



“LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE
LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE
TRABAJO”

**Grado en Relaciones Laborales y Recursos
Humanos**

Curso 2016/2017

Alumna: Ana Herrero Villanueva

Tutora: María Pilar Fuentes Llopico

ÍNDICE:

pág.

1. INTRODUCCIÓN.....	1 a 4
2. LA CREACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO INSTITUCIÓN:	
2.1 Historia Cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.....	4 a 10
2.2 Competencias Inspectores y Subinspectores.....	11 a 15
3. ACTAS INSPECCIÓN DE TRABAJO: POTESTAD SANCIONADORA:	
3.1 La legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración en la Constitución Española.....	15 a 16
3.2 Los principios del derecho administrativo sancionador.....	17 a 23
4. ACTAS INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:	
4.1 Tipos de Actas de la Inspección de Trabajo.....	24 a 25
4.2 Naturaleza jurídica de las Actas.....	26 a 28
4.3 Iniciación de la actividad inspectora y la iniciación del procedimiento sancionador.....	28 a 29
4.4 Requisitos formales.....	30 a 34
5. PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS ACTAS INSPECCIÓN:	
5.1 Marco jurídico.....	34 a 37
5.2 El Acta de Inspección como medio de prueba.....	37 a 40
5.3 El Valor probatorio de las Actas de Inspección de Trabajo.....	40 a 42
5.4 Presunción de Certeza y Principio de inocencia.....	43 a 46
5.5 Alcance de la presunción de certeza de las Actas de Inspección de Trabajo.....	47 a 48
6. CONCLUSIÓN.....	48 a 49
7. BIBLIOGRAFÍA.....	50
8. ANEXOS.....	51

1. INTRODUCCIÓN:

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social como institución tiene una gran relevancia para el Estado, y concretamente en el ámbito de las relaciones laborales. Ésta se trata de un conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales que contribuyen al cumplimiento de su objetivo. Como sabemos, son los Inspectores de Trabajo los que exigen además de vigilar el cumplimiento de las normas establecidas en el orden social.

A continuación profundizaré en este tema, así como en las actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para proposición de sanción, que son levantadas por los Inspectores de trabajo en el momento que ven incumplida una norma del orden social. Concretamente analizaré la presunción de certeza de la que gozan las actas y el valor probatorio que tienen atribuido.

Para ello dispondré de la legislación del orden social, normas específicas de la Inspección de Trabajo, normas más generales y normas complementarias, así como de la Constitución Española y Criterios Técnicos de la Dirección General de la Inspección de Trabajo.

Entre la amplia normativa, las más utilizadas para la confección de este trabajo, como específicas puedo destacar Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y S.S., el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social, Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 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.

Por otra parte, más generales pero relevantes también en el ámbito laboral, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

Y finalmente, de manera complementaria a las normas expuestas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para poder explicar de qué se trata realmente la presunción de certeza que tienen las actas de Inspección de Trabajo, primeramente explicaré como se creó la Inspección de Trabajo como Institución. Realizaré una descripción de la evolución de las normas, gracias a las cuales se han ido creando comisiones que inicialmente luchaban para que la vida de la clase obrera mejorara, hasta la creación de lo que hoy conocemos como la Inspección de Trabajo.

La Inspección de Trabajo data del 1906, y fue propiciada por leyes cruciales para la historia del mundo laboral como son: la Ley de Accidentes de trabajo de 30 de Enero de 1900, la Ley sobre el Trabajo de Mujeres y Menores de 13 de Marzo de 1900 o la Ley de Descanso Dominical de 3 de Marzo de 1904. En esa misma fecha aprueba su primer reglamento, el regulado por el Real Decreto de 1 de Marzo de 1906.

Conjuntamente a lo anteriormente nombrado, expondré el funcionamiento del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual podemos encontrar detalladamente en el artículo 12 de la Ley 23/2015, de 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Además de estar regulado por la Ley 23/2015, también se rige por el Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero, el cual regula el régimen jurídico de los funcionarios que lo forman. Esto lo hace complementariamente con el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Dentro de este sistema hay una división: Inspectores y Subinspectores de Trabajo, y como veremos se configura así para evitar la descoordinación y la pérdida de eficacia que provocaría la actuación de diferentes cuerpos de inspección en las mismas empresas y trabajadores, además de posibles contradicciones.

En el apartado siguiente expondré los artículos de la Constitución Española en los que está recogida la potestad sancionadora de la administración, ya que el levantamiento de un acta por parte de un inspector es el ejercicio de ésta. Además explicaré los principios que limitan la actuación de la Administración en los procedimientos sancionadores.

Posteriormente me adentraré más en el tema de las actas de la Inspección de trabajo y desarrollaré los tipos que existen, así como los requisitos que deben tener y por los motivos que los inspectores pueden levantarlas para proposición de sanción. También, como tema muy relevante hablaré sobre la naturaleza de las actas, que como veremos tiene doble naturaleza, ya que se trata de un acto administrativo y de un documento público a la vez. Gracias a esta naturaleza de documento público, el acta de Inspección

de trabajo adquiere presunción de certeza y valor probatorio, dos datos muy importantes que desarrollaré a continuación.

Luego hablaré sobre la iniciación de la actividad inspectora, la cual se realiza antes de que dé comienzo el procedimiento sancionador, ya que éste empezará a raíz de que un inspector de Trabajo levante un acta con proposición de sanción.

Como último punto de este apartado, enumeraré los requisitos formales que deben cumplir las actas de Inspección de Trabajo para que éstas puedan gozar de presunción de certeza, así como de validez. Esto es a causa de su condición de documento público, y como cualquier otro precisan de su cumplimiento. Estos se encuentran fijados, de un lado, en los artículos 52.1 de la LISOS y en el artículo 14 del RD 928/1998 en cuanto a las actas de infracción, y por otro lado en el artículo 32 del RD 928/1998 respecto de las actas de liquidación.

Finalmente, en el último punto y el más importante de todo el trabajo, hablaré sobre la presunción de certeza. Para empezar, redactaré cada uno de los preceptos de toda la normativa laboral en los que la presunción de certeza esté reflejada. Con ello empezaremos a entender qué es la presunción de certeza de las Actas.

Por consiguiente, expondré el acta como medio de prueba en cuanto al Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La prueba o actividad probatoria en las Actas de ITSS como no es fácil, por esto, la presunción de certeza que tienen atribuida las Actas de ITSS *ope legis* se ha visto limitada, ya que es muy difícil probar las infracciones del ámbito social basándose únicamente en la visita de un inspector por la rapidez de los hechos para cualquier otro tipo de actividad probatoria. Además, a esto se le suma también la escasez de medios técnicos y administrativos en la que se realiza la actividad inspectora. También explicaré la realización de la prueba por parte de un Inspector de Trabajo, así como en las fases que se divide y que actividades realizan en cada una.

Junto con lo anterior, hablaré también del valor probatorio que tienen las actas de Inspección de Trabajo. Veremos el poco valor probatorio que le adjudican a éstas en el orden social, lo cual viene motivado porque, existe una mayor flexibilidad al otorgar fuerza a la actividad probatoria. Con todo esto, he llegado a la conclusión de que aunque los órganos jurisdiccionales sociales tienen confianza plena en la Inspección de Trabajo, creen que el valor de sus actas ni es absoluto ni es indestructible. Nombraré sentencias del Tribunal Constitucional, ya que también se ha pronunciado al respecto.

Por fin, abordaré la presunción de certeza atribuida a las Actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual ha sido un tema muy relevante y abordado por muchas personalidades, ya que precisamente, acusaban a la I Inspección de Trabajo y Seguridad Social de vulnerar el derecho a la presunción de inocencia con el ejercicio del derecho de presunción de certeza.

Realizaré aclaraciones sobre la presunción de certeza y plasmaré opiniones de la jurisprudencia, así como de la doctrina, del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior de Justicia.

Para finalizar, explicaré el alcance que tiene la presunción de certeza de las actas de Inspección de Trabajo y expondré jurisprudencia y doctrina a favor y en contra del tema.

2. LA CREACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO INSTITUCIÓN:

2.1. Historia del Cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La Comisión de Reformas Sociales se crea por el Real Decreto de 5 de Febrero de 1883 para poder tener más en cuenta las cuestiones que afectaban a la mejora o el bienestar de la clase obrera. Esta Comisión trataba asuntos como: la invalidez a causa del trabajo, las condiciones económicas de los obreros, las condiciones de vida de éstos, el trabajo de mujeres y niños, la jornada de trabajo y el salario entre otros.

Esta Comisión pasa a llamarse Instituto de Reformas Sociales una vez institucionalizado gracias al Real Decreto de 23 de Abril de 1903 teniendo unos órganos, funciones e incluso administrativos y un presupuesto definidos completamente. Se trata éste de un organismo autónomo del Estado creado para instruir y proponer leyes y decretos, así como estudiar las relaciones entre el capital y el trabajo, que como hemos dicho antes aumentarán la calidad de vida y las condiciones de trabajo de la vida obrera.

El Instituto de Reformas Sociales albergó en él a una diversa serie de personalidades con distintas maneras de pensar. Entre éstos se encontraban republicanos y socialistas, católicos, conservadores, liberales...además de representantes de la patronal y los obreros.

Éste fue una de las piezas claves en el desarrollo y la modernización tanto del Derecho Laboral como de las Relaciones Laborales. Tenemos la afirmación de que fue así porque cooperó enormemente en el reconocimiento de la negociación colectiva y de los convenios colectivos para solventar los problemas surgidos en las relaciones del trabajo. Podemos decir que hoy en día podemos la negociación colectiva forma parte del núcleo de derecho laboral. Además, aparece en este período una ley indispensable para el contexto económico, social y político del momento: La Ley de Huelgas y Coligaciones de 1909.

Integró también en él una red de Juntas Provinciales y Locales de reformas sociales, que se dedicaban a las tareas de inspección y vigilancia de las normas laborales existentes hasta el momento. De hecho, estas pueden considerarse como la antesala más inmediata a la aparición de la Inspección de Trabajo que fue implantándose progresivamente, ocupando el espacio que estas habían ocupado hasta entonces.

El Instituto de Reformas Sociales fue el encargado de fundar diversas instituciones, entre ellas la Inspección de Trabajo. La aparición de esta institución fue propiciada por leyes cruciales para la historia del mundo laboral como son: la Ley de Accidentes de trabajo de 30 de Enero de 1900, la Ley sobre el Trabajo de Mujeres y Menores de 13 de Marzo de 1900 o la Ley de Descanso Dominical de 3 de Marzo de 1904.

La Inspección de Trabajo se crea en España a principios del siglo XX y aprueba su primer reglamento regulado por el Real Decreto de 1 de Marzo de 1906. Sus funciones fueron reguladas por primera vez en 1909, y posteriormente con la creación en 1920 del Ministerio de Trabajo, se establece una Inspección General de carácter regional, convirtiéndose en provincial tras ser reformado el Ministerio en 1932.

En el año 1939, con la Ley de 15 de Diciembre, se produce un aumento relevante de las competencias de la Inspección de Trabajo gracias al nacimiento del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo y la consecuente integración en éste de la Inspección de Seguros Sociales y de la Inspección de Emigración. El nuevo Cuerpo de la Inspección de Trabajo iba a tener una organización provincial, e iba a asumir competencias en materia laboral como la jornada, los descansos, la retribución...en materia de previsión social, accidentes de trabajo, colocación y trabajo de extranjeros, en materia de emigración y en materia de higiene y comodidad para los trabajadores. Con el Reglamento de 13 de Julio de 1940, se unificaron la tramitación, los procedimientos de instrucción y la resolución de los expedientes.

Nuevas incorporaciones se producen a causa de la creación de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo de 1962, afectando a la Inspección Técnica de Previsión Social y a los Delegados de Trabajo.

En 1984 la Ley de Reforma de la Función Pública constituyó una vez más la transformación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dividiendo la función inspectora en dos cuerpos: El Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el de Controladores Laborales como cuerpo de gestión.

Tras una larga evolución y una serie de cambios durante todo el siglo XX de la Inspección de Trabajo, desde su nacimiento con la creación del Reglamento 1 de Marzo de 1906, después la Ley 36/1962 de 21 de Julio sobre la Ordenación de la Inspección de Trabajo, finalmente en 1997, mediante la Ley 42 de Noviembre y conforme a la organización territorial del Estado que surge tras la Constitución Española de 1978, se configura la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como “un conjunto organizado de principios legales, órganos, funcionarios y medios materiales¹”

Esta ley unía los principios de función y actuación inspectora con los de especialización funcional y trabajo en equipo. Además, introducía mecanismos útiles para facilitar la participación y colaboración, en el Sistema de la Inspección de las Administraciones públicas, estatales y autonómicas. Desde la adopción de esta ley han ido apareciendo nuevos elementos, los cuales necesitan la adopción de un nuevo marco normativo. Los elementos son, por un lado, la adecuación de la prestación del servicio público de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los cambios normativos que van sucediendo por las reformas legislativas. Éstas han ido introduciendo importantes modificaciones que buscan combinar la flexibilidad en la gestión de los recursos humanos con mayor protección de los derechos de los trabajadores, con el derecho en este caso de recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A su vez, otro elemento es la evolución en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas traspasando la función inspectora a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña.

Asimismo la ley 42/1997 crea el que hoy conocemos como Cuerpo de lacanteriormente como Controladores Laborales, adecuando y actualizando sus funciones dentro del Sistema de la Inspección.

¹ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Actualmente la ley que regula el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social es la 23/2015 de 21 de Julio, y el Real Decreto 138/2000 de 4 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Esta ley se incluye dentro del conjunto de medidas que adopta el Gobierno para la racionalización, simplificación de las Administraciones Públicas. Podemos afirmar, que el entorno en el que actúa la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentra sometido a un continuo cambio a causa de la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades económicas y sociales.

En definitiva, el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es un conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales que contribuyen al cumplimiento de su objetivo, según lo establecido en la Ley 23/2015. Su misión como organización administrativa, se trata de un servicio público encargado de la vigilancia y el control del cumplimiento voluntario de las normas del orden social, así como exigir las responsabilidades administrativas pertinentes tanto a empresas como a trabajadores mediante el desarrollo de actuaciones preventivas, correctoras o sancionadora a través de requerimientos de orden social o disposiciones de seguridad y salud de los trabajadores. Además pueden llevarse a cabo el asesoramiento e información y la conciliación, mediación y arbitraje en materia laboral y de Seguridad Social de conformidad con los principios del Estado Social y democrático de derecho que dedica la Constitución Española y con los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

Las normas mencionadas antes son las relativas a: Materia laboral, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, de colocación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, así como las que contribuyan al cumplimiento de lo establecido para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El funcionamiento del sistema lo podemos encontrar detalladamente en el artículo 12 de la Ley 23/2015 de 21 de Julio:

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:

a) Sistema de relaciones laborales.

1.º Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.

2.º Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores.

3.º Normas en materia de tutela y promoción de la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo.

4.º Normas en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

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.

c) Sistema de la Seguridad Social.

1.º Normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del Sistema de la Seguridad Social.

2.º Normas sobre obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, incluidas las prestaciones por desempleo y la prestación por cese de actividad, así como de los sistemas de mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social, además de cualesquiera modalidades de sistemas complementarios voluntarios establecidos por convenio colectivo.

3.º Normas sobre Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sobre otras formas de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como la inspección de la gestión y funcionamiento de las entidades y empresas que colaboran en la misma o en la gestión de otras prestaciones o ayudas de protección social, sin perjuicio del ejercicio de las funciones de dirección de la contabilidad y de control de la gestión económico financiera atribuida a los órganos de control competentes en la materia.

4.º El ejercicio de la inspección de la Seguridad Social por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.2.d) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

5.º La realización de otras funciones de inspección en materia de Seguridad Social, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

d) Empleo.

1.º Normas en materia de colocación y empleo.

2.º Control de la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o a la formación profesional para el empleo, de acuerdo con la normativa establecida al efecto, sin perjuicio del ejercicio del control financiero de las subvenciones por los órganos competentes en la materia.

3.º Normas en materia de formación profesional para el empleo, distintas de las señaladas en el número anterior, excepto cuando la normativa autonómica disponga otras fórmulas de inspección en la materia.

4.º Normas en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación.

e) Migraciones.

1.º Normas en materia de movimientos migratorios.

2.º Normas en materia de trabajo de extranjeros.

f) Cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario en su ámbito de aplicación.

g) Cualesquiera otros ámbitos cuya vigilancia se encomiende legalmente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

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.

c) Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando les sea solicitada.

d) Informar, asistir y colaborar con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas del orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.

e) Emitir los informes que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras, cuando así lo establezca una norma legal.

3. De conciliación, mediación y arbitraje.

a) La conciliación y mediación en huelgas y otros conflictos cuando la misma sea aceptada por las partes.

b) El arbitraje en huelgas y otros conflictos laborales cuando las partes expresamente lo soliciten, así como en los supuestos legalmente establecidos. La función de arbitraje por parte de la Inspección, sin perjuicio de las funciones técnicas de información y asesoramiento, si lo solicita cualquiera de las partes, será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que tenga atribuida dicha función sobre las empresas sometidas a su control y vigilancia.

c) Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social guardarán la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de las funciones de arbitraje o mediación y no la comunicarán a los servicios de inspección para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control a que se refiere el apartado 1.

Las funciones de conciliación, mediación y arbitraje de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollarán sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos de las Administraciones Públicas y a los órganos instaurados por los sistemas de solución de conflictos laborales basados y gestionados por la autonomía colectiva².

² Art. 12 de la Ley 23/2015, de 21 de julio.

2.2. Competencias de los Inspectores y Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social:

Como hemos dicho antes, el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está regulado en la ley 23/2015 de 21 de julio y en el Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero, y además regula el régimen jurídico de los funcionarios que lo forman. Esto lo hace complementariamente con el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Dentro de ella se exige una regulación específica y se concede la configuración de Nacionales a los Cuerpos de Inspección para evitar la descoordinación y la pérdida de eficacia que provocaría la actuación de diferentes cuerpos de inspección en las mismas empresas y trabajadores, además de posibles contradicciones.

Para que no ocurra esto y poder llevar a cabo mejor sus competencias el Cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, está dividido en dos:

- El ***Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social***, cuyas funciones están reguladas en el artículo 13 de la Ley 23/15:

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública y están autorizados para:

1. Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de una persona física, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán identificarse documentalmente y comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, a menos que consideren que dicha identificación y comunicación puedan perjudicar el éxito de sus funciones.
2. Hacerse acompañar en las visitas de inspección por el empresario o su representante, los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o de sus entidades asesoras que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora, así como por peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente.

3. Practicar cualquier diligencia de investigación, examen, reconstrucción o prueba que consideren necesario para realizar la función prevista en el artículo 12.1 y, en particular, para:

a) Requerir información, sólo o ante testigos, al empresario o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.

b) Exigir la comparecencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores, de los perceptores o solicitantes de prestaciones sociales y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante.

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.

Cuando los libros, registros, documentos o información que el obligado deba conservar en relación con el cumplimiento de las obligaciones, propias o de terceros, establecidas en las normas del orden social, así como cualquier otro dato, informe, antecedente o justificante con trascendencia para la función inspectora, se conserven en soporte electrónico, deberá suministrarse en dicho soporte y en formato tratable, legible y compatible con los de uso generalizado en el momento en que se realice la actuación inspectora, cuando así fuese requerido.

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).

4. Adoptar, en cualquier momento del desarrollo de las actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas a su fin, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación mencionada en el apartado anterior, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos.

5. Proceder, en su caso, en cualquiera de las formas a que se refiere el artículo 22³.

- El **Cuerpo de Subinspectores Laborales**, al cual se le encarga también el ejercicio de funciones de inspección, así como las funciones de apoyo, colaboración y gestión precisas para el desarrollo de su labor. Este cuerpo cuenta a su vez con dos escalas especializadas:
 - A) Escala de Empleo y Seguridad Social
 - B) Escala de Seguridad y Salud

Estos desarrollan sus competencias conforme a lo establecido en el artículo 14 de la misma ley:

1. Los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales están facultados para desarrollar las funciones inspectoras y ejercer las competencias atribuidas en este artículo, bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad, grupo o equipo al que estén adscritos, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

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:

a) La comprobación del cumplimiento en la contratación de las normas en materia de empleo, acceso al empleo, bonificaciones, subvenciones, ayudas y demás incentivos o medidas para el fomento del empleo o la formación profesional para el empleo.

b) La comprobación del cumplimiento de las normas que prohíben la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años.

c) La comprobación del cumplimiento de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales.

d) La comprobación del cumplimiento de las normas en materia de campo de aplicación, inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación del Sistema de la Seguridad Social, así como las de colaboración obligatoria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, y las de obtención, percepción y disfrute de prestaciones de la Seguridad Social, incluidas las de desempleo y las de cese de actividad.

³ Art. 13 de la Ley 23/2015 de 21 de julio.

e) La comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa sobre trabajo de extranjeros en España.

f) La colaboración en la investigación y señalamiento de bienes susceptibles de embargo para la efectividad de la vía ejecutiva y la identificación del sujeto deudor, o de los responsables solidarios o subsidiarios cuando proceda, en todos aquellos casos que hagan referencia o afecten al cumplimiento de las normas del orden social.

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

h) Cuantas otras funciones de similar naturaleza les fueren encomendadas por los responsables de la unidad, grupo o equipo a la que estén adscritos para el desarrollo de los cometidos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el marco de sus competencias.

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.

e) Cuantas otras funciones de análoga naturaleza les fuesen encomendadas por los responsables de la unidad, grupo o equipo a la que estén adscritos para el desarrollo de los cometidos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el marco de sus competencias.

4. En ejecución de las órdenes de servicio recibidas para el desempeño de sus funciones, los Subinspectores Laborales, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, están facultados para proceder en la forma establecida en los apartados 1 a 4 del artículo 13.

5. Como consecuencia de las funciones inspectoras que realicen, los Subinspectores Laborales de la Escala de Empleo y Seguridad Social podrán proceder en la forma

dispuesta en los apartados 1, 2, 5, 6, 7, 8, 16, 17 y 18 del artículo 22. Los Subinspectores Laborales de la Escala de Seguridad y Salud Laboral podrán proceder en la forma prevista en los apartados 1, 2, 5, 12 y 18 de dicho artículo 22, así como comunicar internamente las actuaciones a que se refiere los apartados 7, 9 y 10 del mismo artículo.

Las actas de infracción y, en su caso, de liquidación practicadas por los Subinspectores Laborales, serán visadas por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social bajo cuya dirección técnica actúen, en los términos y supuestos que se determinen reglamentariamente, en función de la naturaleza o calificación de la infracción o de la cuantía de la sanción propuesta⁴.

3. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO MANIFESTACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. La legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración en la Constitución Española

En nuestra Constitución Española (en adelante CE) se reconoce la potestad sancionadora de la Administración en los artículos 9, 25 y 106⁵, esta potestad junto a la de los Jueces y Tribunales en el derecho penal, es una manifestación de “ius puniendi” del Estado.

El ejercicio de esta potestad por parte de la Administración debe estar siempre encuadrado en el respeto al principio de legalidad⁶, y su objetivo fundamental es satisfacer un fin público, no de una persona en concreto. Esto se trata de que la Administración por ley tiene atribuidas unas competencias que ejercita mediante sanciones cuando ve que se hayan producido infracciones administrativas.

Estas sanciones nunca pueden consistir en la privación de libertad según lo dispuesto en el artículo 25 de la CE y se rigen por el principio de legalidad mencionado anteriormente. Se tratan de penas pecuniarias (sanción de multa), que se establecen conforme al principio de proporcionalidad, o limitación o rescisión de derechos (sanciones privativas de derechos). Y desde un punto de vista técnico, podemos saber

⁴ Art. 14 de la Ley 23/2015 de 21 de julio.

⁵ Este hecho es inaudito, ya que desde 1812 ninguna otra Constitución se había atrevido a reconocer el poder de la Administración como lo ha hecho el art. 25 de la de 1978.

⁶ Esto se refleja en la STC de 3 de octubre de 1983 que habla sobre la cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal.

que se rigen también por el principio de tipicidad, ya que éste exige una clara descripción de la conducta y la sanción que se debe imponer.

Todo esto viene regulado además de en los artículos mencionados antes de la Constitución Española, en los artículos 25 a 31 del Capítulo III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen del Sector Público (en adelante Ley 40/2015) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, además de en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Primeramente, en el artículo 25 de la CE, se ve reflejado el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración regulando el principio de legalidad en materia punitiva, es decir, en materia penal y administrativa, y estableciendo en su apartado primero que: *“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”*.

La potestad sancionadora que se recoge en la Constitución Española, se configura con una reserva de ley que sólo puede ser ejercitada cuando se le atribuya por una norma de rango de ley.

Por otra parte, en el apartado tercero del artículo 25 de la CE, se establece que: *“La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”*, lo que quiere decir que podrá interponer otro tipo de sanciones. Además, la imposición de estas sanciones debe siempre respetar lo establecido en el artículo 24 de la CE donde se reconocen los derechos de defensa. Además, esta potestad sancionadora tiene regulación específica en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, concretamente en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS).

El artículo 9 de la CE refuerza lo establecido en el artículo 25 sobre la potestad sancionadora imponiendo en su apartado primero que: *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*. Y además, en el apartado tercero de este mismo artículo nos dice que: *“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” generalizando y englobando a todo el Derecho sancionador.

Finalmente, el artículo 106 de la CE establece que: *“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*, otorgando así al Poder Judicial el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento a ésta a los fines que la justifiquen. En definitiva, se reconoce la garantía del control judicial del ejercicio sobre las facultades de la Administración.

3.2. Principios del Derecho administrativo sancionador

La regulación en la Constitución Española de la potestad sancionadora, generó una corriente en la doctrina del Derecho penal, y a la vez, pronunciamientos del Tribunal Constitucional aceptando la aplicación de los principios rectores del orden penal a las sanciones administrativas.

Esta doctrina mantenida en un largo período de tiempo la recoge el legislador en la redacción de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen del Sector Público, recogiendo en su Capítulo III los principios de la potestad sancionadora de la Administración en sus artículos que van del 25 al 31. Efectivamente, vinculan la actuación de la ITSS en el marco de los procesos sancionadores.

Estos principios legales, son fundamentos jurídicos que sirven para regular la actuación administrativa como instrumento esencial para desarrollar las funciones que se le encomiendan a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- Principio de Legalidad

El principio de legalidad es fundamental, ya que es el encargado de regular la potestad sancionadora administrativa. Este trata de que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de realizarse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según las normas de vigencia del momento.

Su aplicación debe proyectarse desde tres vertientes: La primera es la irretroactividad, que quiere decir que las sanciones impuestas sólo tendrán carácter retroactivo cuando favorezcan al presunto infractor. De la segunda y la tercera se ha pronunciado el Tribunal Constitucional y después de analizar el contenido del principio de legalidad, las ha calificado como una doble garantía. Por una parte, tenemos de orden material la

tipicidad, y se manifiesta con la necesidad de existencia de una norma anterior al incumplimiento que regule las conductas que son ilícitas y constituyen infracciones, así como la naturaleza de éstas. La otra es de orden formal y se trata de la reserva de ley, la cual está dirigida a asegurar que todas las normas sancionadoras tengan rango de ley⁷.

En el entorno de actuación de la ITSS en el ejercicio de sus competencias, el ejercitar el principio de legalidad se somete a dos componentes, en otras palabras a una doble exigencia: por una parte, tenemos la de tipo material, que dice “que la conducta que constituye el incumplimiento sancionable suponga el quebranto por acción u omisión por parte del sujeto responsable de obligaciones contenidas en normas reguladoras del orden social” y la otra exigencia de tipo formal es que el incumplimiento que constituye la conducta esté determinado como infracción administrativa por una norma de rango de ley.

Con todo esto, podemos afirmar que en el procedimiento especial para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y expedientes de liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, se cumple esa doble exigencia mencionada anteriormente del principio de legalidad. La LISOS es actualmente después de múltiples modificaciones la norma que da cobertura a la exigencia formal del principio en esta materia. Y en cuanto a la exigencia material, la cumple la LISOS también con su tipificación de las infracciones, distinguiéndolas en tres grados: Leves, graves y muy graves, además de la sanción correspondiente para cada grado.

Lo único que queda fuera de esta norma es la tipificación y las sanciones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LO 4/2000).

La exigencia del respeto de este principio en la actuación de la ITSS la encontramos en los requisitos formales que se exigen en las Actas de Infracción, ya que es necesario que conste en ellas la infracción o infracciones presuntamente cometidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados y su calificación.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1990.

Este está regulado en el artículo 25 de la Ley 40/2015 y establece que:

“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.

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

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.”

- Principio de Irretroactividad

Este principio tiene su regulación en el artículo 26 de la Ley 40/2015 y establece que:

“Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.” Asimismo, establece que: *“Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.”*

Adicionalmente, recoge su previsión constitucional del artículo 9.3 de la Constitución Española que ofrece seguridad jurídica y protección al administrado en el campo de los procedimientos sancionadores y que se conecta con el principio de tipicidad.

- Principio de Tipicidad

El artículo 27 de la Ley 40/2015, exige la determinación normativa del ámbito del Derecho Administrativo sancionador concreta de infracciones y sanciones, estableciéndose para ello una reserva legal. No se trata de una reserva estricta es sí, simplemente permite jugar a la norma reglamentaria como norma de desarrollo, para

que ésta pueda especificar o concretar la previsión legal, cuando en ningún caso se podría entrar a regular cuestiones relacionadas con la potestad sancionadora⁸.

En el caso del procedimiento especial de la imposición de sanciones en el orden social, como parte de la actuación de la ITSS y en consecuencia del contenido de las Actas, la norma de referencia es la LISOS, y su reglamento de desarrollo el RISOS.

Una consecuencia del Principio de tipicidad es que no cabe calificar una conducta como infracción ni por tanto aplicarle una sanción si los hechos cometidos no se ajustan al supuesto de hecho previsto en el tipo legal, lo que conecta de forma directa con el principio de seguridad jurídica, línea que se cierra con la interdicción de la analogía buscando evitar las interpretaciones extensivas de las previsiones de Derecho sancionador⁹.

- Principio de Responsabilidad

En el ámbito administrativo sancionador, la potestad sancionadora puede aplicarse tanto a personas físicas como a personas jurídicas. Esto permite que el principio se desplace hacia una responsabilidad objetiva desapareciendo el requisito de culpabilidad por razón de eficacia y racionalidad. Si el principio de responsabilidad objetiva no se aplicara a ambas, quedarían impunes los incumplimientos por parte de las sociedades.

La no exigencia de culpabilidad implica que la conducta por acción u omisión de una obligación del ámbito social, supone un incumplimiento sometido a responsabilidad administrativa.

Todo esto lo encontramos recogido en el artículo 28 de la Ley 40/2015 y en el artículo 2 de la LISOS.

- Principio de Proporcionalidad

Este principio se regula en el artículo 29 de la Ley 40/2015, se deriva de los Principios Generales del Derecho, y se manifiesta mediante el establecimiento de un equilibrio necesario que debe existir entre la importancia y la significación de la conducta constitutiva de la infracción y la carga sancionadora.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1991.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991.

En los procedimientos sancionadores, la debida proporcionalidad entre el hecho constitutivo de sanción y la sanción correspondiente está marcada por la calificación legal en función de la importancia o trascendencia como: Leve, grave o muy grave, y la atribución de la sanción establecida en función de su gravedad y a esos efectos los tramos de cuantías sancionadoras aplicables.

Además, podemos ver que la proporcionalidad se cumple también en función de unos criterios generales marcados, los cuales vienen recogidos en el artículo 39.3 de la LISOS en materia de riesgos laborales y son los siguientes: *“a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo; b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades; c) La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias; d) El número de trabajadores afectados; e) Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos; f) El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes y h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales”.*

En las Actas de Inspección de Trabajo levantadas por los inspectores, deben contener como requisito formal la propuesta de sanción, su graduación y cuantificación.

- Principio de Prescripción

El principio de prescripción se recoge en el artículo 30 de la ley 40/2015, este dispone que: *“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.*

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.”

- Concurrencia de sanciones (Principio de *Non Bis In Idem*)

Está regulado en el artículo 31 de la Ley 40/2015 y fija que: “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. Y que “Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción”. Este principio significa que nadie puede ser sancionado dos veces por la misma conducta que constituya una infracción administrativa y un ilícito penal”.

El requisito para la aplicación de este principio es que se presente una triple identidad, de sujeto, hechos y fundamentos. En consecuencia, si hay iniciado ya un procedimiento administrativo sancionador, si se le atribuyen también diligencias penales, el procedimiento administrativo quedará en suspenso hasta que se haya resuelto el proceso penal, para que precisamente no se produzca el “Bis In Idem”¹⁰

¹⁰ Criterio técnico número 22/91 de Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- Principio de presunción de inocencia

El derecho a la presunción de inocencia es un derecho fundamental de aplicación plena en el Derecho Sancionador Administrativo. Esto quiere decir que en todo procedimiento sancionador todas las personas gozarán de presunción de inocencia y, en consecuencia de no responsabilidad mientras no se demuestre lo contrario.

Corresponde a los Poderes Públicos que ejerzan la potestad sancionadora de probar antes que se haya producido un incumplimiento, y esto viene recogido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1981, de 28 de julio de 1981.

En cuanto a los incumplimientos de derechos de Igualdad y Seguridad e Higiene en el Trabajo, la Ley 39/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS) establece en su artículo 96 que: *“En los procesos sobre responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales corresponderá a los deudores de seguridad y a los concurrentes en la producción del resultado lesivo probar la adopción de las medidas necesarias para prevenir o evitar el riesgo, así como cualquier factor excluyente o minorador de su responsabilidad. No podrá apreciarse como elemento exonerador de la responsabilidad la culpa no temeraria del trabajador ni la que responda al ejercicio habitual del trabajo o a la confianza que éste inspira”*.

El procedimiento seguido en el caso de la ITSS establecido para las exigencias de responsabilidades administrativas por incumplimientos en el ámbito social y las cuotas de la Seguridad Social, se tiene que iniciar mediante la actuación inspectora probatoria realizada por la ITSS y finalizada mediante la resolución de la Administración según materia y cuantía.

Además, la Administración a través de la actuación de la ITSS, es la que debe probar la conducta sometida a inspección, y en su caso, el incumplimiento objeto de sanción. Pudiendo utilizar como veremos más adelante, cualquier medio de prueba aceptado, gozando para ello de la presunción de certeza que tienen como valor probatorio los hechos constatados por los funcionarios públicos a los que se les reconoce como autoridad. Todo esto se formalizará en un documento de naturaleza pública, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los afectados como defensa.

4. ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:

Como sabemos, la función de los Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social, así como la de los Subinspectores Laborales es la de vigilar el cumplimiento de las normas de orden social y las de la Seguridad Social. Cuando comprueban que existe un incumplimiento de estas, los inspectores levantan un Acta de inspección que puede ser de infracción, y/o liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

4.1. Tipos de Actas de la Inspección de Trabajo

- **Actas de infracción**

Los requisitos que deben cumplir las actas de infracción se regulan en el artículo 14 del RD 928/1998, entre ellos encontramos los datos identificativos del sujeto infractor (nombre y apellido, o razón social), actividad que realiza, D.N.I., domicilio, número de cotización de la Seguridad Social, y en su caso, número de autónomo. Además en el caso de que fuera el sujeto infractor responsable solidario o subsidiario se reflejará en el acta junto con los datos del responsable directo.

Deben constar también los hechos comprobados descritos minuciosamente por el inspector para poder realizar una buena comprobación de la infracción cometida así como los criterios seguidos en la propuesta de la sanción. Este contenido precisa de una realización exacta y limitada únicamente a los hechos, ya que es fundamental para que el acta goce de presunción de certeza. La Dirección General de la ITSS (En adelante DGITSS) en uno de sus criterios técnicos dispone como deben establecerse los hechos cotejados por los inspectores de trabajo¹¹. En consecuencia, deben estar recogidos también los medios usados por el inspector en la comprobación de los hechos, así como el número de trabajadores afectados.

Aunque no lo parezca, uno de los datos más importantes que debe tener el acta es el número de trabajadores, ya que es uno de los criterios seguidos tanto en el orden social en general (artículo 39.2 LISOS), como en el ámbito de prevención de riesgos laborales (artículo 39.3 LISOS). Como ejemplo de la importancia, podemos señalar el caso de la formalización de los contratos de puesta a disposición o la falta de afiliación a la Seguridad Social.

¹¹ Criterio Técnico de la DGITSS 6/97: *“su redacción sea precisa en lo posible, clara en la exposición, y aportando los datos ...”*

Estas actas se levantan cuando el Inspector de Trabajo verifique la hechos constitutivos de infracción y será en materia de relaciones colectivas, protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores, prevención de riesgos laborales y normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo.

Sea como sea, los hechos referentes a actuaciones de comprobación de las condiciones de seguridad y salud que se recojan en las actas, gozarán de presunción de certeza según el artículo 40 del RD 928/1998.

Finalmente, con independencia de las actas descritas para las infracciones por la vulneración de las normas del orden social, cuando el sujeto infractor intente por acción u omisión perturbar, retrasar e incluso impedirla labor inspectora, se podrá levantar un acta llamada acta de infracción por obstrucción con los mismos requisitos que los descritos anteriormente.

- **Actas de liquidación**

Estas actas tratan sobre la liquidación de las cuotas de la Seguridad Social, y son distintas a la actuación del Estado del ius puniendi. El contenido que estas deben portar lo encontramos recogido en el artículo 32 del RD 928/1998 y algunos de ellos son los siguientes: Régimen de la Seguridad Social, nombre y apellidos o en su caso razón social, domicilio, actividad que realizan, D.N.I., número de la Seguridad Social, etc. Además igualmente que en las actas de infracción deberá indicarse si se trata de un responsable subsidiario o solidario, el motivo de esta responsabilidad, así como los datos del responsable directo.

Estas actas en lo que se diferencian principalmente es el motivo por el que se extienden, ya que estas se hará como resultado de la comprobación por parte de los inspectores de la falta de cotizaciones a la Seguridad Social.

Entre la multitud de motivos por los que se puede levantar un acta de estas características podemos señalar los siguientes: por falta de afiliación o alta a la Seguridad Social, ausencia de cotizaciones a la Seguridad Social, aplicación indebida de bonificaciones, etc.

4.2. Naturaleza jurídica de las actas de Inspección de Trabajo

El Acta de Inspección de Trabajo y seguridad social además de tener naturaleza de documento público, también es un acto administrativo. El actual concepto de acto administrativo se corresponde con la definición dada por el profesor Ramón Parada Vázquez¹² y es: *“Resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas y mediante el que se impone se voluntad sobre derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados bajo el control de la jurisdicción contencioso administrativa”*.

Hay que concretar, que si bien tradicionalmente el control jurisdiccional de las Actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se le atribuía a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con la aparición de la Ley 36/2011, de 10 de Octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, recaerán sobre esta las que sean en materia laboral.

A raíz de estas definiciones, podemos afirmar que las Actas de Inspección pueden perfectamente estar encuadradas en el concepto de documento público ofrecido por las normas del ámbito civil. Concretamente esto viene regulado en el artículo 1216 del Código Civil, el cual expone la exigencia de que esos documentos públicos se tienen que autorizar con las solemnidades requeridas por la ley. Por esto, la Ley 39/2015 (LPACAP) dispone en su artículo 77.4 que: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”*

Indudablemente, podemos decir que el valor probatorio del que gozan las Actas de la ITSS deriva de la naturaleza de documento público junto con la de acto administrativo, ya que debe llevarse a cabo correctamente el acto administrativo por ser éste un requisito fundamental de validez del propio acto, así como de las normas del Derecho Administrativo exigidas por ley para el documento público anteriormente mencionado que se recoge en el Código Civil. Por otro lado, el artículo 151.8 de la LRJS establece que: *“Los hechos constatados por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social o por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos legales pertinentes, 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 tendrán los hechos*

12 PARADA VÁZQUEZ, R.: “Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa” 20ª ed., Open Ediciones Universitarias, S.L., 2013, Madrid, España.

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.”

Con la aparición de la LRJAPAC de 1992, la naturaleza de documentos públicos de las actas de la ITSS se reforzó rompiendo el silencio de la Ley de Procedimiento Administrativo anterior. Actualmente está en vigor la Ley 39/2015 que es la sucesora de la de 1992, y mediante dos artículos ofrece por primera vez el concepto de documento público específicamente administrativo, atribuyéndole de forma expresa valor probatorio¹³. El primer artículo donde se refleja es el 46.4 de la Ley 30/1992 y nos indica que: *“Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas.”*

Por otro lado también se hace alusión en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 el cual establece que: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.*

Del mismo modo la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de enjuiciamiento Civil¹⁴, en su artículo 317.5 que considera documentos públicos a *“Los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones”.* Entre estos documentos públicos están las actas de inspección, que se encuentran en el ámbito de los documentos administrativos, y que evidentemente, tienen naturaleza de documentos públicos. Aludiendo expresamente el artículo 299.1 y 2 de la LEC a los documentos públicos como medio de prueba admitido.

Para concluir, podemos afirmar que las actas y diligencias de la Inspección en este caso Tributaria, están consideradas también como documentos públicos con sus consiguientes efectos probatorios que estos contienen, según lo establecido por el Código Civil y la LEC. Esto lo recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril.

¹³ AGUADO I CUDOLÀ, V.: *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, pp. 29 a 38.

¹⁴ Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil.

Todos estos preceptos citados caracterizan a los documentos públicos a través de una serie de elementos subjetivos y objetivos-formales que efectivamente concurren en las actas de la ITSS.¹⁵

4.3. Iniciación de la actividad inspectora y la consecuente iniciación del procedimiento sancionador

Para poder explicar cómo se inicia la actividad de un inspector, debemos saber que es realmente la actividad inspectora, la que se realiza antes de que se inicie el procedimiento sancionador. Por ello deberemos acudir al Capítulo II, Sección 1ª, artículo 8 del Real Decreto 928/1998, de 14 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social (en adelante RISOS), donde se establece que: *“Se entiende por actividad inspectora previa al procedimiento sancionador, a los efectos del presente Reglamento, el conjunto de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convenidas en el orden social”*.

Esta podrá iniciarse de seis maneras diferentes, que vienen recogidas en el mismo RD, en el artículo 9.1 sobre formas de iniciación: *“La actividad previa de comprobación podrá iniciarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 42/1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de cualquiera de las siguientes formas:*

a) Por orden superior de autoridad competente, tanto de la Administración General del Estado como Autonómica, a través de la correspondiente Jefatura de Inspección Provincial o, en su caso, de sus Unidades especializadas.

b) Por orden de servicio de las Jefaturas de la Inspección Provincial, de sus Unidades especializadas, o del Inspector encargado del equipo, en aplicación de los planes, programas y directrices sobre actuación de la Inspección.

c) Por petición de cualquier órgano jurisdiccional cuando determine su objeto, amplitud y finalidad.

¹⁵ GARCÍA RUBIO, M.A.: *La presunción de certeza de las actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 26.

d) *Por petición concreta de los organismos de la Seguridad Social, que colaborarán con la Inspección conforme dispone el artículo siguiente, o a solicitud de otra Administración pública.*

e) *Por propia iniciativa del Inspector de Trabajo y Seguridad Social según lo determinado en las disposiciones vigentes.*

f) *Por denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción en el orden social. El escrito de denuncia deberá contener, además de los datos de identificación personal del denunciante y su firma, los hechos presuntamente constitutivos de infracción, fecha y lugar de su acaecimiento, identificación de los presuntamente responsables y demás circunstancias relevantes. No se tramitarán las denuncias anónimas, las que se refieran a materias cuya vigilancia no corresponde a esta Inspección, las que manifiestamente carezcan de fundamento o resulten ininteligibles, ni las que coincidan con asuntos de que conozca un órgano jurisdiccional.”*

Por su parte, la iniciación del procedimiento viene regulada en el RISOS igualmente, pero en el Capítulo III sobre el procedimiento sancionador, en el artículo 13, el cual dispone que:

“1. El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se extenderá y tramitará de acuerdo con lo establecido en este capítulo”

“2. El procedimiento de imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social, a que se refiere la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, se iniciará por la correspondiente entidad gestora, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VII de este Reglamento.”¹⁶

¹⁶ Artículo 13 del Real Decreto 928/1998, de 14 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.

4.4. Requisitos formales

Las actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al igual que cualquier documento exigen una forma escrita para hacer constar los hechos ocurridos. Sin embargo, no siempre se precisa que sea por escrito, y así viene recogido en el artículo 36.1¹⁷ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), donde alega como algo genérico esa esa forma escrita, pero añade que existe la posibilidad de usar otra forma más adecuada de expresión y constancia. Por lo que, será el responsable de recoger los hechos, el que elija la manera que considere oportuna para reflejar todo lo ocurrido de la mejor manera posible.

Al tratarse de documentos públicos, las actas de Inspección de Trabajo precisan cumplir ciertos requisitos objetivo-formales. Estos se encuentran fijados, de un lado, en los artículos 52.1 de la LISOS y en el artículo 14 del RD 928/1998 en cuanto a las actas de infracción, y por otro lado en el artículo 32 del RD 928/1998 respecto de las actas de liquidación.

En relación a las Actas de Infracción, estas deben tener los siguientes requisitos:

“a) Nombre y apellidos o razón social, domicilio, actividad, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal, código de cuenta de cotización a la Seguridad Social y, en su caso, número de Seguridad Social de autónomos, del presunto sujeto infractor. Si se comprobare la concurrencia de responsable subsidiario o solidario, se hará constar tal circunstancia, fundamentación fáctica y jurídica de su presunta responsabilidad y los mismos datos exigidos para el sujeto responsable directo;

b) Los hechos comprobados por el funcionario actuante, con expresión de los relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta, y los criterios en que se fundamenta la graduación de la propuesta de sanción; asimismo, consignará si la actuación ha sido mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo;

c) La infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto o preceptos vulnerados, y su calificación;

¹⁷ Artículo 36.1 de la Ley 39/2015: “Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

d) Número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, cuando tal requisito sirva para graduar la sanción o, en su caso, calificar la infracción;

e) La propuesta de sanción, su graduación y cuantificación, que será el total de las sanciones propuestas si se denunciará más de una infracción. Se incluirán expresamente la propuesta de las sanciones accesorias que procedan como vinculadas a la sanción principal;

f) Órgano competente para resolver y órgano competente para realizar los actos de instrucción y ordenación del expediente sancionador y plazo para la interposición de las alegaciones ante éste;

g) Indicación del funcionario que levanta el acta de infracción y firma del mismo y, en su caso, visado del Inspector de Trabajo y Seguridad Social con su firma e indicación del que la efectúe;

h) Fecha del acta de infracción.”

Por parte de las Actas de Liquidación, es necesario que contengan las siguientes menciones:

“a) Determinación del Régimen de Seguridad Social de aplicación.

b) Nombre y apellidos o razón social, domicilio, actividad, documento nacional de identidad o número de identificación fiscal, el código de cuenta de cotización en la Seguridad Social y, en su caso, número de identificación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, del sujeto o sujetos responsables. Estos últimos datos podrán exceptuarse cuando la empresa no estuviera regularmente constituida o debidamente inscrita. En los supuestos que se compruebe la existencia de presunto responsable solidario o subsidiario, se hará constar tal circunstancia, así como el motivo de su presunta responsabilidad, señalándose también los datos anteriormente mencionados del supuesto responsable solidario o subsidiario.

c) Los hechos comprobados por el funcionario actuante como motivadores de la liquidación y los elementos de convicción de que ha dispuesto en la labor inspectora, describiendo con la suficiente precisión tales hechos y los medios utilizados para su

esclarecimiento; y las disposiciones infringidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados. Los hechos así consignados gozan de presunción de certeza, salvo prueba en contrario.

d) Los datos que hayan servido de base para calcular el débito: período de descubierto, relación nominal y grupo de cotización de los trabajadores afectados o, en su caso, relaciones contenidas en las declaraciones oficiales formuladas por el presunto responsable, referencia suficientemente identificadora del contenido de tales declaraciones, o relaciones nominales y de datos facilitadas y suscritas por el sujeto responsable; bases y tipos de cotización aplicados; y cuantos otros datos pueda el funcionario actuante obtener o deducir a los fines indicados. En los supuestos en que los datos de los documentos de cotización discreparan de los contenidos en las comunicaciones de inscripción de empresa, afiliación, altas y bajas de trabajadores y variaciones de datos, el acta de liquidación se calculará a partir de los datos de estas comunicaciones, salvo que quedara probado en el expediente la validez de los datos contenidos en los documentos de cotización.

e) El importe principal de la deuda, y, en los supuestos que fueran procedentes, los recargos, intereses y costas devengadas hasta la fecha en que se extienda el acta, y la suma total de dichos concepto.

f) La indicación de la entidad con la que tuviese concertada la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

g) Indicación de si, por los mismos hechos, se practica o no acta de infracción.

h) Indicación del funcionario que extiende el acta de liquidación con su firma y, en su caso, firma del inspector que la conforme con su visado.

i) Indicación expresa de la posibilidad de alegaciones ante el correspondiente Jefe de la Unidad de la Inspección especializada en Seguridad Social, a las que se podrán acompañar las pruebas de que se disponga.

j) Fecha del acta de liquidación.”

Debemos analizar minuciosamente en todo caso los requisitos requeridos, así como las consecuencias jurídicas ocasionadas en el momento que alguno de estos requisitos es incumplido, ya que esto podría llegar a causar la pérdida de la fuerza probatoria de la que gozan las Actas de Inspección de Trabajo. Otros pueden tratarse de irregularidades que no invalidan el documento en sí, defectos subsanables, o por el contrario pueden causar indefensión dando lugar en este caso a la nulidad de la sanción impuesta.

La jurisprudencia se ha pronunciado al respecto de este tema afirmando *“la necesidad de que las Actas de Inspección para que sean eficaces han de ajustarse a lo normado”*¹⁸. Más en concreto, los tribunales, en relación al valor probatorio de las actas han declarado que *“la presunción de veracidad...no es tan incondicional y absoluta que, por una parte, no admita prueba en contrario, ni que, por otra, la merezca sin el previo cumplimiento de las formalidades y requisitos legales que en cada caso la norma aplicable exija”*¹⁹.

En el caso de la vertiente en la que se denomina al acta de inspección acto administrativo, las actas se encuentran sometidas al régimen general en materia de vicios formales establecidos en la legislación administrativa. Sobre esto ha de tenerse en cuenta el artículo 48 de la Ley 39/2015 el cual señala que los defectos de forma sólo podrán provocar la anulabilidad del acta cuando exista una omisión de requisitos formales que impidan llegar a su objetivo, o bien cuando tal omisión dé lugar a la indefensión de los interesados.

Por otro lado, en el caso de las actas, el tema adquiere mayor interés, ya que la normativa que las regula a estas condiciona la atribución de la presunción de certeza al cumplimiento de los requisitos establecidos por ley. Concretamente, los artículos en los que se encuentra esta exigencia, son los mencionados antes (Art. 52.1 de la LISOS y art. 14 del RD 928/1998 en el caso de las actas de infracción, y art. 32 del RD 928/1998 para las de liquidación) los cuales afirman que la presunción de certeza de las actas queda supeditada a que éstas se levanten *“con arreglo a los requisitos establecidos”*.

Con todo esto, podemos decir que como acto administrativo, de lo que goza realmente es de presunción de validez, pero el legislador vincula además junto a esta también la presunción de certeza o fuerza probatoria al cumplimiento de los requisitos. Por lo que, como conclusión, las actas en las que se describen los hechos y estos no se cumplen, la presunción de certeza quedará desvirtuada, y que por otra parte, como acto administrativo incurrirá en un supuesto de nulidad o anulabilidad.

Como ejemplo práctico podemos poner la omisión del lugar, fecha y hora de los hechos. Esto denota la falta de competencia, aptitud técnica y objetividad del inspector, cosa que *“empañoaría”* la presunción de veracidad²⁰.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, S. 3ª, de 12 de Mayo de 1992 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia 4093).

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, S. 5ª, de 23 de Septiembre de 1988 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia 6818)

²⁰ Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de octubre de 2004 (recurso 3017/2004)

La jurisprudencia, en especial la del ámbito de las actas de Inspección de Trabajo, también señala la necesidad de que se haga constar en el acta las fuentes o documentos de los cuales el funcionario o inspector extrae el conocimiento de los hechos²¹.

5. PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:

5.1. Marco jurídico

La presunción de certeza tal y como la conocemos hoy, la cual tienen otorgada algunos documentos administrativos que adquieren eficacia en el ámbito sancionador, es una técnica probatoria que empezaba a aparecer en España por el Siglo XIX²².

En sus inicios, el reconocimiento de la presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador era por sectores, es decir, cada ley específica de cada una de las materias decidía si debía incluirse o no. Pero, finalmente con la aprobación de la Ley 30/1992, la presunción legal de certeza pasa a ser acreditada con carácter general en el Derecho Administrativo Sancionador.

Por otra parte, centrándonos más en las Actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la presunción de certeza de que gozan la tienen conferida desde hace mucho tiempo atrás, y no sólo a la esfera sancionadora, sino también a la liquidación de las cuotas de la Seguridad Social. En primer lugar, el antecedente más cercano lo encontramos con la aparición de la Ley 39/1962, de 21 de julio, por la que se dispone la Ordenación de la Inspección de Trabajo, que regula en su artículo 13.2 c) que las actas gozan de "*valor probatorio salvo demostración en contrario*". A partir de esta ley, se le ha ido atribuyendo poco a poco esa eficacia probatoria a todo documento público con la aparición de una serie de disposiciones: *Artículo 38 del Decreto 1860/1975; Artículo 4.1 de la Ley 40/1980, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social (reproducido en el artículo 12.1 del RD 221/1981); Artículo 22 de la Ley 396/1996*, todas ellas derogadas en estos momentos.

²¹ Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 18 de Diciembre de 1997.

²² AGUADO I CUDOLÀ, V.: *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, pp. 29 a38.

Más tarde, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social recalcó ese poder probatorio de las actas recogido básicamente de las disposiciones mencionadas anteriormente, usando dos acepciones para referirse a este: “valor probatorio”, que es más tradicional, y “presunción de certeza”, que es una terminología más moderna.

Al igual que el artículo 13.2 c) de la Ley 36/1962 al que hemos hecho referencia anteriormente, el artículo 24 del Decreto 2122/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo, reconoció nuevamente a todas las clases de actas como *“documentos con valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario”*, admitiendo además la eficacia a *“los requerimientos practicados por la Inspección de Trabajo”*. También incluyó en la D.A. 27ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado que *“igualmente harán fe, salvo prueba en contrario, las Actas de infracción promovidas por los Controladores Laborales, así como las Actas de liquidación extendidas de conformidad con los cometidos y atribuciones que les confiere el RD 1667/86, de 26 de mayo, respecto a los hechos que hayan sido comprobados por el Controlador Laboral actuante, que se incorporarán necesariamente al acta”* (Ahora serían Subinspectores de Empleo y Seguridad Social en vez de Controladores Laborales).

Además también se mencionó en la D.A. 4ª. 2 de la Ley 42/1997 declarando que *“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 puedan aportar los interesados”*.

Seguidamente, se volvió a admitir la eficacia probatoria de las Actas de Inspección de Trabajo mediante la aprobación de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, hoy en día derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 5/2000. Concretamente se encuentra plasmado en el Artículo 52.2 el cual dispone que *“las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se extiendan con arreglo a los requisitos establecidos en el apartado anterior estarán dotadas de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en la misma, que hayan sido constatados por el inspector actuante, salvo prueba en contrario”*.²³

²³ GARCÍA RUBIO, M. AMPARO: *La presunción de certeza de las actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ed. Tirant lo Blanch “colección laboral” 89, Valencia, 1999, pp. 17 a 22.

Asimismo, podemos localizarlo en una serie de normas de nuestro Ordenamiento Jurídico vigentes actualmente. Estas son las siguientes:

- Real Decreto 928/1998 (RISOS), en su Capítulo III dedicado al procedimiento sancionador, en su artículo 15 se determina que: *“Las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tienen naturaleza de documentos públicos. Las actas formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo anterior estarán dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”*. Y también lo menciona en el artículo 32.1 c) estableciendo que: *“Los hechos comprobados por el funcionario actuante como motivadores de la liquidación y los elementos de convicción de que ha dispuesto en la labor inspectora, describiendo con la suficiente precisión tales hechos y los medios utilizados para su esclarecimiento; y las disposiciones infringidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados. Los hechos así consignados gozan de presunción de certeza, salvo prueba en contrario”*.

- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el que podemos encontrar la regulación en su artículo 23: *“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”.

- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en su artículo 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.*

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.”

5.2. El acta de inspección de trabajo como medio de prueba

Como inicio debemos hacer alusión a la extrema escasez de referencias que vemos por parte del Derecho Administrativo en cuanto al tema de la prueba. Además, podemos añadir que ni la legislación que regula el procedimiento administrativo sancionador, ni la del contencioso-administrativo la han dotado de normas propias o específicas de la materia. Gracias a esto, han aparecido ciertas carencias que han tratado de ser solucionadas legalmente adoptando las reglas que contiene la legislación civil sobre medios de prueba, concretamente el artículo 77.1 de la LPACAP: *“Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”,* y en el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA) que establece: *“La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, siendo el plazo para practicarla de treinta días. No obstante, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso.”*

La prueba o actividad probatoria en las Actas de ITSS como hemos mencionado antes no es fácil. Esto lo sabemos porque muchos casos administrativos han tenido que ser revisados a través del proceso contencioso-administrativo. Por lo cual, la presunción de certeza que tienen atribuida las Actas de ITSS *ope legis* se ha visto limitada, ya que es

muy difícil probar las infracciones del ámbito social basándose únicamente en la visita de un inspector por la rapidez de los hechos para cualquier otro tipo de actividad probatoria. Además, a esto se le suma también la escasez de medios técnicos y administrativos en la que se realiza la actividad inspectora.

La prueba se realiza en dos fases: la primera es la previa al acta, y la segunda es la instructora, en la que se produce la conformidad o el desacuerdo de los hechos recogidos por el inspector. Como matiz, aunque se trate de un procedimiento lineal, es decir, que existe relación jurídica entre la Administración y el interesado, la mayoría de los casos del ámbito social son procedimientos triangulares, ya que precediéndole a la sanción ha habido una denuncia por parte de los trabajadores afectados. Aunque los procedimientos del orden social sean característicamente independientes en su sistema probatorio de las normas sociales y contrarios a la prueba tasada o legal, si está admitida una de las reglas más importantes civil, esta se trata de la presunción de certeza de las actas.

La primera fase de la prueba abarca una serie de actos técnicos, ya que como sabemos, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social no sólo levanta actas de infracción o liquidación, sino que también realiza visitas en las que asesora tanto a empresas como a trabajadores además de realizar intervenciones en disputas laborales simples. También se adentran en el campo de la investigación reuniendo material probatorio, realizan la ordenación de las muestras tomadas, exigen la presentación de libros, toman fotografías, reciben testimonios, y un sinnúmero más de actividades, que acaban con el levantamiento de un acta con la proposición de sanción, o archivando el caso. Es muy beneficioso para que el acta tenga presunción de certeza segura, que el inspector tenga el máximo de pruebas recogidas.

Como hemos mencionado ininidad de veces, el acta de ITSS goza de una presunción de certeza la cual configura un método probatorio que dota de un extraordinario privilegio a ésta. Debido a esto, se produce la inversión de la carga de la prueba con incidencia en el derecho a la presunción de inocencia.

En los procedimientos probatorios, nos acogemos a una doctrina que distingue la prueba entre prueba directa, prueba indirecta y prueba deductiva, ya que es la idónea. La prueba directa es la que deriva de la observación del inspector, pero sin realizar juicios de valor por éste. Por otra parte, la prueba indirecta es en la que el inspector realiza deducciones y evaluaciones a su juicio de los hechos previamente constatados, por lo que esta prueba no goza de presunción de certeza. Y finalmente tenemos la prueba

deductiva, esta trata de una deducción de los hechos constatados anticipadamente, con certeza plena²⁴.

La prueba en los procesos contenciosos ha estado marcada por la omnipresencia del expediente administrativo, o en este caso del acta de ITSS a la hora de señalar los hechos causantes de la sanción. Tanto ha sido así, que desde tiempos lejanos se ha otorgado preferencia absoluta al acta levantada por el inspector que a cualquier otro medio de prueba.

Esta situación ha dado lugar a que la doctrina y jurisprudencia haya reaccionado contra ello. Creen que es necesario buscar una reconstrucción de los límites dando posibilidad así a que los particulares puedan ejercer con efectividad y sin trabas su derecho a la defensa y a un procedimiento contradictorio con todas las garantías²⁵. La jurisprudencia alega que cómo es posible que la actividad probatoria, la cual goza de presunción de certeza, llevada a cabo por la Administración en forma de acta, pueda llegar a ser la resolución y además ser ratificada por un Juez, cuanto son éstos los que controlan la legalidad de la Administración. Consideran que aceptando esto, se está vulnerando el derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE).

Como ejemplo podemos poner una sentencia que discrepa con lo mencionado antes y dispone que se debe limitar la presunción de certeza que se les brinda a las actas de inspección para que se pueda dar garantías plenas a los sujetos. Esta es la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 de 26 de abril, su supuesto de hecho trata sobre una resolución por parte de la Administración en la que se declaraba responsable subsidiaria a una cooperativa por un defecto en la cotización de su contratista por cincuenta trabajadores. Todo esto, al tratarse de falta de cotización se rigió por medio de un acta de liquidación de cuotas de la Seguridad Social en la cual se refirieron los hechos ocurridos. La descripción fáctica la dio el contratista y responsable principal, pero no consta ninguna intervención del dueño de la obra ni de los trabajadores del contratista. Llegados a este punto, podemos decir que los hechos realmente no han sido constatados, ya que pasaron anteriormente a la Inspección de Trabajo, pero el artículo 15 del RD 928/1998 atribuye a las actas de ITSS valor y fuerza probatoria, salvo prueba en contrario. La cuestión que el Juez señala consiste en la determinación del alcance

²⁴ GARRIDO GÓMEZ, L.M.: *“La fijación de los hechos en las actas de la inspección de trabajo y seguridad social”* (I), Revista Doctrinal Aranzadi Social nº 7/2011

²⁵ GIMENO SENDRA, V.: *“El derecho a un proceso administrativo con todas las garantías”*, en Justicia, pp. 15 a 30

de éstas para saber realmente el alcance que pueden tener unas simples declaraciones, y por ello limitar el significado de la presunción de certeza.

Sin embargo, el acta ha sido calificada como “*medio de prueba idóneo*” si reúne los requisitos formales así como los hechos constatados por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de Septiembre de 1992.

5.3. Valor probatorio de las Actas de la Inspección de Trabajo

Para poder llegar a entender el valor probatorio de las Actas de ITSS debemos primero introducir la presunción *iuris tantum* de veracidad, la cual se le atribuye gracias a nuestra normativa como eficacia probatoria. Independientemente de la terminología empleada por la normas, ese valor probatorio especial atribuido a las actas, ha sido encuadrado tradicionalmente por la vía jurisprudencial dentro de la categoría jurídica de las presunciones²⁶. Con todo esto, a pesar de que tal denominación no había sido puesta en cuestión, algunos autores han rechazado abiertamente su consideración como auténtica presunción²⁷.

Efectivamente, esta denominación la debemos considerar técnicamente no correcta, ya que a diferencia de lo que ocurre en las verdaderas presunciones, en la eficacia probatoria adjudicada a las actas de Inspección de Trabajo no se aprecia la existencia de una afirmación de la que se extraiga una afirmación presunta. En cambio, lo que hace la ley es presumir como ciertos unos hechos reflejados por el inspector en el acta, pero sin vincularlos a ningún otro hecho del que puedan deducirse²⁸.

Como sabemos, el artículo 77.4 de la Ley 39/2015 (LPACAP) dispone que: “*Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*”. Esta afirmación es realmente escueta y vaga, cosa que nos da lugar a poder reconocer plenamente tanto el valor de prueba, como la presunción de certeza, además

²⁶ Entre otras muchas sentencias que aplican a la presunción de certeza de las actas el régimen jurídico previsto en el Código Civil para las presunciones: Sentencia Tribunal Supremo 3ª de 17 de Octubre de 1985 (nº488 Jurisprudencia Aranzadi).

²⁷ GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: “La ley sobre infracciones y sanciones de orden social”, en La ley, 1988, p.840.

²⁸ GIMENO SENDRA, V.: “Derecho procesal”, p.450.

lo que nos lleva a reconocer el valor del acta vemos que es su naturaleza de documento público porque es expedida por un funcionario.

Los elementos característicos de este valor probatorio que tienen las Actas de Inspección de Trabajo, vienen reflejados por un lado en las normas inspectoras, concretamente en el artículo 52 de la LISOS, en el caso de los procesos iniciados a instancia de parte. Por otra parte, los procesos iniciados de oficio se apoyan en los artículos 148 y 150.2 e) LPL., aunque en ambos los tribunales del orden social han reconocido que las actas de Inspección de Trabajo gozan de presunción de certeza. De igual forma que los procesos de vía administrativa, en el orden social *“tal presunción...se limita a los hechos que hayan sido objeto de constatación directa por el funcionario actuante...”*²⁹. De la misma, la jurisprudencia advierte, que en el caso de prueba en contrario, la presunción de la que gozan las Actas de ITSS no impide que *“si del conjunto de la prueba practicada, o incluso de la apreciación de los elementos de convicción, se colige equivocación en las afirmaciones del acta, obviamente debe prevalecer la realidad”*³⁰.

Se afirma de este modo, que las limitaciones que tienen impuestas las actas administrativas han sido transferidas al orden de la jurisdicción social. Los tribunales laborales por su parte, pese a no encontrarse dentro del ámbito sancionador, interpretan la presunción de veracidad asumiendo ésta las restricciones del ámbito administrativo. Especialmente, esta escasez de relevancia probatoria la encontramos en dos supuestos, el primero es por ejemplo mostrarse contrario a las alegaciones de los trabajadores recogidas por el inspector de trabajo en el Acta de ITSS. Una sentencia relevante sobre este tema es la del Tribunal Superior de Justicia S. Social, de Extremadura, de 16 de junio de 1995 (nº2452 Jurisprudencia Aranzadi) en la que se dispone que *“es claro que a esas manifestaciones ninguna presunción de certeza alcanza; se presumirá que se realizaron, pues así lo constata el funcionario, pero no la certeza de las mismas, respecto a lo que aquél ninguna constancia tiene...lo que quebraría el principio de inmediación, básico del procedimiento laboral y de libre valoración de la prueba practicada”*.

²⁹ Sentencia de Tribunal Superior de Justicia, S. Social, de Castilla y León/Valladolid, de 30 de marzo de 1993 (nº1232 Jurisprudencia Aranzadi).

³⁰ Sentencia de Tribunal Superior de Justicia, S. Social, de La Rioja, de 19 de noviembre de 1992 (nº5412 Jurisprudencia Aranzadi)

Por otro lado, el poco valor probatorio viene motivado porque a las pruebas en contrario se les exige muy pocos requisitos para aceptarlas. Los tribunales contencioso-administrativos ya señalaron este dato y se mantuvieron bastante reacios, ya que piensan que una prueba en contrario puede ser una simple declaración testifical, y por sólo este motivo, no puede quitar la presunción de la que gozan las actas de ITSS. En el orden social, existe una mayor flexibilidad al otorgar fuerza a la actividad probatoria, la cual suele ser prueba testifical.

Con todo esto, podemos evidenciar que aunque los órganos jurisdiccionales sociales tienen confianza plena en la Inspección de Trabajo, alegan que “el valor de sus actas ni es absoluto ni es indestructible”. Los propios tribunales manifiestan que las actas de la Inspección de Trabajo “*no tienen atribuido “per se” más valor que otras pruebas de las admitidas en derecho, teniendo la virtualidad de unas meras actuaciones administrativas...*”³¹.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado al respecto, y en su Sentencia 76/1990 de 26 de Abril alega que el valor probatorio de las actas “*sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario*”. Este valor probatorio al que se refiere, dependerá si se reflejan en el acta hechos, o por el contrario, manifestaciones de parte o juicios de valor. Por lo que, como conclusión podemos afirmar que esa restringida eficacia probatoria determina el valor que se concede a las actas pudiendo revisarse.

De todo esto podemos extraer que realmente el valor probatorio se atribuye al documento, en este caso al Acta de ITSS (como medio de prueba), y no a los hechos que están reflejados en éste. Por lo que debemos considerar, que cuando el acta goza de valor probatorio, es que constituye un medio de prueba cuya fuerza probatoria será determinada con los límites establecidos en el principio de libre valoración de la prueba. Se trata al fin y al cabo de hacer una distinción entre interpretación y valoración de la prueba, con lo que finalmente el legislador determinará si los hechos reflejados en el acta son ciertos y no hay prueba en contrario, este acta tendrá valor probatorio. Para acabar, Tomás Cano Campos establece que: “*el artículo 77.4 de la Ley 39/2015 (LPACAP) sólo consagra el valor probatorio de las actas a los efectos de combatir las críticas que se han hecho sobre este artículo*”³².

³¹ Sentencia de Tribunal Superior de Justicia, S. Social, de La Rioja, de 4 de mayo de de 1990 (nº2353 Jurisprudencia Aranzadi)

³² CANO CAMPOS, T.: “*Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador*”, Ed: Civitas, 2008, pp.135 a 143.

5.4. Presunción de certeza y principio de inocencia

La presunción de certeza de las Actas de ITSS ha sido un tema muy relevante y abordado por muchas personalidades, ya que acusaban a la ITSS de vulnerar el derecho a la presunción de inocencia. Esto queda limitado únicamente a las actas de infracción, ya que las de liquidación son ajenas al ámbito sancionador.

La autora Luisa María Gómez Garrido da su opinión al respecto y explica que en su opinión existe presunción legal de las Actas de ITSS pero de carácter especial. Dice que esto es así porque una presunción legal parte de la existencia de un hecho, el cual ha sido obtenido también de otro hecho presumido, de manera que la estructura lógica de la inferencia se rellena con las circunstancias fácticas a las que relaciona. En la presunción asimilada que hemos nombrado antes, no existe esa estructura lógico-formal, sino que por el contrario, se atribuye presunción de certeza provisional a ciertas conclusiones y sigue operando igualmente la distribución de la carga de la prueba, ya que es esencial para la presunción, independientemente de cuál sea su tipo.

Según la autora, existen dos tipos de mecanismos presuntivos: el técnico, cuando el legislador quiere facilitar los casos en que recopilar datos sea difícil a causa de la dinámica de la actividad, o por ciertas dificultades técnicas. Y el ideológico, es en el que el legislador quiere proteger ciertos valores, ya que el uso de la presunción puede incurrir en una desigualdad de las partes.

Por lo que habiendo expuesto esto, Luisa María Gómez Garrido dice que la presunción de certeza que tienen atribuida las Actas de ITSS se basa simultáneamente en las dos causas descritas arriba, técnicas e ideológicas. Como ejemplo explica que desde el punto de vista técnico, existe una gran complejidad en determinar las infracciones en el orden social respecto de los hechos recogidos, al igual que hay dificultad para acreditarlos, por lo que buscan que el cuerpo de ITSS genere apariencia de certidumbre. Por otro lado, los legisladores también quieren defender los intereses públicos, y tienen una gran vocación por la tutela de derechos sociales en cuanto a las conductas tipificadas, en un sector que denomina como sensible. Este sector es el de las relaciones de trabajo individuales y colectivas, Seguridad Social, Trabajo temporal, etc.

En conclusión, el legislador lo que pretende es la protección de valores considerados valiosos por éste, utilizando la presunción en sentido provisional y otorgándola a los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo. También señala que pueda existir

en algún momento un cierto enfrentamiento entre la presunción de certeza y la presunción de inocencia³³.

Como alusión al derecho a la presunción de inocencia, éste trata sobre una de las garantías jurídicas reguladas en el artículo 24.2 de la CE. En el ámbito procesal este derecho tiene influencia directa en el tema de la prueba, impidiendo que se dicte una condena sin pruebas, lo que lo conecta estrechamente con la presunción de certeza de las Actas de ITSS. En esta relación se dejan ver puntos de disconformidad, lo que ha llevado a plantearse constitucionalmente la eficacia de las actas, estableciendo que es necesario realizar tres aspectos fundamentales del contenido del derecho de inocencia en el proceso penal.

El primer aspecto para respetar el derecho de inocencia es la carga de la prueba, lo hace que la Administración sea quien la aporte. Ésta aportara el acta levantada por la Inspección de Trabajo, ya que tiene valor probatorio de certeza. Dado que quien presenta la prueba, en este caso el acta que tiene presunción de certeza, es una de las partes del proceso, se dice que se quiebra el principio de igualdad de las partes y por lo tanto el derecho de inocencia. El segundo aspecto es que para que se pueda practicar la prueba, en cualquier proceso, deben respetarse unas garantías establecidas en las normas del ámbito a que se refiera. En el orden social debe llevarse a cabo la prueba conjuntamente con el principio de inmediación y de contradicción, que los encontramos recogidos en la LISOS y en el RD 928/1998. Por último, el tercer aspecto es la valoración que se les da a las actas, ya que puede ser otro de los problemas en cuanto a su adecuación al derecho de inocencia.

Esta presunción de certeza de la que hablamos la encontramos regulada en normas tanto específicas como complementarias del ámbito social. Una de las normas específicas y esenciales de los procedimientos sancionadores por infracción del orden social es la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuya artículo 23 recoge que: *“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.*

³³ GÓMEZ GARRIDO, M.L.: *“La fijación de los hechos en las actas de la inspección de trabajo y seguridad social”* (I) Revista Doctrinal Aranzadi Social nº 7/2011, p.5

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.”

En el caso de las Actas de infracción, la regulación de la presunción de certeza se recoge en el artículo 15 del RISOS: *“Las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tienen naturaleza de documentos públicos. Las actas formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo anterior estarán dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.”*

Por otra parte, respecto a las Actas de liquidación, el artículo 32.1 c) establece que: *“Los hechos comprobados por el funcionario actuante como motivadores de la liquidación y los elementos de convicción de que ha dispuesto en la labor inspectora, describiendo con la suficiente precisión tales hechos y los medios utilizados para su esclarecimiento; y las disposiciones infringidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados. Los hechos así consignados gozan de presunción de certeza, salvo prueba en contrario”.*

En cuanto a la Ley 36/2011 Reguladora de la Jurisdicción Social, su artículo 151.8 prevé: *“Los hechos constatados por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social o por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos legales pertinentes, 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 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.”*

Para finalizar con las normas específicas, en la LISOS se refleja en su artículo 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. 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”*

Como referencia a las normas complementarias de la atribución de presunción de certeza de las actas de ITSS, la Ley 39/2015 en su artículo 77.5 dice que: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”*

Para que la presunción de certeza pueda actuar en las actas de ITSS, es imprescindible que el inspector de trabajo sea imparcial y objetivo, por lo que el artículo 3 de la LIT habla sobre esto estableciendo que: *“La Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere esta ley se ejercerá en su totalidad por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. A los funcionarios de carrera del Cuerpo de Subinspectores Laborales les corresponde el ejercicio de funciones de inspección, en los términos y con el alcance establecidos en la presente ley, así como las funciones de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el desarrollo de la labor inspectora. Dichos funcionarios tendrán habilitación nacional y su situación jurídica y condiciones de servicio les garantizarán, asimismo, objetividad e imparcialidad.”*

5.5. El alcance de la presunción de certeza de las Actas de la Inspección de Trabajo

Como inicio, debemos apuntar que durante mucho tiempo el tema de la atribución de certeza era muy polémico. Se planteó si debían gozar de presunción de certeza únicamente los hechos comprobados por los Inspectores de Trabajo o, también los hechos recogidos por los funcionarios que formaban parte de la ITSS, que gozaban igualmente de fuerza probatoria. Se trataba de delimitar cuál era la eficacia que se podía asignar a las actas levantadas en este caso por los Controladores Laborales (ahora los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social).

Debemos advertir, que cuando se creó el Cuerpo de Controladores Laborales regulando sus funciones estaba el Real Decreto 1667/1987 el cuál no incluía ningún precepto que estableciera que las actas expedidas por estos funcionarios gozaran de presunción de certeza. Más tarde con la entrada de la LISOS, tampoco se estableció una alusión muy concreta, aunque el artículo 52 de esta Ley expuso que la fuerza probatoria estaba en los hechos “*constatados por el Inspector actuante*”, lo que eliminaba la presunción de certeza de los Controladores Laborales.

La jurisprudencia y la doctrina presentaron una postura diferente, manteniendo que las actas levantadas por los Controladores Laborales sí que debían gozar de presunción de certeza. Sin embargo, gran parte de los tribunales negaron dicha eficacia probatoria, alegando que éstos no tenían reconocimiento plasmado en las normas, además de que los hechos recogidos por éstos no eran conocidos por el Inspector. Para eliminar esta divergencia de posturas, el legislador incorporó un nuevo apartado al artículo 52 de la LISOS, concretamente el tercero.

Para finalizar, haciendo una determinación más exhaustiva del alcance de la presunción de certeza, ésta se realiza concretando las posibilidades que tienen los administrados para viciar la eficacia probatoria de las actas.

Para más concreción, en el caso de que el sujeto quiero impugnar el acta, podrá realizar todas las alegaciones que estime oportunas, las cuales serán de aspecto formal y material. En cuanto a las alegaciones de aspecto formal pueden ser la falta de alguno de los requisitos esenciales del acta, la que la lleva a perder la presunción de certeza atribuida. En caso de que se formalice correctamente, el sujeto puede disponer que no haya habido una correcta utilización de las normas jurídicas, que sería el aspecto material.

Las normas, para evitar que suceda lo señalado en el párrafo anterior, otorga al sujeto la posibilidad de aportar prueba en contrario para poder acabar con la presunción de certeza atribuida a las Actas de ITSS. Esto lo encontramos recogido en el artículo 52 de la LISOS y en el artículo 23 de la LIT, los cuales dicen que las actas de inspección de trabajo gozan de presunción de certeza con carácter *iuris tantum* y *no iuris et de iure*, lo que supone que cuando el sujeto ofrezca una prueba en contrario, esa presunción de certeza dejará de surtir efecto en el acta.

6. CONCLUSIÓN

Con la realización de este trabajo lo que se ha pretendido es una aprendizaje más profundo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como de las competencias que tienen atribuidas los Inspectores de trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Trabajo. Entre el gran número de actividades que desempeñan, se encuentran el levantamiento de actas con la proposición de sanción. Concretamente se ha profundizado en la presunción de certeza que tienen atribuida las Actas de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la cuales tienen valor probatorio.

Al tratarse las actas de una manifestación de la potestad sancionadora de la Administración, he explicado la inclusión de ésta en los diferentes artículos de la Constitución Española. Además, he expuesto cada uno de los principios que limitan la actividad del ejercicio sancionador por parte de la Administración. He hecho alusión en cada uno de ellos la relación que tienen con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y más concretamente con las actas expedidas por éstos.

En cuanto a las actas de Inspección de Trabajo, inicialmente he desarrollado sus tipos, así como la regulación de cada uno de ellos. Además, he señalado los requisitos que deben cumplir y porqué levantan cada tipo de acta los Inspectores de Trabajo.

Seguidamente, al tratarse de una cuestión muy relevante para el trabajo, he expuesto la naturaleza jurídica que tienen las actas. Éstas, como veremos tienen doble naturaleza, ya que por un lado, son actos administrativos, los cuales inician un proceso sancionador para la imposición de sanciones por infracciones del orden social, y por otra parte, se tratan de documentos públicos, ya que son levantadas por funcionarios públicos.

Considerando la naturaleza de documentos públicos de las actas de inspección de Trabajo, como cualquiera de éstos, deben cumplir unos requisitos establecidos para que tengan validez como actos administrativos. Seguidamente, también desarrollaré las consecuencias del incumplimiento de alguno de los requisitos, que además de poder resultar inválida, también pueden incurrir en nulidad o anulabilidad.

Haciendo hincapié en lo realmente importante del trabajo, he plasmado lo que significa el acta como prueba, así como el valor probatorio atribuido a éstas. Éste valor del que hablo, se forma gracias a la presunción iuris tantum, puesto que como desarrollaré, la presunción de certeza no se otorga exactamente a un hecho reflejado en el acta, sino que se concede realmente a conclusiones provisionales depositadas en las actas de Inspección de Trabajo.

Para que esta presunción de certeza de la que hablamos despliegue sus efectos, precisan cumplir ciertos requisitos objetivo-formales que se encuentran regulados en 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.

Igualmente que se precisa el cumplimiento de requisitos, los inspectores de trabajo a la hora de confeccionar el acta, deben respetar otros requisitos establecidos, éstos son la imparcialidad y la objetividad. Los hechos reflejados en las actas levantadas por los Inspectores de Trabajo deben haber sido cotejados por ellos mismos, ya que los hechos que expongan a terceros pierden la credibilidad. Deben precisar también los medios que han utilizado para la redacción de los hechos en el acta y que éstos cuadren con la proposición de sanción.

En mi opinión, la presunción de certeza que tienen atribuida las actas de la ITSS es un beneficio para la sociedad en general y para el mundo laboral en concreto, ya que los inspectores velan por el cumplimiento de las normas del orden social, y esto hace que los sujetos podamos tener más garantías.

Como conclusión a todo lo anterior, podemos llegar al término de afirmar que la presunción de certeza de la que gozan las actas de Inspección de trabajo, realmente está atribuida a los hechos depositados en éstas. Por otro lado, podemos decir que la presunción de certeza también es ajustada a derecho, ya que tiene ésta se compagina con los derechos de los sujetos además de ser muy beneficiosa para el orden social en cuanto a la imposición de las sanciones por infracciones.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Suárez Cortina, M. (2006). *La España Liberal (1868-1917): Política y Sociedad*. Madrid: Síntesis.
- García Murcia, J. (2007). *1906-2006: cien años de inspección de trabajo*. Oviedo: Consejería de Industria y Empleo.
- González Martín, A. (2012). *Memento Práctico Inspección de Trabajo 2012-2013*. Madrid: Francis y Taylor.
- García Rubio, M. A. (2007). *Control sobre la validez y eficacia de las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Revista de Jurisprudencia El Derecho, nº5.
- Gómez Garrido, L. M. (2011) *La fijación de los hechos en las actas de inspección de Trabajo y Seguridad Social (I) y (II)*. Revista Doctrinal Aranzadi Social nº 7y nº8/2011.
- Caballero Gea, J. A. (2007) *Procedimientos contencioso administrativo*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez Cervera, A. (2012). *Blog sobre las Actas de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: alcance de su presunción de certeza*. Recuperado de: <http://acerverablog.blogspot.com.es/2012/03/actas-de-infraccion-de-la-itss-alcance.html>.
- Díaz Rodríguez, J. M. (2002) *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo (Tesis)*. Universidad La Laguna, Departamento de Derecho Internacional y Procesal, España.
- Beneyto Calabuig, D. (2012). *La Inspección de Trabajo. Funciones, actas y recursos*. Valencia: CISS.
- Manteca Valdelande, V. (2008) *Las actas de inspección en la Administraciones Públicas: Actualidad Administrativa*. Nº2 Sección práctica Profesional, pág 209 Tomo 1 Ed: La Ley.
- Nieto García, A. (2005) *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos. Pág 494.
- Cano Campos, T. (1995). *Revista Española de Derecho Constitucional 2015*. Nº 43 Enero-Abril.
- García Rubio, M.A. (1999). *La presunción de certeza de las actas de la Inspección de trabajo y Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch (1999)
- Cano Campos, T. (2008). *Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador*. Navarra: Cuadernos Thomson Civitas.

8. ANEXOS

- Ley 23/2015 Ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Ley 42/1997 Ordenadora de la ITSS (DEROGADA 23-7-2015).
- RD 928/1998 Reglamento Procedimiento Imposición de Sanciones.
- RD 138/2000 Reglamento de Organización y Funcionamiento ITSS.
- RDL 5/2000 sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Ley 40/2015 Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 39/2015 Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (DEROGADA 2-10-2016).
- Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social.