



Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

## LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO, EL VALOR PROBATORIO Y LA IMPUGNACIÓN

### LABOUR INSPECTION REPORTS, THEIR PROBATIVE VALUE AND CONTESTATION

---

#### **José Luis Goñi Sein**

Catedrático de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Pública de Navarra

[josel.goni@unavarra.es](mailto:josel.goni@unavarra.es) ORCID 0000-0003-4481-9483

#### **Luis Pérez Capitán**

Of counsel Sagardoy

Profesor honorario de la Universidad Pública de Navarra

Recepción de trabajo: 09-05-2025 - Aceptación: 17-06-2025 - Publicado: 31-07-2025

Páginas: 13-48

- 1. INTRODUCCIÓN.
- 2. REQUISITOS FORMALES DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO PARA SU VALIDEZ COMO MEDIO DE PRUEBA.
- 3. PRESUNCIÓN DE CERTEZA Y VALOR PROBATORIO DE LAS ACTAS DE INFRACCIÓN.
- 4. NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LAS ACTAS DE LA ITSS.
- 5. NULIDAD DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO POR INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESENCIALES: VISIÓN JUDICIAL.
- 6. INSTRUCCIÓN Y ORDENACIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR.
- 7. IMPUGNACIÓN POR IRREGULARIDADES DE PROCEDIMIENTO.
- 8. CONCURRENCIA DE CUESTIÓN PREJUDICIAL: ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE Y DOCTRINA DE "UNOS MISMOS HECHOS".
- 9. CONCLUSIONES.
- 10. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## RESUMEN

Se ofrece en este estudio un análisis exhaustivo de cuantas previsiones normativas se refieren al acta de la Inspección de trabajo y al procedimiento sancionador, dejando constancia, a la vista de los pronunciamientos judiciales, de aquellos incumplimientos o irregularidades que pueden motivar la nulidad de la sanción impuesta. Dadas las trascendentales consecuencias que conlleva su apreciación, se observa que los motivos de nulidad de pleno derecho son interpretados en sentido estricto y restrictivo. Solo cuando la omisión o irregularidad conllevan un perjuicio real y efectivo para el administrado, es decir, se le priva del derecho a la defensa, se invalida el acto administrativo sancionador.

**PALABRAS CLAVE:** Acta de infracción, presunción de certeza, impugnación, nulidad, expediente sancionador, indefensión.

## ABSTRACT

This study offers an exhaustive analysis of all the legal provisions that refer to the labour inspection report and the sanctioning procedure, and, in the light of the judicial pronouncements, it records those non-compliances or irregularities that can lead to the nullity of the sanction imposed. Given the far-reaching consequences that their assessment entails, the grounds for nullity as of right are interpreted in a strict and restrictive sense. Only when the omission or irregularity entails a real and effective prejudice for the person concerned, i.e. the right to defence is deprived, is the administrative sanctioning act invalid.

**KEYWORDS:** Infringement record, presumption of certainty, challenge, nullity.

## 1. INTRODUCCIÓN

El procedimiento sancionador administrativo social se articula como una fórmula para asegurar el cumplimiento de la extensa normativa social. Bajo el concepto social se agrupa un importante conjunto de bloques temáticos —laboral sentido estricto, seguridad social, empleo, extranjería, prevención de riesgos laborales, cooperativas, etc.— sobre los cuales se ha fundado lo que hoy es un imponente Derecho Administrativo Sancionador Social que nadie hubiera podido esperar cuando el cambio democrático auguraba una Administración menos intervencionista, un mayor papel de los agentes sociales y una judicialización extrema de las controversias. Pero, si bien los dos últimos aspectos se han cumplido, ello no ha supuesto la reducción profetizada del papel de la Administración en su vertiente sancionadora. Es cierto que la Administración Laboral tiene un papel inexistente en expedientes en los que antes participaba —traslado, modificación substancial, suspensión y reducción de jornada— o muy reducido en otros —despido colectivo—. Pero el rol en la esfera punitiva no ha hecho sino expandirse.

Dentro de la temática relativa al procedimiento sancionador, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social juega un papel destacado, y dentro de éste, el Acta de Infracción como acto administrativo a través del cual se inicia el procedimiento sancionador administrativo social a excepción del procedimiento de imposición de sanciones, leves y graves, a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones, que se iniciará por la entidad gestora<sup>1</sup>.

El objeto de estudio se ciñe al acta de infracción, la instrucción y ordenación del expediente, y a su impugnación. Se omiten otro tipo de consideraciones sobre la “actuación inspectora previa” (formas de iniciación, objeto, duración, interrupción, posibilidad de extender la actuación)<sup>2</sup> y, en particular, sobre la caducidad de las actuaciones<sup>3</sup>.

El Acta de Infracción puede abordarse desde muy diferentes perspectivas, en este caso hemos elegido una no sencilla, la referida a su articulación en el procedimiento sancionador con el objeto de no ser tacha de vicios que podrían conllevar la nulidad o anulabilidad de la resolución en la que aquél puede culminar. Siempre partiendo de la consideración de la nulidad como extraordinaria o excepcional en la visión de nuestros tribunales.

<sup>1</sup> Art. 1 RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, en relación al art. 52 apartados 1 y 2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

<sup>2</sup> Un tratamiento completo sobre la Inspección de Trabajo y su actuación: Díaz Rodríguez, J.M., *Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo*, Lex Nova, Thomson Reuters, Valladolid, 2016.

<sup>3</sup> Sobre el inicio del cómputo de caducidad, por ejemplo, STSJ (Cont. ad.) Castilla La Mancha núm. 13/2020, 3/2/2020; sobre los efectos de la caducidad de las actuaciones, SAN (Cont. ad.) núm. 84/2024, de 14/6/2024.

La metodología que hemos adoptado a la hora de elaborar este artículo es pedagógica, se reseñan los requisitos normativos sobre los cuales se acomoda el condicionante exigido y a renglón seguido se expresa la forma normativa a través de la cual puede llevarse a cabo la impugnación.

Una conclusión anticipada del análisis realizado respecto de la impugnación de las Actas de Infracción y del eco jurisprudencial generado, es que el incumplimiento de los requisitos formales y procedimentales contenidos en la norma no lleva en la mayor parte de los casos a la nulidad de la resolución administrativa, salvo que de forma expresa se especifique.

## 2. REQUISITOS FORMALES DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO PARA SU VALIDEZ COMO MEDIO DE PRUEBA

### 2.1. Competencia personal

Un primer requisito de inexcusable observancia para la validez de toda acta consiste en la competencia personal. El acta debe ser practicada por los inspectores de trabajo y seguridad social (ITSS) y los subinspectores laborales (pertenecientes a las Escalas de empleo y seguridad social<sup>4</sup>, o de seguridad y salud laboral<sup>5</sup>), que tienen carácter de autoridad pública (agentes de autoridad).

<sup>4</sup> Los Subinspectores Laborales pertenecientes a la Escala de Empleo y Seguridad Social están facultados para desarrollar las funciones inspectoras y ejercer las competencias atribuidas por el art. 14. 2 y 3 Ley 23/2015, de 21 de julio, bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad, grupo o equipo al que estén adscritos, en las materias relacionadas en el art. 8.2 RD 138/2000.

<sup>5</sup> Art. 11. RD 928/1998: "7. *Cuando los Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, como consecuencia de comprobaciones efectuadas en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de posibles irregularidades en materia de inscripción de empresas, afiliación, altas o bajas de trabajadores, o encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen adecuado de la Seguridad Social, lo comunicarán internamente, cumplimentando a tal efecto informe comprensivo de los hechos y circunstancias concurrentes, que gozarán de la presunción de certeza prevista en el art. 23 Ley 23/2015, de 21 de julio. Dicho informe será remitido al Jefe de Equipo o, en su caso, al Inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos, a efectos de que por este, previa valoración jurídica de la situación y sin perjuicio de las actuaciones complementarias que considere oportuno llevar a cabo, se promueva, en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador, liquidatorio o procedimiento de oficio a que se refiere el art. 22.7 Ley 23/2015, de 21 de julio.*

*Asimismo, cuando los Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral en el ejercicio de las funciones específicas que tienen encomendadas comprueben la existencia de infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales que pudieran haber sido la causa de la producción de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, lo comunicarán al Jefe de Equipo, o, al Inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos. El Jefe de Equipo o el Inspector que reciba la comunicación, a la vista de las circunstancias concurrentes en relación con el tipo de infracción, los daños producidos en la salud y las consecuencias de los mismos, determinará la procedencia de investigar el accidente de trabajo o enfermedad profesional, e instar el recargo al que se refiere el art. 22. 9 Ley 23/2015, de 21 de julio, si procediese. También comunicarán al Jefe de Equipo, o, en su caso al Inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos si, a su juicio, se dan las circunstancias para que este proceda a proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales con base al comportamiento de la empresa en materia de prevención de riesgos y salud laboral. El Jefe de Equipo o el Inspector que reciba la comunicación, previa valoración de dichas circunstancias, procederá, en su caso, a proponer el recargo o reducción correspondiente".*

## LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO, EL VALOR PROBATORIO Y LA IMPUGNACIÓN

Las actas de infracción y, en su caso de liquidación practicadas por los Subinspectores Laborales tienen que ser visadas por el Inspector de trabajo bajo cuya dirección técnica actúen [art. 114.5 RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (en adelante, RGPSL)]. Las actas de los subinspectores laborales (en otro tiempo, controladores laborales) son instrumentos válidos y adecuados para completar y facilitar la labor inspectora y alcanzan valor probatorio por el hecho de su aceptación por el Inspector (STS 19-7-1999, Rec. núm. 6340/1993)<sup>6</sup>.

Cuando el acta de infracción se practique como consecuencia del informe emitido por los funcionarios técnicos habilitados por las CC.AA. para la realización de actividades de comprobación, se incorporará a su texto el relato de hechos del correspondiente informe, así como los demás datos relevantes de este.

La ITSS puede recabar de estos funcionarios la subsanación de sus informes cuando considere que el relato de hechos es insuficiente a efectos sancionadores. Si no se subsanase en el término de 15 días, debe proceder a su archivo, sin perjuicio de nuevas comprobaciones [art. 53.5 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)].

Las actuaciones inspectoras se deben llevar a cabo, hasta su conclusión, por los inspectores o subinspectores que las hubiesen iniciado, notificando, en su caso, al sujeto inspeccionado la sustitución del Inspector actuante. Según dispone el art. 18.1 RD 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 (en adelante, ROFIT), *(e)n caso de cese, traslado, enfermedad u otra causa concurrente en dichos funcionarios, su superior jerárquico podrá encomendarlas a otro funcionario, notificándolo al sujeto inspeccionado*. En parecidos términos se expresa el art. 23 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, LITSS), al señalar que: *No se verá afectada la presunción de certeza ... 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*.

**Impugnación:** el acta es susceptible de impugnación por la no comunicación de la sustitución del Inspector o Subinspector que inició la actuación. Sin embargo, no se trata de un vicio que habitualmente

<sup>6</sup> STS 19-7-1999, Rec. núm. 6340/1993: *"(..) lo que sostiene es que el acta de infracción levantada por Controlador de empleo ni siquiera constituye medio de prueba. Esto es, no se queja del sentido de la valoración efectuada del acta sino, incluso, de que se haya valorado, de que se haya tenido en cuenta. La tesis de la parte recurrente no puede, sin embargo, acogerse. Por el contrario, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala, reiterada en múltiples sentencias de las que solo citaremos por la proximidad de sus fechas, las de 9 y 16 de marzo de 1999, las actas de los Controladores laborales son instrumentos válidos y adecuados para completar y facilitar la labor inspectora, alcanzando valor probatorio por el hecho de su aceptación por el Inspector. Conforme a dicha doctrina corresponde a los Controladores de empleo comprobar la actividad de las empresas y trabajadores, poniendo en conocimiento de la Inspección los hechos constitutivos de infracción y a ésta proponer las sanciones a la vista de los datos suministrados por los Controladores".*

conlleve la nulidad o anulabilidad de la actuación sancionadora puesto que la norma no lo tacha directamente con tal consecuencia (STSJ Cont.-adm., Castilla La Mancha, núm. 13/2020, 3/2/2020)<sup>7</sup>.

## 2.2. Contenido de las actas

La ley exige que las actas de infracción cumplan una serie de requisitos generales para no provocar indefensión en el presunto sujeto responsable de la infracción. Los arts. 53 LISOS y 14 RD 928/1998, de 14 de mayo, concretan el contenido general de las actas de infracción de la ITSS. De forma supletoria al procedimiento administrativo sancionador, serán de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común contenidas en los arts. 34 y ss. hasta el art. 105 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

### 2.2.1. La identificación del sujeto infractor, responsable solidario o subsidiario

Las actas han de contener una serie de datos elementales del presunto sujeto infractor; en concreto: nombre y apellidos o razón social, domicilio, actividad<sup>8</sup>, 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.

Si se comprobase la concurrencia de responsable subsidiario o solidario, se hará constar tal circunstancia, fundamentación fáctica y jurídica<sup>9</sup> de su presunta responsabilidad y los mismos datos

<sup>7</sup> STSJ Cont.-adm., Castilla La Mancha, núm. 13/2020, 3/2/2020: "Segundo. Comienza la S.A.D. recurrente solicitando que se declare la nulidad de las actuaciones, pues se iniciaron por la Subinspectora doña Adolrina, y tras su baja maternal, se asignó el expediente al Subinspector Abelardo, sin notificar el cambio a la sociedad investigada, con infracción del art. 18.1 RD 138/2000 de 4 de febrero y el art. 21.6 Ley 23/2015. No procede la declaración de nulidad que se pretende pues, aunque es patente la infracción del procedimiento, no impidió a la parte recurrente su intervención en el procedimiento, alegando y probando en defensa de su derecho, puesto que tuvo pleno conocimiento, pues fue citada a comparecencia por el nuevo subinspector y, ni en la comparecencia, ni después, hizo manifestación contra dicha intervención, ni lo recusó. En definitiva, la sala no encuentra rastro de indefensión efectiva a lo largo del procedimiento administrativo como consecuencia de tal falta de notificación. No es posible la declaración de nulidad que se pretende por infracción legal, pues esta declaración sería contraria a la ley, ya que actualmente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su art. 47, relaciona el listado de causas de nulidad de los actos de la administración y en este caso no se da ninguna de aquellas causas, además en el art. 48, después de afirmar en el número uno, que "son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder" expone en el número dos que "el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados" y en este caso, como ya se ha comentado, no se da la carencia exigida para la anulación. De la misma forma con la regulación anterior, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se regula la nulidad de pleno derecho en el art. 62, mientras que la anulabilidad se regula en el 63 con la misma excepción a la anulabilidad, por lo que está no procede".

<sup>8</sup> Puede ser relevante para determinar la aplicación de determinadas normas (p. ej. convenios colectivos), cuya correcta aplicación debe ser vigilada por los Inspectores.

<sup>9</sup> Por ejemplo, por mor del art. 42 ET.

exigidos para el sujeto responsable directo, no siendo suficiente una mención genérica a la existencia de otros sujetos responsables (art. 14 RD 928/1998, de 14 de mayo).

En materia de infracciones de la normativa de prevención de riesgos sobre coordinación de actividades empresariales, se producen numerosos supuestos de responsabilidad solidaria especialmente entre la empresa principal con las empresas contratistas y subcontratistas (art. 42.3 LISOS; art. 24 LPRL). En tales casos, ha de hacerse constar tal circunstancia, fundamentación fáctica y jurídica de su presunta responsabilidad y los mismos datos exigidos para el sujeto responsable directo.

**Impugnación:** la empresa podrá impugnar el acta: a) si se hace una mención genérica a los presuntos sujetos responsables; o b) si no se hacen constar los mismos datos exigidos para el sujeto responsable.

### 2.2.2. Los hechos: el relato del inspector actuante

La descripción de los hechos adquiere gran relevancia porque la presunción de certeza de que goza el acta se extiende sobre los hechos narrados y no sobre valoraciones del Inspector<sup>10</sup>, aunque el Inspector deberá realizar ambas operaciones.

La Ley obliga a que en el acta se concrete qué funcionario ha actuado [art. 14.1. g) RGPSL], en qué han consistido las actuaciones comprobatorias previas al acta [art. 14.b)], y en qué fecha ha sido expedida el acta de infracción, elemento temporal de indiscutible trascendencia de cara a ciertos plazos.

El inspector actuante debe concretar si las comprobaciones han sido efectuadas “mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo”. En concreto, si ha habido una o varias visitas y fecha de cada una de ellas, y en caso de comparecencia si ha habido entrega de documentación o interrogatorio, etc.

Es la autoridad administrativa competente de analizar, en el posterior procedimiento sancionador, si los hechos constatados y descritos por el Inspector (que se dan por probados, salvo que se aporten pruebas en contra) suponen la comisión de una infracción administrativa tal y como el Inspector ha entendido, o no, si existe culpabilidad del sujeto infractor, así como si la sanción propuesta está bien graduada.

**Impugnación:** puede convertirse en motivo de impugnación cualquiera de las siguientes irregularidades: 1) los hechos no se basan en hechos comprobados sino en valoraciones; 2) los hechos no son de tal entidad como para describir la conducta prohibida; esto es, no suponen la comisión de una infracción administrativa; 3) los hechos no son suficientes para atribuir culpabilidad al supuesto responsable, debiendo primar la presunción de inocencia.

<sup>10</sup> STSJ la Rioja núm. 163/2007, de 25 de junio, revoca la sentencia del Juzgado por basarse en la valoración del Inspector actuante, y no en valoración propia a partir de los hechos consignados en el Acta.

En la STSJ de Valencia de 17/9/2024 (Rec. núm. 385/2023) se invoca el incumplimiento de los requisitos formales en la elaboración del acta de infracción, a tenor del RD 928/1998, estimando que las actas se basan en meras manifestaciones, no en hechos comprobados, adoleciendo de falta de objetividad e incurriendo en arbitrariedad, lo que ha motivado indefensión en la empresa. Se destaca que solo se han entrevistado 38 de los 829 conductores por los que se establece la sanción, es decir, un 458 %, sin preguntar a la empresa y sin que aquéllos aportaran documentación alguna. El TSJ rechaza, sin embargo, dicho motivo de impugnación, sobre la base de que: *“de las actuaciones del expediente se desprende la totalidad de comprobaciones que se llevaron a cabo por la Inspección y si bien no existen hechos comprobados directamente por la misma, es de destacar que en estas actuaciones no son hechos concretos los que motivan el levantamiento de ambas actas, sino una forma de actuar, una operativa, por parte de la empresa, que sólo puede desprenderse de los propios documentos de la misma y de las afirmaciones —unánimes— de los entrevistados que, desde luego, no son los que dice la empresa a la vista del expediente, porque no olvidemos que los hechos no son motivo de discrepancia entre las partes, sino la interpretación que, de los mismos, hace cada una de ellas para concluir la existencia (recíprocamente) de un acto lícito o merecedor de reproche administrativo”*.

### 2.2.3. La tipificación de la infracción y su calificación

Del mismo modo, las actas de infracción de la ITSS reflejarán la infracción que se impute, con expresión del precepto vulnerado, y la calificación de la infracción, en su caso la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación [art. 53.1.b) y c) LISOS].

Atendiendo a los arts. 27.1 y 2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril<sup>11</sup>.

El Inspector debe individualizar de forma correcta la infracción administrativa cometida sin que sean posibles operaciones hermenéuticas que desfiguren el tipo del injusto para hacer que hechos ilícitos pudieran no ser sancionados<sup>12</sup>.

Muchos de los preceptos de la LISOS contienen descripciones de infracciones en las que aparecen varios comportamientos antijurídicos. El inspector debe concretar cual de tales comportamientos entiende que ha sido protagonizado por el sujeto infractor. El funcionario actuante deberá comprobar que no han transcurrido los plazos de prescripción de la infracción, aplicando para ello los criterios del art. 4 LISOS.

<sup>11</sup> STC 10/11/1986: El principio de tipicidad supone que debe ser una norma con rango de ley la que describa las conductas constitutivas de infracción administrativa *“sin que sean suficientes amplias y vagas remisiones abstractas mediante descripciones carentes de toda precisión”* (STC 3/1988), o fórmulas *“omnicomprensivas”* (STS 10/11/1986).

<sup>12</sup> Es importante también el art. 27.4 Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP), que establece que *“las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*.

## LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO, EL VALOR PROBATORIO Y LA IMPUGNACIÓN

En cuanto a la calificación de la infracción, es necesario que el Inspector aclare si se trata de infracción leve, grave o muy grave en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad de derecho afectado, de conformidad con lo establecido en la LISOS (art. 1.3 LISOS).

**Impugnación:** La empresa podrá impugnar el acta por: a) no individualizar la infracción; b) no concretar cuál de los comportamientos antijurídicos ha sido realizado cuando la norma define varias conductas; c) por prescripción de la infracción.

Respecto de la no individualización de la infracción imputada, la clave radica en comprobar si se ha podido causar indefensión al sujeto infractor. En la STSJ de Canarias, Sala de lo Social, de 17 de octubre de 2024, (Rec. núm. 404/2023) sostiene la recurrente que la resolución administrativa infringe lo dispuesto en el art. 89.3 Ley 39/2015 por no recoger los hechos constitutivos ni precepto legal donde se encuentre tipificada la conducta imputada y en base a la cual se impone la sanción. Entiende, además, que el acta de la inspección de trabajo señaló erróneamente la infracción que se imputaba a la trabajadora al no fijar correctamente los preceptos legales que se consideraban infringidos. El TSJ acepta este hecho por cuanto, el SPEE reconoce que existe una mención errónea de los preceptos legales que se subsanó en la reclamación administrativa previa. Ahora bien, no considera que se trate de un vicio que conlleve la nulidad o anulabilidad de la actuación sancionadora puesto que: “*un error del acta en señalar los preceptos que son de aplicación no ha causado ninguna indefensión a la trabajadora, que no ha omitido ningún trámite preceptivo o facultativo por tal error y ha podido desplegar totalmente su prueba en orden a defenderse del fraude que se le imputa. Ninguna indefensión se invoca o se cita en el motivo del recuso, que permite anudar a la falta de cita exacta de preceptos del acta, ninguna consecuencia de anulabilidad*”.

En relación con la prescripción de la infracción, la STSJ de Asturias, Sala de lo Contencioso Administrativo, núm. 539/2024, de 17 de junio, advierte que la prescripción se paraliza por actuaciones de exigencia del cobro de la deuda en el ámbito liquidatorio: “*si se analiza el expediente de recaudación remitido, en periodo probatorio, por la TGSS, puede comprobarse que desde el año 2011, hasta el año 2019 se han realizado, de forma continuada, y sin transcurso del plazo de cuatro años, actuaciones ejecutivas tendentes al cobro de la deuda pendiente con la responsable principal. De esta forma, se han producido actuaciones que han interrumpido el plazo de prescripción que se invoca, interrupción que tiene su efecto, por aplicación del art. 43.3 R.D. 1415/2004, frente a todos los responsables, incluida la actora, como responsable solidaria de dicha deuda. Por otro lado, en la documentación remitida en periodo probatorio por la TGSS aparece determinada, explicada y liquidada la deuda pendiente respecto de la obligada principal*”.

### 2.2.4. El número de trabajadores de la empresa y el número de trabajadores afectados

En el acta debe constar el número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, cuando tal requisito sirva para calificar la infracción o en su caso graduar la sanción [art. 14.1.d) RD 928/1998]. El número de afectados tiene relevancia para graduar la sanción.

## 2.2.5. La propuesta de sanción, su graduación y cuantificación

La propuesta de sanción es uno de los requisitos fundamentales del acta. A ello se hace referencia, en los art. 53.1.c) LISOS y 14.1.e) RGPSL. En el acta deben constar tres aspectos: 1) la propuesta de sanción, 2) su graduación y 3) cuantificación, que será el total de las sanciones propuestas si se denunciara más de una infracción,

El inspector debe utilizar los criterios del art. 39.2 y 4 LISOS para graduar y sancionar la sanción. Las sanciones se graduarán en atención a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección, cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores o de beneficiarios afectados en su caso, perjuicio causado y cantidad defraudada, como circunstancias que puedan agravar o atenuar la graduación a aplicar a la infracción cometida. En el acta se deberán plasmar los criterios tenidos en cuenta.

Cuando las sanciones a proponer sean varias por varias infracciones administrativas cada una de las cuales acarrea su correspondiente sanción, se establece que la cuantificación de la sanción deberá consistir en el total de las sanciones propuestas.

El inspector debe proponer en el acta de infracción cuantas sanciones accesorias procedan como vinculadas a la sanción principal, con independencia de que las mismas sean competencia o no del órgano administrativo encargado de resolver el procedimiento sancionador.

Si la sanción propuesta tuviera exclusivamente carácter pecuniario, se hará mención de la posibilidad de aplicar a dicha sanción el porcentaje de reducción previsto en el apartado 6, siempre y cuando el sujeto infractor declare su voluntad de proceder al pago, en los términos y plazos que se indican en el art. 17, y renuncie al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa contra la sanción [art. 14.1.e) RGPSL]

**Impugnación:** cabe recurrir un acta cuando se aplica una agravante ya incluida en la tipificación del ilícito administrativo (art. 39.5 LISOS), por ejemplo, en el ámbito de prevención de riesgos laborales, cuando la infracción está basada en una situación de riesgos de daño grave (art. 12.16 LISOS) y uno de los criterios de graduación de las sanciones de multa es la producción de un daño grave (art. 39.3.c) LISOS). Sin embargo, la STS 4ª 13/11/2024 (Rec. 4976/2022) excluye tal aplicación, en un caso de situación de riesgo grave (caída de un retroexcavadora desde una ladera hasta el fondo del mar) que no llegó a materializarse en un resultado dañoso grave al haber logrado el trabajador saltar de la máquina, quedando el accidente laboral en una sola incapacidad temporal. Considera el TS que una cosa es la creación de un riesgo de daño grave y otra muy distinta la actualización de ese riesgo y la producción del daño grave.

## 2.2.6. El órgano competente

Para la defensa del sujeto responsable, el acta debe referir el órgano competente para resolver y el órgano competente para realizar los actos de instrucción y ordenación del expediente sancionador

y el plazo para la interposición de alegaciones ante el mismo [art. 14.1.f) RGPSL]. Dicho plazo será de quince días contados a partir de la fecha de notificación del acta (art. 17 RGPSL). El órgano administrativo al que deben ser enviadas las reclamaciones contra el acta, no será la Inspección de trabajo sino el órgano competente para instruir el procedimiento sancionador (art. 17.1 RGPSL).

## 2.2.7. El funcionario que levanta el acta y la fecha del acta de infracción

En el acta debe constar la indicación del funcionario que levanta el acta de infracción y firma de este y, en su caso, visado del Inspector de Trabajo y Seguridad Social con su firma e indicación del que la efectúe, así como la fecha del acta de infracción.

**Impugnación:** La actuación inspectora será susceptible de impugnación si el acta aparece sin identificación de funcionario alguno de la Inspección y sin firma. A la referida actuación de la Inspección no se le puede otorgar presunción de certeza (STSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso, núm. 591/2024, 17/05/2024).

## 2.3. Acumulación de infracciones en la misma acta

En el caso de que en la misma actuación inspectora se estimasen varias presuntas infracciones, deberán acumularse en una sola acta las correspondientes a una misma materia. La acumulación de infracciones es posible siempre que la materia lo permita. En concreto, en los diversos bloques de materias siguientes: las de relación laboral, de prevención de riesgos laborales, en materia de Seguridad Social, en materia de colocación y empleo, en materia de emigración, de movimientos migratorios y de trabajo de extranjeros y las motivadas por obstrucción.

No procederá, sin embargo, la acumulación de infracciones en una misma acta en los siguientes supuestos (art. 16 RGPSL):

- a. Casos de tramitación simultánea de actas de infracción y liquidación por los mismos hechos, en un mismo procedimiento y único expediente administrativo. La práctica simultánea de actas de liquidación e infracción por los mismos hechos prevista en el art. 34.4 LGSS y desarrollada en el art. 34 RGPSL y en el cual tiene preeminencia el acta de liquidación; lo cual provoca la extensión, en primer lugar, un acta de liquidación y, de forma añadida, un acta de infracción exclusivamente con relación a tales hechos
- b. Cuando concurran supuestos de responsabilidad solidaria en que haya que distinguir distintos sujetos responsables.
- c. En aquellos casos de infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- d. Cuando concurran infracciones que conlleven sanciones exclusivamente pecuniarias con otras en las que, aunque sean de una misma materia, se propongan sanciones accesorias junto a la sanción principal.

En todo caso, la acumulación de infracciones respetará la distribución de competencias entre los órganos de la Administración General del Estado y entre la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva. (art. 16 RGPSL). En atención al art. 34.4 LGSS, las actas de liquidación y las de infracción que se refieran a los mismos hechos se practicarán simultáneamente por la ITSS.

Impugnación: claramente la acumulación incorrecta de infracciones dará lugar a la nulidad del acta de infracción y de la resolución cuando de ella se derive una incorrecta asignación competencial al incurrir en el vicio del art. 47 Ley 39/2015<sup>13</sup>.

### 2.4. Rectificación de errores

El art. 109.2 LPACAP, respecto a la rectificación de errores, precisa que *“las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”*.

En el ámbito de la Inspección de Trabajo, la rectificación de errores se atribuye a los Jefes de las Inspecciones Provinciales y de sus Unidades especializadas, junto a otras facultades para la supervisión formal de las actas. Y en el caso de las actas de infracción practicadas por los subinspectores de Empleo y Seguridad Social, la supervisión le corresponde al Inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos.

Este es un control de calidad técnica introducido por el Criterio Técnico 36/03 de la DGITSS, que prevé la devolución de las actas incompletas o defectuosas a sus autores para la subsanación de las deficiencias observadas, así como el rechazo de las que no se ajusten a los criterios técnicos e interpretativos fijados por la Autoridad Central de la ITSS.

### 2.5. Notificación de las actas

Las actas de infracción de la ITSS se notifican al presunto sujeto responsable en el plazo de 10 días hábiles, contados a partir del término de la actuación inspectora. La fecha del acta es aquella a partir de la cual se entiende que han finalizado las actividades inspectoras y se inicia el cómputo del mencionado plazo de notificación (art. 17.1 RGPSL).

El acta de infracción notificada debe advertir al sujeto responsable de su derecho de formular escrito de alegaciones.

Cuando la sanción propuesta tenga carácter exclusivamente pecuniario y no se proponga sanción accesoria, debe advertirse al sujeto responsable de que en el plazo de 15 días, puede presentar

<sup>13</sup> “Art. 47. Nulidad de pleno derecho. 1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.”

ante el órgano instructor escrito manifestando su voluntad de pago de la sanción propuesta en el acta con carácter previo a la resolución que ponga fin al procedimiento y su renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa. Si concurren distintos sujetos responsables respecto de una misma infracción se contemplan las siguientes situaciones (art. 17.1 RGPSL):

- a. Si alguno de ellos ha manifestado su voluntad de pago con carácter previo a la resolución y alguno de los otros hubiese presentado alegaciones: se le debe comunicar a aquel que no cabe la aplicación de la reducción correspondiente, concediéndosele un plazo adicional de 15 días para presentar alegaciones.
- b. Si alguno de los sujetos responsables ha mostrado su voluntad de acogerse a la reducción y hubiese otros responsables que no efectuasen alegaciones ni solicitasen la reducción de la sanción: debe remitirse a todos ellos el documento de pago con la reducción correspondiente y continuando el procedimiento.

Las actas de infracción son registradas e identificadas en los registros de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, con soporte informático, cursándose una vez que reúnen todos los requisitos establecidos respecto a su contenido

**Impugnación:** un posible motivo de impugnación del acta sería el incumplimiento del plazo de notificación, pero no constituye un motivo de nulidad, sino si acaso de anulabilidad. En la STSJ de Andalucía de 20 de septiembre de 2024 (STSJ Andalucía 13541/2024) se ha declarado que el incumplimiento del plazo no lleva aparejada la invalidez del acto recurrido, pues, conforme al art. 48.3 Ley 39/2015, “*(l)a realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo*”.

### 2.6. Alegaciones del interesado

Las alegaciones contra el acta se deben presentar en el plazo de los 15 días hábiles desde el siguiente a la notificación, presentando el escrito con los medios de prueba de que intente valerse el sujeto responsable, ante el órgano competente para resolver el expediente (art. 53 LPACAP; art. 17.4 RGPSL).

Para formular las alegaciones contra el acta, los sujetos imputados tienen acceso a la vista de los documentos que forman el expediente, sin más excepciones que las necesarias para asegurar la confidencialidad del origen de cualquier queja [Convenio OIT núm. 81 art. 15.c)]. Estas alegaciones se presentarán por escrito conforme a lo dispuesto en el art. 16.4 LPACAP.

## 3. PRESUNCIÓN DE CERTEZA Y VALOR PROBATORIO DE LAS ACTAS DE INFRACCIÓN

### 3.1. Cuadro normativo

Los preceptos de referencia son:

- a. Art. 23 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LITSS), que, con relación a la *Presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras*, dispone: “*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*”.
- b. Art. 15 RD 928/1998, de 14 de mayo, que, bajo la rúbrica: *Valor probatorio de las actas de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, prevé: “*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 4.2 Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*”.
- c. Este cuadro normativo debe ser completado también con el art. 53.2 LISOS, según el cual: “*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*”.
- d. Asimismo, es preciso traer a colación el art. 9.3 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con respecto a la presunción de certeza de los requerimientos e informes de los técnicos de las CCAA habilitados para ejercer funciones de comprobación material de

condiciones de trabajo: “cuando de las actuaciones de comprobación a que se refiere el apartado anterior, se deduzca la existencia de infracción, y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera. A estos efectos, los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la disposición adicional 4.2 Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

### 3.2. Presunción de certeza de las actas de infracción

El cumplimiento de los requisitos de validez repercute sobre la validez de la misma, no sobre la presunción de certeza. La formalización de un acta sin reflejar en ella todos los aspectos que la ley exige, supone entrar en el ámbito de la invalidez del acto administrativo y obliga a analizar, antes que cualquier otra cosa, si el acta es válida o no. Una vez que se considere que el acta es válida, operará la presunción de certeza.

La presunción de certeza encuentra su fundamento en la imparcialidad y especialización que debe reconocerse, en principio, al inspector actuante (sentencias, entre otras, del TS 24/1/89; 28/3/89; 18/1/91; 18/3/1991; 4/12/2009) así como en la objetividad que le rodea al no tener interés particular y obrar en defensa del interés público, salvo todo ello prueba en contrario. No obstante, “a las actas no se les puede otorgar una veracidad absoluta e indiscutible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas. Igualmente constituye doctrina reiterada del Tribunal Supremo que la presunción de veracidad atribuida a las actas de inspección se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al Inspector actuante” (STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso núm. 554/2024, 22/2/2024).

La Sentencia de 1 de octubre de 2024, de la sección 2 de los Juzgados Centrales de la Audiencia Nacional, núm. de recurso 58/2023, contiene las notas básicas de la presunción de certeza, recogiendo la doctrina del TC al respecto: “las SSTC 76/1990 y 14/1997 comprendían la doctrina constitucional al respecto: 1) Sería incompatible con la Constitución una presunción iuris et de iure de veracidad o certeza de los documentos de la inspección, o que se dispensara a la Administración, en contra del derecho fundamental a la presunción de inocencia, de toda prueba respecto de los hechos sancionados. 2) Las actas de infracción, donde los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el curso de sus comprobaciones e investigaciones, constituyen medios de prueba, capaces de destruir la presunción de inocencia. 3) Lo que exige el respeto a los derechos que declara el art. 24 de la Constitución no es negar todo valor probatorio a las actas, sino modular y matizar su eficacia probatoria. 4) La intervención de funcionario público no significa que las actas gocen, en cuanto a los hechos, de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la

*lógica y de la experiencia. 5) En sede judicial, las actas de la inspección administrativa incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas. 6) Ello no quita para que, en orden a la veracidad o certeza de los hechos sancionados, el órgano judicial haya de ponderar el contenido de las diligencias y actas de la inspección, teniendo en cuenta que tales actuaciones administrativas, formalizadas en el oportuno expediente, no tienen la consideración de simple denuncia, sino que, como ha quedado dicho, son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de reiterar en dicha vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo."*

Vayamos a sus aspectos clave:

### 3.2.1. ¿Qué se presume cierto? Hechos descritos

La presunción de certeza del acta es predicable de los hechos en ella descritos. La identificación de los hechos y medios de prueba utilizados es esencial en la configuración de la presunción de certeza de que están dotadas las actas de infracción. Existe reiterada jurisprudencia sobre la necesidad de un contenido suficiente de las actas que no cause indefensión al no explicitarse los hechos que se imputan al sujeto responsable.

La presunción de certeza alcanza a: 1) los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el inspector; 2) los inmediatamente deducibles de aquellos; 3) los acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta, como pueden ser documentos o declaraciones incorporados a la misma (STS 24/6/1991; STSJ de Sevilla Cont.-adm. de 28/1/ 2003, Rec. núm. 506/2001)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Con relación a los presupuestos que deben de concurrir para que la referida presunción despliegue su eficacia, la STSJ Andalucía, Sala de lo Social, núm. 1490/2024, de 27 de junio del 2024, evocando la reiterada doctrina unificadora del Tribunal Supremo ha declarado lo siguiente: a) *La presunción de certeza alcanza no sólo a los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector, o a los inmediatamente deducibles de aquéllos, sino también a aquellos hechos que resulten acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta, como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma (Sentencias del Tribunal Supremo de 23-4-90, 16-5-1996, 16-4-1996, 16-4-1996, 19-4-1996, 10-5-1996, 24-9-1996, 25-10-1996, 21-3-1997, 25-11-1997, 19-9-1997, 11-7-1997, 25-11-1997, 2-12-1997, 9-12-1997, 6-3-1998 y 6-10-1998, entre otras muchas). Dicho de otro modo, la presunción de certeza "debe entenderse referida a los hechos comprobados con ocasión de la inspección y reflejados en el acta, bien porque por su realidad objetiva visible sean susceptibles de percepción directa por el Inspector en el momento de la visita, o porque hayan sido comprobados por la Autoridad, documentalmente o por testimonios entonces recogidos u otras pruebas realizadas, con reflejo de éstas o al menos alusión a ellas en el acta levantada; de modo que esa presunción legal de certeza que, en cualquier caso, es de carácter "iuris tantum", pierde fuerza cuando los hechos afirmados en el acta por el Inspector, por su propia significación, no son de apreciación directa, no se hace mención en el acta a la realización de otras comprobaciones, o recogida de testimonios o documentos, comprobación de libros, etc., que corroboren su existencia" [STS de 27-5-1997, 26-7-1995, 23-2-88, y en igual sentido STS de 17-6-1987]. Por el contrario,*

Esto es, la presunción de certeza “debe entenderse referida a los hechos comprobados con ocasión de la inspección y reflejados en el acta, bien porque por su realidad objetiva visible sean susceptibles de percepción directa por el Inspector en el momento de la visita, o porque hayan sido comprobados por la Autoridad, documentalmente o por testimonios entonces recogidos u otras pruebas realizadas...” (SJSO núm. 5 de los de Oviedo 15/11/2024, Pr. 835/2023).

Las infracciones pueden deducirse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1253 Código Civil, “cuando entre un hecho o hechos demostrados y aquel que se trate de deducir haya un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano. Dada la realidad imperante en el área social del trabajo resultaría prácticamente imposible la prueba de la existencia de una relación laboral encubierta si no se apreciara en virtud de unos hechos que inequívocamente acreditan su existencia (sentencia de esta Sala de 11 de abril de 1995 (RJ 1995, 3346), Rec. núm. 5903/1990)” (STSJ Andalucía, Sala de lo Social, núm. 591/2024, 17/05/2024).

Pero adviértase que “(...) la inspección puede desarrollar su actividad fiscalizadora sin necesidad de visita, mediante comprobación o expediente administrativo siempre que el inspector, a la vista de las actuaciones practicadas, constate la existencia de hechos constitutivos de infracción” (SJSO núm. 4 de los de Murcia 11/10/2024, Pr. 801/2024).

Es esencial que el funcionario actuante haga constatar cuáles son las fuentes de las que derivan los hechos que vierte en el informe o en el Acta de Infracción. De este modo conforme reseña la STSJ Andalucía, Sala de lo Social, núm. 1490/2024, 27/06/2024:

- a) “(...) cuando lo relatado en el acta resulta de una actividad de investigación y comprobación dirigida a obtener la convicción reflejada en el acta, aunque no sea fruto de la percepción sensorial directa del Inspector, estará a cargo del recurrente la aportación de las pruebas precisas para demostrar que no se ajustan a la realidad los hechos descritos por la Inspección [STS de 17-5-1996].
- b) “(...) esa presunción legal de certeza que, en cualquier caso, es de carácter “iuris tantum”, pierde fuerza cuando los hechos afirmados en el acta por el Inspector, por su propia significación, no son de apreciación directa, no se hace mención en el acta a la realización de otras comprobaciones, o recogida de testimonios o documentos, comprobación de libros, etc., que corroboren su existencia” [ SSTS de 27-5-1997, 26-7-1995, 23-2-88, y en igual sentido STS de 17-6-1987 ].”

---

cuando lo relatado en el acta resulta de una actividad de investigación y comprobación dirigida a obtener la convicción reflejada en el acta, aunque no sea fruto de la percepción sensorial directa del Inspector, estará a cargo del recurrente la aportación de las pruebas precisas para demostrar que no se ajustan a la realidad los hechos descritos por la Inspección [STS de 17-5-1996]. Por tanto la presunción de certeza no sólo alcanza a los hechos directa y personalmente percibidos o apreciados por el Inspector actuante en el curso de las actuaciones comprobatorias, sino que también se extiende, entre otros, a los hechos comprobados a través de testimonios o declaraciones, ya sean de trabajadores o de sus representantes legales, del empresario o de sus representantes o terceros. Sirvan de ejemplo las Sentencias del Tribunal Supremo de 10-2-1990, 25-6-1991, 22-10-1991, 6-5-1993, 6-7-1997, 11-7-1997 y 15-3-2000.

### 3.2.2. ¿Qué no se presume cierto? Valoraciones jurídicas

La norma limita la presunción a los hechos apreciados de forma directa por los funcionarios actuantes, y no a las valoraciones o interpretaciones que de los mismos puedan hacer" (STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso, núm. 54/2024, 25/01/2024), quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias (STC 76/1980 y STS 15/12/2016);

La presunción de certeza solo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario y no alcanza a las apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas (TS auto 26/9/18); esto es, a las conclusiones valorativas, que sin duda son imprescindibles en las actas para fundamentar la imposición de la sanción (STSJ Murcia 6/3/2019).

La presunción de veracidad que corresponde a las actuaciones de la Inspección de Trabajo, no solamente alcanza a las actas de infracción, sino que también se extiende a los informes (STS 22/05/12, R. 76/11)<sup>15</sup>. En este sentido, es digna de mención la STS de 9/07/2015 en que se atribuye presunción de certeza a la verificación de los hechos realizada no mediante acta sino mediante un informe<sup>16</sup>.

También se aplica, como se ha señalado, la presunción de certeza a los requerimientos e informes de los técnicos de las Comunidades Autónomas habilitados para ejercer funciones de comprobación material de condiciones de trabajo. Se prevé que los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en estos informes gocen de presunción de certeza (art. 9.3 LPRL).

---

<sup>15</sup> Dado que la norma sobre inspección atribuye presunción de certeza a los informes emitidos por la ITSS como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, también se atribuye este carácter a los informes ampliatorios en tanto se refieran a cuestiones susceptibles de estar amparadas por dicha presunción (art. 23 Ley 23/2015).

<sup>16</sup> STS de 9/07/2015, Rec. 3623/2013: "La estimación del motivo procede, por tanto, cuando comprobamos que en el expediente administrativo se documenta la visita, realizada por el servicio de inspección, a la sede de la asociación donde se estaban impartiendo cursos de formación, sin haber dado de alta a los trabajadores identificados, y allí se constatan los hechos que determinan la solicitud oficio de alta de esos tres trabajadores afectados, que se encontraban impartiendo clase ese día. Teniendo en cuenta, que el art. 13.4 TRLGSS aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, dispone que tanto la afiliación como los trámites determinados por las altas, bajas y demás variaciones a que se refiere el artículo anterior, podrán ser realizados de oficio por los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social cuando, a raíz de las actuaciones de los Servicios de Inspección o por cualquier otro procedimiento, se compruebe la inobservancia de dichas obligaciones. Esta verificación de los hechos no se hace mediante un acta, pero sí mediante un informe a los que se refiere, en los términos expuestos en el fundamento anterior, la disposición adicional 4 de la mentada Ley 42/1997. Y constan en los folios 1 y 2, 7 y 8, y 12 a 16, los tres informes de la Inspección de Trabajo, realizados mediante un procedimiento informático de comunicación. El medio informático de elaboración del informe no es lo relevante, a juicio de esta Sala, para despojar de valor al mismo. Lo relevante es que en dichos informes se identifica a la funcionaria que realiza la inspección, señalando la titulación que ostenta. Y su contenido constata con detalle que se ha realizado una visita, a la sede de la asociación recurrente en la instancia, donde se estaban impartiendo cursos de formación por profesores que no estaban dados de alta en ningún régimen de seguridad social, ni respecto de los cuales se aportaron los correspondientes contratos de trabajo. Además, estos informes aparecen relacionados al inicio del expediente administrativo y estampada la firma del funcionario jefe de la unidad correspondiente".

Impugnación: en relación con el alcance de la presunción de certeza, la empresa podrá impugnar la sanción:

1. Si en el acta se realizan valoraciones jurídicas o juicios de valor.
2. Si se utilizan expresiones tales como “se deduce”, “se desprende”, “se entiende”, “parece”, “se concluye”, de las que cabe inferir que se están realizando juicios de valor.
3. Si se realizan deducciones sin estar fundamentadas, basado solo en indicios insuficientes o apreciaciones subjetivas.
4. Si el acta se fundamenta en “*(...) falsas motivaciones, fórmulas passe-partout o comodines que valen para cualquier supuesto y que nada o muy poco justifican o explican sobre la decisión del acto en que se insertan*” (STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso, núm. 554/2024, de 22/02/2024).

Pero adviértase que para desvirtuar la presunción de certeza derivada de la adecuada comprobación inspectora y con ello “*la objetividad de la actuaciones de unos funcionarios a quienes legalmente está encomendada la constatación de los hechos consignados en las actas de infracción y de liquidación*,” se “*requieren (...) pruebas indubitadas, incontestables y fehacientes (Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1990 y 7 de octubre de 1997, entre otras), no bastando cualquier prueba, sino que ésta debe ser directa, eficaz y plenamente convincente para que pueda desvirtuar dicha presunción (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1991 y 7 de octubre de 1997)*” (STSJ Andalucía, Sala de lo Social, núm. 1490/2024, de 27/6/2024).

### 3.3. Valor probatorio de las actas de infracción<sup>17</sup>

Los hechos constatados por el inspector y reflejados en el acta, observando los requisitos legales pertinentes, son, como señala el Tribunal Constitucional, hechos “*susceptibles de valorarse como prueba por el órgano judicial, pero no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas [SSTC 76/1990, de 26 abril, F.J. 8; 14/1997, de 28 enero, F.J. 7; y 35/2006, de 13 febrero, F.J. 6], (STC 82/2009, de 23 marzo, F.J. 4]*”<sup>18</sup>.

Los hechos constatados por el Inspector de Trabajo tienen valor probatorio y gozan de presunción de veracidad o certeza, salvo prueba en contrario (*iuris tantum*); esto es, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados. Las

<sup>17</sup> La doctrina jurisprudencial sobre el valor probatorio de las actas de infracción se encuentra fijada (por todas) en la sentencia del Tribunal Supremo núm. 614/2017 de 12 julio, Rec. 278/2016 y las en ella citadas.

<sup>18</sup> Doctrina constitucional recogida también por la sentencia del TS Cont.-adm 15/12/16.

## LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO, EL VALOR PROBATORIO Y LA IMPUGNACIÓN

actas de los Subinspectores laborales alcanzan valor probatorio por el hecho de su aceptación por el Inspector (sentencias de TS de 19/7/1999, Rec. 6340/1993; 9/3/1999 y 16/3/1999)<sup>19</sup>.

Igualmente gozan de la misma presunción de certeza los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en los informes emitidos por los funcionarios técnicos que colaboran con la ITSS.

La presunción de certeza y el valor probatorio del acta es perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, ya que la norma se limita a atribuir a tales actas el carácter de prueba de cargo, dejando abierta la posibilidad de practicar prueba en contrario (SSTS Cont.-adm 18/1/91; 18/3/91; 22/10/96; 25/10/96).

Es posible deshacer la presunción de certeza aportando pruebas suficientes, precisas y convincentes de la conducta correcta, por ejemplo, aportando los informes técnicos de la empresa (STS Cont.-ad. 16/11/99).

La presunción de veracidad desplaza la carga de la prueba al administrado, de modo que es este quien debe acreditar con las pruebas precisas que no se ajustan a la realidad los hechos descritos por la inspección. Lo vemos aplicar en la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso, Sevilla, núm. 754/2024, 25/06/2024 (Rec. 468/2020) a propósito de las cantidades percibidas por los trabajadores en concepto de dietas. Declara que: *“la carga de probar la naturaleza de las cantidades discutidas, recae en la persona del empresario y, salvo dicha prueba en contrario a cargo de la empresa, habrá que concluir que las cantidades percibidas por los trabajadores en concepto de dietas a las que se refiere el Acta, no tenían el carácter compensatorio que les atribuía la empresa para poder ser excluidas de la base de cotización”*.

La actuación de la Inspección de Trabajo tiene un carácter informativo que conduce a la ulterior valoración por parte de quien juzga en instancia, como un medio probatorio más sin que quepa atribuirle efecto vinculante alguno y sin que pueda excluirse el análisis de los demás medios de prueba y, en suma, la necesaria convicción de quien juzga tras la valoración de todos ellos (SSTS 18/03/14, Rec. 114/13; y STS 17/03/16, Rec. 178/15).

Las actas e informes son, como advierte la STSJ Valencia, Sala de lo Contencioso, núm. 42/2024, 03/07/2024, *“(...) susceptibles de contradecirse en el juicio oral del que, con el resto de las pruebas practicadas”* y *“el órgano judicial debe obtener una conclusión propia que puede confirmar en todo o en parte la situación de hecho o alterarla sustancialmente, dejando claro que si la razón de pedir es la eficacia de la presunción de certeza y la voluntad de contradicción, su lugar de alegación y práctica es el juicio oral y no en el proceso de construcción del Acta”*.

Lo que no puede pretender la parte es que pueda prevalecer sobre el control judicial, el juicio valorativo personal y subjetivo de la parte interesada (STSJ, Andalucía, Sala de lo Contencioso, núm. 667/2024, 741/2024, ambas de 19/03/2024).

<sup>19</sup> El mismo valor probatorio se atribuye al informe en que se insta al órgano administrativo competente (INSS) la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad e higiene.

Las actas e informes de la Inspección de Trabajo tienen naturaleza de documento público (art. 15 RD 928/1998) y no son “documento” a los efectos revisorios (STS 09/02/96, Rec. 2429/94; 27/02/01, Rec. 141/00; 11/12/03, Rec. 63/03), pues, aunque proceden de un funcionario especialmente cualificado en la materia sobre la que informa, sus apreciaciones fácticas carecen de la fehaciencia exigible para modificar la apreciación judicial de los hechos (STS 17/03/16, Rec. 178/15).

## 4. NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LAS ACTAS DE LA ITSS

De acuerdo con lo establecido en el art. 23 LITSS y los arts. 53.2 LISOS y 15 RISOS, el cumplimiento de los antedichos requisitos formales es esencial para que los hechos constatados en el acta gocen de presunción de certeza por cuanto sin ellos no podría existir, pues la falta de cumplimiento de estos requisitos afecta directamente a la validez del acta como acto administrativo de trámite.

Debe diferenciarse entre el incumplimiento sustancial e insubsanable y el defecto formal subsanable, considerándose al respecto las previsiones de la LPACAP que, si bien respecto al procedimiento sancionador especial en materia de seguridad social y liquidación de cuotas es una norma de aplicación subsidiaria, respecto a las cuestiones de nulidad y anulabilidad de un acto administrativo, resulta ley rectora.

A efectos de nulidad, ha de tenerse en cuenta, por un lado, el art. 47 LPACAP que considera “*los actos de las Administraciones Públicas nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; b) los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio; c) Los que tengan un contenido imposible; d) los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta; e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; f) los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición; g) cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley*”.

Y, por otro lado, el art. 48.1 y 2 LPACAP en el que se establece que cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder puede suponer la anulabilidad del acto, no obstante como norma general los defectos de forma no supondrán la anulabilidad de un acto administrativo salvo que genere indefensión de los interesados o implique una carencia de los requisitos formales indispensables para que el acto alcance su fin, en lo que se refiere a actuaciones administrativas extemporáneas solo determinarán la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

La mayor parte de los requisitos formales establecidos en el art. 14 RISOS son subsanables, como, por ejemplo, el número de trabajadores, la fecha del acta, la identificación del inspector, siempre antes del informe ampliatorio que constituye la propuesta de resolución. En cambio, se entiende

insubsanable lo relativo a los hechos relevantes y estrictamente necesarios para fundar la responsabilidad del sometido al procedimiento. Y ello porque si estos hechos no se ponen de manifiesto en el expediente, la parte expedientada no puede hacer alegaciones, ni practicar prueba, y la imposición de una sanción con base en hechos desconocidos genera indefensión al sancionado.

En la fase de instrucción del procedimiento administrativo (sancionador o de liquidación de cuotas) el sujeto responsable tiene la posibilidad de presentar alegaciones y en ellas hacer referencia a la falta de requisitos en que se hubiera incurrido en la formalización del acta.

## 5. NULIDAD DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESENCIALES: VISIÓN JUDICIAL

El sujeto responsable puede solicitar, en vía judicial, la anulación del acta si considera que no se han cumplido de forma satisfactoria las exigencias legales. Se traen aquí a colación algunas sentencias que han valorado la posible nulidad de un acta de la Inspección de Trabajo por incumplimiento de alguno de los requisitos esenciales del acta.

### 5.1. Nulidad del acta por falta de acreditación de los hechos

La STSJ de Castilla La Mancha de 20/1/2000 (Rec. 88/1999) revoca la resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social en que se decretaba el alta de oficio en el RETA de un mecánico, derivado de una visita realizada por una Controladora Laboral, que se limitó a observar la existencia, en local propiedad del actor, de dos vehículos, uno de ellos propiedad de un sobrino del mismo, el otro de su propiedad y alguna otra maquinaria no especificada, que se dice propia de un taller mecánico. La visita tuvo lugar en momento en que no se encontraba persona alguna realizando trabajo, siguiéndose con la esposa del demandante, y negando la realización de actividad de mecánico en tales momentos. La Sala considera que no quedaron acreditados los hechos.

Razona la Sala: “*...de tal substrato de hecho no deriva, sin más, la posibilidad de tener como plenamente acreditada la prestación de la actividad de Mecánico pretendida, realizada de una forma habitual, personal y directa, y a título lucrativo, de donde derivaría, de conformidad con el art. 21.1 Decreto 2530, de 20-8-70, la calificación del demandante como trabajador por cuenta propia o autónomo, y la consiguiente obligación de afiliación al Sistema de aseguramiento social como tal, conforme al art. 3.a) de la norma citada, en relación con el art. 7.1.b) Ley General de la Seguridad Social de 20-6-94, que ello lleva adherido.*

*Por contra de como lo entiende la entidad recurrente, no es el demandante quien debe demostrar que no realizaba los trabajos que se le atribuyen, sino quien le realiza tal imputación, lo que no ha sido logrado en esta sede judicial; pues no debe confundirse la mera presunción de veracidad,*

respecto a los extremos de hechos que hayan sido verificados personalmente por parte de la actuación inspectora (especialmente si son ratificados), y por tanto, sobre lo que cabe prueba en contrario, con alterar el sistema de carga de prueba, al corresponder a quien realiza la imputación de la que deriva la obligación de afiliación, la de demostrar la certeza de la existencia de prestación de actividad, sea por cuenta ajena, o por cuenta propia, como ahora se pretende.

Más parece, realmente, lo ocurrido, que el actor se encontraba en una situación de preparación para iniciar una actividad como Mecánico, indudablemente de difícil deslinde de la actividad ya iniciada, pero que no debe ser objeto de confusión en perjuicio del afectado, del que no se ha logrado acreditar que hubiera ya comenzado la prestación de la misma, con el consiguiente perjuicio. Pues parece evidente que los prolegómenos de diversa índole que conllevan el inicio de una actividad por propia cuenta, no se realizan en un sólo día y momento único, sino que comportan lógicamente una sucesión de actividades, adquisiciones y almacenamiento de material y trámites diversos, tanto públicos como privados, que es lógico que se realicen antes de que, tanto formal como realmente, se comience la actividad y su oferta al público, lo que, según se señala en la Sentencia, con valor fáctico pese a su ubicación, ocurrió al siguiente mes de la visita de control. Sin que ese estadio previo suponga ya en sí mismo la existencia de la actividad, ni por tanto, derive la obligación de aseguramiento”.

## 5.2. Nulidad del acta por contener juicios de valor o calificaciones jurídicas

La Sentencia de los Juzgados Centrales de la Audiencia Nacional, núm. 129/2024, 01/10/2024, anula la actuación inspectora al considerar que lo que consta en el acta no son hechos objetivos directamente percibidos por los inspectores, ni tampoco hechos “*inmediatamente acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma. Estamos, ante simples apreciaciones sobre testimonios de los que únicamente se recoge lo que puede favorecer las tesis de la administración, ante juicios de valor y ante calificaciones jurídicas. Nada de ello tiene el alcance de la «presunción de certeza...».*

## 5.3. Nulidad del acta de infracción por falta de motivación

Igualmente, la STSJ de Andalucía, Sala Contencioso, Sevilla, de 17/05/2024, Rec. 557/2021, enjuicia negativamente la actuación inspectora, sobre una supuesta relación laboral entre los odontólogos y la clínica, en la que la Resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, acordó formalizar el alta de oficio en el régimen General de la SS de siete trabajadores. La empresa alega nulidad o subsidiariamente anulabilidad y la Sala estima el recurso de la empresa razonando: “*la actuación inspectora no cumple con la normativa y doctrina expuesta, pues en el expediente administrativo se observa en cuanto a la actuación inspectora se refiere, una información de trámite CELIN, sin identificación de funcionario alguno de la Inspección y sin firma, por lo que a la referida actuación de la Inspección no se le puede otorgar presunción de certeza y, por ende, las prístinas resoluciones administrativas carecen de fundamento jurídico alguno, pues en*

*el expediente administrativo ante la carencia de presunción de certeza de la actuación inspectora nada se prueba, por lo antedicho, para justificar el alta el alta de oficio en el Régimen General de la Seguridad Social, por lo que procede la estimación del recurso”.*

Y añade, más adelante: “asiste razón a la demanda en su afirmación de que la inspección solo realizó dos entrevistas, en concreto, a la Sra. Amanda y al Sr. Estefano. Respecto de los demás trabajadores al parecer se requirió información por correos electrónicos que según se indica fueron atendidos sin que el contenido de los supuestos correos electrónicos remitidos y contestados conste en el expediente administrativo y sin que por tanto pueda aceptarse el sentido que se les atribuye. Además la inspección concluye sin razonamiento alguno que de las respuestas referidas y de los contratos celebrados la existencia de una relación laboral, por lo que debe afirmarse la falta de motivación de la inspección, al igual, que las resoluciones por las que se procede a formalizar el alta en el régimen general de la seguridad social, por lo que también por este motivo debe estimarse el recurso”<sup>20</sup>.

## 5.4. Nulidad del acta por deficiente estructura de la misma y falta de claridad

En la STSJ Madrid 569/2024, de 15 de julio de 2024, se alega una deficiente estructura y falta de claridad del acta, porque se mezclan hechos con apreciaciones de la propia Inspectora actuante, añadiendo que de una forma continua —sin división alguna— se relacionan 18 puntos y a continuación sin realizar división alguna se refieren las calificaciones jurídicas y las sanciones impuestas. La Sala rechaza, sin embargo, tal alegato al considerar que: “el art. 14 RD 928/1998 es muy amplio e identifica los elementos que ha de contener el Acta pero no impone una estructura determinada como, por ejemplo, si lo hace el art. 97 LRJS con las sentencias dictadas en el Orden Social de la Jurisdicción. (...) El Acta levantada respeta la estructura de las actas de infracción: hechos + tipificación+sanción+ del art. 14 citado, y se sigue perfectamente el hilo aunque sea muy extensa e inevitable que en ocasiones caiga en repeticiones comprensibles y no superfluas en su intento de dejar claras las infracciones constatadas graves de los hechos investigados. (...) La lógica constructiva de documentos como el que nos ocupa, que responden a un silogismo primario, nos indica que el Acta ha de manifestar acontecimientos de hecho trascendentales, la valoración de tales hechos en Derecho sancionador, y la conclusión o propuesta de sanción que resulta de esa valoración; y en el Acta, como habitualmente en todas ellas, se respeta esta exigencia lógica”.

## 5.5. Nulidad por concurrencia de non bis in idem administrativo

La STSJ Andalucía, Sala de lo Social, núm. 1490/2024, de 27 de junio del 2024 rechaza que pueda haber nulidad por concurrencia de *non bis in idem* administrativo, cuando se practican sanciones diferentes, siendo: “una en materia de seguridad social por incumplimiento de alta de trabajadores y

<sup>20</sup> Igualmente, la STSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso, núm. 591/2024, 17/05/2024.

*otra relativa a no tener formalizada la contratación laboral de dichos trabajadores encontrándose, prestando servicios para la empresa recurrente".*

## 6. INSTRUCCIÓN Y ORDENACIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR

### 6.1. Actuaciones del Instructor

La tramitación del expediente sancionador y el conjunto de actividades derivadas de la ordenación de la misma, corresponde al órgano competente para su resolución. La determinación de los órganos competentes para realizar los actos de instrucción y ordenación de la tramitación de los expedientes sancionadores competencia de las Comunidades Autónomas corresponderá a éstas conforme a lo dispuesto en el art. 48.2 LISOS<sup>21</sup> y el art. 4.2 RD 928/1998<sup>22</sup>.

El órgano instructor del expediente deberá remitir la propuesta de resolución, junto con el expediente administrativo sancionador, al órgano competente para resolver con una antelación mínima de quince días al del vencimiento del plazo para dictar resolución (art. 18.1 RD 928/1998).

En la tramitación se distinguen dos supuestos:

- a. No presentación de alegaciones. En este caso continuará la tramitación del procedimiento hasta dictar la propuesta de resolución que corresponda (art. 18.2 RD 928/1998).
- b. Presentación de alegaciones contra el acta de infracción. Esto determina la actividad del órgano instructor, en que resulta involucrado el mismo inspector de trabajo y seguridad social o el subinspector que practicó el acta de infracción (art. 18.3 RD 928/1998).

El art. 18 bis RD 928/1998 dispone que cuando se formulasen alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el Jefe de la unidad Especializada de la Seguridad Social podrá recabar informe ampliatorio que, se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta. Este informe es preceptivo cuando en las alegaciones del sujeto imputado como responsable se invocan (art. 18.3 RD 928/1998):

<sup>21</sup> Art. 48 LISOS: "atribución de competencias sancionadoras. 1. El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá al órgano competente, según lo que reglamentariamente se disponga. 2. El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social, cuando corresponda a la Administración de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que determine cada Comunidad Autónoma. 3. La potestad para acordar las sanciones accesorias establecidas en esta ley corresponderá a quien la ostente para imponer las de carácter principal de las que deriven aquéllas.

<sup>22</sup> Art. 4.2 RD 928/1998: 2. El ejercicio de la potestad sancionadora de las infracciones del orden social, cuando corresponda a la Administración de las CC.AA. con competencia en materia de ejecución de legislación laboral y de la Seguridad Social, se ejercerá por los órganos que determine cada Comunidad Autónoma, y con los límites de distribución que cada una de éstas establezca.

- Hechos o circunstancias distintas a las consignadas en el acta;
- Insuficiencia del relato fáctico de la misma, o;
- Indefensión por cualquier causa.

Recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo señalado para efectuar las mismas, el instructor puede acordar la apertura del período de prueba (art. 18.3.II RD 928/1998).

En este periodo de prueba, además de solicitar informe ampliatorio al Inspector que extendió el acta, el instructor puede practicar cuantas pruebas documentales, periciales o testificales —hayan sido o no propuestas por el sancionado— entienda procedentes para una mejor resolución del expediente sancionador. Dicho informe valorará expresamente las pruebas aportadas o que se hubiesen practicado, y las alegaciones producidas. Si el expediente derivara de acta visada por Inspector, el informe del Subinspector que la practicó será objeto de conformidad por el Inspector que visó el acta originadora de actuaciones, en los términos que establece el artículo 12, apartados 2 y 3, de este Reglamento.

El plazo para la emisión de este informe ampliatorio es de 15 días.

El informe ampliatorio del inspector debe conocerlo el sujeto responsable, so pena de vulnerarse el derecho de defensa (STSJ Burgos Cont.-adm 29/10/10, R. 133/2010). Sin embargo, el que no se dé traslado al sujeto responsable del informe de los Inspectores puede no ocasionar indefensión si los hechos sancionados son los mismos que constan en el acta, y las pruebas tenidas en cuenta son las mismas; limitándose la resolución sancionadora a confirmar el acta, sin introducir hechos nuevos (STSJ Murcia Cont.-adm 11/3/11).

### 6.2. Audiencia al sujeto responsable

Terminada la fase de instrucción y antes de dictar la propuesta de resolución procede la audiencia al presunto sujeto infractor. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta, el órgano instructor, antes de emitir su propuesta de resolución, debe dar audiencia al supuesto responsable por término de 8 días con vista de lo actuado (art. 18.4 RD 928/1998)<sup>23</sup>. Se considera que no existe obligación de dar audiencia cuando únicamente se minora la sanción sin introducir aspectos nuevos (STSJ Baleares 14/12/16).

Realizado el trámite de audiencia, el sujeto responsable puede formular nuevas alegaciones por término de otros 3 días, a cuyo término queda visto para la propuesta de resolución (art. 18.4 RD 928/1998).

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tiene por realizado el trámite. La omisión

<sup>23</sup> STSJ Castilla y León (Burgos) Cont.-adm 29/10/10, Rec. 133/2010.

del trámite de audiencia carece de efectos invalidantes cuando no genera indefensión (STSJ Asturias, Sala de lo Contencioso, núm. 539/2024, 27/06/2024).

Cuando el sujeto responsable ha manifestado su voluntad de proceder al pago de la sanción con carácter previo a la resolución, se le deben facilitar los documentos o instrucciones precisas para el pago de la sanción, en el plazo fijado al efecto y en la cuantía correspondiente, una vez aplicado el porcentaje de reducción del 40 por ciento (art. 18.5 RD 928/1998).

Este pago se debe realizar y acreditar ante el órgano instructor en un plazo máximo de 10 días hábiles desde el siguiente a la notificación de la documentación precisa para realizarlo. Transcurrido este plazo, una vez comprobada la realización o no del pago de la sanción, el órgano competente para la instrucción del procedimiento debe dictar su propuesta de resolución indicando la realización del pago y la fecha de cobro, o, en su caso, la falta de pago (art. 18.5 RD 928/1998).

## 7. IMPUGNACIÓN POR IRREGULARIDADES DE PROCEDIMIENTO

La empresa podrá impugnar el expediente sancionador por omisiones o irregularidades del procedimiento sancionador. Se recogen a continuación algunas resoluciones judiciales, algunas generadoras de nulidad de la sanción impuesta y otras no generadoras, dictadas al respecto, dejando fuera los casos de caducidad de las actuaciones inspectoras<sup>24</sup>.

### 7.1. Impugnación por inexistencia de separación entre la fase de instrucción y sancionadora

Se alega, en la STSJ Social, de Castilla La Mancha de 15 de marzo de 2024, una posible vulneración del derecho de defensa y del art. 63 LPACAP por falta de la debida separación entre la fase sancionadora e instructora, porque el órgano de resolución recoge de forma literal la propuesta, sin ni siquiera hacer mención expresa a las alegaciones de parte. La Sala desestima dicha alegación porque: “el que el órgano encargado de resolver haya asumido las razones recogidas en la propuesta de resolución, sin embargo, no constituye infracción del procedimiento, ni implica que se haya alterado el principio de separación entre una y otra fase en el expediente sancionador. Y tampoco vulnera el derecho de defensa de la parte como alega el recurrente, cuando conoce las razones por las que ha sido sancionado aun cuando éstas se hagan constar en la resolución por remisión a los informes obrantes en el expediente, debiendo recordar que es jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional el que se cumplen los fines de la motivación del acto administrativo con la remisión explícita o implícita a los informes y documentación obrante en el expediente”.

<sup>24</sup> Por ejemplo, la STSJ Castilla y León (Burgos) Burgos Cont.-adm 29/10/10, Rec. 133/2010.

## 7.2. Impugnación por defectos en la notificación

La práctica de la notificación y su contenido debe hacerse conforme a las normas de la LPAC (arts. 41 y ss. Ley 39/2015 redacc. RDL 18/2022). En la sentencia del TSJ Madrid (Social) de 17/10/2024 (R. 218/2024), se analiza un caso de inadecuada notificación del oficio remitido por la ITSS de pago de sanción con reducción del 40%. Se solicita la revocación y/o rectificación de la Resolución, pero no se admite porque: *"la notificación del oficio remitido por la ITSS el 24/06/2022 adjuntando el documento de pago de la sanción reducida en un 40% para que la empresa procediera a realizar su abono en el plazo de 10 días, fue devuelto a su procedencia por el Servicio de Correos, con sello estampado de "DEVUELTO-RETOUR" por un error material en la confección del sobre en el que fue remitido (...) que determina la anulabilidad de los actos de la Administración que incurran en defecto de forma, cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o dé lugar, como ocurrió en este caso, a la indefensión de los interesados (...)"*.

*"Carece de sentido que la primera comunicación postal sea recibida por la empresa, y que la segunda no llegue a la misma y sea devuelta con la nota de "desconocido/a" y que la tercera comunicación también sea recibida. La empresa demandante no solo facilitó domicilio a efectos de notificaciones, sino también dirección de correo electrónico y un teléfono (hecho probado primero) y la administración pudo utilizar esos medios para intentar la notificación de forma fehaciente, que no realizó, antes de acudir a la notificación a través del BOE. Lo expuesto lleva a desestimar el motivo y el recurso".*

## 7.3. Impugnación por denegación de prueba y nulidad por indefensión

La denegación de prueba en el seno de un procedimiento administrativo sancionador, no se considera generadora de nulidad, a menos que se produzca indefensión al sancionado. Es destacable en tal sentido una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, núm. 388/2016 de 10 junio: *"la parte actora alega, en primer lugar, indefensión por ausencia de práctica de los medios de prueba propuestos en el expediente sancionador, por total ausencia de motivación a la hora de inadmitir los mismos. Se trata de determinar si por la recurrente que se ha visto privado del trámite legal que se reconoce a quien se ve inmerso en un expediente sancionador, de proponer y que se practiquen todas aquellas pruebas pertinentes de cara no a demostrar su inocencia que se presume según norma constitucional, sino para un correcto y mejor esclarecimiento de los hechos por los que se le pretende sancionar. En definitiva, para aclarar esos extremos y detallar los hechos denunciados, se requería la ratificación de los agentes.*

*Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones acerca de la naturaleza y alcance del derecho de los presuntos infractores a la prueba de los hechos que se les imputen y que sean relevantes para la resolución del procedimiento sancionador. Así, por todas, en la sentencia de 13 de abril de 2011 (JUR 2011,176308) (Rec. 295/2010) hemos declarado (F.D. Cuarto) lo siguiente: "no es preciso señalar que el derecho a utilizar todos los medios de prueba deriva de una multiplicidad*

de normas, que van desde el art. 24 CE (RCL 1978, 2836), para el caso de actuaciones judiciales o administrativas sancionadoras, hasta el art. 16 Reglamento del Ejercicio de la Potestad Sancionadora, pasando por el art. 80 Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Procedimiento Administrativo Común, que señala: “1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. 2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. 3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”.

“Evidentemente, ello no implica que deba admitirse toda prueba solicitada por el expedientado; pueden rechazarse las que sean inútiles o impertinentes (a poder ser, desde luego, de forma motivada y explicando debida y concretamente la razón de su improcedencia), pero desde luego tal valoración no puede hacerse a base de considerar que las pruebas de cargo tienen tal fuerza que no caben las de descargo, o que la versión alternativa que se ofrece no será creída por mucha prueba que se aporte, pues tal tipo de razonar no hace sino convertir a la prueba de cargo en una presunción *iuris et de iure* cuando lo que posee es un valor *iuris tantum*.

Sí se pueden rechazar las pruebas que tiendan a probar hechos que, aun dándose por plenamente acreditados, no alterarían el sentido de la resolución, por ser hechos que no afectan, por ejemplo, a la tipificación de la infracción ni a la graduación de la sanción. También hemos dicho que cuando la infracción aparece comprobada por medios técnicos, es la cuestión de su correcto funcionamiento, y no, en principio, la testifical del agente, la que aparece como capital; pero ello será siempre que el actor no especifique que quiere formular al agente preguntas que puedan ser de relevancia incluso en el caso de haberse utilizado tales medios técnicos. También pueden rechazarse pruebas que sean mera reiteración de otras; pero sólo tienen la condición de tales las que tienden a demostrar un hecho de descargo que ya se dé por demostrado con las aportadas, no, desde luego, las que tienden a incidir en hechos perjudiciales para el proponente y que vienen en principio acreditados sobre la base otras pruebas en sentido contrario al que defiende el expedientado, pues en tal caso no se trata de reiteración de pruebas, sino de pruebas —diferentes— sobre un mismo hecho”<sup>25</sup>.

### 7.4. Impugnación por falta de práctica de diligencias solicitada y posible indefensión

De igual manera, enjuiciando de manera negativa la indefensión por denegación de la práctica de diligencias solicitada, se ha pronunciado el TSJ Castilla Mancha (Albacete) en sentencia de 29/02/2024, Rec. 2142/2022, razonando, conforme a una sentencia anterior de 04/02/2021 R. 355/2020, que: “debe acudirse a la tramitación prevista en el art. 52 LISOS para la imposición de las sanciones (...) y en dicho precepto no se prevé que el interesado pida la práctica de diligencias, sino que formule “las

<sup>25</sup> Sobre la ausencia de apertura del período de prueba en la tramitación del expediente sancionador, son de destacar, asimismo, una sentencia del TS (Social) de 15/10/2024, Rec. núm. 3/2023; y la STSJ Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valencia, de 3/7/2024, Rec. núm. 238/2023.

alegaciones que estime pertinentes en defensa de su derecho" [art. 52.1.b) LISOS] o "nueva audiencia" si hubiera formulado alegaciones y previa práctica de diligencias [art. 52.1.c) LISOS]". (...) "la falta de práctica de una diligencia propuesta por la empresa en modo alguno supone la infracción del procedimiento, pues la LISOS no prevé que pueda proponer diligencias de prueba".

## 7.5. Impugnación por no haberse practicado la prueba testifical

Asimismo, la STSJ Andalucía, Sala de lo Social, núm. 70/2025, de 9 de enero del 2025, descarta la posible vulneración del derecho de defensa alegada por la empresa por no haberse admitido la práctica de la prueba testifical: "solicita en primer lugar, la parte actora, se declare la nulidad del expediente administrativo sancionador por indefensión y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al no haberse practicado la prueba testifical propuesta en su escrito de alegaciones ni habersele dado tampoco acceso a las declaraciones de los trabajadores que aparecían en el expediente.

"(...) En el supuesto sometido a consideración, la inadmisión tácita de la testifical propuesta por el Sr. Patricio en su escrito de alegaciones no puede ser motivo de la nulidad alegada, pues en modo alguno justificó la parte demandante la necesidad de la prueba testifical propuesta, cuando los hechos consignados en el acta estaban basados fundamentalmente, tal y como se expresa en el informe ampliatorio emitido por la Inspección el día 3 de septiembre de 2020, en el reconocimiento expreso de los mismos realizado por el propio sujeto sancionado. No consta, en el contexto y con los antecedentes expresados, que se haya causado la indefensión que se denuncia, ni la no práctica de pruebas en el expediente la produce de forma automática, debiendo recordarse, en este sentido, que el sancionado no tiene la plena disposición de los medios de prueba, de forma tal que baste con su proposición para que la Administración tenga necesariamente que practicarla. De otro lado, la mera omisión de resolución motivada denegatoria de la prueba propuesta (lo que equivale a una denegación tácita de la prueba), no determina necesariamente la vulneración del artículo 24 CE: para ello es preciso que con la misma se haya causado efectiva indefensión. (...) se confirma que la prueba en su día solicitada era innecesaria e improcedente, sin que el hecho de su denegación tácita, suponga indefensión, cuando no se pretenden introducir hechos distintos a los consignados en el acta, sino distinta valoración o consideraciones sobre las consecuencias de los hechos constatados, sin que haya infracción de ninguna de las normas en materia de tramitación de expedientes administrativos, ni de los principios contenidos en los arts. 47, 77.1 y 3 Ley 39/2015, ni del derecho de defensa del art. 24 CE."

## 7.6. Impugnación por no haber dado traslado de la denuncia y supuesta indefensión

En la STSJ, Sala de lo Contencioso, Castilla y León, Burgos de 07/10/2024, Rec. 98/2024, se analiza la supuesta nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada por no haber dado traslado de la actuación previa de comprobación de la inspección y sobre todo de la denuncia presentada por la Sra. Estefanía, impidiéndole conocer, a la hora de formular la demanda, el contenido de la denuncia, su registro y fecha de entrada en la Inspección. El Tribunal lo rechaza argumentando lo siguiente: "no puede considerarse que se vulnera dicho procedimiento por el hecho de que no se haya dado

traslado en vía administrativa ni en vía jurisdiccional a la parte actora de la existencia y del contenido de la denuncia que al parecer formuló la Sra. Estefanía ante la IPTSS en fecha 30.11.2021 y que parece ser que motivó sus actuaciones previas de comprobación, y ello es así porque la Inspección, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.1 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el art. 10 RD 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, la inspectora actuante tenía en relación con dicha denuncia un deber confidencial de sigilo, como resulta del contenido del art. 10 de dicha ley que dispone lo siguiente:

Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales. Pero es que además considera la Sala que el no traslado de dicha denuncia a la parte actora, hoy apelante, envía administrativa ni en vía jurisdiccional, no ha causado indefensión formal ni material a dicha parte, primero porque era conocedor claramente de la existencia de dicha denuncia y de su contenido, como resulta de los actos de conciliación previos instados por la trabajadora, segundo porque el contenido de dicha denuncia resulta claramente de la actuación llevada a cabo por dicha Inspección y sobre todo de la documentación que fue requerida a la empresa y que esta aportó, y tercero, porque dicha denuncia dio lugar a unas actuaciones previas de comprobación cuyo contenido básicamente es documentación aportada por la empresa, por lo que resulta evidente que la conocía”.

## 7.7. Impugnación del expediente por incumplimiento del plazo de 15 días establecido legalmente para la emisión del informe ampliatorio de la Inspección de Trabajo

El incumplimiento del plazo de 15 días establecido legalmente para la emisión del informe ampliatorio de la Inspección de Trabajo previsto en el art. 18 bis del RD 928/1988 de 14 de mayo, se considera que no es generadora de nulidad. Así lo declara la SJS Santiago de Compostela, núm. 268/ 2023, de 28/09/2023, (Rec. 452/2021): “*del propio tenor del precepto se infiere que el informe es con carácter general voluntario, siendo preceptivo únicamente cuando en las alegaciones la parte invoque hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa, lo que no consta producido en el caso de autos, en el que en sus alegaciones la empresa muestra disconformidad con el acta pero no se refiere a hechos o circunstancias diferentes de los consignados en la misma, ni se alega insuficiencia del relato fáctico, ni indefensión. Por lo que, en puridad, la infracción o vicio denunciado en la demanda no tiene virtualidad anulatoria, dado que podría incluso haberse prescindido de la solicitud de dicho informe.*

Se infiere, en todo caso, que el plazo para la emisión del informe es de 15 días, si bien no señala el precepto que se computen desde que se emitieron las alegaciones de la empresa, como se pretende en demanda, sino que se entiende que el plazo se computa desde que el informe es recabado por el/la Jefe/a de la Unidad Especializada —denótese que el precepto señala “el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días”. Y en el caso de autos consta que las alegaciones de la empresa se presentaron el

19/06/2020, que se solicitó a la Inspección de Trabajo por la Jefatura el informe ampliatorio el día 3/07/2020, y el informe fue emitido el día 07/07/2020 con sello de salida de la Inspección de Trabajo el día 13/07/2020, y le fue remitido a la empresa demandante el 16/07/2020, siéndole entregado por correo certificado con acuse de recibo el día 17/07/2020.

De modo que no se aprecia la vulneración legal denunciada en demanda, pues desde que se solicitó el informe el día 3/07/2020 hasta que el mismo salió de la Inspección de Trabajo transcurrieron 11 días naturales y la empresa lo recibió el día 17 de julio, por tanto, en el plazo de 15 días naturales, por lo que se respetó el plazo aun computándolo en días naturales, y máxime si se efectúa el cómputo en días hábiles”.

## 8. CONCURRENCIA DE CUESTIÓN PREJUDICIAL: ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE Y DOCTRINA DE “UNOS MISMOS HECHOS”

Respecto de la competencia de la TGSS y del orden contencioso, se han producido en los últimos tiempos cambios importantes. La TGSS no podía proceder a la revisión de los denominados “actos de encuadramiento”, como los de afiliación, altas y bajas (v. gr. una baja de oficio de un trabajador en un régimen de la Seguridad Social y el alta en el Régimen General) derivadas de actuaciones de la Inspección de Trabajo, como un Acta de liquidación, sin instar en vía jurisdiccional la oportuna demanda, ante el orden jurisdiccional social competente.

Pero, es preciso recordar que el Tribunal Supremo ha cambiado su criterio sobre la revisión de oficio de los actos de encuadramiento en la Seguridad Social y su impugnación judicial. En el auto 7/2023, de 25 de abril de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, y posteriormente en la sentencia de la Sala Tercera del TS de 16 de noviembre de 2023, Rec. núm. 458/202, ha venido a señalar que la TGSS puede proceder a la revisión por sí misma de los actos de encuadramiento, —afiliación, altas y bajas—; sin necesidad de acudir a la vía judicial, lo que motivó la supresión del apartado d) del art. 148 LJS<sup>26</sup> por la Disposición final 9 Ley 3/2023, de 28 de febrero y art. 19 RD 928/1998<sup>27</sup> por la Disposición derogatoria 2 Ley 3/2023).

<sup>26</sup> Art. 148.d) LJS (suprimido): “el procedimiento de oficio podrá iniciarse de oficio como consecuencia “de las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del art. 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora”.

<sup>27</sup> Art. 19.1 RD 928/1998 (derogado): “cuando el acta de infracción haya sido objeto de alegaciones por el sujeto responsable con base en alegaciones o pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora, el órgano instructor podrá proponer que se formalice demanda de oficio ante la Jurisdicción de lo Social que, de formalizarse, motivará la suspensión del procedimiento con notificación al interesado”.

En la STS núm. 1950/2024, 2/2/2024, señala que la revisión en vía administrativa de tales actos se rige por la normativa específica de Seguridad Social, y por ende, no resulta de aplicación el art. 107 LPACAP, que exige a las Administraciones Públicas la impugnación ante el orden contencioso-administrativo de los actos favorables para los interesados que sean anulables, previa su declaración de lesividad para el interés público.

La legislación específica de Seguridad Social aplicable es el art. 16, apartado 4 LGSS, que permite a la Tesorería General de la Seguridad Social efectuar de oficio cualquier movimiento que suponga alta, baja o variación, pues expresa que, tanto la afiliación como los trámites determinados por las altas, bajas y variaciones, podrán ser realizados cuando, a raíz de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o por cualquier otro procedimiento, se compruebe la inobservancia de las obligaciones.

Por otra parte, la competencia para conocer de la impugnación de una revocación de oficio de un alta de un trabajador ya no corresponde al orden jurisdiccional social sino al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

**Concurrencia de procesos:** ¿Qué ocurre si se interpone un recurso contencioso administrativo contra la resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y existe una controversia ante la jurisdicción social sobre la laboralidad de la relación laboral derivada también de la misma actuación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social?

Esta cuestión se plantea en el caso analizado en la STSJ de Andalucía, Sala Contencioso, Sevilla, de 17/05/2024, Rec. 557/2021 sobre una supuesta relación laboral entre los odontólogos y la clínica para la que prestaban servicios mediante contratos mercantiles. La empresa alega nulidad o subsidiariamente anulabilidad de la Resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social que acordó formalizar el alta de oficio en el régimen General de la SS de siete trabajadores, entre otros motivos por no concurrir de las notas características de la relación laboral de la empresa y los 7 trabajadores. Pero, a la vez, hay planteado un procedimiento de oficio ante el Juzgado de lo Social para determinar la existencia o no de laboralidad entre los odontólogos y la empresa.

La Sala del TSJ de Andalucía tiene muy claro que, con base en lo dispuesto en el auto 7/2023, de 25 de abril, de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, debe enjuiciarse con prioridad, la competencia de esta jurisdicción para conocer de la impugnación de una revocación de oficio de un alta de un trabajador y debe afirmarse que la competencia corresponde a este orden jurisdiccional contencioso administrativo y no al orden social. En la sentencia dictada, se entra a analizar los presupuestos sustantivos de la relación laboral, y se concluye que no existe relación laboral.

Ahora bien, se considera que “no se puede ocultar, y es determinante para la decisión que adoptamos, que existe una controversia ante la jurisdicción social sobre la laboralidad de la relación a la que se refiere la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que fundamenta la resolución impugnada. Sobre esta cuestión, la Sala, recordando una sentencia de la misma Sala de 29 de enero de 2015, Rec. 72/14, señala: “la competencia de la jurisdicción social para pronunciarse sobre el carácter laboral o no del vínculo que aquí se debate es indiscutida, y resulta en todo caso de lo

previsto en los artículos 6 y 19 del 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, aprobado por RD 928/1998, de 14 de mayo, y de los arts. 1 y 148 Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

(...) la pendencia de ese proceso judicial no es obstáculo para el dictado del acuerdo de la TGSS recurrido en este proceso. No obstante, la jurisdicción social no ha dictado todavía sentencia en la demanda de oficio ante ella planteada, encaminada a dirimir la laboralidad o no de la relación. Ese proceso pende ante el Juzgado de lo Social núm. 1 de Jerez de la Frontera, que tiene prevista la celebración del juicio en el mes de enero de 2025.

Así las cosas, hemos de atenernos a lo dispuesto en el art. 4 Ley Reguladora de la jurisdicción, que extiende la competencia de nuestro orden jurisdiccional al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al mismo pero sí directamente relacionadas con un recurso contencioso administrativo, tal y como aquí acontece. En el bien entendido de que la decisión que pronunciemos a ese respecto no producirá efectos fuera de este proceso y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente (art 4.2 L.J.).

Y es que, debe reiterarse que la materia relativa a la relación laboral es competencia directa del orden jurisdiccional social, y sólo con carácter prejudicial puede conocer de la cuestión el orden jurisdiccional contencioso administrativo. En base a lo anteriormente expuesto procede la estimación del recurso”.

## 8.1. Doctrina de “los mismos hechos” e impugnación por no justificar una diversa apreciación de los hechos

Es obvio que esta doctrina puede dar lugar a resoluciones judiciales incongruentes. La atribución de competencias a distintos órganos jurisdiccionales supone un riesgo evidente de que se emitan fallos contradictorios sobre unos mismos hechos. La inseguridad jurídica que ello genera resulta especialmente problemática en situaciones en las que está en juego la determinación del carácter laboral de la relación contractual, un aspecto que debería resolverse con carácter prioritario y unitario en el marco del procedimiento laboral.

En este sentido, es necesario destacar la doctrina constitucional sobre “unos mismos hechos” fijada en la STC 158/1985, de 26 de noviembre: *“a los más elementales criterios de la razón jurídica repugna aceptar la firmeza de distintas resoluciones judiciales en virtud de las cuales resulte que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, o que una misma persona fue su autor y no lo fue. Ello vulneraría, en efecto, el principio de seguridad jurídica que, como una exigencia objetiva del ordenamiento, se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado en el art. 9.3 C.E. Pero, en cuanto dicho principio integra también la expectativa legítima de quienes son justiciables a obtener para una misma cuestión una respuesta inequívoca de los órganos encargados de impartir justicia, ha de considerarse que ello vulneraría, asimismo, el derecho subjetivo a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocido por el art. 24.1 C.E., pues no resulta compatible la efectividad de dicha tutela y la*

*firmeza de pronunciamientos judiciales contradictorios. Frente a estos, por tanto, ha de reconocerse la posibilidad de emprender la vía de amparo constitucional, en el supuesto de que ningún otro instrumento procesal ante la jurisdicción ordinaria hubiera servido para reparar la contradicción”.*

La mentada STC 158/1985 añade, en un fundamento posterior, “una cláusula de escape”: “El órgano judicial que haya de resolver en segundo lugar podrá razonadamente desechar la identidad de situaciones cuando la contradicción sea solo aparente, o existan razones que justifiquen una diversa apreciación de los hechos. No se trata, pues, de que una jurisdicción haya de aceptar siempre de forma mecánica lo declarado por otra jurisdicción, sino que una distinta apreciación de los hechos debe ser motivada, de acuerdo por otra parte con la reiteradísima doctrina de este Tribunal Constitucional, según la cual el derecho a la tutela judicial efectiva comprende, entre otros, el de obtener una resolución fundada en Derecho”.

La STS de 17 de mayo de 2022 (Rec. 2480/2019) aplica la referida doctrina en un caso de accidente de trabajo producido al caer por la escalera de un edificio. La IT levanta acta de infracción en la que propone la imposición de una sanción de 2.046 euros, así como el recargo en las prestaciones. Se dictan dos resoluciones por la IT y el INSS sobre infracción y de recargo respectivamente, sustentadas en la misma circunstancia: la insuficiente iluminación de las escaleras. Frente a las mismas, la empresa presenta dos demandas dando lugar a dos diferentes procesos judiciales. Se resuelve primero la del recargo impuesto a la empresa, dejando el TSJ de Madrid sin efecto. Un año más tarde falla el TSJ de Madrid desestimando el recurso interpuesto por la empresa y confirmando la sanción impuesta. Previamente la empresa había aportado en este segundo proceso la sentencia dictada en el primero por si fuera relevante para la resolución del recurso de suplicación.

El TS estima el recurso de casación, anula sentencia recurrida y deja sin efecto la resolución administrativa impugnada en el proceso, sobre la base de la jurisprudencia constitucional que mantiene el principio general de vinculación de la sentencia firme del orden contencioso-administrativo respecto a la que deba dictarse posteriormente en el orden social. Sin embargo, (añade) esa doctrina no consagra el criterio de la automaticidad absoluta, sino que exige dicha vinculación siempre que en el caso existan razones expresamente fundadas para entender que en el caso concreto cabe una distinta apreciación o valoración de los hechos.

Se infiere de lo expuesto que lo relevante para el TS, cuando existe sentencia previa sobre impugnación de sanción administrativa, es que el órgano judicial que haya de resolver en segundo lugar habrá de exteriorizar en el fundamento de la decisión que adopte, con una motivación detallada y suficiente de por qué desecha la identidad de situaciones.

## 9. CONCLUSIONES

La visión judicial expuesta sobre la impugnación del expediente sancionador pone de relieve que la mayor parte de incumplimientos o irregularidades en que se hubiera incurrido, tanto en lo que se refiere a los requisitos establecidos para la formalización del acta como en la fase de instrucción y

ordenación del procedimiento, merecen la consideración de subsanables, y solo un número reducido de incumplimientos u omisiones se estima insubsanables y, por tanto, generadoras de nulidad.

La clave de esta excepcionalidad radica, como ya anticipábamos en la Introducción, en la exigencia de la necesaria indefensión. Nuestros órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo y de lo social hacen una interpretación restrictiva de los incumplimientos exigidos por la ley, en clave constitucional del art. 24 CE, limitando la nulidad del acta o del expediente sancionador a las infracciones que tengan una suficiente entidad y gravedad. No toda infracción de los requisitos del acta o del procedimiento sancionador lleva anudada, de modo automático, la consecuencia de la nulidad del acta o del expediente sancionador.

Debe destacarse que *“la indefensión que prohíbe el art. 24.1 CE no nace de la sola y simple infracción de las reglas procesales por parte de los órganos competentes, sino que se produce cuando la vulneración de las normas procesales lleva consigo la prohibición del derecho a la defensa, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado”* (STC 199/1992, de 19 de noviembre (F.J. 2).

Igualmente, para proceder a la invalidez del acta de la Inspección de trabajo es necesario que la vulneración de las normas administrativas lleve consigo la prohibición del derecho a la defensa, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado.

Como el Tribunal Constitucional viene declarando, para que la indefensión se produzca no basta con que se haya podido privar al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento pone a su alcance para la defensa de sus derechos, sino que, además, exige que con la infracción formal se produzca un efecto material de indefensión, un menoscabo real y efectivo del derecho de defensa.

En consecuencia, será ese menoscabo real y efectivo del derecho a la defensa lo que permitirá recurrir un acta de infracción y destruir la presunción de certeza de los hechos constatados por el Inspector, o impugnar la denegación de la prueba o cualquier otro incumplimiento en la tramitación del expediente sancionador.

## 10. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Díaz Rodríguez, J.M., *Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo*, Lex Nova, Thomson Reuters, Valladolid, 2016.