

# SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ORDEN SOCIAL

**Angel Blasco Pellicer**

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

**tirant lo blanch**

Valencia, 1998



# ÍNDICE

---

## CAPÍTULO 1 LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

1. La potestad sancionadora de la Administración: concepto y significado .....	13
2. Los principios del derecho sancionador administrativo .....	18
2.1. Los principios constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la Administración .....	18
2.1.1. Principio de legalidad .....	20
2.1.2. Principio de tipicidad .....	26
2.1.3. Principio de culpabilidad .....	31
2.1.4. Principio <i>non bis in idem</i> .....	45
2.1.5. Principio de proporcionalidad .....	49
2.2. La formulación positiva de dichos principios en la LRPC y su incidencia en el ámbito sancionador del orden social .....	52

## CAPÍTULO 2 LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDEN SOCIAL

1. Evolución normativa y fuentes .....	59
1.1. El cuadro normativo anterior a la LISOS: la dispersión normativa .....	59
1.2. La LISOS: la concentración normativa .....	68
1.3. La situación actual: una nueva dispersión .....	74
2. Las infracciones en el orden social .....	79
2.1. Concepto y notas características .....	79
2.2. El alcance de la tutela administrativa en el orden social: la normativa cuya infracción puede ser objeto de infracción ....	82
2.3. Los sujetos responsables .....	93
2.4. Las distintas infracciones del orden social .....	96
2.4.1. Infracciones laborales .....	97
2.4.2. Infracciones en materia de ETT .....	98
2.4.3. Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales .....	99
2.4.4. Infracciones en materia de Seguridad Social .....	104
2.4.5. Infracciones en materia de empleo y prestaciones por desempleo .....	107

2.4.6. Infracciones en materia de emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros .....	108
2.5. Las infracciones por obstrucción .....	109
3. La prescripción de las infracciones .....	113

### CAPÍTULO 3

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SANCIONES

1. La sanción típica de derecho público: la multa .....	117
1.1. El sistema general de multas .....	118
1.2. El sistema específico de multas en materia de prevención de riesgos laborales .....	119
2. Las llamadas sanciones atípicas .....	121
2.1. Sanciones especiales en materia de prevención de riesgos...	122
2.2. Sanciones especiales en materia de Seguridad Social .....	124
2.3. Sanciones especiales en materia de empleo y prestaciones por desempleo .....	125
2.4. Sanciones a trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones .....	126
3. La aplicación del principio de proporcionalidad: la graduación de la conducta sancionable .....	128
3.1. Los criterios para la graduación de las sanciones .....	128
3.1.1. Criterios generales .....	129
3.1.2. Criterios específicos en materia de prevención de riesgos .....	132
3.1.3. Aplicación de los criterios de graduación .....	134
3.2. Examen especial de la reincidencia .....	135
4. Prescripción de las sanciones .....	138
5. La atribución de la competencia sancionadora .....	138

### CAPÍTULO 4

#### 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 .....	147
1.1. El derecho al procedimiento .....	154
1.2.1. La posibilidad de regulación del procedimiento sancionador por vía reglamentaria .....	156
1.2.2. La exigencia de separación entre el órgano instructor y el resolutor .....	161

1.2. Los derechos del presunto responsable .....	166
1.2.1. El derecho a la presunción de inocencia .....	166
1.2.2. Los derechos de defensa .....	175
A) El derecho a ser informado de la acusación .....	177
B) El derecho a formular alegaciones .....	180
C) Otros derechos básicos .....	182
2. La ordenación jurídico-positiva del procedimiento administrativo sancionador en el orden social .....	184
2.1. El procedimiento sancionador en la LISOS .....	184
2.1.1. La normativa sobre procedimiento sancionador previa a la LISOS .....	185
2.1.2. Los criterios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador de la LISOS .....	187
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 .....	191

### CAPÍTULO 5

#### ACTIVIDADES PREVIAS AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. La actividad inspectora previa al procedimiento sancionador .....	197
1.1. Objeto de la actividad inspectora previa .....	198
1.2. La competencia para el ejercicio de la actividad inspectora previa .....	199
1.3. Formas de iniciación de la actividad inspectora previa .....	204
1.4. Medios para la realización de la actividad inspectora .....	207
2. Las consecuencias de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador .....	213
2.1. Las medidas a adoptar por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Los diferentes tipos de actas .....	213
2.2. Las medidas específicas en materia de prevención de riesgos laborales .....	217
2.3. Requisitos inherentes a las medidas a adoptar por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social .....	221

### CAPÍTULO 6

#### EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. Iniciación de oficio .....	225
2. Las actas de infracción .....	226

2.1. Contenido de las actas de infracción .....	227
2.2. Valor probatorio de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social .....	240
2.3. Actas de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social .....	260
2.4. Actas de infracción con estimación de perjuicios económicos .....	263
3. Las medidas de carácter provisional .....	268
4. Acumulación de infracciones .....	275
5. La instrucción del expediente sancionador .....	276
5.1. La separación entre las fases instructora y resolutora y su encomienda a órganos distintos .....	276
5.2. El posible contenido material de la instrucción .....	281
5.2.1. Notificación del acta de infracción .....	281
5.2.2. Los derechos de defensa: alegaciones, vista y pruebas .....	284
5.2.3. Otras actuaciones del órgano instructor .....	288
5.2.4. La propuesta de resolución .....	291
6. Suspensiones de la tramitación .....	294
6.1. Suspensión del procedimiento sancionador por seguirse causa penal sobre los mismos hechos .....	294
6.2. Suspensión por el procedimiento de oficio .....	295

### CAPÍTULO 7

#### LA FINALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR

1. La fase decisora del procedimiento sancionador. La resolución ...	301
1.1. Las exigencias de motivación y congruencia .....	301
1.2. La posibilidad de practicar nuevas diligencias .....	308
1.3. El contenido de la resolución .....	309
1.4. Notificación de la resolución .....	310
2. La caducidad del procedimiento .....	312

### CAPÍTULO 8

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

1. El sistema de recursos .....	317
1.1. El recurso ordinario .....	318
1.2. La revisión jurisdiccional de la potestad sancionadora en el orden social .....	323
2. La nueva atribución de competencias efectuada por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo .....	326

3. Ejecución de las resoluciones sancionadoras .....	332
4. Recaudación del importe de las sanciones .....	340

### CAPÍTULO 9

#### LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. Las actas de liquidación concurrentes con actas de infracción por los mismos hechos .....	344
2. Procedimiento sancionador por infracciones leves y graves en materia de prestaciones del sistema de Seguridad Social .....	349
3. La suspensión cautelar en el procedimiento de imposición de sanciones por infracciones muy graves en materia de prestaciones del sistema de Seguridad Social .....	356