

# LOS INFORMES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Dr. Jaime LLUIS Y NAVAS

## I.- INDICACIONES GENERALES

### 1.- Concepto

**A) Concepción académica.-** El Diccionario de nuestra Real Academia entiende por “*informe*” *la noticia o instrucción que se da de un negocio o suceso, o bien acerca de una persona* (acepción primera), *así como la acción y efecto de informar o dictaminar* (acepción segunda). A su vez, “*informar*” lo conceptúa como *enterar, dar noticia de una cosa* (acepción primera) y *dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita un asunto de su respectiva competencia* (acepción quinta).

Para el español oriental, el Diccionario de P. Fabra considera que “*informar*” consiste en *posar al corrent d’alguna cosa, donarli’n noticia*. A su vez, el Diccionario gallego de José G. Feijó y sus colaboradores entiende por “*instruir*” *dar noticia* (acepción primera) y *emitir un cargo ou un organismo oficial un informe de súa competencia; y al “informe” lo considera conxunto de datos ou parecer que se dá sobre algo ou alguén*.

**B) Concepción propuesta.-** Hemos señalado en otras ocasiones que las divergencias sobre las definiciones pueden ser de dos tipos: *sustantivas* (o sea divergencias sobre la esencia del concepto) y *formales* (o sea divergencias sobre el modo de expresar la idea tratada de definir). En este caso las variantes acabadas de exponer son del segundo tipo. Pero, a los efectos que aquí interesa, operamos con más de un concepto, no en el sentido de que se trate de ideas divergentes, sino en el de que varía su grado de generalidad o concreción:

a) En sentido general podemos entender por “*informe*” el *conjunto de datos* (hechos, opiniones, normas aducidas, etc.) *que se suministran a alguien sobre algo* (personas, cosas, sucesos, etc). Las indicaciones entre paréntesis no forman parte necesaria de la definición, pero ayudan a precisar el alcance con que utilizamos los términos.

b) En sentido más concreto, entendemos por *informe administrativo* el *conjunto de datos que suministra un funcionario a un destinatario admitido en derecho y sobre una materia objeto de sus atribuciones*. En esta definición: 1º nos referimos a “un destinatario admitido en derecho”, para incluir tanto a sus superiores, como un particular al que proceda informar (por ejemplo al particular que formula consultas); 2º especificamos que el informe lo emite un funcionario, pues evidentemente ello es lo propio de los informes salidos de la Administración; 3º asimismo especificamos que el objeto del informe ha de estar admitido (es decir exigido o tolerado según los casos) y que versa sobre materia objeto de las atribuciones del emisor, le que viene requerido por el carácter reglado de la actuación de los poderes públicos.

c) En sentido específico de informe de la veeduría laboral, consideramos que estamos ante *el conjunto de datos que suministra un Inspector de Trabajo, en el ejercicio de sus funciones, a un destinatario admitido en Derecho y sobre una materia objeto de sus atribuciones*. Lo indicado más arriba nos dispensa de aclaraciones suplementarias sobre esta formulación.

d) De modo más sintético estamos ante el *suministro de datos (por un Inspector de Trabajo) sobre una materia determinada (de trascendencia laboral)*.

## 2.- Naturaleza

Los Informes de la Inspección evidentemente constituyen actos jurídicos y más concretamente **negocios jurídicos administrativos** y por lo tanto **públicos** puesto que son actuaciones de un funcionario, en el ejercicio de sus atribuciones y dirigidas a tener cuando menos un efecto jurídico: que el destinatario del informe se tenga por enterado, a efectos legales, del contenido del mismo. Por eso mismo constituyen **actos administrativos ilustrativos**. Ordinariamente carecen de efecto normativo y vinculante, si bien caben excepciones en este extremo. La Ley administrativa 30/92 (arts. 82 y 83) los conceptúa como figuras *sui generis*. Pero desde un ángulo funcional, en la práctica reciben trato de asesoramientos (manifestaciones ilustrativas) **eventualmente probatorios** y se les invoca como tales pruebas.

## 3.- Clases

**A) En función de la iniciativa de su emisión.-** Podemos diferenciar entre informes **preceptivos** (si una norma legal impone la obligación de emitirlos) y **facultativos** (si la Inspección los emite sin estar obligada a ello). Los preceptivos se subdividen a su vez en **reglados** (si la obligación de emitirlos viene establecida directamente en una disposición legal, por ejemplo los informes al Juzgado en materia de clasificación profesional), **ordenados** (cuando una autoridad facultada para hacerlo ordena se le informe; es el caso de los informes requeridos por la jurisdicción penal en materia de accidentes; o por la jefatura de Inspección en caso de impugnaciones de actas), y **solicitados**, (tienen lugar cuando un particular con derecho a ser informado interesa tales informes, supuesto previsto en el art. 1,2 de la Ley de Inspección 42/97 y que reitera lo dispuesto al respecto en la legislación precedente). En último término, los facultativos se emiten por iniciativa del Inspector que los formula, mientras los restantes obedecen a iniciativa ajena.

**B) Por sus efectos legales.-** Es clásica y la recogen las sucesivas Leyes de Procedimiento Administrativo, la distinción entre informes **vinculantes y no vinculantes** para el informado. En realidad procedería añadir una tercera categoría: los informes **cuasi vinculantes**, entendiéndolos por tales los que no vinculan directamente, pero su desatención es susceptible de tener consecuencias negativas para el interesado, por ejemplo agravar la imposición de sanciones. En el caso de la Inspección de Trabajo carecemos de informes vinculantes, pero son frecuentes los cuasi vinculantes.

**C) En atención al destinatario.-** Nuestro sistema prevé los siguientes destinatarios: éstos pueden ser **públicos o particulares**. A su vez los públicos pueden ser órganos **judiciales o administrativos**. Por su parte los privados pueden ser empresarios, trabajadores, agremiaciones obreras o patronales, o terceros a la relación de trabajo.

**D) Considerando el contenido.-** Los informes pueden exponer hechos, opiniones (legales o técnicas) o ser mixtos.

#### **4.- Fundamento**

Los informes de la Inspección participan de la justificación propia de todo el sistema de la Administración consultiva. Para tomar decisiones (sea por los organismos públicos, sea por particulares que deciden en relación con el sistema legal) no basta con gozar del poder de disposición. Se precisa estar ilustrado a fin de que la decisión esté debidamente fundamentada. Los conocimientos especializados (fácticos y jurídicos) atribuidos a los Inspectores explican que consiguientemente ejerzan una función asesora.

#### **5.- Carácter y condición de actuación**

No existe en nuestra legislación una construcción técnica precisa sobre la condición con que actúen los Inspectores de Trabajo cuando emiten informes. Es más, del conjunto legislativo podemos deducir que esta condición no es siempre uniforme, ofreciendo las siguientes variantes:

a) En ocasiones el legislador lo concibe como un “*amicus curiae*” que asesora al llamado a juzgar. Es el caso del procedimiento de clasificación profesional y del de accidentes.

b) En otras parece considerar los informes como manifestación de **promotor público**, es decir, de parte promotora del procedimiento: informes en caso de impugnación de Actas de Infracción o Liquidación.

c) En otros procedimientos, entre ellos los penales sobre accidentes, actúa como testigo-perito, desde un punto de vista objetivo, puesto que es un experto (perito) que ha efectuado una investigación para fijar los hechos (testigo). No obstante, esta realidad objetiva no está claramente reconocida, ni a efectos de valoración de la prueba, ni al de la fundamentación de recursos. Es decir, de hecho es un **testigo-perito** al que **no se reconoce** a efectos procesales, esta condición.

## **II.- REQUISITOS**

### **1.- Presupuestos procesales**

**A) Acto de promoción.-** Hemos de señalar lo siguiente respecto de dicho acto:

a) La relación de **sujetos** susceptibles de estar legitimados para promover la emisión de informes de la Inspección es de número abierto, si bien no todos los sujetos están legitimados para interesar los mismos informes. Por consiguiente, habremos de distinguir: 1º para promover la emisión de **informes reglados** y reservados a determinadas autoridades, judiciales o administrativas, se requerirá estar constituido en la autoridad facultada para interesar al respectivo informe. Es el caso de los informes de clasificación profesional, o de los derivados de demandas de oficio, cuya petición está reservada al Juzgador que conoce el litigio; 2º prácticamente todas las autoridades

judiciales y administrativas pueden interesar *informes no reglados* en virtud de los principios de colaboración con la Justicia (art. 118 de la vigente Constitución que en este caso recoge un principio y una práctica clásicos y suscribible con independencia de las ideologías políticas) y de colaboración entre autoridades (art. 4,1 de la Ley Administrativa 30/92); 3º asimismo los *particulares* pueden interesar ser informados por la Inspección en las materias de su competencia (art. 3,2 de la Ley de Inspección 42/97 y art. 35 de la Ley Administrativa 30/92); 4º el propio Inspector informante es susceptible de ser sujeto promotor, en cuanto que puede informar por propia iniciativa.

De lo acabado de exponer podemos concluir: 1º existe una acción general para pedir información de la Inspección de Trabajo en materia social; 2º existen acciones específicas para interesar de la Inspección informes determinados (en materia de accidentes, clasificación profesional, etc.) de la que son titulares exclusivas las correspondientes autoridades.

b) El *objeto* de la promoción ha de recaer sobre materias de la competencia de la inspección, es decir, sobre las funciones determinadas en la Ley de Inspección 42/97 y particularmente en el art. 3 de la misma. De no ser así no se daría el requisito de competencia del informante.

Asimismo hemos de distinguir entre dos especies de informes: 1º aquellos cuyo contenido está *prefijado legalmente* (caso de los informes sobre clasificación profesional, sobre actas impugnadas) y 2º aquellos *sin contenido prefijado legalmente*. En el primer caso el objeto necesario será el determinado por el legislador. En el segundo lo será el interesado por el sujeto promotor. No obstante entendemos que, desde el momento en que cabe solicitar informes no reglados, en el caso de los reglados, a la relación de datos solicitados por imperativo legal, se podrá adicionar la petición de informaciones complementarias.

c) Sobre la *forma* del acto de promoción carecemos de norma específica relativa a la petición de informes de la Inspección de Trabajo. Por tanto y por aplicación de las normas generales, la forma resultará condicionada por la naturaleza del sujeto promotor: 1º si el promotor es una autoridad judicial, el acto de reclamación de informe deberá revestir una de las formas admitidas en la correspondiente Ley de Enjuiciamiento, ordinariamente la Civil, como subsidiaria en materia procesal (auto, providencia); 2º si es requerido por vía administrativa, revestirá la forma ordinariamente escrita prevista en la Ley administrativa 30/92 (art. 55 de la Ley 30/92); 3º de tratarse de solicitudes de particulares, la petición deberá revestir forma de instancia; 4º todo peticionario deberá consignar estos datos: a) los que le identifican (nombre, condición, dirección), b) la razón de pedir informe (imperativo legal o conveniencia), c) el precepto en que se funda y d) los extremos objeto de información (art. 82 de la ley 30/92). 5º en el caso de emitirse informe por iniciativa del propio Inspector, no precisa de acto formal de promoción alguno, puesto que su decisión es meramente subjetiva. Esta facultad permite asimismo subsanar de oficio los defectos formales de las solicitudes de informe efectuadas por los restantes sujetos.

**B) Designación del Inspector informante.-** La emisión de informes requiere evidentemente la designación del informante: 1º como regla general el que interesa informe ha de solicitarlo de la Inspección (provincial por ser el área territorial de actuación y de competencia ordinaria de los Inspectores) y la designación del Inspector actuante corresponde el Jefe Provincial de la Inspección, pues una de sus facultades es la distribución de trabajo entre los Inspectores de Provincia (así resulta de la Ley de Inspección 42/97 y del Reglamento de actuación Inspectoral); 2º excepcionalmente, el requirente de informe podrá designar el Inspector actuante si se trata de obtención de

datos de previas actuaciones, o sea de ampliaciones de informe; 3º en caso de información por propia iniciativa el interesado se autodesigna.

**C) Verificaciones.-** Todo informe, por un imperativo de racionalidad en la interpretación de las leyes (exigido por el sentido común y por el art. 3 del Código Civil) ha de tener un fundamento que lo justifique. Por tanto, habrán de verificarse los hechos y en lo menester comprobar el derecho. Con todo, esta verificación puede revestir dos formas: 1º en caso de disponerse de los datos necesarios para emitir el informe, basta actuar consultando los archivos de la Oficina de Inspección, es decir, actua por “expediente administrativo”; 2º de no disponer de los datos, se requiere efectuar verificaciones. Estas se regulan por la Ley de Inspección 42/97 (arts. 4 a 13) y por el R.D. 928/98 (art. 9, siguientes y concordantes) puesto que el procedimiento verificador es único para todas las comprobaciones que deba efectuar la Inspección.

## 2.- Elementos esenciales

**A) Subjetivos.-** Se requiere: 1º ante todo, la condición de *miembro del Cuerpo de Inspección* (inspector o subinspector). Esta condición viene requerida por la misma naturaleza de los informes de la “Inspección de Trabajo”; 2º por los motivos antedichos ha de ser competente por *razón del territorio* (lo que tiene lugar sea porque informe en la Provincia a que está asignado, sea por prolongación de jurisdicción acordada por sus superiores o por pertenecer a los Servicios Centrales de Inspección); 3º también ha de ser competente por *razón de la materia*. A tal efecto, hemos de señalar que los miembros de la escala de Inspectores Superiores son competentes en todas las materias objeto de las funciones del Cuerpo (art. 3 de la Ley de Inspección). Pero los Subinspectores sólo son competentes en materias determinadas, en esencia Seguridad Social y Empleo; 4º los indicados requisitos implican que el informe ha de ser emitido por el Inspector (o el Subinspector) *en el ejercicio de sus funciones*; de no ser así la naturaleza del informe queda desvirtuada; y será acto administrativo nulo por carencia de un requisito esencial (art. 62 de la Ley administrativa 30/92, reformada). Con todo, si el informe se emitiera al margen de la condición de Inspector y de los datos obtenidos en tal condición, podría constituir manifestación de particular

**B) Objetivos.-** Entendemos que todo informe deberá contener los siguientes elementos: 1º Los datos de identificación: que lo emite la Inspección y el territorio a que pertenece, la fecha del informe, fecha y firma del funcionario actuante, en su caso el expediente o petición de informe que origina su emisión, o sea, el acto que lo requiere. Estos datos vienen requeridos por un imperativo de racionalidad y de especificar de qué documento se trata; 2º el contenido informativo, o sea la información propiamente dicha, a la que nos referiremos más abajo.

**C) Formales.-** Ordinariamente la emisión de informes adoptará la forma escrita (art. 55 de la Ley 30/92). Excepcionalmente cabe la forma verbal en los informes emitidos por iniciativa del Inspector respondiendo a consulta verbal o en virtud de advertencia formulada en el curso de una visita.

## 3.- Plazo

Los informes han de emitirse dentro del correspondiente plazo. Hemos de

diferenciar al respecto entre los siguientes supuestos: 1º casos en que el legislador fija plazo especial y en que consiguientemente hay que estar al mismo; 2º supuestos en que el legislador no establece plazo específico; 3º informes por exclusiva iniciativa del Inspector informante

**A) Plazos fijados por el legislador.-** Podemos señalar los siguientes:

a) En materia de *accidentes* la L.P.L. (art. 141) fija un plazo de diez días; hay que entender que computa a partir del siguiente a la recepción por la Inspección de Trabajo de la notificación judicial interesando el informe. Al no decir nada la ley al respecto, sólo cuentan los días hábiles, judiciales, por ser norma contenida en una Ley Procesal. Por tanto no computan festivos, sábados ni domingos. El plazo es con todo excesivamente breve, si tenemos en cuenta que la Jefatura ha de distribuir el encargo de actuación al correspondiente Inspector, que los Inspectores, por exigencia de su propia función, no se personan todos los días en los locales de su Jefatura para recoger las Órdenes de Servicio, que el Inspector recibe varias Órdenes de Actuación cada mes, que para emitir el informe ha de efectuar verificaciones, a veces desplazándose a poblaciones relativamente alejadas de la capital de su Provincia y que finalmente ha de estudiar el asunto, redactar el informe, yentregarlo a su Jefatura para que ésta lo remita al Juzgado.

b) Tratándose de expedientes de *clasificación profesional*, el plazo es de quince días (art.137 de la Ley Rituaria Laboral). También por las razones acabadas de exponer, sólo computan en este caso los días judicialmente hábiles.

c) En los expedientes de *Regulación de Empleo*, el plazo ordinario es de diez días (art. 5,1 del E.T.)

**B) Plazos indirectos.-** Tratándose de **informes administrativos**, el legislador tiende a no fijar un plazo general para la emisión de los informes de la Inspección de Trabajo. Pero la Ley Administrativa 30/92 (art. 83) establece un plazo de diez días para los supuestos de inexistencia de plazo específico. Además, la limitación del plazo total de tramitación de los expedientes origina un límite para el plazo de emisión del informe. Están en este caso los informes emitidos por propia iniciativa, por causa de actuación inspectora previa, ya que los mismos vienen afectados por el tope de nueve meses fijado en el art.8 del R.D. 928/98. Con todo, un plazo tan largo viene a tener los efectos prácticos, en lo que aquí interesa, equivalentes a la ausencia de plazo. En materia de regulación de empleo, el R.D. 696/80 siguió el sistema de fijar un plazo general, dentro del cual se incluía el de emisión del preceptivo informe de la Inspección. Pero este plazo era mucho más breve que el resultante del R.D. de procedimiento sancionador 928/98. La *regla de la buena fe* en las actuaciones administrativas (art. 7 del Código Civil y art. 3,1 de la Ley 30/92), pide que no se demore la emisión del informe más de lo que pide su razón. Por ejemplo, un informe en materia de prevención de accidentes no podría demorarse un año. Lo mismo pide el repudio de la negligencia y el imperativo de eficacia administrativa (art. 3,2 de la Ley 30/92).

**C) Plazos fijados por el peticionario de informe.-** Ante la ausencia de una regulación específica de este supuesto, entendemos son de aplicación las siguientes reglas: 1º si el peticionario goza de autoridad respecto de las condiciones de emisión del informe (superior jerárquico del Inspector, Juez en el ejercicio de sus facultades), el plazo tiene fuerza de obligar; 2º De no gozar de autoridad sobre el Inspector, el plazo tiene carácter de sugerencia no vinculante; es el caso de los informes interesados por los

particulares.

#### 4.- Impedimentos

**A) Concepto.-** De conformidad con la terminología del Derecho canónico entendemos por impedimentos *los requisitos negativos*, es decir aquellos elementos incompatibles legalmente con la figura considerada; y cuya concurrencia da lugar sea a la nulidad, sea a la ilicitud de la figura legal en cuestión. Por lo tanto, son elementos que se *requiere su inexistencia* en relación con la institución considerada, en nuestro caso, incompatibles con la emisión e informe. Operan por lo tanto como causas de abstención y recusación.

**B) Enumeración.-** Cuando el Inspector emite informe actúa en condiciones de funcionario, por lo que en todo caso le alcanzan las causas de recusación y abstención fijadas en la legislación administrativa (en la Ley 30/92). Ahora bien, cuando el informe tiene trascendencia judicial, surge el problema de si además le alcanzan las causas determinadas en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ambos conjuntos de causas no son idénticos.

a) Las **causas administrativas** de abstención y recusación (art. 2 de la Ley administrativa 30/92) son en síntesis las siguientes: 1º interés personal en el asunto; 2º parentesco; 3º amistad íntima o enemistad manifiesta; 4º previa intervención como perito o testigo; 5º relación de servicio con algún interesado.

b) La Ley de Enjuiciamiento Civil carece de una regulación directa de las eventuales incompatibilidades no ya de la Inspección de Trabajo, sino en general de la Administración informante. Por tal razón, y a la vista del art. 4 del Código Civil, consideramos que por analogía operan las causas de recusación y de tacha de testigos y peritos puesto que el Inspector actuante opera como un testigo-perito “sui generis”, lo que hace que concurra la identidad de razón.

A su vez, el art 124 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con los arts. 219 y 220 de la Ley Orgánica de la Judicatura señala las siguientes causas de abstención y recusación de los peritos: 1º vínculo familiar o matrimonial y asimilado con las partes, sus Letrados y Procuradores; 2º tener o haber tenido relación de tutela o defensa judicial; 3º relación de denunciado o acusado con alguna de las partes; 4º condición de denunciante o acusador contra alguna de las partes; 5º previa intervención en el pleito como Letrado, Procurador, Fiscal, Perito o Testigo, o como Juzgador en anterior instancia; 6º tener pleito pendiente, amistad o enemistad íntima con alguna de las partes, es decir, incurrir en causa de parcialidad; 7º tener interés directo o indirecto en el pleito; 8º ser una de las partes subordinado del Inspector actuante; 9º haber ocupado cargo público que pueda perjudicar a la imparcialidad; 10º haber emitido anteriormente dictamen contra una de las partes; 11º haber prestado servicios o ser socio de alguna de las partes (supuesto en realidad incluido en la figura del interés directo o indirecto); 12º tener participación en sociedad o empresa que sea parte en el litigio.

De esta relación sintetizada resultan algunas figuras que difícilmente *pueden alcanzar a los Inspectores*: previa intervención en el pleito como Letrado, Procurador, relación de subordinación con un litigante particular, relación de servicio con un particular, salvo si el Inspector, antes de acceder al cargo ha ejercido otras actividades. Otras pueden *alcanzarles del mismo modo que a cualquier otro Juzgador o perito*:

vínculo familiar, amistad o enemistad, interés directo o indirecto, tener pleito pendiente. Por lo tanto, éstas operarán respecto de los Inspectores como pueden operar respecto de cualquier otro perito. Finalmente, ciertas causas pueden revestir particularidades debido a las características de los procedimientos laborales: un mismo suceso, por ejemplo un accidente de trabajo, puede dar lugar a actuaciones judiciales (penales, etc.) y administrativas (imposición de recargo, etc.). En tal caso la condición de denunciante o acusador en un procedimiento administrativo, entendemos que no incapacita al Inspector para intervenir en otra faceta procesal de un problema de trasfondo único, siempre y cuando opere con identidad de función y disposición procesal; ordinariamente la de acusador.

**C) Efectos.-** Ante la ausencia de normas específicas, las causas de parcialidad tendrán los mismos efectos (nulidad, susceptibilidad de ser tachados, o de abstenerse o de ser recusados) que los establecidos para los funcionarios y los peritos en la normativa general.

### **III.- CONTENIDO**

El contenido, o sea la información suministrada, constituye la razón de ser de los informes. Pero hemos de diferenciar entre el contenido reglado y el que no es objeto de regulación.

#### **1.- Contenido reglado**

Seguidamente nos referiremos a los supuestos en que el legislador, además de disponer la necesidad de recabar el informe de la Inspección, determina su contenido:

a) El art. 137 de la Ley de Procedimiento Laboral de 1995 referente a los juicios de *clasificación profesional*, dispone que el informe versará: 1° sobre los hechos invocados. Habida cuenta que el informe se recaba en la providencia de presentación de la demanda, los hechos invocados han de ser los que alega el demandante. Por lo tanto, no están incluidos ni los que pueda invocar el demandado ni los que se aleguen en réplica y dúplica en el acto de la vista; 2° las circunstancias concurrentes relativas a la actividad del actor.

Esta enumeración de contenido es de perfiles poco precisos. Por ejemplo, no fija el período de retroacción de las circunstancias relativas a la actividad del actor, y particularmente nada dice del período de tiempo que lleva en la actividad en el momento de plantearse el litigio. Por ello entendemos: 1° que el Juzgador puede precisar la relación de datos sobre los que interesa informe; 2° puesto que el Inspector se ha de pronunciar sobre la demanda, a la Providencia requiriendo informe deberá acompañarse copia de la demanda o adicionar relación de hechos invocados.

La figura del informe de Inspección en materia de clasificación fue introducida por el art.137 de la Ley de Procedimiento de 1980. Por cierto, el texto legal primitivo era más preciso que el dec 1995. Por ejemplo, el texto de 1980 concretaba que la información de hechos debía tener una retroacción de seis meses. Con todo, tanto la ley de 1980 como la de 1995 se centran en información fáctica, sin recabar la opinión jurídica del Inspector. En este sentido, su informe es muy distinto de los escritos presentados por los Promotores Fiscales.

El Informe de la Inspección, además de estar reglado por lo que se refiere a su

contenido, es *imperativo*, (tanto para el Juzgador que ha de interesarlo, como para el Inspector que ha de emitirlo).

La *naturaleza jurídica* de la providencia interesando el informe es procesal judicial. En cambio, la de la orden la Jefatura de Inspección concretando la persona del Inspector que deberá emitir el informe, así como el propio informe son administrativas. Lo hemos justificado respecto de la legislación de 1980 (1) y las razones entonces expuestas continúan siendo válidas. Por otra parte entendíamos que el Informe constituye una prueba documental pública sin presunción de certeza. No obstante, la doctrina jurisprudencial se ha inclinado a negar valor de prueba documental, si bien manteniendo que no es documento beneficiado de presunción de certeza. Véase al respecto la sent. 653 de la Sala de lo Contencioso administrativo de Madrid (Sección 3º) de 16 de Julio de 2007, aún cuando no se refiera específicamente a los informes sobre clasificación, debido a que el legislador se ha cerrado a la admisión de recursos en esta materia.

b) En los procedimientos relativos a *accidentes*, el informe de la Inspección es asimismo preceptivo. (art. 141,2 de la Ley Rituaria Laboral) y ha de versar sobre las siguientes materias: 1º las circunstancias en que sobrevino el accidente; 2º trabajo que realizaba el accidentado; 3º salario que percibía; 4º base de cotización (entendemos que la efectivamente satisfecha y en su caso la que le pudiera corresponder). Este precepto reproduce el de normas anteriores, y en concreto concuerda a estos efectos con el art. 125 de la Ley de Procedimiento de 1980 y el 117 de la Ley de 1958, pero respecto de la norma de 1958 acusa diferencias técnicas que hemos estudiado en otras ocasiones (2). Entendemos que si el Inspector aprecia motivos para levantar acta de liquidación (por falta de afiliación, descubierto o diferencias entre el salario real y el cotizado) deberá consignarlo y precisar en el informe el motivo del acta.

Los informes reglados obedecen a un *doble imperativo legal*: el de su emisión y su contenido mínimo. Ambos imperativos están manifiestamente interrelacionados; pero su dualidad les distingue de los informes imperativos no reglados, que el legislador exige (son imperativos), pero sin fijar su contenido (no resultan reglados).

## 2.- Contenido eventual

A) **Informes no reglados.**- El contenido reglado lo exige el legislador. El eventual (o no reglado) es expresión del grado de autonomía de los intervinientes en el proceso a que pertenece el respectivo informe. Podemos distinguir por ello las siguientes especies de contenido eventual: 1º el *requerido* por la autoridad (judicial o administrativa) que interesa el informe; 2º el *solicitado* por el administrativo al amparo del art. 1,2 de la Ley de la Ley de Inpección 42/97 y del art. 35 de la Ley administrativa 30/92; 3º el *adicionado* facultativamente por el Inspector informante; 4º los *ordenados* por el legislador sin especificar su contenido.

Entendemos que el informe requerido por la autoridad informada pasa a ser obligatorio para el Inspector en cuanto que su petición constituye una facultad del informado, sea por el principio de dependencia jerárquica (caso de los Informes requeridos por los superiores) o por el principio de colaboración (caso de los requeridos por los Juzgadores y por autoridades sin autoridad jerárquica sobre el Inspector). Los interesados por los particulares son asimismo obligatorios por aplicación del derecho a ser informados que ostentan los españoles en relación con la razón de ser de la Administración pública con independencia de las doctrinas políticas que recoja la Constitución de cada momento. Este derecho está actualmente sancionado en el art. 35 de la Ley 30/92 y en materia social lo recogía el art. 3 de la Ley franquista de

Inspección de trabajo 39/62 y lo reitera lo dispuesto en la ley de inspección 42/97. Por supuesto la obligación opera en la medida en que se trata de materias de competencia de la Inspección. Los informes adicionados por el Inspector serán ordinariamente facultativos. No obstante entendemos pasarían a ser obligatorios de requerirlo así el principio de buena fe, por la fuerza de obligar de este principio general visto el art. 1 del Código Civil.

**B) Informes semi-reglados.-** El art. 9 del R.D. 928/98 llamado de imposición desanciones, pero cuyo contenido rebasa el mero procedimiento sancionador, dispone que, en los casos en que el inicio de la actividad inspectora sea promovido por los sujetos a que seguidamente nos referiremos, “se informará por escrito de su resultado”.

a) Los *sujetos* cuya promoción da lugar a la obligación de informar son los siguientes, siempre según el art. 9 del R.D. 928/98: 1º las autoridades (nacionales y regionales) competentes en materias sociales; 2º los órganos judiciales; 3º los organismos de la Seguridad Social que colaboren con la Inspección (la forma de colaboración la regula el art. 10 del R.D. 928/98); 4º cualquier otra Administración pública; 5º los denunciante. Recogemos la enumeración del texto legal; pero se puede advertir que esta relación es tan amplia (cualquier Administración pública, los denunciante) que prácticamente tiene carácter general.

b) El art. 9 del R.D. 928/98, contiene algunas vagas reglas sobre el *contenido* de algunas de las peticiones de informe, por lo que las calificamos, a causa de su vaguedad, de contenido semi reglado. Son los siguientes: 1º los órganos jurisdiccionales han de determinar el “objeto, amplitud y finalidad” del contenido del informe; 2º la petición de los órganos de la Seguridad Social ha de ser “concreta”; 3º los escritos de denuncia, deberán contener (además de los datos de identificación del denunciante) los hechos imputados, su fecha y localización, así como la identificación de los presuntos responsables “y demás circunstancias relevantes”. Dada la vaguedad de estas reglas, consideramos que estamos ante un contenido semi reglado, que a su vez condiciona el contenido del informe de la Inspección.

**C) Informes vagamente reglados.-** Se hallan en este caso los informes sobre Regulación de Empleo, pues el art. 51,3 del Estatuto de los Trabajadores de 1995 dispone que versarán sobre “las causas motivadoras del expediente y *cuantos otros* resulten necesarios para resolver fundadamente”. Una vaguedad tal resulta en la práctica equivalente a la falta de regulación concreta.

## IV.- EFECTOS

### 1.- Efectos generales de la tramitación del informe

**A) Efectos procesales del contenido.-** No conocemos ningún caso en que el legislador atribuya efecto vinculante a los informes emitidos por la Inspección de Trabajo. Por lo tanto los efectos del contenido del informe serán los siguientes

:

a) Su peso sobre el ánimo del llamado a resolver, que dependerá de la capacidad para convencer del redactor del informe, tanto en la exposición de los hechos como en los razonamientos jurídicos, cuando se formulan.

b) Más problemas plantea el eventual valor probatorio de los informes. Reiterada

y continua jurisprudencia les niega el privilegio de la presunción de certeza, y hemos visto que técnicamente constituyen una figura “sui generis”. No obstante, su contenido ha sido admitido como prueba ordinaria en múltiples sentencias. Por tanto, los informes de la Inspección constituyen una figura “sui generis”, si bien ejercen una doble función: expresan opiniones a título de “amicus curiae” y operan como elementos de prueba ordinaria; es decir, esencialmente constituye una figura especial, pero funcionalmente adquiere valor de prueba ordinaria.

c) Aún así, subsiste el problema de su modo de operar como elemento de prueba, fundamentalmente de si se equipara a una prueba documental (pública) o testifical. En el procedimiento laboral, la jurisprudencia tiende a darle valor de prueba testifical y, por lo tanto, le niega valor para justificar un recurso de suplicación, que sólo puede fundarse en pruebas periciales o documentales. Y conste que personalmente no compartimos dicho criterio, por la doble razón de que el Inspector es un perito en materias sociales y de que expresa su opinión en un documento que ha de calificarse de público. En los restantes procedimientos, la libertad de prueba (y de su apreciación por los juzgadores) es más amplia y por lo tanto su valoración queda prácticamente al libre arbitrio del llamado a juzgar, en aplicación del principio de libertad de apreciación de las pruebas

**B) Efectos para el emisor del informe.-** Respecto del Inspector informante, la omisión del informe tiene los siguientes efectos:

a) Libera evidentemente de la responsabilidad a que pudiera dar lugar la omisión de la obligación de informar (de hecho eventual responsabilidad disciplinaria de Derecho administrativo).

b) Origina una eventual e improbable responsabilidad (administrativa e incluso penal) para el supuesto de inclusión maliciosa de datos falsos en el informe.

c) El problema de si el Inspector se autovincula no queda resuelto directamente en nuestra legislación. Pero entendemos que, desde un punto de vista positivo, al no existir regla de vinculación, directamente no se produce la misma. Con todo, entendemos que, si un Inspector se aparta de la postura sustentada en un informe, está obligado a justificar su cambio de criterio, por aplicación extensiva de la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual un Tribunal no puede cambiar, sin justificarlo las tesis sustentadas con anterioridad, por ser ello contrario a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva (sentencias 77 de 3 de octubre de 1983; 62 de 21 de mayo de 1984; 158 de 26 de noviembre de 1985 y 35 de 1 de marzo de 1990).

**C) Efectos para el Administrado recabante de la información.-** Acabamos de ver que la fuerza vinculante de los informes de la Inspección es altamente limitada. En todo caso no lo es respecto de las autoridades informadas. Por lo tanto hemos de concluir: 1º si el Administrado se aparta del informe no incurre necesariamente en irregularidad (a condición de que en la instancia correspondiente, se comparta la opinión del administrado y no del Inspector); 2º si el Administrado se atiene a la opinión del Informe, entendemos que no se libera de responsabilidades civiles (en caso de que en las posteriores Instancias no se comparta la opinión no vinculante del Informe); pero si se libera de responsabilidades punitivas, habida cuenta de que no cabe imputar ánimo infractor a quien está cumpliendo las instrucciones de la Autoridad y de que el ánimo infractor se requiere tanto para la comisión de delitos como de faltas administrativas. En este sentido, se han pronunciado el sentido común y los Tribunales Constitucional (sent. 76 de 26 de abril de 1990 y nº 164 de 20 de junio de 2005), Supremo (sent. de 17 de octubre de 1989), y las Salas de lo Contencioso administrativo de las antiguas R.R.

Audiencias de Cataluña, en sus Secciones Segunda (sents. de 21 de septiembre de 1994, ponente Sra. Picó; 10 de marzo de 2005, ponente Sr. Bandrés, y 30 de septiembre de 2003, ponente Sr. Toscano) y Cuarta (sent. 137 de 10 de marzo de 1994), así como de Canarias (sent. de 18 de diciembre de 1991); la Sala de lo Civil del T. Supremo (sent. de 13 de diciembre de 1998), así como la Sala de lo Social de Cataluña (sents. de 22 de junio de 1998 y nº 9019 de 19 de diciembre de 2007).

## 2.- Efectos del retraso u omisión del informe

**A) Respecto del Inspector actuante.-** Si el informe ha sido interesado, por sus superiores, por autoridad facultada para requerir el informe o por un particular con derecho a ser informado, la omisión del informe constituye una falta administrativa susceptible de ser sancionada disciplinariamente. Es improbable constituya delito, si bien en materia de prevención de accidentes, si se produce un siniestro por causa de la omisión de información, surgiría el problema de si estamos ante una negligencia punible

**B) Posibilidad de reiterar.-** Ante el retraso del Inspector informante cabe reiterar la petición de informe, sin que ello signifique que este proceder sea preceptivo. Con todo, su nueva desatención constituiría una agravante de la falta del Inspector moroso.

**C) Efecto sobre el fondo del asunto.-** Varía según la naturaleza de los informes y de los procedimientos en que correspondería emitirlos

:

a) Tratándose de peticiones de información formuladas por particulares, no hay lugar a nulidad de un procedimiento pero sí a liberación de responsabilidades punitivas del peticionario por exclusión del ánimo infractor. En cambio, no libera de las obligaciones civiles a favor de terceros, pues éstas no se hallan condicionadas a la información inspectora.

b) Tratándose de informes interesados por autoridad, sea administrativa, sea judicial, salvo norma específica en contra, la omisión de remisión del informe permite continuar sin más el procedimiento (salvo naturalmente las responsabilidades del funcionario moroso) (art. 83 de la Ley Administrativa 30/92). No obstante, en los expedientes de Regulación de Empleo, así como en los restantes supuestos de informes preceptivos que “sean determinantes” (es decir, que se declaren con fundamento determinante) para la resolución del procedimiento, éste podrá suspenderse hasta la recepción del informe (visto el art. 83,3 de la Ley 30/92).

c) Por otra parte, si el Inspector remite su informe después de vencido el plazo establecido, el informe “podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución” (art. 83,4 de la Ley 30/92). Ahora bien, dado que los Informes emitidos por la Inspección no son vinculantes. Esta excepción es de poca trascendencia, pues nada impide a un recurrente alegar el contenido del informe al interponer un recurso.

## 3.- Efectos de los informes defectuosos

Entendemos que del conjunto legislativo resultan los siguientes subdistintos:

a) Si el informe fuera **voluntariamente defectuoso**, estaríamos en todo caso ante una falta administrativa, y en su caso ante un delito cuya calificación (prevaricación, falsedad, etc.) dependería del objetivo perseguido al incurrir en el

defecto.

b) En caso de que el defecto, voluntario o no, diera lugar a la anulación (sea ésta radical del art. 62 de la Ley 30/92 o relativa del art. 63 de la misma Ley) debería originar un requerimiento de nuevo informe, subsanando el defecto (visto que el art. 67 de la Ley 30/92 y el principio de eficacia administrativa admiten la convalidación de actos defectuosos). En todo caso, emitido el informe con buena fe, decae la eventual responsabilidad de punitiva del Inspector, por el principio de repudio de la responsabilidad punitiva objetiva.

c) En tanto no se declare el defecto, el informe se presumirá correcto, por aplicación del principio de presunción de corrección de los actos administrativos (art. 57 de la Ley 30/92). No obstante, tanto el resolutor de oficio, como cualquier interesado, podrá solicitar la declaración de que el Informe es defectuoso. El alegato se podrá reiterar en fase de recurso.

#### **4.- Juicios sobre clasificación profesional**

**A) Efectos de la omisión.-** Hemos de contemplar dos posibilidades: la omisión de la petición de informe y la omisión de su remisión por la Inspección al Juzgado.

a) Por lo que a la omisión de la petición de informe se refiere, a la vista del art. 137 de la Ley de Procedimiento Laboral de 1995, en materia de clasificación no cabe recurso contra las sentencias (salvo los de audiencia, revisión y amparo). Esta norma ha sido además interpretada con rigidez por la Judicatura. Personalmente discrepamos de esta regla, pues entendemos que la única garantía real frente a eventuales errores e irregularidades judiciales la constituyen los recursos. No obstante, desde el punto de vista positivo, la ley es la ley (tal como la entienden los Tribunales).

b) En cambio, la omisión de remisión del informe por parte de la Inspección tiene un doble efecto: constituye una falta administrativa (sea del Jefe de Inspección que no designa Inspector actuante, sea del Inspector remiso a emitir el informe) y en caso de reincidencia frente a una reiteración judicial de la petición de informe, incluso un delito (art. 412 y concordantes del Código Penal). No constituye directamente un vicio del procedimiento laboral; pues la LPL exige recabar el informe, no regula la falta de remisión. No obstante, puesto que un informe es susceptible de influir en el ánimo del juzgador, entendemos que su omisión, o su revisión tardía podría perjudicar los derechos de defensa de las partes; y por tanto, celebrar vista sin conocimiento del informe por las partes con suficiente antelación, podría suponer un vicio por inconstitucionalidad y fundamentar un recurso de amparo.

**D) Efectos del informe.-** El informe carece de fuerza vinculante y a mayor abundamiento es materia en que no caben recursos contra el contenido del informe. Por tanto, el único efecto del mismo es su susceptibilidad de influir en el ánimo del juzgador.

#### **5.- Procedimientos de accidentes**

**A La omisión de informe.-** El art. 141 de la Ley Procesal Laboral dispone que el Juez, “antes de la celebración del juicio, deberá interesar” de la Inspección de Trabajo, el informe sobre el accidente (salvo si ya figurase en autos). Por lo tanto,

constituirían defectos formales que pedirían la nulidad de actuaciones: 1º la omisión de la petición del informe (con la salvedad lógica de que el informe ya figure en autos); 2º el retraso en la petición de informe pide la suspensión de la vista, puesto que el informe se ha de interesar “antes de la celebración del juicio”; 3º el informe se ha de requerir con tiempo suficiente para que las parte lo puedan conocer antes del día de la vista; no lo requiere directamente el texto legal, pero lo pide la interpretación racional, pues la razón de pedirlo antes del día de la vista es su conocimiento con tiempo suficiente para que las partes no incurran en indefensión al celebrar el juicio.

Por su parte, la omisión por parte de la Inspección de la emisión del informe constituiría una falta del mismo tipo que la señalada al tratar de la clasificación profesional.

**B) Retraso en informar.-** Pide la suspensión de la vista por la indefensión que resultaría del desconocimiento del contenido del informe

**C) Efectos del contenido del informe.-** El informe tiene una finalidad estrictamente ilustrativa. Por tanto, en la instancia inicial sólo tiene el efecto de su potencial influencia en el ánimo del Juzgador y la consiguiente posibilidad de ser analizado y comentado por las partes en fase de alegación.

Sin ser la normativa clara, entendemos tiene valor de prueba, pero de *prueba limitada*. Especificando esta afirmación, pasamos a señalar: 1º tiene valor de prueba por cuanto, con independencia de la naturaleza que le atribuye la legislación positiva, contiene el resultado de la investigación de un experto; 2º su valor es limitado por cuanto el informe del Inspector carece de presunción de certeza y por cuanto, con todo y ser en principio un experto, no está exento de riesgo de errar; y además por cuanto la jurisprudencia le niega valor de prueba documental a efecto de fundamentar un Recurso de Suplicación.

## NOTAS

- (1) L. S. JIMÉNEZ ASENJO, J.A. MORENO MORENO y J.LLUIS y NAVAS, *Comentarios al Procedimiento Laboral español*, Barcelona, 1983, Tº II, pág. 25-27.
- (2) *Ob. cit.*, Tº I, pág. 375