hechos, cuando concurran supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, o en las infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o enfermedad profesional»; y «en los supuestos en los que concurran infracciones que conlleven sanciones exclusivamente pecuniarias con otras en las que, aunque sean de una misma materia, se propongan sanciones accesorias junto a la sanción principal.»

4.-Debemos hacer una primer observación. El art. 40.1 de la LISOS es un precepto que tiene como destinario principal a la ITSS porque se refiere a la propuesta de sanción, y no tanto a la imposición de la sanción, lo que evidentemente no impide interpretar en esa clave esta norma. Confirma esta apreciación los términos de la norma que literalmente refieren que «cuando con ocasión de una misma actuación de inspección se detecten varias infracciones de las contempladas en este apartado, la sanción que en su caso se proponga para cada una de ellas, graduada conforme a los criterios contenidos en el artículo 39.2 que procedan, se incrementará en:

[...] Un 50 por ciento en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes. [...]»

La interpretación literal y finalista de la norma permite sumar la totalidad de trabajadores, beneficiarios y solicitantes involucrados con ocasión de una misma actuación material de la inspección, aunque dimanen de la misma varias actas de infracción.

Con ocasión de una misma actuación inspectora, que integra un conjunto unitario de visitas, requerimientos de comparecencia y documentación, resulte la detección de diversas infracciones, pueden derivarse varias actas de infracción.

Para aplicar la escala de graduación prevista en el artículo 40.1 e), era necesario sumar los trabajadores incluidos en ambas actas. La Inspección de Trabajo investigó si los empleados de la empresa recurrente mantenían una relación laboral con ella. Tras comprobarlo, levantó varias actas de infracción al empresa por tener trabajadores sin dar de alta en la Seguridad Social. Algunos no percibían prestaciones, supuesto previsto en el artículo 22.2 de la LISOS; otros sí las percibían, supuesto contemplado en el artículo 23.1 a) de la LISOS. Por tanto, existía una unidad en la investigación que permitía considerar las actuaciones como una única actuación inspectora.

5.-Se trata de determinar si en estos casos procede aplicar el tramo previsto en la escala contenida en el art. 40.1 e) LISOS que establece un incremento porcentual en la propuesta de sanción para las infracciones en función del número de trabajadores, beneficiarios o solicitantes afectados, cuando con ocasión de una misma actuación inspectora se han levantado varias actas de infracción, sumando el número de trabajadores afectados en cada acta.

La empresa recurrente sostiene que la interpretación de la sentencia recurrida que confirma la tesis de la procedencia de la suma del número de trabajadores, solicitantes o beneficiarios afectados en cada una de las actas a la hora de aplicar el incremento porcentual se ajusta a derecho.

La empresa recurrente entiende que este proceder infringe varios principios del derecho sancionador. Alude, de manera muy genérica en su escrito de recurso, a la vulneración de los siguientes principios: el de interpretación restrictiva en el ámbito de derecho sancionador (art. 4.2 del Código civil); el principio de legalidad (art. 25.1 Constitución); seguridad jurídica (art. 9.1 Constitución) y el principio in dubio pro reo. Introduce finalmente la infracción de motivación de la sentencia (art. 97.2 LRJS y 24 Constitución) con remisión al criterio en que fundamentó la sentencia de contraste para no proceder al incremento de la cuantía referente a la ausencia de constancia en los hechos probados de la firmeza con relación a la otra acta.

6.-A juicio de la Sala, la sentencia recurrida contiene la correcta doctrina respecto dela interpretación y aplicación del artículo 40.1 e) LISOS en el aspecto controvertido y a la vista de los hechos enjuiciados: si con ocasión de una misma actuación inspectora, se levantan dos actas al detectarse varias infracciones, pueden sumarse los trabajadores, beneficiarios o solicitantes involucrados en las infracciones de los artículos 22.2 y 23.1 a) LISOS a los efectos de aplicar la escala de incremento de la cuantía de la sanción. Estamos ante un tipo agravado que implica el incremento porcentual de la propuesta de la sanción por cada infracción en función de la concurrencia de un supuesto de hecho previamente determinado por la ley como es el del número de trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

Por tanto, ninguna de las infracciones normativas que se contiene en el recurso desvirtúan la posibilidad de sumar los trabajadores afectados aun cuando las infracciones estén contenidas en distinta acta por cuanto proceden de una misma actuación inspectora y todas las infracciones guardan homogeneidad en la materia y afectan a la misma empresa.

7.-Con estos elementos no hay espacio que dé cabida a los diferentes reproches jurídicos que se formulan en el escrito de recurso antes relacionados, de manera muy genérica en su fundamentación.

A) No se produce infracción del principio de legalidad. Recordemos que el principio constitucional de legalidad sancionadora (artículo 25.1 de la Constitución) exige que en una norma con rango de Ley previa (por tanto irretroactiva, art. 9.3) se describan con el pormenor suficiente las conductas que pueden ser sancionadas y se prevean las sanciones que a cada una de ellas se pueden imponer. En palabras del Tribunal Constitucional (sentencia 133/1987, de 21 de julio):

«El principio de legalidad en el ámbito del derecho sancionador estatal implica, por lo menos, estas tres exigencias: La existencia de una ley (lex scripta); que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa); lo que significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide, como límite a la actividad judicial, que el Juez se convierta en legislador».

La previa determinación legal del incremento de un «50 por ciento en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes» no deja espacio a tenor de los hechos probados lo que permite, con sencillez, sumar el número de trabajadores afectados - supuesto de hecho de la norma- y aplicar el incremento de la sanción en esos términos.

B) En segundo lugar, en el recurso se defiende la aplicación en el caso del aforismo clásico del Derecho Penal *«favorabilia sunt amplianda, odiosa sunt restringenda»* y del principio *«pro reo».*

También han de rechazarse esas denuncias jurídicas.

Con relación al primero - interpretación favorable de la norma-, de lo que se trata es de desentrañar el verdadero sentido de la ley, y ya hemos concluido que la norma de la LISOS cuestionada permite la suma de trabajadores aun cuando se trate de varias infracciones que hayan dado lugar a distintas actas, siempre que la propuesta sancionadora de la ITSS resulte con ocasión de una misma actuación inspectora.

En cuanto al principio *in dubio pro reo* hay que reconducirlo al campo de la prueba en el proceso y no al de la interpretación de la ley.

C) Por otra parte, para sostener la improcedencia del incremento del porcentaje de la sanción, la recurrente invoca el principio de seguridad jurídica (art.9.3 Constitución).

La seguridad jurídica es un principio general del derecho que impone que toda persona tenga conocimiento cierto y anticipado sobre las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones.

La tipificación legal del incremento de la propuesta de sanción, como si se tratase de un tipo agravado o cualificado en función del número de trabajadores, es un dato objetivamente predeterminado en la descripción de la norma, por lo que esta apreciación nos exonera de realizar mayores consideraciones para su desestimación.

D) Finalmente, en el recurso se alude a la supuesta falta de motivación de la sentencia con relación al reflejo en los hechos probados del contenido de las otras actas. La construcción de esta censura se hace con referencia a la sentencia de contraste. Constituye una pieza argumental extraña al recurso dado el trasfondo procesal de la censura. Con todo, ya examinamos en el fundamento jurídico dedicado al análisis de la contradicción la irrelevancia de esta cuestión, cuando, además, en la sentencia recurrida el contenido y el número de trabajadores afectados en ambas actas es incontrovertido.

8.-Por tanto, la sentencia recurrida contiene la correcta doctrina respecto de la interpretación y aplicación del artículo 40.1 e) LISOS en el aspecto controvertido: si ocasión de una misma actuación inspectora, se levantan dos actas al detectarse varias infracciones, pueden sumarse los trabajadores, beneficiarios o solicitantes involucrados en las infracciones de los artículos 22.2 y 23.1 a) LISOS a los efectos de aplicar la escala de graduación del artículo 40.1 e).

CUARTO.-. Desestimación del rcud. Pronunciamientos accesorios

1.-Por tanto, procede, oído el Ministerio Fiscal, desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto; confirmar y declarar la firmeza de la sentencia recurrida.

2.-Se condena a la parte recurrente al pago de las costas de su recurso en la cantidad de 1.500 euros (art. 235 LRJS), así como la pérdida de depósito efectuado para recurrir (art. 228 LRJS).

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1º. Desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., representada por la Procuradora Dª Verónica del Balzo Castillo y asistida por el Letrado D. José María Arribas Luque.

2.º Confirmar y declarar la firmeza de la sentencia núm. 140/2024 de 27 de junio dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Granada (rec 1013/2023).

3º. Condenar a la parte recurrente al pago de las costas de su recurso en la cantidad de 1.500 euros, así como a la pérdida del depósito efectuado.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).