

DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL

2ª Edición

JESÚS R. MERCADER UGUINA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Carlos III de Madrid*

CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO

*Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del
Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.
Profesor Asociado de la Universidad de Cantabria*

tirant lo blanch

Valencia, 2004

Índice

Prólogo	37
Nota preliminar a la segunda edición	43
Abreviaturas utilizadas	45

PRIMERA PARTE **BASES HISTÓRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL ESPAÑOLA**

Capítulo I

BASES HISTÓRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL (I). DE LA COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES A LA ADMINISTRACIÓN DE LA II REPÚBLICA

I. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL. LA COMISIÓN Y EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES	
1. Abstención estatal, liberalismo económico e individualismo político	51
2. La primera fase: la intervención “estadística o de encuesta”. La Comisión de Reformas Sociales. El frustrado Instituto de Trabajo ...	52
A) Primeras formas de intervención del Estado en la “cuestión social”: La Comisión de Reformas Sociales	52
B) El frustrado Instituto de Trabajo	54
C) La “intervención científica” del Estado en las relaciones industriales: el Instituto de Reformas Sociales	55
D) La institucionalización de la intervención administrativa en materia de protección social: el Instituto Nacional de Previsión	58
II. LA CONSOLIDACIÓN DEL INTERVENCIONISMO ORGÁNICO: CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO. LAS PRIMERAS REFORMAS DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA	
1. La creación del Ministerio de Trabajo, su primera época	59
2. Las primeras reformas: la Dictadura de Primo de Rivera	61
A) Primeras reformas en la Administración Central	61
B) La Administración Institucional: la tenue aparición de los primeros organismos descentralizados	63
C) Administración Consultiva: La desaparición del Instituto de Reformas Sociales y su sustitución por el Consejo de Trabajo	64
D) La Inspección de Trabajo y la aislada aparición de los primeros procedimientos administrativos en materia social	65
III. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DURANTE LA II REPÚBLICA	

1. Régimen de la Administración Central del Estado. Las transformaciones del Ministerio de Trabajo y Previsión: Largo Caballero y Chapaprieta, protagonistas	67
2. Administración periférica. Las Delegaciones Provinciales del Trabajo	70
3. La Administración consultiva. El Consejo de Trabajo y sus reorganizaciones. Otros órganos consultivos en materia económica	71
4. La Administración institucional: conservación, refundición y desaparición de órganos descentralizados durante la II República	73
5. La Inspección de Trabajo y los procedimientos Administrativos en materia laboral	75
IV. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DE "EXCEPCIÓN" DURANTE LA GUERRA CIVIL	
1. La Administración Laboral en la España Republicana	78
A) Administración Central	78
B) Administración periférica	79
C) Administración consultiva	79
D) Administración institucional	80
E) Procedimientos Administrativos	81
2. Administración laboral en la España nacional	81
A) Administración Central	81
B) Organización periférica	82
C) Administración institucional	83
D) Procedimientos Administrativos	84
Nota bibliográfica	84

Capítulo II

BASES HISTÓRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL (II). DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL NACIONALSINDICALISTA AL MODELO CONSTITUCIONAL

I. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DURANTE EL RÉGIMEN FRANQUISTA	
1. La Administración laboral durante el primer franquismo (1938-1957)	89
A) Administración Central: las primeras reorganizaciones	89
a) El Ministerio de Trabajo tras la Guerra Civil: La Ley de 8 de agosto de 1939	90
b) Las primeras reformas del modelo de posguerra: el Decreto de 4 de agosto de 1952	92
B) Reformas en la Administración periférica: la consolidación del modelo de Delegados Provinciales de Trabajo	95
C) Administración institucional: la situación de las entidades descentralizadas con anterioridad a la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958	96
D) El lugar de la Inspección de Trabajo y los procedimientos administrativos en la Administración Nacional-sindicalista	100
2. El impacto sobre la organización administrativa laboral de la reforma administrativa de finales de los cincuenta: Ley de Régimen Jurídico;	

Ley de Entidades Estatales Autónomas y Ley de Procedimiento Administrativo	105
A) El impacto de la Ley de Régimen Jurídico de 1957 sobre la Administración Laboral. El Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo y sus reformas posteriores	105
B) La reordenación de la Administración institucional: La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26-12-1958 y su proyección sobre la administración institucional laboral	108
C) La Administración consultiva. El Consejo de Economía Nacional. El Consejo de Trabajo	110
D) La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y su configuración como procedimiento "común". Los procedimientos especiales subsistentes en materia laboral	112
a) Principios de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958	112
b) La Ley de la Inspección de Trabajo y los procedimientos administrativos especiales	114
3. Perfeccionamiento y adaptación de Administración Laboral en los años setenta	115
A) Administración Central: las reformas de 1968 y 1972	115
a) Restricciones presupuestarias y sus efectos sobre la estructura del Ministerio de Trabajo: la reforma operada por el RD. 88/1968, de 18 de enero	115
b) El Decreto 1579/1972, de 15 de junio, sobre reorganización del Ministerio de Trabajo	116
B) Administración periférica: el D. 779/1971, de 3-4, orgánico y funcional, sobre Delegaciones	117
C) Entes institucionales: la conservación del esquema tradicional más algunos añadidos	119
D) Procedimientos administrativos especiales. Evolución	121
II. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	
1. El D. 1558/1977, de 4 de julio, sobre reestructuración de determinados órganos de la Administración Central del Estado y sus sucesivas reformas	124
2. El Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo	125
III. LA ADAPTACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE 1978	
1. Pluralismo administrativo en la Constitución: Principios de organización administrativa en la Constitución de 1978	127
2. Reformas y reorganizaciones de la Administración Central	128
3. La Administración Periférica Laboral y el nuevo Estado de las Autonomías	129
4. Administración Institucional: los efectos del Real Decreto Ley 36/1978	131
5. Inspección de Trabajo y procedimientos administrativos	133
IV. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DURANTE EL PERÍODO SOCIALISTA (1982-1996)	

1. Modificaciones en las estructuras de la Administración Central	135
A) La primera reorganización de la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo: el RD. 102/1983	135
B) El Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se suprimen determinados organismos autónomos del Departamento	136
2. Adaptaciones en la organización periférica	138
3. Nuevas depuraciones en la composición de los Organismos autónomos	138
4. El papel de la Inspección de Trabajo. Los procedimientos administrativos	140
Nota bibliográfica	142

SEGUNDA PARTE
ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL
ESPAÑOLA

Capítulo III

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DEL ESTADO

I. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, PRINCIPIOS INFORMADORES	147
II. ORGANIZACIÓN CENTRAL. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	
1. Estructura General del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales	150
2. Secretaría de Estado de la Seguridad Social	153
A) Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social	154
B) Intervención General de la Seguridad Social	156
3. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad	157
4. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración	158
5. Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales	159
A) Secretaría General Técnica	161
B) Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	163
6. Secretaría General de Empleo	164
A) Dirección General de Trabajo	165
B) La Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo	166
7. Secretaría General de Políticas de Igualdad	167
III. LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS	
1. El diseño de la Administración Periférica en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado .	167

2. Los servicios periféricos integrados: las Areas funcionales de Trabajo y Asuntos sociales	168
A) Caracteres del nuevo modelo de organización periférica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	168
B) Los Directores del Area funcional de Trabajo y Asuntos Sociales. Funciones y competencias	169
C) Las competencias de los Delegados del Gobierno sobre las Areas funcionales de Trabajo y Asuntos Sociales	171
D) Competencias de los Subdelegados del Gobierno sobre las Areas funcionales de Trabajo y Asuntos Sociales	171
3. Servicios periféricos no integrados: La Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, las Direcciones Provinciales de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, y Las Unidades Administrativas Periféricas del Fondo de Garantía Salarial	172
Nota bibliográfica	173

Capítulo IV

**SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

I. INTRODUCCIÓN	175
II. LA RELACIÓN ENTRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ESTADO Y EL DE LAS CCAA	
1. Principios de ordenación	177
A) El principio de separación o principio de competencia	177
B) El principio de colaboración entre el ordenamiento Estatal y los ordenamientos Autonómicos	177
2. Tipos de competencias	178
3. Atribución constitucional de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas	179
A) Competencias exclusivas del Estado	179
B) La Legislación básica y las Leyes de desarrollo	181
C) Competencias ejecutivas	183
4. Coordinación estatal de competencias autonómicas	185
A) Instrumentos de interferencia del Estado en las competencias de las Comunidades Autónomas	185
B) Alcance de los principios de prevalencia y supletoriedad	187
III. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA SOCIAL	
1. Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia laboral	189
A) El concepto de “legislación laboral”	189
B) Competencias autonómicas en materia de trabajo: potestades de ejecución de la legislación laboral del Estado	191

2. Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social	194
IV. LA ADMINISTRACIÓN LABORAL AUTONÓMICA	197
V. CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES AUTONÓMICOS	207
VI. LOS CONSEJOS DE RELACIONES LABORALES	209
Nota bibliográfica	210

Capítulo V

LA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA: ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y CONSULTIVA EN MATERIA LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

I. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	
1. Principios generales	213
2. Organismos autónomos laborales	216
A) El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	216
a) Competencias	216
b) Estructura. Organización y funcionamiento	217
B) El Fondo de Garantía Salarial	218
a) Competencias	218
b) Estructura. Organización y funcionamiento	219
C) Servicio Público de Empleo Estatal	220
a) Competencias	220
b) Estructura. Organización y funcionamiento	221
3. Organismos gestores y servicios comunes de la Seguridad Social	223
A) Entidades gestoras de la Seguridad Social	223
a) Principios generales	223
b) Instituto Nacional de la Seguridad Social	224
a') Competencias	224
b') Estructura. Organización y funcionamiento	225
c) Instituto Nacional de Gestión Sanitaria	226
a') Competencias	226
b') Estructura. Organización y funcionamiento	227
d) Instituto de Migraciones y Servicios Sociales	229
a') Competencias	229
b') Estructura. Organización y funcionamiento	230
e) Instituto Social de la Marina	231
a') Competencias	231
b') Estructura. Organización y funcionamiento	232
B) Servicios comunes de la Seguridad Social	233
a) Tesorería General de la Seguridad Social	233
b) Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social	235
4. Organismos Autónomos adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en materia de asistencia y bienestar social	236
A) Instituto de la Mujer	236
B) Instituto de la Juventud	238

II. ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

1. El Consejo Económico y Social	239
A) Caracteres generales. Los Consejos Económicos y Sociales: Antecedentes y experiencias comparadas	239
B) Composición del Consejo Económico y Social	240
a) Los miembros del Consejo Económico y Social	240
b) Causas de extinción del mandato de los consejeros y del cargo de secretario general	242
C) Competencias del Consejo Económico y Social	243
a) Premisas generales	243
b) Los dictámenes preceptivos	244
D) Dinámica, alcance material y efectos de la emisión del dictamen	245
E) Otras competencias del Consejo	246
2. Órganos consultivos en materia laboral y de empleo	247
A) El Consejo General de Formación Profesional	247
B) La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos	249
C) Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical	251
3. La Administración consultiva en materia de prevención de riesgos laborales: La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	252
4. La Administración consultiva en materia de acción y economía social	254
A) Consejo Estatal de las Personas Mayores	254
B) Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico	256
C) Otros órganos consultivos en materia de acción social	258
D) Consejo para el Fomento de la Economía Social	259
5. Órganos consultivos en materia migratoria	261
A) El Consejo Superior de Política de Inmigración	261
B) El Observatorio Permanente de la Inmigración	262
C) El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes	263
D) Consejo General de la Emigración	266
Nota bibliográfica	267

Capítulo VI

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

I. PRINCIPIOS INSPIRADORES EN LA L. 42/1997, DE 14 DE NOVIEMBRE, ORDENADORA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	271
II. ESTATUTO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	
1. Funcionarios integrados en el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Principios caracterizadores y reglas de actuación	273
A) Independencia e imparcialidad como principios básicos. Deber de sigilo y régimen de incompatibilidades como garantías	273
B) La condición de funcionarios y su carácter de autoridad pública	276
C) La condición de "Cuerpo Nacional" de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	276

2. El régimen jurídico de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social	279
A) Integración de los Controladores laborales en el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social	279
B) Funciones de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social .	280
III. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	
1. Fundamento	282
2. Organización del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social	285
A) Órganos de participación y colaboración de las Administraciones Públicas: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	285
B) Estructura organizativa: Autoridad Central, Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales	286
a) Autoridad Central	286
b) Direcciones Territoriales	288
c) Inspecciones Provinciales	289
IV. REQUISITOS DE LUGAR Y TIEMPO DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	
1. Ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	290
2. Ámbito temporal de las actuaciones	292
V. FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	
1. Preliminar	294
2. Vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos	295
A) Ordenamiento de referencia en la actuación de la Inspección de Trabajo	295
B) Contenido y alcance de la función de vigilancia del cumplimiento de las normas laborales	296
3. Funciones de asistencia técnica	298
4. Funciones en materia de arbitraje, conciliación y mediación	300
VI. PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	
1. Iniciación	301
A) La programación por objetivos de la actuación inspectora	301
B) Otras formas de inicio de las actuaciones inspectoras	303
2. Modalidades de actuación de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social	304
A) Derecho de libre acceso: La visita como forma típica de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	305
B) El papel del Libro de Visitas en la actuación inspectora	306
C) Derecho de libre control: otras formas de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	308

3. La coordinación y colaboración como medio de impulso a la acción inspectora	310
A) Contenido y alcance del deber de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	311
a) Relaciones de colaboración entre Administración Pública e Inspección de Trabajo y Seguridad Social	311
b) Régimen de colaboración pasiva: Colaboración y apoyo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con las Administraciones Públicas	313
C) Colaboración de los empresarios, trabajadores y sus representantes con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	314
D) Límites al deber de colaboración y auxilio	315
4. Medidas derivadas de la actividad inspectora	317
A) Medidas preventivas: advertencia, requerimiento y paralización	317
B) Emisión de informes	320
C) Incoación de procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social y empleo	324
D) Actas de la Inspección de Trabajo	325
E) Propuesta de procedimiento de oficio	327
Nota bibliográfica	327

TERCERA PARTE
INSTRUMENTOS, CONTENIDOS Y GARANTÍA
PATRIMONIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
SOCIAL

Capítulo VII

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

I. CONCEPTO Y FINES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
1. Concepto	333
II. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	334
III. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	336
IV. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
1. Iniciación del procedimiento	340
A) Iniciación de oficio	340
B) Iniciación a solicitud de los interesados	340
C) Contenido de la solicitud	341
D) Lugar de presentación de las solicitudes	341
E) Subsanción y mejora de las solicitudes	342
2. Medidas provisionales	342
3. Ordenación del procedimiento	344
4. Instrucción del procedimiento	344

5. Prueba	345
A) La carga de la prueba	345
B) Valoración de la prueba	347
6. Informes	347
7. Participación de los interesados	348
A) Trámite de audiencia	348
B) Información pública	350
8. Terminación del procedimiento	351
A) Formas de terminación normal del procedimiento: la resolución	352
B) El desistimiento y la renuncia	354
C) La caducidad	354
a) Caducidad por inactividad de los interesados	354
b) Caducidad por inactividad de la administración	355
D) Terminación convencional	355
V. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	
1. Funciones de los recursos	356
2. Clases de recursos	356
3. Resoluciones y actos recurribles	357
4. Tramitación general	359
A) Interposición del recurso	359
B) Suspensión del acto recurrido	359
C) Audiencia de los interesados	360
D) Resolución	360
5. Recurso potestativo de reposición	360
6. Recurso de alzada	361
7. Recurso de revisión	362
VI. LA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA LABORAL	
1. Naturaleza de la reclamación previa	364
2. La reclamación previa ordinaria	365
3. La reclamación previa en materia de Seguridad Social	365
4. Subsanación de la falta de reclamación previa	367
Nota bibliográfica	368

Capítulo VIII

ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN, REGISTRO Y DEPÓSITO

I. ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE COMUNICACIÓN, REGISTRO Y DEPÓSITO. GENERALIDADES	369
II. ACTIVIDADES DE COMUNICACIÓN, REGISTRO Y DEPÓSITO EN RELACIÓN CON LA RELACIÓN INDIVIDUAL DE TRABAJO	
1. Actividades de registro	370
A) Registro del contrato de trabajo escrito y comunicación de las contrataciones efectuadas a la Oficina de Empleo	370
B) Registro de empresas de trabajo temporal	372
C) Registro de agencias privadas de colocación	372

D) Registro de cooperativas y sociedades laborales	373
a) Registro de sociedades cooperativas	373
b) Registro de sociedades laborales	373
2. Actividades de comunicación	374
A) Comunicación a la Autoridad Laboral de la apertura del centro de trabajo	374
B) Comunicación a la Autoridad laboral de la apertura del período de consultas y posiciones de las partes tras su conclusión en los casos de movilidad geográfica	377
III. ACTIVIDAD DE COMUNICACIÓN, REGISTRO Y DEPÓSITO DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO	
1. Depósito de los estatutos sindicales y de las asociaciones empresariales	378
2. Competencia de la Autoridad Laboral en relación con el proceso de elección de los representantes unitarios de los trabajadores en la empresa	383
A) Intervención administrativa en el proceso de elección de los representantes unitarios. Antecedentes	383
B) La Oficina Pública dependiente de la Autoridad Laboral. Competencias. Comunicaciones a la Autoridad Laboral en relación con promoción de la elección y sustituciones, revocaciones, dimisiones y extinciones del mandato representativo	384
C) Procedimiento de registro de las actas electorales	385
3. Actividad registral de la Administración en materia de negociación colectiva	388
A) Trámites de registro de las actuaciones seguidas por las partes durante el proceso de negociación del convenio colectivo: La comunicación a la Autoridad Laboral de inicio de negociaciones	388
B) Comunicación a la autoridad laboral de la adhesión a un convenio colectivo	389
C) Actuaciones administrativas posteriores a la firma del convenio: registro y depósito	389
4. Intervención administrativa en materia de conflictos colectivos de trabajo	393
A) Comunicación a la Administración del acuerdo de declaración de huelga	393
B) Comunicación de la decisión del empresario de proceder al cierre patronal	394
IV. DEBERES DE REGISTRO Y COMUNICACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	
1. Registro de servicios de prevención	395
2. Comunicaciones en materia de prevención de riesgos laborales	395
A) Contenido de la obligación empresarial de elaboración y conservación de distintos documentos a disposición de la Autoridad Laboral	395
a) Contenido de la obligación	395
b) Período de conservación de la documentación	397

B) Comunicación del parte de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	398
C) Deberes generales de comunicación a la autoridad laboral	400
a) Comunicación de la paralización de las actividades por los representantes de los trabajadores	400
b) Comunicación a la Autoridad laboral de la decisión empresarial de apertura de los centros de trabajo o de reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar modificaciones o alteraciones de importancia	401
c) Comunicación de la reanudación de actividades una vez quedaron subsanadas las causas de la paralización de actividades .	401
d) Comunicación de las empresas en las que el empresario hubiera asumido personalmente las funciones de prevención	402
e) Notificación a la autoridad laboral de la realización de determinadas actividades peligrosas	403
a') Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo	403
b') Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo	404
c') Medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas	405
d') Medidas de seguridad y salud durante la ejecución de una obra de construcción	405
 V. DEBERES DE REGISTRO Y COMUNICACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	
1. Actividades de registro en materia de Seguridad Social	406
2. Recepción de comunicaciones	406
 VI. ACTIVIDAD DE COMUNICACIÓN, REGISTRO Y DEPÓSITO DE LA ADMINISTRACIÓN E INCORPORACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS	
1. Nuevas tecnologías y su incorporación a la gestión administrativa ..	407
2. Nuevas tecnologías y la remisión telemática del contrato de trabajo	408
3. Remisiones telemáticas de datos en materia de Prevención de Riesgos Laborales: el Sistema Delt@	410
4. Remisiones telemáticas de datos en el sistema de Seguridad Social: el sistema Remisión Electrónica de Datos (RED)	411
A) Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social	411
B) Presentación en soporte informático de los partes médicos de baja, confirmación de baja y alta correspondientes a procesos de incapacidad temporal	414
Nota bibliográfica	416

*Capítulo IX***COMPETENCIAS AUTORIZATORIAS EN MATERIA SOCIAL**

I. COMPETENCIAS AUTORIZATORIAS	
1. Concepto y naturaleza de la autorización administrativa	419
2. Clases de autorizaciones	419
II. AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES LABORALES	
1. Sistemas y modos de acceso al mercado de trabajo por los trabajadores extranjeros	420
A) El contingente de trabajadores extranjeros	421
a) Marco normativo	421
b) La naturaleza jurídica del acto de aprobación del contingente	422
B) Permisos de trabajo para extranjeros	425
a) Tipología y dinámica de los permisos de trabajo	425
b) Procedimiento para la obtención del permiso de trabajo.	427
a') Sujetos legitimados	428
b') Documentación	428
c') Lugar, Plazo, forma y efectos de la presentación de solicitudes	430
d') Autoridad competente para la concesión del permiso de trabajo	431
e') Tramitación	432
f') Resolución	432
2. Permisos para la intervención de menores en espectáculos públicos	433
3. Autorización para la Empresas de Trabajo Temporal	435
A) Introducción	435
B) Procedimiento	435
a) Solicitud de autorización administrativa para el inicio de actividades	435
b) Tramitación	436
c) Vigencia de la autorización	437
d) Procedimiento para la prórroga de la autorización administrativa	437
e) Procedimiento para la autorización administrativa por reinicio de actividades	438
f) Procedimiento para el caso de pérdida de estructura suficiente por la ETT	438
4. Autorización de agencias de colocación sin fines lucrativos	440
A) Introducción	440
B) Procedimiento	440
a) Iniciación	441
b) Tramitación del procedimiento	441
c) Terminación del procedimiento	442
d) Duración y renovación de la autorización	442
e) Modificación del convenio de colaboración	443
f) Extinción de la autorización	443

III. AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	
1. Autorización para actuar como Servicio de Prevención	443
2. La acreditación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como servicios de prevención	445
3. Auditorías de los sistemas de prevención	446
4. Autorizaciones administrativas en relación con riesgos específicos ..	448
IV. AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	
1. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	448
2. Empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social	450
3. Otras autorizaciones en materia de Seguridad Social	450
Nota bibliográfica	451

Capítulo X

ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN Y CONFORMACIÓN DE DERECHOS

I. ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN Y CONFORMACIÓN DE DERECHOS	455
II. ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN Y CONFORMACIÓN DE DERECHOS CON EFECTOS SOBRE LA RELACIÓN INDIVIDUAL DE TRABAJO	
1. Paralización temporal de la orden empresarial de traslado colectivo	456
2. Potestades administrativas en materia de reducción de tiempo de exposición a riesgos ambientales	459
III. ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN Y CONFORMACIÓN DE DERECHOS EN EL PLANO COLECTIVO	
1. Procedimiento de fijación de servicios mínimos en huelgas que afectan a servicios esenciales para la comunidad	460
A) Establecimiento de servicios mínimos	460
B) Competencia para el establecimiento de servicios mínimos: La autoridad gubernativa	462
C) Mecánica de la determinación y establecimiento de los servicios mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios esenciales	463
a) Declaración de “esencialidad” de un sector de la actividad económica o empresa	463
b) Establecimiento de servicios mínimos ante un conflicto específico	464
c) Garantías del procedimiento para establecer los servicios de mantenimiento	465
a') Proporcionalidad	465
b') Motivación de la decisión	466
c') La prestación de los servicios mínimos	468

2. Intervención administrativa y cierre patronal: el requerimiento al empresario para la reapertura del centro de trabajo	469
3. Procedimiento de extensión de convenio colectivo	471
A) Finalidad y naturaleza del acto de extensión	471
B) Causas y procedimiento de extensión	473
4. Las ordenanzas de "emergencia". Alcance y contenido de la intervención del Gobierno en el establecimiento de condiciones sectoriales de trabajo	476
Nota bibliográfica	477

Capítulo XI

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL EN MATERIA LABORAL

I. ACTIVIDAD ARBITRAL DE LA ADMINISTRACIÓN. CONCEPTO. MANIFESTACIONES EN EL ÁMBITO LABORAL	481
II. ACTIVIDAD ARBITRAL EN CONFLICTOS CONTRACTUALES PRIVADOS: PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO POR RAZONES ECONÓMICAS, TÉCNICAS, ORGANIZATIVAS O DE PRODUCCIÓN	
1. Intervención de la administración y facultades arbitrales	483
2. Inicio del procedimiento	484
3. Tramitación del procedimiento y resolución administrativa	487
4. Efectos de la resolución administrativa	491
5. Especialidades procedimentales	492
A) Especialidades de la fuerza mayor y de la suspensión de las relaciones de trabajo	492
B) La intervención administrativa en los expedientes de regulación de empleo tramitados dentro del procedimiento concursal	492
III. CONFLICTOS SOCIALES Y ACTIVIDAD ARBITRAL DE LA ADMINISTRACIÓN	
1. Conflictos sociales y actividad arbitral de la Administración. Fundamentos	494
2. Procedimiento administrativo de conflicto colectivo	495
3. La mediación administrativa	499
4. Contenido y alcance del arbitraje obligatorio	502
A) Arbitraje obligatorio en situaciones de huelga	502
B) Arbitraje obligatorio en situaciones de falta de acuerdo en la sustitución de las Ordenanzas Laborales	506
C) Arbitraje obligatorio en materia electoral	508
a) La controvertida naturaleza del arbitraje obligatorio en materia electoral	508
b) Procedimiento arbitral	510
5. Las residuales funciones "cuasi-jurisdiccionales" de la Administración laboral: la solución de conflictos en materia de tablonos y locales del art. 81 ET	513
Nota bibliográfica	515

Capítulo XII

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PRESTACIONAL. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO Y REVISIÓN DE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, ASISTENCIALES Y DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL

I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PRESTACIONAL	519
II. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	
1. Procedimiento administrativo de reconocimiento de prestaciones del sistema de Seguridad Social. La constitución de la relación administrativa de Seguridad Social	521
2. Principios generales. La aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	522
3. Mecánica del procedimiento administrativo de reconocimiento de prestaciones	524
A) Iniciación del procedimiento de oficio o a instancia de parte	524
B) Lugar, plazo y contenido de las solicitudes	526
C) Instrucción del procedimiento	531
D) Finalización del procedimiento	533
E) Efectos económicos de las prestaciones	535
a) Prescripción y caducidad de las prestaciones	535
b) El cumplimiento de la obligación de prestación	536
c) La duración de la prestación	537
d) Suspensión y extinción del derecho a prestaciones	537
III. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE REVISIÓN DE PRESTACIONES INDEBIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	
1. El procedimiento administrativo de revisión de oficio de actos de la TGSS	538
2. El reintegro a través de compensación: el procedimiento administrativo del RD. 148/1996	539
3. Procedimiento de reintegro en vía recaudatoria	542
4. Procedimientos especiales de reintegro de prestaciones	543
A) El procedimiento especial de reintegro de las prestaciones por desempleo	543
B) Procedimiento especial de reintegro de las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de emigrantes españoles	545
IV. PRESTACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL	
1. Caracteres generales de las prestaciones de asistencia social	547
2. Procedimiento administrativo. Peculiaridades de las rentas mínimas de inserción	548
V. PRESTACIONES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL	
1. La naturaleza prestacional de la actividad del Fondo de Garantía Salarial	549
2. Procedimiento administrativo de otorgamiento	551

A) Iniciación del procedimiento.....	552
B) Acumulación de solicitudes	554
C) Documentación, ordenación e Instrucción del procedimiento	555
D) Terminación y recursos.....	558
Nota bibliográfica	559

Capítulo XIII

EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN RECAUDATORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I. GESTIÓN RECAUDATORIA: LIQUIDACIÓN Y RECAUDACIÓN	563
II. PROCEDIMIENTO RECAUDATORIO EN PERÍODO VOLUNTARIO	
1. Órganos recaudadores	564
2. Procedimiento de recaudación en período voluntario	565
A) Autoliquidación	566
B) Reclamación de deuda	570
a) Causas de la reclamación de deuda	570
b) Procedimiento para efectuar las reclamaciones de deuda	572
C) Actos previos a la extensión de actas de liquidación: Propuestas de liquidación y requerimientos previos	573
a) Procedimiento para la extensión de actas de liquidación de cuotas	573
b) Actos previos a la extensión de actas de liquidación: Propuestas de liquidación y requerimientos previos	574
D) Procedimiento para la extensión de actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social o cuantos conceptos se liquiden o ingresen conjuntamente Actas de liquidación	576
a) Objeto de las actas de liquidación	576
b) Contenido de las actas de liquidación de cuotas	577
c) Notificación y resolución de las actas de liquidación	580
a') El acta de liquidación como acto provisional	580
b') Plazo para dictar resolución en los expedientes liquidadores	581
c') Recursos	583
d) Particularidades de las actas de infracción con liquidación por los mismos hechos	584
e) Acta de infracción y acta de liquidación como actos materialmente independientes	586
III. ALTERACIONES TEMPORALES EN LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE APREMIO: PROCEDIMIENTOS DE APLAZAMIENTO Y FRACCIONAMIENTO DEL PAGO DE CUOTAS	
1. Delimitación conceptual: aplazamiento, fraccionamiento y moratorias	588
2. Requisitos del aplazamiento y fraccionamiento del pago de deudas a la Seguridad Social	592
3. Incumplimiento de las condiciones del aplazamiento	594
IV. PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN EN VÍA EJECUTIVA	

1. Principios informadores del procedimiento de ejecución: la vía de apremio	595
A) Vía de apremio y autotutela administrativa	595
B) Órganos de recaudación ejecutiva: las Unidades de Recaudación Ejecutiva	596
C) El título de ejecución en el procedimiento de apremio	597
2. Medidas cautelares en el procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva	598
3. Procedimiento de recaudación ejecutiva	601
A) La iniciación del procedimiento de apremio	601
a) Providencia de apremio	601
b) Impugnación de la providencia de apremio	602
c) Previa ejecución de las garantías prestadas	604
B) Embargo de bienes	604
a) Orden, averiguación de bienes y deberes de información	604
b) Práctica del embargo. Medidas para garantizar la traba, autorización judicial de entrada, auxilio de las autoridades gubernativas, responsabilidad solidaria por levantamiento de embargos	605
c) Enajenación de los bienes embargados: valoración y fijación del tipo, formas de enajenación (subasta pública, concurso, venta por gestión directa), la adjudicación en favor de la Administración ejecutante, entrega de los bienes y aplicación de las cantidades obtenidas	606
Nota bibliográfica	608

Capítulo XIV

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES

I. INTRODUCCIÓN	611
II. CLASES DE MEDIDAS DE FOMENTO	612
III. EL FOMENTO POR MEDIOS ECONÓMICOS	613
IV. PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN DE FOMENTO	614
V. LAS SUBVENCIONES	
1. Concepto	615
2. Clases	616
3. Naturaleza jurídica	616
4. Derechos y deberes del beneficiario y poderes administrativos de fiscalización	619
5. La acción concertada	620
6. La competencia del Estado y las Comunidades Autónomas para la concesión de subvenciones	620
7. Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones	621
8. Procedimiento para la concesión de subvenciones	623
A) Iniciación del procedimiento	623

a) Convocatoria	623
b) Presentación de solicitudes	624
B) Instrucción del Procedimiento	625
C) Resolución del procedimiento	626
D) Terminación convencional	627
E) Control de las subvenciones y el procedimiento de reintegro	627
Nota bibliográfica	629

Capítulo XV

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA SOCIAL

I. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	631
II. PROBLEMÁTICA SOBRE LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA JURISDICCIÓN COMPETENTE EN EL SUPUESTO DE DEFECTUOSA PRESTACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA	633
III. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD	636
IV. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE VARIAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	638
V. EL CARÁCTER OBJETIVO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	638
VI. LOS SUPUESTOS DE EXCLUSIÓN O ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD: LA CONCURRENCIA DE CULPAS Y LA FUERZA MAYOR	
1. La concurrencia de culpas	640
2. La fuerza mayor	641
VII. LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS	
1. Sistemas de reparación	643
2. El “quantum” indemnizatorio	643
3. La actualización de la indemnización	644
VIII. EL DAÑO	
1. Requisitos	645
2. Extensión del concepto	646
A) El lucro cesante	646
B) Los daños morales	647
IX. PROCEDIMIENTO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	
1. Procedimiento general	648
A) Iniciación	648

B) Tramitación	648
C) Terminación	649
2. Procedimiento abreviado	650
Nota bibliográfica	650

CUARTA PARTE
ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN
EN MATERIA SOCIAL

Capítulo XVI

ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN
MATERIA SOCIAL (I). PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU PROYECCIÓN EN EL
ORDEN SOCIAL

I. INTRODUCCIÓN	655
II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD	
1. Concepto y regulación legal	656
2. Contenido del principio de legalidad	657
A) Exigencia de norma con rango de ley	657
B) La admisión de las normas preconstitucionales	658
C) La suficiencia de la normativa reglamentaria	658
3. El principio de legalidad y la competencia sancionadora	658
4. La aplicación del principio de legalidad en el ámbito laboral	659
III. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD	
1. Concepto y regulación legal	660
2. La aplicación retroactiva de las disposiciones sancionadoras favorables	661
3. La aplicación del principio de irretroactividad en el ámbito laboral	662
IV. PRINCIPIO DE TIPICIDAD	
1. Concepto y regulación legal	663
2. La colaboración reglamentaria en la descripción de los tipos sancionadores	664
3. El principio de tipicidad y los conceptos jurídicos indeterminados ...	664
4. La analogía y el principio de tipicidad	665
5. La aplicación del principio de tipicidad en el ámbito laboral	666
V. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	
1. Concepto y regulación legal	667
2. La aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito laboral	669
VI. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO DE CERTEZA DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	
1. Concepto y regulación legal	671

2. Contenido del principio	672
3. La presunción de inocencia y la presunción de veracidad de la Inspección de Trabajo	672
VII. PRINCIPIO “NON BIS IN IDEM”	
1. Concepto y regulación legal	674
2. Contenido del principio “non bis in idem”	674
3. La aplicación del principio “non bis in idem” en el ámbito laboral	675
VIII. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD	
1. Concepto y regulación legal	677
2. La imposición de sanciones entre Administraciones públicas	679
3. El problema de la exigencia de culpabilidad	680
4. El problema de la solidaridad en la imposición de sanciones	681
Nota bibliográfica	682

Capítulo XVII

**ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN
MATERIA SOCIAL (II). INFRACCIONES LABORALES EN
MATERIA DE RELACIONES LABORALES Y PREVENCIÓN DE
RIESGOS**

I. INFRACCIONES Y SANCIONES. PRINCIPIOS NORMATIVOS	
1. Antecedentes	685
2. El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto: El Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social	687
3. Disposiciones generales	688
II. INFRACCIONES EN MATERIA LABORAL	
1. Infracciones en materia de relaciones laborales individuales y colectivas	690
A) Infracciones leves	690
B) Infracciones graves	692
C) Infracciones muy graves	696
2. Infracciones en materia de derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria	702
A) Infracciones graves	702
B) Infracciones muy graves	704
3. Infracciones de las obligaciones relativas a las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados temporalmente a España en el marco de una prestación transnacional	704
III. INFRACCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	
1. Infracciones leves	706
2. Infracciones graves	708
3. Infracciones muy graves	717

IV. INFRACCIONES EN MATERIA DE EMPLEO	
1. Infracciones de los empresarios, de las agencias de colocación y de los beneficiarios de ayudas y subvenciones en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo en general y formación profesional ocupacional y continua	720
A) Infracciones leves	720
B) Infracciones graves	720
C) Infracciones muy graves	721
2. Infracciones de los trabajadores por cuenta ajena y propia	722
3. Infracciones en materia de empresas de trabajo temporal y empresas usuarias	723
A) Infracciones de las empresas de trabajo temporal	723
B) Infracciones de las empresas usuarias	724
Nota bibliográfica	725

Capítulo XVIII

**ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN
MATERIA SOCIAL (III). INFRACCIONES EN MATERIA DE
SEGURIDAD SOCIAL, EMIGRACIÓN, MOVIMIENTOS
MIGRATORIOS Y TRABAJO DE EXTRANJEROS Y
COOPERATIVAS**

I. INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	
1. Sujetos responsables	727
2. Infracciones de los empresarios, trabajadores por cuenta propia y asimilados	730
A) Infracciones leves	730
B) Infracciones graves	732
C) Infracciones muy graves	738
3. Infracciones de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones	742
A) Infracciones leves	742
B) Infracciones graves	743
C) Infracciones muy graves	746
4. Infracciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social	748
A) Infracciones leves	748
B) Infracciones graves	750
C) Infracciones muy graves	755
5. Infracciones de las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión	760
A) Infracciones leves	760
B) Infracciones graves	760
C) Infracciones muy graves	762
II. INFRACCIONES EN MATERIA DE EMIGRACIÓN, MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y TRABAJO DE EXTRANJEROS	
1. Infracciones en materia de emigración y movimientos migratorios internos	764

A) Infracciones leves	765
B) Infracciones graves	765
C) Infracciones muy graves	767
2. Infracciones en materia de permisos de trabajo de extranjeros	769
III. INFRACCIONES EN MATERIA DE SOCIEDADES COOPERATIVAS	
1. Infracciones leves	772
2. Infracciones graves	773
3. Infracciones muy graves	774
Nota bibliográfica	775

Capítulo XIX

**ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN
MATERIA SOCIAL (IV). EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y DESARROLLO LEGAL	
1. Principios constitucionales	777
2. Regulación legal y desarrollo reglamentario: El RD 928/1998, de 14 de mayo	779
II. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PARA LA IMPOSICIÓN DE IN- FRACCIONES ADMINISTRATIVAS DEL ORDEN SOCIAL	
1. Atribución de competencia sancionadora	781
2. Actividades previas al procedimiento sancionador	781
A) Objeto y competencia para el ejercicio de la actividad inspectora	781
B) Iniciación de la actividad inspectora previa	783
C) Medios para la realización de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador	783
D) Medidas a adoptar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	784
3. Procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social	786
A) Iniciación del procedimiento sancionador	786
a) Competencia para la iniciación del procedimiento sancionador	786
b) Contenido del acta de infracción	786
c) “Presunción de certeza” de las actas y presunción de inocencia	794
d) Establecimiento de medidas cautelares	795
B) Instrucción del procedimiento sancionador	797
C) La finalización de expediente sancionador	802
a) Contenido de la resolución. La exigencia de motivación	802
b) Plazo para dictar resolución en los expedientes sancionadores	804
c) Notificación de la resolución	807
D) Recursos	807
III. ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	
1. Procedimiento sancionador de las infracciones leves y graves en materia de protección por desempleo y Seguridad Social	810
2. Sanciones complementarias a quienes empleen un trabajador extran- jero sin permiso de trabajo y sin cotización a la Seguridad Social	812

3. Procedimiento administrativo para la imposición del recargo de prestaciones	813
A) La naturaleza sancionadora del recargo de prestaciones	813
B) Iniciación	814
C) Informe-propuesta del Inspector de Trabajo	815
D) Instrucción del procedimiento	817
E) Resolución	818
4. Procedimiento especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de los incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado	819
A) Competencia, inicio y desarrollo del procedimiento	819
B) La “propuesta de requerimiento” y trámite de alegaciones	822
C) Supuestos de paralización	824
Nota bibliográfica	825

QUINTA PARTE
CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LA ACCIÓN
ADMINISTRATIVA LABORAL

Capítulo XX
LA PROBLEMÁTICA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS
ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y EL CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO

I. LA PROBLEMÁTICA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	
1. La tormentosa distribución de competencias entre los distintos órdenes jurisdiccionales: orden social y orden contencioso-administrativo	831
2. Las causas de un problema	832
II. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CONTRATO DE TRABAJO Y SU CONTROL JURISDICCIONAL	
1. La intervención administrativa en los despidos colectivos y su control jurisdiccional	836
2. Reconocimiento de puestos de trabajo como especialmente peligrosos, tóxicos o penosos	839
3. Obligaciones tributarias del trabajador y jurisdicción competente ...	839
III. INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO Y CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN	
1. Intervención registral de la Administración y competencia del orden social. Excepciones	840
2. Orden jurisdiccional competente para conocer de la impugnación de resolución de sobre servicios esenciales en caso de huelga	841
3. Tutela del derecho de libertad sindical en los acuerdos de concertación social	842
4. Dualidad jurisdiccional en materia de la tutela de los derechos de libertad sindical y huelga en el ámbito del empleo público	843

5. Tutela de la libertad sindical, conflictos colectivos y negociación colectiva del personal estatutario: una ordenación jurisdiccional poco armónica	844
IV. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LAS RELACIONES LABORALES EN EL EMPLEO PÚBLICO	
1. Las convocatorias externas del personal laboral de la Administración laboral y la “doctrina de los actos separables”	846
2. Crisis en los procesos de selección y jurisdicción competente: la exclusión de las denominadas “listas de espera” para la contratación temporal	847
3. Contratación administrativa temporal y relación contractual laboral: la indefinición como telón de fondo	848
4. Orden jurisdiccional competente para el conocimiento de los concursos de promoción interna	850
V. LA CONFUSA SITUACIÓN DEL PERSONAL ESTATUTARIO Y LA DETERMINACIÓN DE LA JURISDICCIÓN COMPETENTE	
1. La regla: La atribución al orden jurisdiccional social de los conflictos sobre el personal estatutario	851
2. Sus excepciones: régimen de impugnación de sanciones e incompatibilidades	854
VI. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORDEN SOCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	
1. La polémica cuestión de los actos de encuadramiento	856
2. Atribución al orden contencioso-administrativo de la “gestión recaudatoria”	858
3. Orden jurisdiccional competente para el conocimiento de la impugnación de sanciones impuestas a beneficiarios	862
4. La delimitación de competencias judiciales en el ámbito de la Seguridad Social de los funcionarios públicos y otras materias afines	863
A) Seguridad Social de los funcionarios públicos y jurisdicción competente	863
B) Competencia del orden jurisdiccional social para conocer de las prestaciones de la Mutualidad de Previsión Social	864
C) Reclamaciones contra el Fondo Especial de MUFACE. Competencia del orden contencioso-administrativo	865
5. Prestaciones de asistencia social	865
Nota bibliográfica	866

Capítulo XXI

LA COORDINACIÓN JURISDICCIONAL ENTRE ORDEN SOCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PROCESO DE OFICIO

I. EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN DE JURISDICCIONES

1. Ideas generales	871
2. Mecanismos jurisprudenciales de coordinación	873
II. EL PROCESO DE OFICIO	
1. Introducción	878
2. Iniciación	879
A) Certificación de resoluciones sancionadoras con apreciación de perjuicios económicos para los trabajadores afectados	879
B) Acuerdos de la autoridad competente, cuando apreciara, dolo, coacción o abuso de derecho en la adopción de los acuerdos de suspensión o extinción del contrato de trabajo	880
C) Supuestos regulados en el art. 149 LPL	882
3. Procedimiento	886
A) Trámites previos al proceso	886
B) Comunicación o demanda	887
C) Representación de los trabajadores	887
D) Posición procesal de la autoridad laboral	888
E) Posición procesal de los trabajadores afectados	889
F) Conciliación judicial y pactos entre trabajadores	889
G) Reglas especiales de acumulación	890
H) Ejecución de Sentencias	890
4. Especialidades procedimentales	890
A) Reglas especiales para los supuestos de comunicación del art. 149 LPL	890
B) El proceso de oficio de la Ley 45/2002	891
Nota bibliográfica	895

Capítulo XXII

EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

I. INTRODUCCIÓN	897
II. CUESTIONES GENERALES	
1. Reglas de determinación de la competencia	898
2. El objeto del recurso	900
3. Las partes del proceso	902
4. Representación y defensa	905
5. Cuantía del recurso	905
III. MEDIDAS CAUTELARES	
1. Presupuestos	906
2. Procedimiento	908
3. Adopción de medidas cautelares en supuestos de urgencia	909
IV. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA	
1. Interposición del recurso	909
2. Remisión del expediente administrativo	910
3. Trámite previo de admisión del recurso	911
4. Demanda y contestación	912

5. Acumulación	913
6. Alegaciones previas	914
7. Prueba	915
8. Vista y conclusiones	916
9. Sentencia	917
10. Otros medios de terminación del proceso	918
A) Desistimiento	918
B) Allanamiento	918
C) Satisfacción extraprocetal	918
D) Transacción	919
V. EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO	
1. Ámbito de aplicación	919
2. Iniciación del procedimiento	919
3. Juicio oral	920
A) Comparecencia de las partes	920
B) Alegaciones de las partes	920
C) Prueba	921
D) Conclusiones y derecho de última palabra	921
E) Acta del juicio y Sentencia	921
VI. EL CAUCE PROCESAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	
1. Ámbito de aplicación	922
2. Plazos de interposición del recurso	923
3. Medidas cautelares	923
4. Trámite de inadmisión	923
5. Tramitación del procedimiento	924
6. Prueba y Sentencia	924
Nota bibliográfica	924