



**MÁSTER UNIVERSITARIO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ.**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER.**

**EL TRATAMIENTO DE LAS ACTAS DE  
LA INSPECCIÓN DE TRABAJO**

**AUTOR: FRANCISCO JOSÉ PÉREZ FERNÁNDEZ**

**TUTOR: JOSÉ AGUSTÍN RIFÉ FERNÁNDEZ - RAMOS**

**SEPTIEMBRE 2017**

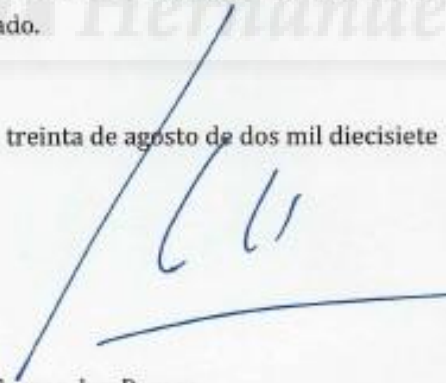


## INFORME DEL DIRECTOR DEL TRABAJO FIN MASTER DEL MASTER UNIVERSITARIO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

D/D<sup>a</sup> JOSE AGUSTIN RIFE Y FERNANDEZ-RAMOS, Tutor/a del Trabajo Fin de Máster, titulado EL TRATAMIENTO DE LAS ACTAS DE LA INSPECCION DE TRABAJO y realizado por el estudiante D./D<sup>a</sup> FRANCISCO JOSE PEREZ FERNANDEZ.

Hace constar que el TFM ha sido realizado bajo mi supervisión y reúne los requisitos para ser evaluado.

Fecha de la autorización: treinta de agosto de dos mil diecisiete

  
Fdo.: José Agustín Rife y Fernández-Ramos  
Tutor TFM

## ÍNDICE

1.- RESUMEN .....	5
2.-INTRODUCCIÓN .....	7
2.1 Origen del Derecho Administrativo.....	7
2.2 INICIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA .....	10
2.3 LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA .....	10
2.4 LEGISLACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO. ....	17
3.- JUSTIFICACIÓN.....	18
4. OBJETIVOS.....	19
4.1 Objetivo general .....	19
4.2 Objetivos específicos .....	19
5. MATERIAL Y MÉTODOS .....	20
5.1 DISEÑO DEL ESTUDIO.....	20
5.2 ESTRATEGIA DE BÚSQUEDA.....	20
5.3 CRITERIOS DE INCLUSIÓN.....	21
5.4 CRITERIOS DE EXCLUSIÓN.....	21
5.5 FORMA DE SELECCIÓN.....	21
5.6. ANÁLISIS DE DATOS .....	21
6. RESULTADOS .....	22
6.1. LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	22
6.1.1 La potestad sancionadora de la administración en la Constitución Española.....	22
6.2. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	24
6.3.- NATURALEZA JURÍDICA, REQUISITOS Y VALOR DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. INFLUENCIA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES .....	35
6.3.1. Las actas de la Inspección de Trabajo como actos administrativos.....	35
6.3.2. Las actas de la Inspección de Trabajo como documentos públicos.....	36
6.3.3 Influencia en la prevención de riesgos laborales de la ITSS .....	37
6.4. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO ..	43
6.4.1. Marco Normativo.....	45
6.4.2. Requisitos Generales .....	47

6.4.3 Requisitos formales y anulabilidad de las actas de la inspección de trabajo .....	49
7. CONCLUSIONES .....	51
8. BIBLIOGRAFÍA .....	52



## **1.- RESUMEN**

**Introducción:** El Derecho Administrativo nace con la Revolución Francesa, por primera vez administrados y administración se rigen bajo una misma norma. La diversidad de temas tratados por la Administración Pública hace que se especialicen órganos de la misma. Uno de esos órganos es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Su acción de inspección se refleja en las actas que levantan los inspectores en las visitas.

**Objetivos:** Comprobar el tratamiento de las actas de la inspección de trabajo como hecho probatorio en los juzgados; determinar si se consideran válidas y ciertas *iuris tantum* las actas levantadas por la inspección de trabajo, Identificar los principios que rigen las actas de la Inspección de Trabajo; analizar los requisitos validantes de las actas de la Inspección de Trabajo

**Material y método:** diseño jurídico descriptivo, a través de una revisión bibliográfica, mediante el análisis e interpretación de las distintas fuentes de conocimiento jurídico.

**Resultados:** Se analizan e interpretan 45 referencias bibliográficas y fuentes de doctrina jurídica, que dan respuesta a los objetivos planteados.

**Conclusiones:** Las actas de la ITSS deben seguir unas normas de ejecución para su validez Las actas presentan la presunción de certeza *iuris tantum*; Las actas de la ITSS levantadas con respeto a los condicionantes formales y de fondo tienen la consideración de actos administrativos y obtienen la presunción de veracidad *iuris tantum*. Los principios que rigen las actas de la ITSS son los establecidos en la normativa aplicable a cualquier acto administrativo.

**Palabras clave:** acta de la inspección de trabajo, sanciones, ley, jurisprudencia, naturaleza jurídica, principios de derecho y legislación

## **ABSTRACT**

Introduction: Administrative Law was born with the French Revolution, for the first time administered and administration are governed by the same rule. The diversity of issues dealt with by the Public Administration makes it specialize in its organs. One of these bodies in the Inspection of Labor and Social Security. Their inspection action is reflected in the minutes that the inspectors raise during visits.

Objectives: To verify the treatment of the minutes of the labor inspection as evidence in the courts; To determine whether the minutes issued by the labor inspection are considered valid and certain iuris tantum, Identify the principles governing the minutes of the Labor Inspection; Analyze the validating requirements of the minutes of the Labor Inspection

Material and method: descriptive legal design, through a bibliographical review, through the analysis and interpretation of the different sources of legal knowledge.

Results: 45 bibliographical references and sources of legal doctrine are analyzed and interpreted, which respond to the stated objectives.

Conclusions: The ITSS minutes must follow some rules of execution for their validity The minutes present the presumption of certainty iuris tantum; The minutes of the ITSS raised with respect to the formal and substantive conditions have the status of administrative acts and obtain the presumption of veracity iuris tantum. The principles that govern the ITSS minutes are those established in the regulations applicable to any administrative act.

Key words: labor inspection, sanctions, law, jurisprudence, legal nature, principles of law and legislation

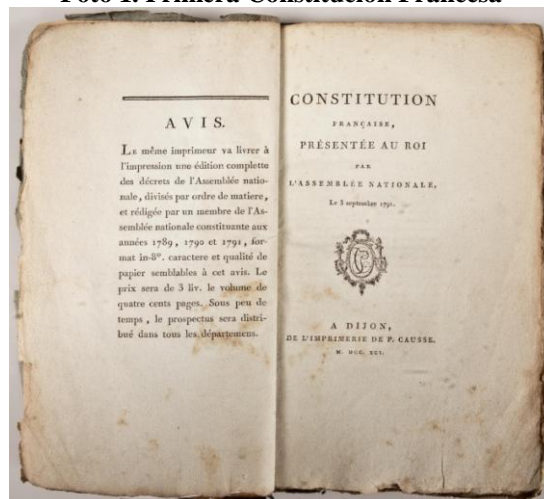
## **2.-INTRODUCCIÓN**

### **2.1 Origen del Derecho Administrativo**

El Derecho Administrativo aparece definido en el diccionario de la Real Academia<sup>(1)</sup> de la Lengua Española como: “*Parte del ordenamiento jurídico que regula las Administraciones públicas, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos*”. Las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, (en adelante ITSS), son actos de derecho administrativo en atención a la definición anterior.

Este Derecho Administrativo es fruto directo de la revolución francesa<sup>(2)</sup>. Tras la revolución de 1789 aparecen nuevos conceptos jurídicos como la obligatoriedad del respeto a las normas jurídicas por parte de todos. Tanto por los gobernados como por los gobernantes<sup>(2,3)</sup>. Aunque no fue un nacimiento directo. En la foto 1, se puede visualizar la primera Constitución francesa en 1789.

**Foto 1. Primera Constitución Francesa**



Al inicio de la nueva república francesa los nuevos gobernantes temen la intromisión de la judicatura en las decisiones que puedan tomar. Anterior a la

revolución, los jueces habían imposibilitado muchas políticas del rey cuando no estaban de acuerdo con las mismas. Estos precedentes provocan el temor en la nueva clase dirigente ante posibles trabas a su acción de gobierno. Por ello, paradójicamente contraviniendo todos los principios de la revolución, prohíben a los jueces que entiendan de cualquier asunto referente con la Administración. Dejando el principio de que todos (administrados y administración) estaban bajo el sometimiento del ordenamiento jurídico en papel mojado <sup>(3)</sup>. Así en la ley 16-24 de agosto <sup>(4)</sup> de 1790 se establece que *“las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la Administración por razón de sus funciones”*.

Esta situación de indefensión en que se encontrarían los administrados y la situación de estar por encima de la ley en que se situaría la Administración, fue en parte atenuada por una invención de estos padres de la patria revolucionaria. Pensaron en que la Administración fuera juez y parte, esto es, un órgano que recibiera las reclamaciones que llegaran y fuera el jefe del ejecutivo quien realizara la resolución de los conflictos. Este órgano se llamó Consejo de Estado, de forma análoga al anterior Consejo del Rey. El Consejo de Estado asesoraría al ejecutivo en materias referidas a la redacción de reglamentos, proyectos de ley y otras normas de carácter legislativo. También sería quien entendiese de todos los conflictos que hubiera con la administración, teniendo un carácter consultivo y asesor. Conocía de las acciones contra el ejecutivo por parte de los administrados y proponía al jefe del ejecutivo las resoluciones. A la par de la creación de los departamentos franceses, como apoyo a los prefectos de los mismos, se crearon los Consejos de Prefectura. Con idénticas funciones que el Consejo de Estado, pero referidos al ámbito geográfico de su propio departamento <sup>(3,5)</sup>.



Pasado el tiempo estos órganos fueron ganando en volumen de trabajo y en potestad decisoria, de tal forma que en 1806 se crea una comisión específica para el contencioso, independiente de la que asesoraba al ejecutivo en materia legislativa.

Progresivamente esta comisión fue ganando en capacidad decisoria real debido a que el jefe del ejecutivo se limitaba a firmar los dictámenes de la misma basándose en la confianza que le reportaba la ecuanimidad y buen juicio de sus integrantes. Esta confianza fue dada por la sociedad francesa de forma paulatina en este proceso debido a la imparcialidad, ganándose prestigio por decisiones innovadoras que fueron muy del agrado de los administrados. Derivando en la ley de 24 de mayo de 1872 (casi un siglo después de la usurpación de las funciones de los jueces por parte del ejecutivo), donde se le da al Consejo de Estado un carácter jurisdiccional, aunque no de carácter general. Para algunos asuntos pasó a ser un órgano de justicia retenida a un órgano de justicia delegada. Ahora no era el jefe del ejecutivo quien resolvía, era el Consejo de Estado en nombre del pueblo de Francia. Se creó el llamado Tribunal del Conflictos quien dirimía en caso de dudas sobre las competencias para entender de los casos que pudieran surgir entre la jurisdicción común y la administrativa <sup>(3,6)</sup>.

De este Tribunal de Conflictos es el famoso Fallo Blanco de 1873, uno de los puntos de inicio del derecho administrativo, en el que se expresa la consagración de forma explícita del principio de la reglamentación específica de la actividad de la administración. Diferentes por tanto de las normas por las que se rigen las relaciones entre particulares. Razón de ser y esencia innata del derecho administrativo. Otra sentencia por la misma época fue el Fallo Cadot de 1889. Donde considerando que si bien el Consejo de Estado tiene limitado su entendimiento a determinados aspectos, era el órgano jurisdiccional específico para entender de los asuntos entre administración y administrados cuando la primera actuaba en dicho papel, lo que trae consigo un concepto de competencia general para el entendimiento de estos procesos <sup>(3,7)</sup>.

## **2.2 INICIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA**

En España, a la sombra de la revolución francesa, aparece un Consejo de Estado creado por la Constitución de Cádiz de 1814. Duró lo que tardó el regresar al trono Fernando VII. Más tarde, en 1845 se crean los Consejos Provinciales, con jurisdicción delegada del rey, de la reina en este caso. Creando así una jurisdicción especial. Al mismo tiempo se creó un Consejo Real que tenía carácter consultivo <sup>(8)</sup>.

Éste es el origen de lo que actualmente conocemos como Derecho Administrativo, aunque hay voces que ponen el origen en el estado absolutista francés debido a la proliferación de normas tendentes a la centralización de la gestión gubernativa. Así de esta forma casi ilegítima aparece un derecho emanado del pueblo obligatorio para la administración. Ya no son normas emanadas del monarca, premiando o fomentando unos administrados frente a otros en base a su discrecionalidad. Las normas se siguen por todos los ciudadanos, sus representantes y sus órganos de gestión y gobierno. Dando garantía jurídica a las relaciones administración-administrado <sup>(2, 3, 8)</sup>.

## **2.3 LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA**

La proliferación de normas por parte del ejecutivo de los más diversos temas hace necesaria una cada vez mayor Administración Pública. Ese crecimiento viene acompañado de la creación de nuevos organismos públicos y de la especialización, delimitándose cada vez más las competencias y ámbitos de actuación de los mismos <sup>(3)</sup>.

Debido a esa proliferación de normas laborales de principios del siglo pasado y finales del anterior nace la Inspección de Trabajo. Se enmarcaba el Instituto de Reformas Sociales, que a su vez dependía del Ministerio de la Gobernación <sup>(9)</sup>.

Explícitamente en el art. 1º del Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1 de marzo de 1906 <sup>(3,10)</sup>, (siendo ministro de la Gobernación, entre otros cargos, Álvaro Figueroa i Torres, ver foto 2), indica que “*Será objeto de inspección el cumplimiento de las leyes siguientes:*

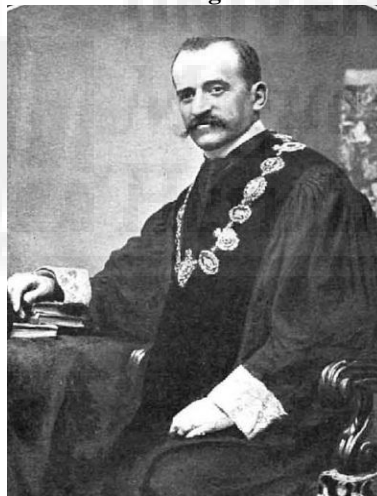
*1.º La ley de Accidentes del trabajo de 30 de Enero de 1900, en lo que hace relación á la previsión de estos accidentes.*

*2.º La ley que regula las condiciones de trabajo de mujeres y niños, de 13 de Marzo de 1900.*

*3.º La ley de descanso en domingo, de 1.º Marzo de 1904.*

*4.º Las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas ó que puedan dictarse en lo sucesivo.”*

Foto 2. Álvaro Figueroa i Torres



Es destacable el cajón de sastre del punto cuarto, ya que el legislador parece prever la proliferación de normas laborales. Es interesante otro punto de este embrión de la actual ITSS, donde hay una especie de normas de incompatibilidades en su art. 13 <sup>(10)</sup> se establece: “*Todas las profesiones son compatibles con este servicio, en el cual estarán obligados:*

*1º A no aceptar otros cargos, á no ser los que ya tengan del Estado al ser nombrados, dedicando toda su actividad al servicio de la Inspección. Aun tratándose del Estado es incompatible su cargo con todos los judiciales ó de policía é inspecciones de cualquier otro género.*

2° A no ejercitar profesión é industria que esté sometida á su inspección, ni dedicarse á negocios comerciales é industriales en relación con lo que han de inspeccionar.

3° A no funcionar como peritos sin autorización del Instituto.

4° A no funcionar como Ingenieros en Empresas fabriles, industriales y comerciales, ni en ninguna de las que estén sometidas á inspección del trabajo.

5° A no tener participación directa en Empresas, fábricas, etc., durante el tiempo que ejerzan su cargo, ni haberla tenido en los dos años que hayan precedido á su nombramiento, no pudiendo tampoco tener padres, hijos, hermanos ó parientes en el mismo grado de afinidad en iguales condiciones.

6° A no desempeñar ningún cargo concejil.

7° A no recomendar la adquisición ni el empleo de patentes que puedan tomar.”

Y también frente a posibles “tentaciones” en su art. 22 “Se prohíbe a los Inspectores aceptar la hospitalidad que les sea ofrecida por los industriales ó comerciantes sujetos á su vigilancia, ni aceptar de éstos regalos de ninguna clase.”

También quiso el legislador dotar de autoridad a los futuros inspectores de trabajo, como se refleja en los artículos 15 y 30<sup>(10)</sup>.

Art. 15: “Los Inspectores se considerarán como funcionarios de carácter administrativo, dependientes, como delegados, del Instituto de Reformas Sociales, con funciones propias determinadas en este Reglamento.”

Art. 30: “Como funcionarios de carácter administrativo, deberán presentarse en las localidades donde residan é inspeccionen al Alcalde y Gobernador civil si lo hubiere, y reclamar de ellos cuantos auxilios necesiten en el , desempeño de su cargo, exhibiendo al efecto el documento que acredita su identidad.”

Y referente al tema “Las actas de la Inspección de trabajo”<sup>(10, 11)</sup>, objetivo de nuestra investigación, hay un capítulo entero (Capítulo V) indicando los requisitos y procedimientos a realizar por los inspectores de trabajo para verificar la inspección. En este capítulo aparece una presunción iuris tantum de las actas levantadas por los inspectores, como se puede observar en el art 63<sup>(10)</sup>: *“No se aplicará la multa cuando la infracción tenga por causa error de hecho, independiente de la voluntad del patrono y su representante, cuando lo hubiere. Este error deberá ser demostrado con pruebas bastantes por él patrono al Inspector que debe apreciarlo.”*

Esto es, frente a lo reflejado en un acta cabe su contradicción pero el onus probandi recae en el inspeccionado.

Tras este cuerpo inspector se creó la Inspección de Emigración (1907) y la Inspección de Seguros Sociales (1921) que pasó a llamarse con posterioridad Inspección de Previsión Social. En 1939 la Inspección de Emigración se integra en la Inspección de Trabajo y se crea el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo. En 1962 la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo incorpora al cuerpo la Inspección técnica de Previsión Social y a los Delegados de Trabajo<sup>(12)</sup>.

La evolución de la Inspección de Trabajo se ha visto muy influenciada por el Derecho Internacional. Teniendo una especial impronta los Convenios Internacionales derivados de<sup>(12, 13)</sup>:

a) Tratado de Versalles, en cuyo marco nació Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 11 de abril de 1919 donde en consonancia a la misma cada estado miembro debería *“organizar un servicio de inspección, en el que participarán las mujeres, a fin de velar por la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”*; y

b) el Convenio nº 81 de la propia OIT, de 1947 (ratificado por España en 1960), en el que se definen los principios generales que rigen la institución en la actualidad; principios que fueron incorporados a nuestro derecho por la Ley 39/1962, de 21 de julio <sup>(14)</sup>, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo de 1962. En dicha ley aparece el nuevo ámbito de actuación de la ITSS en su art. Tercero y expone en el mismo <sup>(14)</sup>: “*la función inspectora comprende los siguientes cometidos:*

### *I. ORDENACIÓN DEL TRABAJO*

*Asesoramiento general, vigilancia e informe de la autoridad competente sobre el cumplimiento de las normas laborales, convenios sindicales colectivos y Reglamentos interiores de empresa, con propuesta de adopción de medidas correctoras y de sanción adecuada en su caso, especialmente en lo que se refiere a las siguientes materias:*

- a) Jornada laboral.*
- b) Retribuciones del trabajador.*
- c) Régimen interior y relaciones humanas de las Empresas.*
- d) Cumplimiento de las Ordenanzas y Reglamentaciones laborales de los distintos sectores, ramas de producción y grupos de actividad económica.*
- e) Seguridad e higiene del trabajo.*
- f) Sistemas de productividad en el trabajo.*
- g) Normas sobre trabajo de mujeres y niños y regulación del aprendizaje.*
- h) Y, en general, normas laborales cuya fiscalización y cumplimiento no estén encomendados por Leyes a otros Cuerpos de funcionarios públicos.*

### *II. SEGURIDAD SOCIAL*

*Inspección, intervención, información técnica y vigilancia sobre aplicación de las disposiciones legales referentes a:*

- a) La organización, actuación y funcionamiento de las Entidades e Instituciones oficiales y particulares que operan en los Seguros Sociales y de accidentes del trabajo de las Mutualidades Laborales, de los Montepíos y demás*

*Entidades de carácter no oficial que actúan en el campo de la previsión social, así como sus Federaciones y Confederaciones de las Cooperativas y sus uniones.*

*b) El cumplimiento por parte de las Empresas y de los trabajadores en lo que les afecte sobre desarrollo de los distintos Seguros Sociales, afiliación, cotización y prestaciones y demás actividades integrantes de la Seguridad Social española.*

*c) La colaboración con las Entidades oficiales y las Empresas privadas que participen en el desarrollo de las prestaciones de Seguridad Social.*

*d) El funcionamiento de las fundaciones laborales.*

*e) El desarrollo de los servicios médicos en las Empresas.*

### **III. MIGRACIONES Y EMPLEO**

*Fiscalización del funcionamiento de organismos y empresas en cuanto al cumplimiento de la legislación vigente en las siguientes materias:*

*a) Colocación, desempleo y encuadramiento profesional de los trabajadores.*

*b) Migraciones interiores y compensación interprovincial de mano de obra.*

*c) Trabajo de los extranjeros en España.*

*d) Condiciones documentales y del transporte de los emigrantes.*

*e) Reclutamiento, salidas y regresos de emigrantes de todas clases.*

*f) Relaciones laborales de los españoles emigrados, con arreglo a la legislación específica vigente.*

*g) Normas generales y especiales relativas a la emigración y repatriación.*

### **IV. ASISTENCIA TÉCNICA**

*a) La Inspección de Trabajo desarrollará una labor de asistencia técnica facilitando información a empresarios y trabajadores y a las entidades y organismos de Seguridad Social, a los efectos de lo dispuesto en el artículo primero.*

*b) Colaborará con la Organización Sindical en la impulsión de la política laboral y especialmente en la promoción de convenios colectivos y en el informe de Reglamentos de Empresas, así como en el ejercicio de la función sindical de asesoramiento a sus encuadrados.*



*c) Velará por el cumplimiento por parte de las Empresas de sus obligaciones legales y reglamentarias respecto de sus Jurados y demás elementos representativos sindicales en las mismas.*

*d) Ejercerá funciones de mediación en conflictos laborales de carácter colectivo, complementando la acción de los organismos sindicales.*

*e) Cumplirá el cometido que en consideración a su competencia técnica le encarguen los Servicios Centrales del Ministerio.*

*f) Elaborará los dictámenes, informes, estadísticas, proyectos y estudios que se le encomienden, así como la redacción de la Memoria anual de actividades desarrolladas por la Inspección de Trabajo, y de la documentación pertinente ante los Organismos internacionales, conforme a lo dispuesto en los Acuerdos o Convenios ratificados por España sobre la materia.*

*g) Colaborará y auxiliará los servicios técnicos competentes de otros Departamentos ministeriales, en tareas de interés mutuo y en atención al mejor servicio nacional para desenvolvimiento de los planes de desarrollo social-económico del país.*

*h) Conservará al día el Registro Nacional de Empresas, formalizado con base en los Censos Laborales, así como el de las Entidades, Instituciones y Organismos sujetos a inspección, a los efectos que la Legislación específica del Ministerio de Trabajo determine.”*

Las competencias en comparación a la primigenia Inspección de Trabajo tienen un crecimiento considerable <sup>(13, 15)</sup>. Esta ley estuvo en vigor hasta la Ley 30/1984 <sup>(16)</sup> de 2 de agosto de Reforma de la Función Pública, donde recibe el nombre de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, estructurándose en dos cuerpos: el Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Gestión de Controladores Laborales.

Esta ley fue derogada por la Ley 47/1997 <sup>(17)</sup>, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, donde por vez primera la ITSS se



ordenaba en torno a un cuerpo legislativo con principios intrínsecos, organismos, personal funcionario específico y medios materiales propios. Esta ley estuvo marcada por la confluencia de competencias en algunas Comunidades Autónomas en función de las competencias otorgadas por el Gobierno de España en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

## **2.4 LEGISLACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO.**

La Ley 47/1997, de 14 de noviembre. Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se derogó por la Ley 23/2015 <sup>(18)</sup> de 21 de julio, Ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que es la que rige en la actualidad <sup>(13)</sup>. Por ello es a ella a la que nos debemos remitir y analizar para poder determinar la efectividad de las actas de la ITSS, junto con RDL 5/2000 de 4 de agosto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS) y el RD 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 y la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como supletoria entendiéndose que las referencias a la Ley 8/1988 son hechas a la LISOS.

### **3.- JUSTIFICACIÓN**

Las actas de la Inspección de Trabajo son la herramienta principal con que cuenta la Administración Pública para el control del cumplimiento de la normativa del llamado orden social, esto es, Infracciones Laborales, Infracciones en materia de Seguridad Social, Infracciones en materia de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros e Infracciones en materia de sociedades cooperativas.

Este carácter de elemento imprescindible para el procedimiento sancionador en caso de incumplimiento de la legislación vigente ha provocado una discusión doctrinal sobre la presunción de certeza de las mismas. El hecho de ser la clave en la fase probatoria del expediente sancionador y, en su caso, del litigio procedimental laboral conlleva una presunción de certeza jurídica en la impugnación de actos administrativos.

Esta peculiaridad y su importancia como elemento sustentador de la sanción dentro del Derecho Administrativo sancionador de trámite ha creado la elección de este tema como interesante para este trabajo. Por ello realizaré un acercamiento a las actas de la ITSS en su vertiente jurídica y a su presunción de certeza en el plano jurisdiccional y jurisprudencial.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1 Objetivo general**

- Comprobar el tratamiento de las actas de la Inspección de Trabajo como hecho probatorio en los juzgados.

### **4.2 Objetivos específicos**

- Determinar si se consideran válidas y ciertas *iuris tantum* las actas levantadas por la Inspección de Trabajo.
- Identificar los principios que rigen las actas de la Inspección de Trabajo
- Analizar los requisitos validantes de las actas de la Inspección de Trabajo.

## **5. MATERIAL Y MÉTODOS**

### **5.1 DISEÑO DEL ESTUDIO**

El presente trabajo analiza el tratamiento de las actas de la Inspección de Trabajo como hecho probatorio en los juzgados, junto

Para conseguir dichos objetivos, se realiza una revisión de la bibliografía disponible sobre las actas de la Inspección de Trabajo, los principios que rigen dichas actas y se procede a su posterior análisis. El tipo de diseño utilizado es un diseño jurídico descriptivo, mediante el análisis de las distintas fuentes de conocimiento jurídico.

### **5.2 ESTRATEGIA DE BÚSQUEDA**

Se realizó una búsqueda bibliográfica, entre marzo y junio de 2017, sin restricción de fecha, en las siguientes bases de datos y páginas web: Iberlex, Gazeta, Westlaw, Poder Judicial, Legislación histórica, Vlex, Eurlex, Teseo, Boletín Oficial del Estado.

Se utilizan las bases de datos anteriormente enumeradas por ser específicas para legislación y jurisprudencia.

Las palabras clave utilizadas en español fueron: actas de la Inspección de Trabajo, derecho administrativo, principios de derecho sancionador, Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, principio iuris tantum, historia derecho administrativo,

jurisprudencia en actas de trabajo, criterios de la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social.

### **5.3 CRITERIOS DE INCLUSIÓN**

- Fuentes de conocimiento jurídico, leyes y estudios procedentes de bases de datos online y soporte físico, que dieron respuesta a los objetivos planteados.

### **5.4 CRITERIOS DE EXCLUSIÓN**

- Se excluyeron aquellos estudios y fuentes de conocimiento jurídico que no eran relevantes para los objetivos de nuestra revisión.

### **5.5 FORMA DE SELECCIÓN**

- Se localizaron 73 estudios, pero se han excluido 28 que no respondían a los objetivos de nuestra investigación.

### **5.6. ANÁLISIS DE DATOS**

- Se utiliza Word y Excel para la recogida y tratamiento de los datos de los estudios incluidos.

## **6. RESULTADOS**

Tras la lectura y análisis de la bibliografía seleccionada, obtenemos los siguientes resultados que dan respuesta a los objetivos planteados.

### **6.1. LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

#### **6.1.1 La potestad sancionadora de la administración en la Constitución Española**

La Constitución Española <sup>(19)</sup>, (en adelante CE), establece en su art. 9 que:

*“1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*

*2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

*3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”*

Este artículo establece el principio del sometimiento de todos a la ley tanto administrados como Administración. También aparecen los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica. Así pues todos los elementos de la sociedad española debemos seguir la normativa jurídica siendo poseedores de derechos y obligaciones en base al ordenamiento jurídico.

En el art. 25 de la CE <sup>(19)</sup>, se expone que:

*“1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*

*2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.*

*3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.”*

En un primer análisis podemos ver un principio de garantía jurídica, esto es, no es posible sancionar a nadie sin que medie una norma que indique que el hecho es punible. Por otro lado, vemos la imposibilidad de penas de privación de libertad en base a acciones contra legem en el ámbito de la administración civil. En el caso que nos ocupa esto supone, en estrictus sensu, que no se podrá poner penas de privación de libertad en base a infracciones administrativas que no conlleven responsabilidad penal. Pero a sensu contrario, lo que nos aporta este artículo es el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Así pues, el ius punendi de la Administración Pública Española, se circunscribe a sanciones exentas de limitaciones

de libertad. La Administración tiene una legitimación sancionadora tendente a mantener el orden jurídico existente de forma represiva. Ya que su finalidad no es la “*reeducción y reinserción social*”<sup>(19)</sup>.

En artículo 103 de la CE, junto con los dos anteriores se enmarca el principio de legalidad de la Administración Pública. De esta manera, el artículo 103 establece que<sup>(19)</sup>:

*“1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

*2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.*

*3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”*

Supone, por tanto, que es el cuerpo legislativo del Ordenamiento Jurídico el que establece lo que la Administración Pública puede realizar. Esto es, si no está previsto y tipificado en la legislación, no lo puede hacer. Resulta curioso el tratamiento tan coercitivo de la posibilidad de actuación de la Administración Pública frente a la capacidad de actuación de cualquier administrado. Este último puede hacer todo, salvo lo que esté específicamente prohibido.

## **6.2. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

El Derecho Administrativo Sancionador tiene una serie de principios que se han ido asentando en el Ordenamiento Jurídico, siendo la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>(20)</sup>, (en adelante, LRJPAC) la primera norma



donde el legislador los plasmó. En su Título IX, Capítulo I quedan recogidos los siguientes principios <sup>(20)</sup>:

**A) Principio de legalidad**

“Artículo 127 <sup>(20)</sup>

*La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*1. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.*

*2. Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.”*

La existencia de este principio de legalidad en el procedimiento sancionador por parte de la Administración Pública da al administrado la seguridad jurídica al exigir una *lex certa, lex scripta y lex praevia*, eliminando la posibilidad de arbitrariedades por parte de la Administración Pública.

En referencia al tema que nos ocupa, las actas de la ITSS, reguladas en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social <sup>(21)</sup>, (en adelante, LISOS) cumplen con este principio en su doble vertiente. Por un lado, la exigencia formal está cubierta por el rango de ley de la LISOS. El aspecto material es solucionado mediante la tipificación de las conductas objetos de sanción, distinguiéndose hasta tres grados de incumplimientos (leve, grave y muy grave) y aparejados a los mismos otros tres grados homólogos de sanciones.

Además de estos argumentos, podemos ver en la LISOS <sup>(21)</sup> las formalidades que deben presentar las actas de la ITSS en su artículo 53.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto al aspecto material del principio de legalidad, aludiendo por todas a la Sentencia 149/1991 de 4 de julio <sup>(22)</sup>, en cuanto que supone la exigencia de que la conducta cometida por el sujeto responsable esté expresamente determinada como infracción administrativa por una norma de rango legal como infracción leve, grave, o muy grave, y la determinación de la sanción que corresponda a cada tipo de infracción, aunque la exigencia del principio de legalidad material en el ámbito administrativo es menos estricta que en el ámbito penal, pues permite que el reglamento entre a desarrollar previsiones legales sobre potestad sancionadora aunque quedándole vedadas la tipificación y definición de las infracciones y las sanciones a imponer.

#### **B) Principio de irretroactividad**

*“Artículo 128 <sup>(20)</sup>*

*1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.*

*2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”.*

Conectado con el principio de tipicidad, el legislador ha explicitado la seguridad jurídica y la protección dentro del procedimiento sancionador de la Administración Pública prevista en el art. 9.3 de la CE <sup>(19)</sup>.

#### **C) Principio de tipicidad**

*“Artículo 129 <sup>(20)</sup>*

*1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de*

lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.”

La tipicidad la atribuye el legislador al ámbito de norma con rango de ley en un principio. Delimitando escrupulosamente la sancionabilidad de las conductas a los supuestos reflejados en la ley. Aunque el legislador aprovecha el marco de la ley para atribuir a los reglamentos desarrolladores de la misma la posibilidad de precisar y delimitar las conductas sancionables y su correspondiente sanción.

Así, si no está especificado en la ley, no es sancionable. De hecho, el legislador prohíbe taxativamente la analogía de casos para su sanción.

#### **D) Principio de Responsabilidad**

“Artículo 130<sup>(20)</sup>

1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano

*competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.*

*3. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.”*

Este principio, supone traer al derecho administrativo sancionador el principio de culpabilidad de derecho penal que hace referencia y da trascendencia al elemento subjetivo de la infracción. Elimina, por tanto, el principio de responsabilidad objetiva, exigiendo un elemento subjetivo para responsabilidades de tipo punitivo. Esta interpretación doctrinal tiene su inicio en la Sentencia 76/1990 de 26 de abril del Tribunal Constitucional <sup>(23)</sup>.

De este modo el art. 1.1 de la LISOS <sup>(21)</sup> hace referencia explícita a “*sujetos responsables.*” Y reiterada es sabida la doctrina jurídica del Tribunal Constitucional contraria a uso del criterio de imputación objetiva dentro del Derecho Administrativo sancionador <sup>(24)</sup>. Criterio análogo sigue la jurisprudencia del Tribunal Supremo entendiendo inferido el principio de culpabilidad del principio de legalidad.

### **E) Principio de proporcionalidad**

*“Artículo 131<sup>(20)</sup>*

*1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.*

2. *El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.*

3. *En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:*

a) *La existencia de intencionalidad o reiteración.*

b) *La naturaleza de los perjuicios causados.*

c) *La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. “*

Este artículo repite la prohibición constitucional de sancionar con penas privativas de libertad dentro del ámbito del Derecho Administrativo sancionador. En base a esto, se considera desproporcionada, por exceso, una condena de privación de libertad. En otro orden, esta proporcionalidad exigida a las penas del Derecho Administrativo sancionador establece que las sanciones sean lo suficientemente gravosas para que sean efectivas. La finalidad represiva y disuasoria de las penas pecuniarias se nutre de este principio. La pena ha de ser de tal cuantía que “*no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*”<sup>(20)</sup> y además tendrán una graduación proporcional en base a criterios agravantes de estas sanciones a fin de reprochar la infracción cometida.

El art 39 de la LISOS<sup>(21)</sup>, recoge los criterios en atención a los que se graduarán las sanciones que puedan agravar o atenuar la valoración de la infracción cometida, que son la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, el fraude o connivencia, el incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección, la cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores o de

beneficiarios afectados en su caso, así como el perjuicio causado y cantidad defraudada.

Y el art. 41 de la LISOS<sup>(21)</sup> se refiere a la apreciación de reincidencia, criterio para la agravación de sanciones, que tiene su origen en el Derecho Penal y que se fundamenta en el mayor reproche social contra el infractor que persiste en conductas calificadas como vulneración de las normas, esta institución también está regulada en el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante, RISOS)<sup>(25)</sup>.

#### **F) Principio de prescripción**

*“Artículo 132<sup>(20)</sup>*

*1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.*

*2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.”*

Está conectado con el principio de garantía jurídica. Aquí el legislador establece unos plazos en los que considera suficiente para el ejercicio de la acción sancionadora de la Administración Pública.

#### **G) Principio de Non bis in ídem:**

*“Artículo 133<sup>(20)</sup> (Concurrencia de sanciones)*

*No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.”*

Este principio supone la prohibición de sancionar dos veces una misma conducta que constituya una infracción administrativa y un ilícito penal. Se requiere para que tenga total operatividad la existencia de triple identidad de sujeto, objeto y causa. Su consecuencia es, que iniciado un procedimiento administrativo sancionador, si se incoan diligencias penales por los mismos hechos, el procedimiento administrativo quedará en suspenso hasta la resolución del proceso penal, ello precisamente para evitar el bis in ídem <sup>(26)</sup>.

#### **H) Principio de presunción de inocencia**

*“Artículo 137 <sup>(20)</sup>. Presunción de inocencia.*

*1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.*

*2. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.*

*3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.*

*4. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable”.*



También establecido en el art. 24.2 de la CE <sup>(19)</sup> como derecho fundamental tiene su aplicación total en el Derecho Administrativo sancionador. Según este principio la culpabilidad ha de ser demostrada, mediante un procedimiento basado en una norma legal donde se pueda dirimir la responsabilidad o no del imputado. El procedimiento sancionador debe tener una serie de principios rectores a fin de garantizar la efectiva tutela de este principio. Estos principios vienen recogidos en el Título IX, Capítulo II de la LRJPAC <sup>(20)</sup>:

*“Artículo 134 <sup>(20)</sup>. Garantía de procedimiento.*

*1. El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido.*

*2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.*

*3. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.”*

Estas garantías procedimentales buscan salvaguardar los intereses de los administrados frente a la actuación de la Administración Pública en su acción sancionadora. Así podemos observar a sensu contrario la prohibición de realizar procedimientos *ad hoc*, estableciendo procedimientos regulados y universales para la actividad sancionadora de la Administración Pública.

En el segundo párrafo aparece la prohibición de ser juez y parte de un mismo órgano administrativo, en aras de la independencia y contra las posibles arbitrariedades que pudieran acaecer en el proceso, dando por tanto una resolución injusta.

El tercer párrafo hace una prohibición absoluta, sin posibilidad de excepción alguna de imposición de sanción sin la tramitación del expediente.

*“Artículo 135 <sup>(20)</sup>. Derechos del presunto responsable.*

*Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos:*



*A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*

*A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.*

*Los demás derechos reconocidos por el artículo 35 de esta Ley”.*

La instrucción del expediente con las garantías legales permite al sancionado tener pleno conocimiento de los hechos por los que se le imputa responsabilidad y le permite la contradicción articulando medios de defensa en relación a los hechos y circunstancias en que se funde su responsabilidad

*“Artículo 136<sup>(20)</sup>. Medidas de carácter provisional.*

*Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.*

*Artículo 138<sup>(20)</sup>. Resolución.*

*1. La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.*

*2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”.*

Por ello, el valor probatorio que se da a las actuaciones inspectoras tiene carácter excepcional y se configura como una presunción de veracidad que admite prueba en contrario, preservando así la presunción de inocencia [...“la presunción de inocencia... garantiza el derecho a no sufrir pena o sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente puede

*fundamentar un juicio razonable de culpabilidad”...]*<sup>(27)</sup> del sancionado. Siendo este un tema controvertido, el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto, declarando la compatibilidad de ambas presunciones, aunque condicionando la presunción de certeza de las actas de infracción al cumplimiento de una serie de requisitos que se pueden resumir en que, las actas de infracción son documentos probatorios de eficacia condicionada.

El acta ha de probar los hechos y la presunción de certeza sólo alcanza a éstos, la veracidad de los hechos del acta es una *presunción iuris tantum*, dicha presunción no quiebra el derecho de presunción de inocencia en la medida que aquella cede por su insuficiencia o por pruebas suficientes de contrario y en el ámbito jurisdiccional, las actas son medios de prueba sin prevalencia especial<sup>(28)</sup>.

En este sentido hay una amplia jurisprudencia del Tribunal Supremo, en adelante TS, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 29 de junio de 1998, recurso 4717/1992 y 27 de abril de 1998); sentencias del TS de 5 de diciembre de 1997, 16 de enero de 1998, 6 de marzo de 1998, 8 de junio de 1998 y 5 de diciembre de 1998) donde se delimita por parte del alto tribunal el alcance de esta presunción *iuris tantum*. Muy importante es la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección Cuarta del TS de 22 de octubre de 2001, donde se resume de forma magistral esta doctrina. En ella establece que el acta en sí no tiene una prevalencia a efecto de prueba en vía judicial frente a los demás medios de prueba que en Derecho son admitidos. Las actas de la ITSS contienen una relación de hechos, hechos constatados por funcionarios que actúan bajo los principios de imparcialidad y especialización. Quedan fuera de las actas de la ITSS los juicios de valor por parte de estos funcionarios y por supuesto cualquier tipo de apreciación jurídica. (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1980). Esta misma línea argumental es seguida hasta la actualidad por el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) sentencia núm. 2644/2016 de 15 diciembre, recurso núm. 659/2015.<sup>(29)</sup>

### **6.3.- NATURALEZA JURÍDICA, REQUISITOS Y VALOR DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. INFLUENCIA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

En el análisis de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en un primer acercamiento podemos detectar una doble naturaleza de las mismas. Por un lado la palabra “acta” proviene del plural de la palabra latina “actum” que significa “acto”. Esto en principio, nos indica que el acta es algo referido a una serie de actos. Así sus dos primeras acepciones del diccionario son:

1. Relación escrita de lo sucedido, tratado o acordado en una junta.
2. Certificación, testimonio, asiento o constancia oficial de un hecho.

De estas dos acepciones, tomaremos la segunda debido a que las actas de la ITSS están levantadas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones inspectoras. Esto les confiere una doble naturaleza. Por un lado son un documento público emitido por la ITSS a través de un funcionario y por otro son un acto administrativo de carácter sancionador. Esta dualidad de naturalezas en un mismo documento hace necesario analizarlas por separado y de forma individualizada ambos aspectos de las mismas. Con ello intentaremos encontrar los elementos determinantes que afectan a la presunción de veracidad.

#### **6.3.1. Las actas de la Inspección de Trabajo como actos administrativos**

Según Eduardo García de Enterría<sup>(30)</sup>, las actas de Inspección de Trabajo es “*Todo acto jurídico dictado por la administración y sometido al Derecho Administrativo*”.

Actualmente el concepto de acto administrativo es definido por el profesor Ramón Parada Vázquez<sup>(31)</sup> como: “*Resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas y mediante el que se impone su voluntad sobre*

*derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados bajo el control de la jurisdicción contencioso administrativa*". Siendo ésta la referencia más técnica de lo que es el acto administrativo.

Si atendemos a la clasificación que de los actos administrativos hace Fernando Garrido Falla <sup>(32)</sup>, el Acta de la ITSS se caracterizaría como un "*Acto concreto, impugnabile, reglado y de trámite*".

Hay que comentar que si bien se consideran actos de Derecho Administrativo, los litigios serán entendidos por la Jurisdicción Social.

### **6.3.2. Las actas de la Inspección de Trabajo como documentos públicos**

El artículo 1.216 del Código Civil <sup>(33)</sup>, (en adelante, CC) establece que "*Son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley*" y el artículo 1.218 del CC <sup>(32)</sup> "*Los documentos públicos hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste*".

Luego es esta naturaleza de documento público la que le imprime un carácter de fiel reflejo de la realidad y por ende le confiere valor probatorio al acta de la ITSS. Este carácter de documento público debe ir unido a la naturaleza de acto administrativo, debido a la exigencia para la validez del propio acto, siendo necesario el cumplimiento de las solemnidades recogidas en el Derecho Administrativo para el documento público.

En este sentido el art. 46.4 de la LRJAPAC <sup>(20)</sup> establece la consideración de documento público administrativo los emitidos por los órganos de la Administración Pública de forma válida.

También podemos ver que en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social <sup>(34)</sup> (en adelante, LRJS), en su art. 151.8 se establece que "*El mismo valor probatorio tendrán los hechos constatados por los funcionarios a los que*

*se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes”.*

En la misma dirección el artículo 317.5 Ley de Enjuiciamiento Civil <sup>(35)</sup> (en adelante, LEC) considera documentos públicos los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones, aludiendo expresamente el artículo 299.1.2 de la LEC <sup>(35)</sup> a los documentos públicos como medio de prueba admitido.

En cuanto al valor probatorio de las actas de la ITSS, para la acreditación y constatación de los hechos que ejercen la infracción de la norma, éste de forma automática y directa emana de su emisión. No es necesaria ratificación alguna posterior. Así mismo, se considera por la jurisprudencia, que no es preceptivo la materialización en documento público original del expediente sancionador, considerando que la copia autenticada tiene la misma impronta probatoria <sup>(36)</sup>.

Si bien refiriéndose a las actas de la Inspección Tributaria, se han reconocido éstas como documentos públicos con total capacidad de sus efectos probatorios previstos en el CC y LEC, en la sentencia del TC 76/1990 <sup>(23)</sup>, de 26 de abril. Lo que por analogía de la actuaciones en sí, aunque de diferente ámbito competencial, también podría considerarse de las actas de la ITSS.

### **6.3.3 Influencia en la prevención de riesgos laborales de la ITSS**

La ITSS tiene asignadas de forma legal una serie de funciones referentes a la observancia de las normas de PRL y la promoción de la cultura preventiva en el ámbito del mundo del trabajo. En la L 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales <sup>(41)</sup> ya vienen reflejadas algunas de estas atribuciones. En concreto en su art. 9.

*“Artículo 9. Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*1. Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.*

*En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:*

*a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VII de la presente Ley.*

*b) Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada.*

*c) Elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*

*d) Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurran dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales.*

*e) Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en la presente Ley.*

*f) Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.*

*2. Las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, en el ámbito de la Administración General del Estado serán prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*

*Estas Administraciones públicas elaborarán y coordinarán planes de actuación, en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, especialmente las de mediano y pequeño tamaño y las de sectores de actividad con mayor nivel de riesgo o de siniestralidad, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica.*

*En el ejercicio de tales cometidos, los funcionarios públicos de las citadas Administraciones que ejerzan labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales a que se refiere el párrafo anterior, podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con el alcance señalado en el apartado 3 de este artículo y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el artículo 43 de esta ley, todo ello en la forma que se determine reglamentariamente.*

*Las referidas actuaciones comprobatorias se programarán por la respectiva Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su integración en el plan de acción en Seguridad y Salud Laboral de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*3. Cuando de las actuaciones de comprobación a que se refiere el apartado anterior, se deduzca la existencia de infracción, y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recogerán los hechos*



*comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera.*

*A estos efectos, los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*4. Las actuaciones previstas en los dos apartados anteriores, estarán sujetas a los plazos establecidos en el artículo 14, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.”*

En este artículo no sólo se habla de una acción inspectora y con fines sancionadores, sino que habilita a la ITSS para la realización de cultura de prevención de forma eficaz. Establece que además de vigilar por el cumplimiento de las normas específicas de PRL, tenga una labor de asesoramiento e información para las empresas, trabajadores y otros agentes sociales. La labor de fomento de la cultura de la prevención se amplía con su designación como órgano informador de la autoridad judicial, cuando así sea requerida por esta y la realización de estudios y estadísticas referentes a la siniestralidad laboral.

Estas atribuciones se ven recogidas, de forma más explícita en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>(18)</sup>. En la que ya aparece una referencia en su exposición de motivos, en su punto II “...al derecho a la seguridad y salud en el trabajo y a la garantía y pervivencia de un régimen público de Seguridad Social...” y “..., la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe potenciar su función mediadora, dirigida a la evitación e integración de los conflictos laborales, y la de información y asistencia técnica a empresas y trabajadores, lo que reforzará su configuración como un servicio público armonizador de las relaciones laborales...”



Ya en su articulado vemos de forma más concreta los artículos referentes a las funciones de la ITSS. En su Título II, “*Funcionamiento del Sistema*”, y dentro del Capítulo I “*De las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*” nos encontramos los siguientes artículos:

*“Artículo 12. De la función inspectora.*

*La función inspectora, que será desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en su integridad, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en los términos establecidos en esta ley, comprende los siguientes cometidos:*

*1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:...”*

*“...b) Prevención de riesgos laborales.*

*1.º Normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.*

*2.º Ejercicio de las funciones de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales...”*

*“...2. De asistencia técnica.*

*a) Dar información y asistencia técnica a las empresas con ocasión del ejercicio de la función inspectora, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social.*

*b) Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, en los términos del*

*artículo 20.4; e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras....”*

*“Artículo 13. Facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias...”*

*“...c) Examinar en el centro o lugar de trabajo todo tipo de documentación con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social, tales como: libros, registros, incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad; documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, justificantes del abono de cuotas o prestaciones de Seguridad Social; documentos justificativos de retribuciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección. El inspector está facultado para requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas correspondientes.*

*d) Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante y obtener copias y extractos de los documentos a que se refiere el apartado 3.c)...”*

*“Artículo 14. Funciones de los Subinspectores Laborales...”*

*“...2. A los Subinspectores Laborales, pertenecientes a la Escala de Empleo y Seguridad Social, les corresponderá actuar en las siguientes materias, en los términos que se establezcan reglamentariamente:...”*

*“...g) El asesoramiento a los empresarios y trabajadores en orden al cumplimiento de sus obligaciones, con ocasión del ejercicio de su función inspectora...”*

“...3. A los Subinspectores Laborales, pertenecientes a la Escala de Seguridad y Salud Laboral, les corresponderá actuar en las siguientes materias, en los términos que se establezcan reglamentariamente:

a) La comprobación del cumplimiento y control de la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en los aspectos que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo.

b) La vigilancia del cumplimiento de la normativa jurídico-técnica con incidencia en materia de prevención de riesgos laborales.

c) Programas de actuación preventiva de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social derivados del análisis de la siniestralidad laboral.

d) La información y asesoramiento a empresarios y trabajadores, con ocasión del ejercicio de su función inspectora, sobre la forma más efectiva de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales...”

El legislador les otorga una serie de competencias en materia de PRL que hacen de la ITSS el principal elemento en la difusión de la cultura de la prevención en el ámbito del trabajo. Su labor no consiste sólo en la vigilancia y sanción de acciones y omisiones contra legem de los agentes sociales, también entre sus competencias están las de asesorar, realizar estudios, estadísticas, ser los peritos en la realización de los pertinentes informes en caso de accidente muy grave, grave y algunos leves en base a sus características especiales.

#### **6.4. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**

Teniendo las actas de la ITSS la consideración de actos administrativos, deben cumplir una serie de requisitos a fin de no comprometer su efectividad y existencia de tales actos. Es necesario que los actos administrativos no presenten vicios provocantes

de nulidad o anulabilidad. Ya que la aparición de estos incumplimientos comprometería la presunción de veracidad en el relato de hechos y circunstancias observadas por el funcionario e incluso la propia existencia del acta como un acto administrativo concreto.

La presunción de certeza de las actas de la ITSS es debida a la condición de las mismas de documentos públicos, como ya ha quedado expuesto. Y aunque estén reguladas por normas de Derecho Administrativo, tienen su origen, las exigencias de formalidades específicas, en el art. 1216 del CC <sup>(32)</sup>: *“Son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley.”*

Por tanto, deben tener una materialización formal y reglada y además deben ser levantadas por un *“empleado público competente”*, esto es, sólo los empleados públicos con competencias para elaborar un acta de la ITSS pueden hacerla.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <sup>(36)</sup>, en su art. 34.1 expresa que *“Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.”*

En la LISOS <sup>(21)</sup>, aparece en su art. 53. 2 :” *Los hechos constatados por los referidos funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.”*

Por último, tenemos el art. 23 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social <sup>(18)</sup>.

*“Artículo 23. Presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras.*

*Los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados.*

*El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables.*

*No se verá afectada la presunción de certeza a que se refieren los párrafos anteriores por la sustitución del funcionario o funcionarios durante el periodo de la actuación inspectora, si bien se deberá comunicar en tiempo y forma a los interesados dicha sustitución antes de la finalización de aquella, en los términos que se establezcan reglamentariamente.”*

Con lo que podemos afirmar, sin duda alguna, de la existencia de una presunción iuris tantum de las actas de la ITSS.

#### **6.4.1. Marco Normativo**

El marco normativo de las actas de la ITSS reside en un compendio de normativas de Derecho Administrativo y Derecho del Trabajo. Entre ellas destacan:

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<sup>(36)</sup>.

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<sup>(21)</sup>.

Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado <sup>[38]</sup>

Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado <sup>[40]</sup>

Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social <sup>(18)</sup>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <sup>(36)</sup>.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales <sup>(41)</sup>

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores <sup>(42)</sup>

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social <sup>(43)</sup>.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical <sup>(44)</sup>.

También son a tener en cuenta:

Resoluciones de 11 de abril de 2006 <sup>(45)</sup> y 25 de noviembre de 2008 <sup>(46)</sup>, sobre Libro de Visitas de la ITSS.

Resolución de 10 de noviembre de 2004, por la que se aprueban los modelos de actas y propuestas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social practicadas por la ITSS <sup>[47]</sup>

#### **6.4.2. Requisitos Generales**

La acción inspectora de la ITSS debe observar una serie de requisitos reflejados en el Título II, Capítulo I y Capítulo II de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social <sup>(18)</sup>, (en adelante LOSITSS) <sup>(18)</sup>:

El primer requisito es la necesidad de ser funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social miembro del cuerpo de o por funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales. Éstos últimos en los términos establecidos en la LOSITSS.

Un segundo requisito es la competencia asignada a los temas a inspeccionar por la ITSS, estos cometidos están detallados en el art. 12.1; 12.2 y 12.3 de la LOSITSS <sup>(18)</sup>

Otro requisito es la plasmación en un acta de las visitas realizadas por los funcionarios de la ITSS. Aparecen las actas de liquidación, las de infracción y las de infracción por obstrucción en el art. 22.5 y art. 22.6 de la LOSITSS <sup>(20)</sup>.

En la LISOS <sup>(21)</sup>, en su art. 53 nos indica los contenidos que deben llevar las actas de la ITSS.

*“Artículo 53. Contenido de las actas y de los documentos iniciadores del expediente.*

*1. Las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, reflejarán:*

a) *Los hechos constatados por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social o Subinspector de Empleo y Seguridad Social actuante, que motivaron el acta, destacando los relevantes a efectos de la determinación y tipificación de la infracción y de la graduación de la sanción.*

b) *La infracción que se impute, con expresión del precepto vulnerado.*

c) *La calificación de la infracción, en su caso la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación.*

d) *En los supuestos en que exista posible responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.*

2. *Los hechos constatados por los referidos funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.*

*El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los supuestos concretos a que se refiere la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, consecuentes a comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables.*

3. *Las actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social y las actas de infracción en dicha materia, cuando se refieran a los mismos hechos, se practicarán simultáneamente por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y se tramitarán conforme al procedimiento establecido en la correspondiente normativa.*

4. *En los documentos de inicio de expedientes sancionadores por las entidades gestoras o servicios correspondientes de las Comunidades Autónomas, se*



*comunicarán a los interesados los hechos u omisiones que se les imputen, la infracción presuntamente cometida, su calificación y la sanción propuesta, con expresión del plazo para que puedan formular alegaciones.*

*5. Cuando el acta de infracción se practique como consecuencia de informe emitido por los funcionarios técnicos a que se refiere el artículo 9.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se incorporará a su texto el relato de hechos del correspondiente informe así como los demás datos relevantes de éste, con el carácter señalado en el artículo 9.3 de la citada ley.*

*La Inspección de Trabajo y Seguridad Social recabará de los funcionarios públicos referidos la subsanación de sus informes cuando considere que el relato de hechos contenido es insuficiente a efectos sancionadores, procediendo a su archivo si no se subsanase en término de 15 días y sin perjuicio de nuevas comprobaciones.”*

#### **6.4.3 Requisitos formales y anulabilidad de las actas de la inspección de trabajo**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <sup>(36)</sup> establece en su Título III, Capítulo III, arts. 47 – 52 las causas de nulidad, de anulabilidad y de su subsanación de los actos administrativos.

En otro orden, en el Real Decreto 928/1998 <sup>(36)</sup>, en sus arts. 15, 16, 32, y 40 tenemos los requisitos que debe tener las actas para que puedan gozar de la categoría de actos administrativos. La falta de cualquier formalismo en la confección de las actas de la ITSS puede provocar la pérdida de la presunción de certeza y por otro lado incide en desvirtuar el acta como acto administrativo.

Al igual que en la LISOS <sup>(21)</sup> las infracciones están graduadas, también la aparición de defectos en la realización de las actas de la ITSS, o la inexistencia de datos necesarios para su efectiva cumplimentación, en función de su naturaleza pueden provocar o no la nulidad del acta de la ITSS.

En un primer vistazo podríamos determinar si el defecto es subsanable o si es determinante de una nulidad de pleno derecho, como los supuestos recogidos en el art. 47 de la Ley 39/2015<sup>(37)</sup>.

El legislador pretende evitar la nulidad de actos en base a defectos de forma o asociados a otros considerados nulos pero con independencia de aquellos. Así el defecto de forma puede ser causa de anulabilidad cuando sea invalidante para alcanzar el fin del acto administrativo o produzca indefensión a los interesados.

Tampoco considera la legislación invalidante el vicio de una parte no imprescindible de un acto administrativo, ya que se anularía esa parte, siguiendo su vida el resto del acto administrativo que no tuviera tara.

También aparece la oportunidad de subsanar los vicios o defectos de forma que puedan presentar los actos administrativos mediante la convalidación, lo que regeneraría por así decirlo al acto administrativo volviendo a ser totalmente válido.

Así, respecto a la falta de la firma correspondiente en las actas de la ITSS, la supervisión y firma de un superior jerárquico dota al acto de validez mediante la figura de la convalidación.

En cuanto a los requisitos formales que se establecen en el Real Decreto 928/1998<sup>(36)</sup>, para las actas, son subsanables fácilmente. En estas actas, sería causa de nulidad, por ejemplo la falta del relato de hechos relevantes donde se han basado para efectuar la propuesta de sanción. Ya que el presunto infractor se ve imposibilitado para poder presentar alegaciones a unos hechos desconocidos. Provocando de este modo al presunto infractor una situación de indefensión.

## **7. CONCLUSIONES**

Tras el análisis de las actas de la ITSS, su casuística y naturaleza jurídica podemos determinar que:

1º Las actas de la ITSS tienen validez de veracidad en todos los ámbitos de la vida, siendo aceptadas plenamente como prueba en los litigios judiciales.

2º Las actas de la ITSS levantadas con respeto a los condicionantes formales y de fondo tienen la consideración de actos administrativos y obtienen la presunción de veracidad iuris tantum

3º Los principios que rigen las actas de la ITSS son los establecidos en la normativa aplicable a cualquier acto administrativo, entre los que podemos destacar el de presunción de inocencia, non bis in ídem, tipicidad, y legalidad.

4º Se han analizado los elementos y circunstancias invalidantes de las actas de la ITSS, por lo que con la ausencia de éstos, las actas evitan la actuación de las figuras de la nulidad y la anulabilidad.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

- [1] [www.rae.es](http://www.rae.es) [Internet]. España; 2017 [Citado 24 de Mayo de 2017]. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=CGv2o6x>
- [2] Parada R. Concepto y fuentes del derecho administrativo [Internet]. 2ª Edición. Madrid. Marcial Pons; 2012. [Citado 21 de Mayo de 2017]. Disponible en: <http://www.marcialpons.es/static/pdf/9788497689991.pdf>
- [3] Rodríguez L. La explicación histórica del derecho administrativo. [Internet]. México. Unam; 2006. [Citado 25 de Mayo de 2017]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>
- [4] Aina N. La jurisdicción contencioso administrativa en el contexto de los Estados democráticos. [Internet]. México. Unam; 2013. [Citado 2 de Junio de 2017]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/4.pdf>
- [5] García E. Contencioso administrativo objetivo y contencioso administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista. *Revista de Administración Pública*. [Internet]. 2000 [Citado 1 de Junio de 2017]; 152: 93-105. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17493.pdf>
- [6] Deuxième centenaire du Conseil d'État. La jurisdicción administrativa en derecho comparado. Francia. 2001.
- [7] Errejón I. La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo. [Tesis doctoral]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; 2011.
- [8] Rodríguez-Arana J. Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. 1ª Edición. Sevilla: Global Law Press- Editorial Derecho Global e INAP, 2015.

- 
- [9] Pons J, Silvestre J. Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad. 1ª Edición. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.
- [10] Reglamento regulador para el servicio de inspección de trabajo por el Real Decreto de 1 de Marzo de 1906. [Internet] [Citado 12 de Junio de 2017] Disponible en: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1906/063/A00868-00870.pdf>
- [11] Espunny MJ. Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006). 1ª Edición. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2006.
- [12] Vademecum. La Inspección de Trabajo. Cien años de historia. 1ª Edición. Barcelona; MC Mutual, 2006.
- [13] Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2006.
- [14] Ley 39/1962, de 21 de Julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo (Boletín Oficial del Estado, número 175, de 23-07-1962)
- [15] Minondo J. Fundamentos de la inspección de trabajo y seguridad social, informes y estudios. Ministerio de Asuntos sociales, 2000.
- [16] Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (Boletín Oficial del Estado, número 185, de 3 de Agosto de 1984).
- [17] Ley 42/1997, de 14 de Noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Boletín Oficial del Estado, número 274, de 15 de Noviembre de 1997)
- [18] Ley 23/2015, de 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Boletín Oficial del Estado, número 174, de 22 de Noviembre de 2015).
- [19] Constitución Española (Boletín Oficial del Estado, número 311, de 29 de Diciembre de 1978).
- [20] Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Boletín Oficial del Estado, número 285, de 27 de noviembre de 1992).

[21] 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 (Boletín Oficial del Estado, número 189, de 8 de agosto de 2000).

[22] Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991 (Boletín Oficial del Estado número 180 de 29 de julio de 1991).

[23] Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 76/1990 de 26 de abril (Boletín Oficial del Estado, número 129).

[24] Sentencia del Tribunal Constitucional 246/1991, de 19 de diciembre (Boletín Oficial del Estado, número 13, de 15 de enero de 1992; Recurso y Amparo 1274/1988.).

[25] Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado. (Boletín Oficial del Estado, número 182, de 31 de julio de 2002).

[26] Criterio técnico número 22/91 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

[27] Sentencia del Tribunal Constitucional 138/1990, 17 de septiembre de 1990 (Boletín Oficial del Estado, número 254 de 23 de octubre de 1990; Recurso de Amparo 901/1988)

[28] Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1994 de 17 de marzo de 1994 (Boletín Oficial del Estado, número 89 de 14 de abril de 1994; Cuestión de Inconstitucionalidad 1516/1991).

[29] [www.aepsal.com](http://www.aepsal.com). [Internet]. España; 2016 [Citado 10 de Febrero de 2017; citado 1 de Septiembre de 2017] Disponible en : [http://www.aepsal.com/wp-content/uploads/2017/04/TS-2016-12-15\\_PresuncionVeracidadActasITSS.pdf](http://www.aepsal.com/wp-content/uploads/2017/04/TS-2016-12-15_PresuncionVeracidadActasITSS.pdf)

[30] García de Enterría E, Rmón T. Curso de Derecho Administrativo I. 16ª Edición. Madrid: Civitas, 2013.

[31] Parada R. Derecho Administrativo II Régimen jurídico de la actividad administrativa. 20ª Edición. Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013.

- 
- [32] Garrido F. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I, Parte General. 15ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2010.
- [33] Real Decreto de 24 de Julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Boletín Oficial del Estado, número 206, de 25 de julio de 1889).
- [34] Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. (Boletín Oficial del Estado, número 245, de 11 de octubre de 2011).
- [35] Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (Boletín Oficial del Estado, número 7, de 8 de enero de 2000).
- [36] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 31 de diciembre de 2001.
- [37] La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Boletín Oficial del Estado, número 236, de 02 de octubre de 2015).
- [38] 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. (Boletín Oficial del Estado, número 132, 3 de junio de 1998).
- [39] Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado (Boletín Oficial del Estado, número 182, 31 de julio de 2002).
- [40] Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado. (Boletín Oficial del Estado, número 139, de 11 de junio de 2003).
- [41] Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (Boletín Oficial del Estado, número 269, de 10 de noviembre de 1995).

[42] Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Boletín Oficial del Estado, número 255, de 24 de octubre de 2015).

[43] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (Boletín Oficial del Estado, número 10, de 12 de enero de 2000)

[44] Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (Boletín Oficial del Estado, número 189, de 8 de agosto de 1982).

[45] Resoluciones de 11 de abril de 2006 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Boletín Oficial del Estado, número 93 de 19 de Abril de 2006).

[46] Resoluciones de 25 de noviembre de 2008 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Boletín Oficial del Estado, número 290, de 02 de diciembre de 2008).

[47] Resolución de 10 de noviembre de 2004, por la que se aprueban los modelos de actas y propuestas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social practicadas por la ITSS (Boletín Oficial del Estado, número 306, de 21 de Diciembre de 2004)