

# **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL**

2<sup>a</sup> Edición

**ÁNGEL BLASCO PELLICER**

**MARÍA AMPARO GARCÍA RUBIO**

Catedráticos de Escuela Universitaria  
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universitat de València

**tirant lo blanch**

Valencia, 2004

# Índice

---

Abreviaturas .....	15
--------------------	----

## *Lección 1*

### **LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CAMPO DE LAS RELACIONES LABORALES**

1. Examen histórico de la intervención administrativa en el orden social .....	17
1.1. Origen y evolución de la Administración Laboral .....	17
1.2. La Administración Laboral en la actualidad: incidencia de la Constitución y de otras normas posteriores .....	19
2. Significado y alcance de la intervención de la Administración en el ámbito social .....	22
3. Los principales ámbitos de intervención de la Administración en el orden social .....	25
3.1. Supuestos de intervención administrativa en el Derecho Individual del Trabajo .....	25
3.2. Supuestos de intervención administrativa en el Derecho Colectivo del Trabajo .....	31
4. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas .....	35
4.1. El reparto competencial en material laboral .....	36
4.2. El reparto competencial en materia de Seguridad Social .....	38

## *Lección 2*

### **LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL**

1. La existencia de órganos administrativos especializados en materia laboral .....	41
2. La Administración Laboral estatal: el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales .....	41
2.1. Órganos centrales .....	42
2.2. Los órganos territoriales o periféricos .....	43
2.3. Los organismos autónomos .....	44
3. La Administración Laboral autonómica .....	45

## *Lección 3*

### **LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES**

1. Origen y regulación de la Inspección de Trabajo .....	47
--	----

1.1.	Fundamento y evolución de la Inspección de Trabajo .....	47
1.2.	Concepto y normativa reguladora de la Inspección de Trabajo .....	49
2.	Organización de la Inspección de Trabajo .....	50
2.1.	Composición funcional del sistema de Inspección de Trabajo: competencias de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social .....	50
2.2.	Adscripción orgánica y estructura territorial de la Inspección de Trabajo .....	52
2.3.	Dependencia funcional de la Inspección: mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas .....	55
3.	Funciones de la Inspección de Trabajo .....	56
3.1.	Función de fiscalización .....	57
3.2.	Función de asistencia técnica .....	58
3.3.	Función de elaboración de informes .....	60
3.4.	Función de composición .....	65
4.	Ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo .....	68
4.1.	Entes y sujetos incluidos en el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo .....	69
4.2.	Ámbitos incluidos sujetos a especialidades .....	73
4.3.	Sectores excluidos del ámbito de actuación inspectora .....	74

#### *Lección 4*

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

1.	Concepto y regulación del procedimiento administrativo común .....	77
2.	Los principios generales del procedimiento administrativo .....	79
3.	Los sujetos del procedimiento administrativo .....	81
3.1.	Los órganos administrativos competentes .....	81
3.2.	Los interesados .....	82
4.	La iniciación del procedimiento .....	83
4.1.	Iniciación de oficio .....	83
4.2.	Iniciación a instancia de persona interesada .....	84
4.3.	Efectos de la iniciación del procedimiento .....	85
5.	La instrucción del procedimiento administrativo .....	87
5.1.	Alegaciones .....	87
5.2.	Informes .....	87
5.3.	El período de prueba .....	88
5.4.	Información pública .....	89
5.5.	Vista y audiencia .....	90
6.	La terminación del procedimiento administrativo .....	91
6.1.	La resolución .....	91
6.2.	Desistimiento y renuncia .....	92
6.3.	La caducidad .....	93
6.4.	Imposibilidad material de continuar el procedimiento .....	95
6.5.	Terminación convencional .....	95
7.	Plazo de emisión de la resolución .....	95
8.	Significado del silencio administrativo .....	96
8.1.	Procedimientos iniciados a instancia de parte .....	96
8.2.	Procedimientos iniciados de oficio .....	97
9.	La impugnación de los actos administrativos .....	98

9.1. Los recursos administrativos .....	98
9.2. El recurso contencioso-administrativo .....	101
10. Otros aspectos generales del procedimiento administrativo .....	101
10.1. El cómputo de los plazos .....	101
10.2. La lengua de los procedimientos administrativos .....	102
10.3. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ....	103

*Lección 5*

**LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

1. La potestad sancionadora de la Administración. Concepto y significado ....	107
2. Los principios del Derecho Sancionador Administrativo .....	110
2.1. Los principios constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la Administración .....	110
2.2. La formulación positiva de dichos principios en la LRPC .....	131

*Lección 6*

**LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL ORDEN SOCIAL**

1. Evolución normativa .....	135
1.1. El cuadro normativo anterior a la LISOS: la dispersión normativa ...	135
1.2. La LISOS de 1988: la concentración normativa .....	138
1.3. La situación posterior: una nueva dispersión .....	141
1.4. El actual Texto Refundido de la LISOS .....	142
2. Las Infracciones en el orden social .....	143
2.1. Concepto .....	143
2.2. El alcance de la tutela administrativa en el orden social: la normativa cuya infracción puede ser objeto de infracción .....	144
2.3. Los sujetos responsables .....	148
2.4. Las distintas infracciones del orden social .....	150
2.5. Las Infracciones por obstrucción .....	158
3. La prescripción de las infracciones .....	160

*Lección 7*

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SANCIONES**

1. La sanción típica de derecho público: la multa .....	163
1.1. El sistema general de multas .....	164
1.2. El sistema específico de multas en materia de prevención de riesgos laborales .....	165
1.3. El sistema específico de multas en materia de cooperativas .....	166
2. Las llamadas sanciones atípicas .....	166
2.1. Sanciones especiales en materia de prevención de riesgos .....	167
2.2. Sanciones especiales en materia de Seguridad Social .....	168
2.3. Sanciones especiales en materia de empleo, formación profesional ocupacional y protección por desempleo .....	169

2.4. Sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios en materia de empleo y Seguridad Social .....	170
2.5. Sanciones a Empresas de Trabajo Temporal .....	171
3. La aplicación del principio de proporcionalidad: la graduación de la conducta sancionable .....	172
3.1. Los criterios para la graduación de las sanciones .....	172
3.2. Examen especial de la reincidencia .....	177
4. Prescripción de las sanciones .....	179
5. La atribución de la competencia sancionadora .....	179

### *Lección 8*

## **LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU APLICACIÓN EN EL ORDEN SOCIAL**

1. Los derechos del artículo 24.2 CE y su recepción en la LRPC .....	185
1.1. El derecho al procedimiento .....	187
1.2. Los derechos del presunto responsable .....	192
2. La ordenación jurídico positiva del procedimiento administrativo sancionador en el orden social .....	203
2.1. El procedimiento Sancionador en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social .....	203
2.2. El Reglamento sobre el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social .....	205

### *Lección 9*

## **ACTIVIDADES PREVIAS AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL ORDEN SOCIAL**

1. La actividad inspectora: desarrollo y medios de actuación .....	209
1.1. Iniciación de la actividad inspectora .....	209
1.2. Formas de actuación de la Inspección de Trabajo .....	217
1.3. Las facultades de la Inspección de Trabajo .....	224
1.4. La duración de la actuación inspectora .....	232
2. El resultado de la actividad inspectora .....	236
2.1. Finalización de la fase de investigación y posibles medidas a adoptar por la Inspección de Trabajo .....	236
2.2. Las medidas de prevención .....	237
2.3. Las actas de la Inspección de Trabajo .....	256
2.4. El impulso de procedimientos a instancia de la Inspección de Trabajo .....	257

### *Lección 10*

## **EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL ORDEN SOCIAL**

1. Iniciación de Oficio .....	265
2. Las actas de infracción .....	266

2.1.	Contenido de las actas de infracción .....	266
2.2.	Valor probatorio de las Actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social .....	275
2.3.	Las Actas de Infracción levantadas por los Subinspectores de empleo y Seguridad Social .....	290
2.4.	Actas de infracción con estimación de perjuicios económicos .....	293
3.	Las medidas de carácter provisional .....	296

*Lección 11*

**LA INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR**

1.	Acumulación de infracciones .....	303
2.	La instrucción del expediente sancionador .....	304
2.1.	La separación entre las fases instructora y resolutoria en el orden social y su encomienda a órganos distintos .....	304
2.2.	El posible contenido material de la instrucción del procedimiento sancionador .....	306
3.	Suspensiones de la tramitación .....	317
3.1.	Suspensión del procedimiento sancionador por seguirse causa penal sobre los mismos hechos .....	318
3.2.	Suspensión por el procedimiento de oficio .....	318

*Lección 12*

**LA FINALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR**

1.	La fase decisoria del procedimiento sancionador: la resolución .....	323
1.1.	La posibilidad de practicar nuevas diligencias .....	323
1.2.	Las exigencias de motivación y congruencia .....	324
1.3.	El contenido de la resolución .....	328
1.4.	Notificación de la Resolución .....	329
2.	La caducidad del procedimiento .....	331

*Lección 13*

**LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: EJECUTIVIDAD Y REVISIÓN JURISDICCIONAL**

1.	El sistema de recursos .....	335
1.1.	El recurso de alzada .....	336
1.2.	La revisión jurisdiccional de la potestad sancionadora en el orden social .....	339
2.	La <i>non nata</i> atribución de competencias efectuada por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa .....	340
3.	Ejecución de las resoluciones sancionadoras .....	344
3.1.	Ejecutividad de las resoluciones administrativas firmes .....	344
3.2.	La suspensión cautelar de la ejecutividad de las resoluciones administrativas .....	345
3.3.	Ejecutividad de algunas sanciones especiales .....	349
4.	La recaudación del importe de las sanciones .....	350

*Lección 14***LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR**

1. Las actas de liquidación concurrentes con actas de infracción por los mismos hechos .....	352
2. Procedimiento sancionador por infracciones leves y graves en materia de prestaciones del Sistema de Seguridad Social .....	356
3. La suspensión cautelar en el Procedimiento de imposición de sanciones por infracciones muy graves en materia de prestaciones del sistema de Seguridad Social .....	361
4. Control de la seguridad y salud en las relaciones con la Administración Pública .....	362
4.1. Peculiaridades procedimentales .....	363
4.2. Determinación del personal afectado por las peculiaridades procedimentales .....	366

*Lección 15***EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL**

1. La actividad administrativa en materia de Seguridad Social .....	367
2. El procedimiento administrativo de reconocimiento de prestaciones de Seguridad Social .....	369
2.1. La solicitud de la prestación. Plazos. Prescripción y caducidad .....	370
2.2. Instrucción del expediente y resolución administrativa .....	372
3. Revisión jurisdiccional de los actos y resoluciones de la Seguridad Social ..	373
4. La reclamación administrativa previa .....	376
4.1. Naturaleza y finalidad .....	376
4.2. Dinámica de la Reclamación Previa .....	378
4.3. Efectos de su presentación .....	380
4.4. Falta de reclamación previa .....	383
5. La revisión de los actos declarativos de derechos en perjuicio de los beneficiarios de la Seguridad Social .....	384
5.1. Consideraciones generales .....	384
5.2. Excepciones al principio de no revisión .....	386
5.3. El alcance temporal del reintegro de percepciones indebidas .....	388

*Lección 16***LA GESTIÓN RECAUDATORIA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD  
SOCIAL**

1. Concepto y regulación de la gestión recaudatoria .....	393
1.1. Significado y contenido de la gestión recaudatoria .....	393
1.2. Normativa reguladora de la gestión recaudatoria .....	394
1.3. Órgano competente en materia de gestión recaudatoria .....	395
1.4. Ámbito material de la gestión recaudatoria .....	395
2. Formas de extinción de las deudas .....	397

2.1. Pago de la deuda .....	397
2.2. Consignación .....	402
2.3. Compensación .....	402
2.4. Transacción, arbitraje y convenios concursales .....	403
2.5. Prescripción .....	404
2.6. Créditos incobrables .....	404
3. El procedimiento de recaudación de los recursos de la Seguridad Social: estructura y contenido .....	405
4. El procedimiento de recaudación en período voluntario .....	405
4.1. Ingreso en plazo reglamentario .....	406
4.2. Ingreso fuera del plazo reglamentario .....	407
5. El procedimiento de recaudación en vía ejecutiva o de apremio .....	424
5.1. La providencia de apremio .....	425
5.2. La tramitación del procedimiento de apremio .....	426
5.3. Las tercerías .....	427
Bibliografía .....	429