

## Tema 5. La potestat sancionadora de l'Administració

### TEMA 5. LA POTESTAT SANCIONADORA DE L'ADMINISTRACIÓ

#### La sanció administrativa

1. La sanció administrativa consisteix en la privació d'un bé o un dret, o en la imposició d'una obligació de pagament d'una multa, com a conseqüència d'una conducta il·legal per part de l'administrat.

Aquestes sancions es diferencien de les penes pròpiament dites per l'autoritat que les imposa: l'Administració, en el primer cas, i els Tribunals penals, en el segon (en el supòsit de les penes).

La potestat sancionadora de l'Administració va ser qüestionada, a la transició democràtica, per considerar-se que podria ser contrària al principi de divisió de poders. Tanmateix, la tesi doctrinal i jurisprudencial avui dominant és:

- a) Primer, l'acceptació genèrica de la potestat sancionadora de l'Administració.
- b) I segon, que aquesta potestat sancionadora forma part, juntament amb la potestat penal dels Tribunals, del *ius puniendi* de l'Estat, que és únic.

La dualitat de sistemes repressius (sanció administrativa i pena) està recollida en l'article 25 de la Constitució espanyola (CE) d'aquesta manera: "Ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa segons la legislació vigent en aquell moment".

Sobre aquesta legitimitat de la potestat sancionadora de l'Administració s'ha pronunciat, confirmant-la, el Tribunal Constitucional: "No hi ha dubte que, en un sistema en què regís de manera estricta i sense fissures la divisió dels poders de l'Estat, la potestat sancionadora hauria de constituir un monopoli judicial i no podria estar mai en mans de l'Administració, però un sistema semblant no ha funcionat històricament i és lícit dubtar que fos fins i tot viable [...]. La nostra Constitució no ha exclòs l'existència d'una potestat sancionadora de l'Administració" (STC 77/1983, FJ 2).

Ara bé, una vegada integrada la potestat sancionadora de l'Administració en el *ius puniendi* de l'Estat, es planteja la qüestió de si els principis del Dret Penal s'apliquen al Dret Administratiu Sancionador.

Històricament, es va mantenir la separació de principis, derivada d'una suposada "substantivitat" de les sancions administratives, si bé, tardanament, la jurisprudència, encara preconstitucional, va introduir els principis generals del Dret Penal com a principis del dret sancionador.

El Tribunal Constitucional, ja en les seves primeres sentències sobre la matèria, va declarar que tant el dret penal com el dret administratiu sancionador són manifestacions de l'ordre punitiu de l'Estat, i que els principis de l'ordre penal són aplicables a la sanció administrativa. Així, diu en la seva Sentència 18/1981, de 8 de juny, que "els principis inspiradors de l'ordre penal són aplicables, amb certs matisos, al dret administratiu sancionador".

Actualment, doncs, és indiscutible l'aplicació al Dret Administratiu sancionador dels principis del Dret Penal, si bé aquesta aplicació presenta matisos deguts a les peculiaritats de l'àmbit sancionador administratiu, que ara veurem.

### **Els principis de legalitat i tipicitat**

El principi de legalitat, tal com apareix en repetides sentències del Tribunal Constitucional, implica (a) l'existència d'una Llei (*lex scripta*), (b) que la llei sigui anterior (*lex prèvia*) i (c) que la llei descriu un supòsit de fet determinat (*lex certa*). A més, suposa l'existència d'una norma d'adequat rang, que per al Tribunal Constitucional és la llei en sentit formal.

D'acord amb la Sentència 61/1990, de 29 de març, del Tribunal Constitucional:

"Aquest principi comprèn una doble garantia: la primera, d'ordre material i abast absolut [...] i suposa la imperiosa necessitat de predeterminació normativa de les conductes infractores i de les sancions corresponents [...]; la segona, de caràcter formal, relativa a l'exigència i existència d'una

norma d'adequat rang, i que aquest Tribunal ha identificat com a llei en sentit formal".

Es tracta de les dues garanties denominades de reserva legal i de tipificació, que són els dos elements o corol·laris del principi de legalitat, positivitzat en l'article 25 de la Constitució.

2. Pel que fa a la reserva de llei i als matisos de la seva aplicació al Dret Administratiu Sancionador, el Tribunal Constitucional ha enumerat els supòsits en els quals es dóna una menor exigència d'aplicació (STC 61/1990, de 29 de març):

- En els supòsits de normes sancionadores preconstitucionals.
- En els casos de remissió de la norma legal a normes reglamentàries, si en aquella queden suficientment determinats els elements essencials de la conducta i la naturalesa i els límits de les sancions a imposar.

La reserva legal no exclou, doncs, la col·laboració reglamentària. En ocasions és impossible que la llei reguli tota la matèria, per la qual cosa es fa servir el reglament, que no pot substituir-la, sinó únicament col·laborar-hi i, sempre, subordinant-s'hi.

Tal col·laboració s'articula en les remissions que pot fer la llei, i no són lliures, sinó que estan condicionades. No hi cap la remissió en blanc ni una tipificació pròpia i autònoma de les conductes sancionades per via reglamentària. La llei ha de concretar els principis essencials que va a desenvolupar el reglament, i aquest ha d'adequar-hi el seu contingut. Tampoc pot la norma reglamentària tipificar conductes diferents a les previstes en la llei, ni ampliar-ne l'àmbit. En el cas de no respectar-se aquests límits es produiria una regulació independent, inadmissible en ser contrària a la reserva de llei.

3. Pel que es refereix a la tipicitat, hem vist que, segons el Tribunal Constitucional, el principi de legalitat es desplega en dos vessants: una formal, que és l'exigència de reserva legal, i una altra material, coneguda com el mandat de tipificació, recollit en l'article 25.1 CE com una de les manifestacions més directes del principi de legalitat.

El mandat de tipificació es desenvolupa en dos plànols successius: primer, la llei ha de declarar quines són les conductes que es consideren infracció administrativa, i després ha d'atribuir a cadascuna de tals infraccions la sanció que li correspon. Tot això mitjançant preceptes jurídics que permetin predir, amb suficient grau de certesa, les conductes il·lícites i les sancions corresponents.

a) Quant a la tipificació de les infraccions (o tipificació en sentit estricte), la norma legal ha d'incloure els elements de definició del tipus, no sent admissibles clàusules genèriques o indeterminades d'infracció. Però davant la dificultat que el tipus quedi perfectament descrit en un sol precepte de manera precisa i autònoma, la norma tipificadora pot acudir a la utilització de conceptes jurídics indeterminats, com a matís en l'aplicació del mandat de tipicitat.

Aquest és el criteri del Tribunal Constitucional, reiterat en diverses sentències. Així, donada la necessitat en l'àmbit del Dret Administratiu Sancionador d'entendre flexiblement aquest principi, és possible regular els supòsits il·lícits mitjançant conceptes jurídics indeterminats, sempre que la seva concreció sigui raonablement factible en virtut de criteris lògics, tècnics, o d'experiència, i sempre que la seva redacció permeti preveure, amb suficient seguretat, la naturalesa i les característiques de les conductes constitutives de la infracció tipificada.

És, així mateix, una peculiaritat de la tipificació de les infraccions administratives, que els tipus no siguin autònoms sinó que remetin a una altra norma en la qual es formula una ordre o una prohibició, l'incompliment de la qual constitueix la infracció. Com que seria impracticable que la descripció del tipus reproduís en cada cas l'ordre o la prohibició de la norma substantiva, en el Dret Administratiu Sancionador, la norma tipificadora té moltes vegades un caràcter genèric i es limita a qualificar d'infracció l'incompliment dels deures i les prohibicions que apareixen en una altra norma. Per tant el tipus resulta de la conjunció de dues normes: la que mana i prohibeix, i la que assenyala que l'incompliment és infracció.

b) Quant a l'atribució de la sanció a una infracció tipificada, normalment la llei opera amb grups d'infraccions i sancions: la norma inclou tres tipus d'infraccions (lleus, greus i molt greus) i atribueix a cadascuna d'aquestes classes d'infraccions la correlativa sanció.

Així, constatats els fets i les circumstàncies, l'Administració ha d'efectuar el següent:

- Subsumir els fets en un tipus i una classe d'infracció.
- Determinar la correlació entre la classe d'infracció i la classe de sanció.
- Atribuir una sanció concreta de les agrupades a la classe de sanció.

### **El principi de proporcionalitat**

El principi de proporcionalitat no es troba enunciat explícitament en la Constitució. Es tracta d'un principi general de Dret, comú a tot ordenament sancionador. El seu àmbit natural és el de la imposició de sancions: suposa una correspondència entre la infracció i la sanció, amb prohibició de mesures innecessàries o excessives. Així, com ha afirmat el Tribunal Suprem, tota sanció “manifestament desproporcionada (és) contrària a dret i anul·lable en via jurisdiccional”.

Tradicionalment, la jurisprudència mantenia que l'Administració tenia una àmplia discrecionalitat per establir, dins dels límits fixats per la llei, la quantia concreta de la sanció. Actualment, per contra, sosté que aquesta discrecionalitat es troba sotmesa als límits legals, i també als que deriven dels principis generals del dret, i entre ells, al principi de proporcionalitat.

Tota sanció ha d'imposar-se de manera congruent amb l'entitat de la infracció comesa, i segons un criteri de proporcionalitat que tingui en compte les circumstàncies objectives del fet. Aquesta proporcionalitat s'imposa, com un precepte més, a l'Administració i redueix l'àmbit de les seves potestats sancionadores.

### **El principi *non bis in idem***

1. Es tracta d'un principi general de Dret que, sobre la base dels principis de proporcionalitat i cosa jutjada, prohibeix l'aplicació de dues o més

sancions o el desenvolupament de dos o més procediments, sigui en un o més ordres sancionadors, “quan es doni una identitat de subjectes, fets i fonaments, i sempre que no existeixi una relació de supremacia especial de l'Administració”.

El principi *non bis in idem* va ser, a l'origen, una derivació de la cosa jutjada però amb el temps ha experimentat un procés d'extensió contínua, passant d'un vessant processal a presentar un component substancial (impossibilitat de sancionar dues vegades un mateix fet). I d'aplicar-se en l'àmbit penal, a aplicar-se en tota branca jurídica en què existeixi potestat sancionadora.

2. Amb anterioritat a la Constitució, la legislació era d'ordinari contrària al *non bis in idem* i la jurisprudència presentava línies contradictòries, a favor o en contra de tal regla.

Aquest panorama va canviar amb la Constitució, ja que, si bé no diu res sobre aquest tema, el Tribunal Constitucional va entendre, ja en una de les seves primeres sentències, que el principi o la regla jurídica del *non bis in idem* es troba íntimament unida als principis de legalitat i tipicitat, recollits en l'article 25.1 CE.

Aquesta inclusió en el citat article 25.1 CE el configura com un dret públic subjectiu i fonamental. És d'aplicació directa i immediata, i el seu reconeixement i respecte vincula tots els poders públics, considerant-se derogats tots els preceptes que d'una o una altra forma el contrarien.

En conseqüència, la tendència legislativa, a partir de la Constitució, ha estat la de recollir progressivament tal principi.

3. El *non bis in idem* té dos vessants:

- Implica la prohibició d'una doble sanció: vessant material.
- Prohibeix que un mateix fet sigui objecte de dos processos diferents: vessant processal.

Ambdues vessants es donen tant en les relacions entre el Dret Penal i l'Administratiu, com entre dues sancions o dos procediments administratius.

4. La dinàmica de la regla *non bis in idem* és la següent:

a) Quan concorren l'ordre penal i l'administratiu:

- El mecanisme per evitar la concurrència de sancions (vessant material) és la prevalença de la sentència penal.
- El mecanisme per evitar la dualitat de procediments sancionadors penal i administratiu és la prioritat del procés penal.

La subordinació de l'Administració a l'autoritat judicial implica la impossibilitat que els òrgans de l'Administració duguin a terme actuacions o procediments sancionadors en aquells casos en què els fets puguin ser constitutius de delictes o falta, segons el Codi Penal o les lleis penals especials, mentre l'autoritat judicial no s'hagi pronunciat sobre ells. I implica també que l'Administració ha de respectar el plantejament fàctic que els Tribunals realitzin.

Així:

- Si durant la tramitació d'un expedient sancionador s'inicien actuacions penals, l'Administració ha d'abstenir-se de continuar, tot esperant la sentència del jutge.
- Dictada sentència condemnatòria, l'Administració queda vinculada per ella.
- Dictada sentència absolutòria, l'Administració pot reprendre les seves actuacions però ha d'atenir-se als fets declarats provats en la sentència penal.

b) L'aplicació del principi de *non bis in idem* en les relacions internes de l'ordre administratiu sancionador implica:

- La impossibilitat que se segueixin dos procediments administratius per la comissió d'un fet que vulnera una única norma: iniciat un procediment sancionador, no pot iniciar-se un nou expedient i no pot imposar-se una doble sanció.
- La impossibilitat que s'imposi una doble sanció per la comissió d'un únic fet que ataca diferents normes. Per a això, ha d'acudir-se als criteris

utilitzats respecte a les figures del concurs de lleis i del concurs d'infraccions: prevalença de la llei especial, i imposició única de la sanció corresponent a la infracció més greu comesa.

Tal com hem vist, després de la Constitució va ser a través de la doctrina del Tribunal Constitucional com es va dur a terme l'ordenació jurídica de la potestat sancionadora de l'Administració, resumida en l'aplicació a aquesta potestat, amb certs matisos, dels principis inspiradors de l'ordre penal. La legalitat ordinària no ha reflectit aquesta regulació amb caràcter general fins a la Llei 30/1992, de 26 de novembre de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, que dedica el seu títol IX a la Potestat Sancionadora i recull expressament en el seu primer capítol els principis anteriorment examinats.

### **La Inspecció de Treball**

A Espanya, es crea la Inspecció de Treball en 1906, com a òrgan tècnic enquadrat en l'Institut de Reformes Socials, legitimat per proposar a les autoritats governatives i judicials l'adopció de sancions.

En 1907 es crea la Inspecció d'Emigració, destinada a vetllar pel compliment de la legislació sobre aquesta matèria específica, i en 1921 neix la Inspecció d'Assegurances Socials, que en 1944 passa a ser Inspecció Tècnica de Previsió Social.

Com veiem, el naixement i desenvolupament de la Inspecció de Treball ha estat lligat al de les disposicions relatives a la protecció de la salut dels treballadors, a la creació de les assegurances socials i a la normativa d'emigració, la qual cosa va donar lloc a diferents Cossos d'Inspectors que són refosos, en 1939, absorbint la Inspecció de Treball a la d'Emigració, i en 1963, absorbint la de Previsió Social i donant lloc al Cos Nacional de la Inspecció de Treball.

La Llei 30/84 de mesures per a la reforma de la funció pública es va crear per la integració de l'anterior Cos Nacional de la Inspecció de Treball amb un cos especialitzat en la gestió de la Seguretat Social: els Controladors de la Seguretat Social amb títol superior (l'actual Cos Superior d'Inspectors de



Treball i Seguretat Social) als quals es van atribuir les competències i facultats del preexistent Cos Nacional.

La citada Llei va crear també el Cos de Controladors Laborals, integrats actualment en el Cos de Sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social.

La Inspecció de Treball es regeix per una normativa relativament recent que, a fi d'adaptar-se al nou ordre sorgit després de la Constitució de 1978, ha substituït l'antiga legislació preconstitucional, fins fa poc encara vigent.

Les normes bàsiques que regulen avui la Inspecció són:

- La Llei 42/1997, de 14 de novembre, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social (LOITSS), que defineix el sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social com el "conjunt de principis legals, normes, òrgans, funcionaris i mitjans materials que contribueixen a l'adequat compliment de les normes laborals; de prevenció de riscos laborals; de Seguretat Social i protecció social; col·locació, ocupació i protecció per desocupació; cooperatives, migració i treball d'estrangers, i de totes les matèries que li siguin atribuïdes" (art.1.1).
- Com a complement d'aquesta Llei, s'ha aprovat mitjançant el RD 138/2000, de 4 de febrer, el Reglament d'organització i funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

Al costat d'aquesta normativa específica, existeixen altres disposicions que, encara que el seu objecte és més ampli, aborden també aspectes molt relacionats amb la labor dels funcionaris de la ITSS:

- El text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovat per Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost.
- La Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.
- El text refós de la Llei general de Seguretat Social, aprovat per RD legislatiu 1/1994, de 20 de juny, i el Reglament general de recaptació dels recursos del sistema de la Seguretat Social, aprovat per RD 1637/1995, de 6 d'octubre (LISOS).

- El Reial decret 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre procediment per a la imposició de sancions per infraccions en l'ordre social i per a l'extensió d'actes de liquidació de quotes a la Seguretat Social.

### **Funcionaris del sistema d'Inspecció de Treball**

Integren la Inspecció de Treball:

- a) Els Inspectors de Treball i Seguretat Social, que constitueixen un Cos Superior de l'Administració Civil de l'Estat, del grup A.
- b) Els Sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, que constitueixen un Cos de l'Administració Civil de l'Estat, del grup B.

La competència dels inspectors s'estén a tots els aspectes de l'ordre social. Els sotsinspectors són competents únicament en matèria d'ocupació, Seguretat Social i treball d'estrangers, estant exclosa del seu control la normativa sobre ordenació del treball i de prevenció de riscos laborals.

La independència i imparcialitat són els principis bàsics de l'actuació de la Inspecció de Treball conforme a l'article 6 del Conveni núm. 81 de l'OIT, la qual cosa comporta, segons la mateixa norma, que "el personal d'inspecció haurà d'estar compost de funcionaris públics, la situació jurídica dels quals, i les condicions de servei dels quals, els garanteixin l'estabilitat en l'ocupació i els independitzin dels canvis de govern i de qualsevol influència exterior indeguda".

Sobre aquesta base, l'article 2 de la LOITSS concedeix als Inspectors i Sotsinspectors l'estatut funcional. D'altra banda, d'acord amb l'article 5 els Inspectors tenen el caràcter d'autoritat pública i, segons l'article 8, els Sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social reben la consideració d'agents de l'autoritat.

Derivacions del deure d'imparcialitat d'aquells funcionaris són el deure de sigil i el règim d'incompatibilitats contemplats en l'article 12 de la LOITSS.

### **Organització del sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social**

El Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social i, de forma anàloga, el Cos de Sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social, es constitueix com un cos únic, dependent de l'Administració General de l'Estat i amb la condició de "Cos Nacional": la Inspecció de Treball es realitzarà íntegrament per funcionaris del Cos Superior d'Inspectors de Treball i Seguretat Social.

En les Comunitats Autònomes en les quals l'execució de la legislació laboral de l'Estat es troba transferida també ho està la potestat sancionadora, derivada de les Actes de la Inspecció de treball referides a la matèria laboral transferida. En aquest cas, la Inspecció de Treball té funcionalment una doble dependència: estatal i autonòmica, de manera que les propostes sancionadores que efectui seran resoltes per una Autoritat Laboral o l'altra, en funció de la matèria que es tracti.

Una de les finalitats de la Llei 42/97, ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social és, d'acord amb la seva exposició de motius, l'adequació de la Inspecció de Treball i Seguretat Social al marc constitucional de l'organització del territori de l'Estat i a l'esquema jurídic de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Conforme a això, articula, en el seu capítol II, una organització del Sistema d'Inspecció en el qual, coherentment amb la seva doble dependència funcional, coparticipen l'Administració de l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Estableix la Llei:

a) Òrgans de participació i col·laboració de les Administracions Públiques:

- La Conferència Sectorial d'Assumptes Laborals, integrada pel Ministre de Treball i els responsables en matèria laboral dels òrgans de Govern de les Comunitats Autònomes.

- Les Comissions Territorials de la Inspecció de Treball i Seguretat Social: en cada Comunitat existirà una d'aqueestes Comissions, la composició i el règim de funcionament i comesa de les quals es concretaran per acord entre l'Administració de l'Estat i cada Comunitat Autònoma.

b) Òrgans de gestió inspectora:

- L'Autoritat Central, òrgan del Ministeri de Treball i Seguretat Social del qual depèn orgànicament el sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social.

- En l'ordre perifèric, on la Inspecció de Treball s'estructura a través de les Direccions territorials i les Inspeccions provincials.

Quant a les primeres, cada Comunitat Autònoma ha de comptar amb una Direcció territorial de la ITSS, amb la comesa d'agrupar i coordinar les Inspeccions provincials del seu territori autonòmic.

Respecte a les segones, a cada província ha d'existir una Inspecció Provincial de Treball, al front del qual hi ha un Cap de la Inspecció, els funcionaris de la qual realitzen les funcions que s'indiquen més endavant.

### **Funcions de la Inspecció de Treball i Seguretat Social**

Les funcions dels Inspectors de Treball i Seguretat Social s'agrupen en els següents blocs:

a) La vigilància i exigència del compliment de les normes legals, reglamentàries i contingut normatiu dels convenis col·lectius (en els àmbits d'ordenació del treball, prevenció de riscos laborals, sistema de Seguretat Social, ocupació i migracions).

b) L'assistència tècnica a través de la informació a empreses i treballadors; l'assistència a entitats i organismes de la Seguretat Social; la informació, assistència i col·laboració amb altres òrgans de les Administracions públiques; i l'emissió dels informes recaptats pels òrgans administratius i judicials competents quan ho estableixi una disposició legal.

c) L'arbitratge, la conciliació i la mediació en conflictes col·lectius i vagues, quan les parts ho sol·licitin i acceptin.

I pel que fa a les funcions dels Sotsinspectors de Treball i Seguretat Social, la vigilància del compliment de les normes es limita a: la legislació sobre ocupació, foment de l'ocupació, el sistema de Seguretat Social i treball

d'estrangers. Tampoc tenen atribuïdes funcions d'arbitratge, conciliació ni mediació.

### **Àmbit d'actuació de la Inspecció de Treball**

S'inclouen en l'àmbit d'actuació de la Inspecció de Treball:

- Les empreses, els centres i llocs de treball en què s'executi la prestació laboral, inclosa l'Administració Pública.
- Els vehicles i els mitjans de transport en general, en els quals es presti treball, inclosos vaixells, avions i aeroports civils, així com les instal·lacions i explotacions en terra per al seu servei.
- Els ports, aeroports, vehicles i punts de sortida, escala i destinació, quant als viatges d'emigració i immigració.
- Les entitats i empreses col·laboradores en la gestió de la Seguretat Social.
- Les entitats públiques o privades que col·laborin en matèria de promoció social.
- Les societats cooperatives i les societats laborals.

Queden exclosos de l'àmbit de l'actuació inspectora els centres de treball locals i instal·lacions la vigilància dels quals estigui legalment atribuïda a altres òrgans de les Administracions Públiques, i concretament: els treballs en mines i pedreres tan sols a l'efecte de seguretat en el treball, les activitats que comporten l'ocupació d'energia nuclear, els treballs que impliquen fabricació, transport, emmagatzematge, manipulació i utilització d'explosius, els centres de treball i establiments militars dependents de l'Administració militar.

### **Facultats de la Inspecció de Treball**

Per facilitar la seva labor fiscalitzadora, el legislador ha dotat Inspectors i Sotsinspectors d'una sèrie de facultats. Això comporta, per als particulars, un deure paral·lel de col·laboració, de manera que l'incompliment d'aquest deure dóna lloc a les denominades "infraccions per obstrucció".

Les facultats atribuïdes per la LOITSS són molt similars a les potestats atorgades pel Conveni 81 OIT.

Així, en l'exercici de les seves funcions els Inspectors de Treball i Seguretat Social estan facultats per a:

- Entrar lliurement en qualsevol moment i sense prèvia notificació en els establiment, centres de treball i llocs subjectes a inspecció i romandre-hi.

Ara bé, encara que la visita pugui realitzar-se sense previ avís, conforme a la LOITSS, els Inspectors de Treball han de comunicar la seva presència a l'empresari o al seu representant o persona inspeccionada, tret que considerin que aquesta comunicació pugui perjudicar l'èxit de les seves funcions.

Si el centre coincidís amb el domicili de la persona física afectada, caldrà el seu exprés consentiment o, en defecte d'això, l'oportuna autorització judicial.

- Fer-se acompanyar en les visites d'inspecció pels treballadors, els seus representants i pels perits i tècnics de l'empresa.

- Requerir informació a l'empresari o al personal de l'empresa.

- Exigir la compareixença de l'empresari o dels seus representants i encarregats, dels treballadors i de qualsevol persona afectada, al centre inspeccionat o en les oficines públiques.

- Examinar la documentació i els llibres d'empresa necessaris per verificar el compliment de la legislació, inclosos els que estan en suport informàtic, declaracions oficials i comptabilitat.

- Prendre o treure mostres, realitzar mesuraments, obtenir fotografies o vídeos, sempre que es notifiqui a l'empresari o al seu representant.

- Adoptar mesures cautelars per evitar la destrucció, desaparició o alteració d'aquella documentació.

En l'execució de les ordres de servei rebudes, els Sotsinspectors d'Ocupació i Seguretat Social estan autoritzats, així mateix, per entrar lliurement al centre de treball, requerir informació, exigir la

compareixença de l'empresari, examinar la documentació i adoptar mesures cautelars, en els termes previstos per als Inspectors.

### **Valor probatori de les Actes de la Inspecció de Treball**

D'acord amb l'art. 53.2 del TRLISOS i la disposició addicional quarta de la Llei 42/1997 (ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social), els fets constatats per l'Inspector de Treball i Seguretat Social o Sotsinspector d'Ocupació i Seguretat Social “que es formalitzin en les actes d'infracció observant els requisits legals pertinents, tindran presumpció de certesa, sense perjudici de les proves que en defensa dels respectius drets i interessos puguin aportar els interessats”.

Així mateix, gaudeixen d'aquesta presumpció de certesa els fets relatius a les actuacions de comprovació de les condicions materials o tècniques de seguretat i salut recollides en els informes dels funcionaris tècnics (art. 9.2 LPRL).

La denominada presumpció de certesa de les actes de la Inspecció de Treball i Seguretat Social ha estat molt debatuda en la doctrina i la jurisprudència. Es tracta d'un dels problemes principals del Dret Administratiu Sancionador en l'ordre social. I està relacionat amb nombroses qüestions, com el principi de culpabilitat o d'autotutela de l'Administració, i particularment amb el principi constitucional de presumpció d'innocència, incorporat avui en l'art. 24.2 de la Constitució, el qual, s'ha assenyalat, podria resultar vulnerat per aquesta presumpció de certesa.

Per aquest motiu, la pràctica totalitat de les sentències del Tribunal Suprem, en matèria de procediment per infraccions administratives en l'ordre social, es refereixen, en un sentit o un altre, a aquesta presumpció de certesa de les Actes de la Inspecció.

Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en la seva Sentència de 26 d'abril de 1990 per la qual resol el Recurs d'inconstitucionalitat nº 695/1985. El plantejament i resolució del tema en aquesta Sentència pot resumir-se de la manera següent:

a) Es plantejava en el recurs la incompatibilitat de la presumpció de certesa amb la presumpció constitucional d'innocència (art. 24.2 CE) i dret de defensa (art.24.1 CE).

Per als recurrents, les actes de la Inspecció (es tractava aquí de la Inspecció Tributària) no poden tenir un altre valor que el de simple denúncia.

b) El principi general és que la presumpció d'innocència regeix en la imposició de qualsevol sanció administrativa.

Les conseqüències de la presumpció d'innocència, en general, i respecte a tota resolució sancionadora, són les següents:

- La sanció ha de basar-se en actes o mitjans probatoris de càrrec.
- La càrrega de la prova correspon a qui acusa.
- Qualsevol insuficiència en el resultat de les proves practicades, lliurement valorat per l'òrgan sancionador, ha de suposar un pronunciament absolutori.

c) Les actes de la Inspecció són:

- Un mitjà de prova.
- Tenen caràcter de documents públics, quan s'autoritzen per funcionaris públics en l'exercici de les seves funcions i amb les formalitats establertes.

d) L'eficàcia probatòria de les actes de la Inspecció suposa el següent:

- No dispensen de prova respecte als fets sancionats.
- Admeten l'acreditació en contrari. Les actes poden cedir davant altres proves que condueixin a conclusions diferents.
- El valor probatori de les actes només pot referir-se als fets comprovats directament pel funcionari, quedant-ne exclosos les qualificacions jurídiques, els judicis de valor o les opinions.
- Les actes són un primer mitjà probatori sobre els fets, el valor dels quals ha de mesurar-se a la llum del principi de lliure valoració de la prova.



- Les actes no són una simple denúncia sinó que poden valorar-se en via judicial com a prova, sense necessitat de practicar, en aquesta via, l'activitat probatòria de càrrec que s'ha practicat en l'expedient administratiu. Però no gaudeixen de major rellevància que els altres mitjans de prova admesos en dret, per la qual cosa no han de prevaldre enfront d'altres proves que condueixin a conclusions diferents. Ni poden impedir que el jutge del contenciós formi la seva convicció sobre la base d'una valoració de les proves practicades.

La qual cosa, porta el Tribunal Constitucional a la conclusió que l'aplicació de les normes que atorguen la presumpció de certesa no és contrària al dret fonamental a la presumpció d'innocència.

### **Auxili i col·laboració amb la Inspecció de Treball i Seguretat Social**

La LOITSS regula els deures de col·laboració amb la Inspecció de Treball dels funcionaris de:

- Les Administracions Públiques.
- L'Administració Tributària.
- Les entitats gestores i col·laboradores i els serveis comuns de la Seguretat Social.
- Les Forces i Cossos de Seguretat.
- Els Jutjats i Tribunals.
- Els empresaris, els treballadors i els seus representants, així com els altres subjectes responsables del compliment de les normes de l'ordre social.
- Tota persona natural o jurídica que disposi de dades, antecedents o informació amb transcendència per a la investigació. Tal obligació s'estén a les entitats financeres col·laboradores en la recaptació de la Seguretat Social, sense que puguin emparar-se en el secret bancari.

Aquest deure dels professionals de facilitar informació a la Inspecció no s'estén a les dades confidencials a què hagin accedit en ocasió dels seus

serveis d'assessorament, defensa o prestacions sanitàries, excepte quan intervingui la conformitat prèvia i expressa dels interessats.