Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social

The CELIN Report and the Framing Acts of the General Treasury of Social Security

Eduardo Armas González *Letrado de la Administración de la Seguridad Social en la DP de la Tesorería General de la Seguridad Social de Barcelona*
https://orcid.org/0009-0008-9569-9737

Sumario

1. Introducción
2. Los actos de encuadramiento. Naturaleza y régimen jurídico
3. El informe CELIN como fundamento de los actos de encuadramiento de la TGSS
4. Referencia a la competencia objetiva para el control judicial de las actas de la inspección de trabajo y de los actos de encuadramiento
5. Requisitos formales y valor probatorio del informe CELIN
6. Conclusiones
Bibliografía

Fecha Recepción: 14/1/2026
Fecha Revisión: 11/3/2026
Fecha Aceptación: 14/4/2026

Cita Sugerida: ARMAS GONZÁLEZ, E.: «El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 73-90.

Resumen

Las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de encuadramiento son esenciales para un correcto funcionamiento del Sistema de Seguridad Social. Dentro de las mismas, el informe CELIN cobra importancia capital, al vehiculizar la acción inspectora e impulsar la actividad administrativa del servicio común. En el presente trabajo estudiaremos este trámite a través del cual la Inspección de Trabajo, tras una actuación inspectora, insta los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social, analizaremos la eficacia probatoria del informe, confrontándola con la propia de las actas de la Inspección de Trabajo y valoraremos los requisitos procedimentales exigibles a los actos de encuadramiento instados por la Inspección de Trabajo a partir de las exigencias legales y jurisprudenciales.

Palabras clave

CELIN; Seguridad Social; informe; Inspección de Trabajo y canal electrónico

Abstract

The relationship between the Labour and Social Security Inspectorate and the General Treasury of the Spanish Social Security (TGSS) in matters of Social Security affiliation and classification is essential to the proper functioning of the Social Security System. Within this framework, the CELIN report is of paramount importance, as it serves as the channel through which inspection activity is conveyed and as a driver of the administrative action of this common service body. This paper examines that procedural step whereby the Inspectorate, following an inspection intervention, requests that the TGSS adopt the relevant affiliation and classification decisions. It further analyses the evidentiary effectiveness of the CELIN report, contrasting it with the probative value traditionally attributed to the Inspectorate's official records (actas), and assesses the procedural requirements applicable to TGSS affiliation and classification decisions instigated by the Inspectorate, in light of statutory and case-law standards.

Keywords

CELIN; Social Security; report; Labor Inspection and electronic channel

1. INTRODUCCIÓN

La doctrina ha discrepado a la hora de valorar el mayor o menor atraso en la implementación de un sistema de previsión social en España, ligado a una revolución industrial y burguesa de menor calado que en otros países de su entorno.[1] Desde el mismo momento en que éste se implementa, la relación jurídico privada del contrato de trabajo y la relación jurídico pública de Seguridad Social, aunque íntimamente relacionadas, comienzan a mostrar problemas de cohabitación y configuración, debidos, tanto a la distinta naturaleza jurídica de los mismos contratos de trabajo y actos administrativos de Seguridad Social, como a los efectos derivados de cada uno de éstos. La génesis de estas tensiones se concreta, por un lado, en la no subordinación entre si de dichas ramas del derecho[2], la "no identidad entre los elementos estructurales de las relaciones jurídicas que configuran sus instituciones"[3] y finalmente, en la "fuerza centrípeta que pugna por llevar dentro del área de lo laboral cualquier prestación de trabajo humano"[4]. Las fricciones entre ambas disciplinas, y entre los procedimientos rectores de cada una de ellas, conectan con el proceso de deslaboralización[5] de la Seguridad Social que ha vivido la materia y que se visibiliza especialmente en la Ley de Empleo 3/2023, cuya regulación tienen consecuencias particularmente relevantes en el proceso de la determinación de la existencia de relación laboral. Centrándonos aquí en las obligaciones y trámites que, en materia de Seguridad Social, se derivan de la existencia de dicho vínculo laboral, en el presente trabajo estudiaremos los actos de encuadramiento de la Seguridad Social, poniendo el foco en las complejidades que se derivan de su enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso administrativa, en las interacciones de los órganos de la Seguridad Social con la Inspección de Trabajo, y en el instrumento a través del cual la Inspección de Trabajo vehiculiza la comunicación con el servicio común de la Seguridad Social en materia de encuadramiento: el informe CELIN. Sería pues, CELIN, el canal electrónico o telemático de comunicación entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social [6]; el aplicativo informático mediante el que, la ITSS, remite a la Tesorería General de la Seguridad

[1] Así, autores, y también actores, en la implementación de un modelo público de protección social en España como Maluquer o Alvarez Buylla, ponen de manifiesto en sus obras e intervenciones públicas dicho aparente atraso, que la historiografía moderna ha ido superando. Así lo recoge Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Editorial Comares, 2007, pp.7 y ss.

[2] Almansa Pastor, J.M.: "El sistema del derecho del trabajo", en VV.AA., *Cuestiones actuales del derecho del trabajo*, Madrid, MTSS, 1990, p.200

[3] Aniorte Sanz, R.: "Delimitación actual del contrato de trabajo y problemas de encuadramiento en Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 1999, p. 9.

[4] Luján Alcaraz, J.: "Las fronteras del derecho del trabajo en la jurisprudencia", en VV.AA., *Las fronteras del contrato de trabajo en la jurisprudencia*, Sempere Navarro, A.V. (Dir.), Madrid, Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Agencial Estatal B.O.E., 2020, p.39. El autor señala que esta vis atractiva del derecho del trabajo no se plantea "como un ejercicio teórico y diletante, sino con una inmediata intención práctica, concluyendo que "la existencia del contrato de trabajo es, en efecto, presupuesto (procesal y sustantivo) para la calificación de una extinción contractual como despido, de una reclamación de cantidad como demanda por salarios, de una reclamación en materia de seguridad y salud laboral, o de cualquier reclamación en materia de Seguridad Social".

[5] Vid. Ramón Fernández, T.: "Derecho administrativo y derecho de la Seguridad Social, en VV.AA. Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social, Madrid, MTSS, 1983. El autor analiza este proceso desde el punto de vista administrativista señalando que la progresiva conversión de la Seguridad Social en un servicio público, superando los corsés de una configuración inicial del aseguramiento a partir de los esquemas del contrato de seguro, lleva inherente una deslaboralización de la misma.

[6] No es fácil obtener una definición de la plataforma "CELIN", debiendo la misma obtenerse a partir de referencias a ésta en documentos de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así, en el Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para el año 2017, en su memoria justificativa, se recoge en la página 122 la siguiente afirmación: "La aplicación CELIN, como herramienta informática diseñada para sustituir por transacciones telemáticas, las comunicaciones que hasta entonces se venían efectuando "vía papel", para propuestas de movimientos de inscripción-afiliación formuladas por la ITSS, precisa, para conseguir los fines que la misma persigue, de mayor agilidad, seguridad y calidad de la información que se transmite a través de la misma, ser complementada por actuaciones de gestión que garanticen que los movimientos que necesariamente se han de realizar en el FGA (fichero general de afliación), se efectúan en el menor plazo posible y se encuentran suficientemente documentados…"

Social comunicaciones e informes, instando a la misma el curso de distintos actos de encuadramiento: afiliaciones, altas, bajas o variaciones de datos cuando detecta el incumplimiento de los mismos por los sujetos legalmente responsables de éstos.

Comenzando por la relación entre la TGSS y la ITSS, es claro que en el control del cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social por particulares y empresas confluyen, por un lado, órganos de la misma Administración de la Seguridad Social, con el Organismo Autónomo de la Inspección de Trabajo.[7] En un rápido deslinde del ámbito de actuación de ambos órganos, cabe señalar que, la Tesorería General de la Seguridad Social, como servicio común del sistema, se encargaría del control formal del adecuado cumplimiento de la obligación de encuadramiento y recaudación de cuotas, mientras la Inspección de Trabajo debería vigilar el cumplimiento de la obligación contributiva de cotizar correctamente por quienes estuviesen obligados a ello [8]

La Inspección de Trabajo puede ser definida como una "institución creada por el poder público con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral" [9]. Nacida en 1906[10], momento en el cual la cuestión social se sitúa en el centro del debate político y social es España[11], la Inspección de Trabajo y los tribunales laborales supusieron el establecimiento, por vez primera, de mecanismos de garantía del cumplimiento de una legislación laboral todavía incipiente en la España de principios del Siglo XX[12]. La ley 23/2015 de 21 de julio reguladora de la Inspección de Trabajo contempla la colaboración de la Inspección de Trabajo con otras Administraciones Públicas desde una doble perspectiva, por un lado, el artículo 17 de la ley, prevé un deber activo de cooperación de la Inspección de Trabajo, y por otro, en su artículo 16, se señala una obligación de colaboración con la Inspección de Trabajo por parte de distintas autoridades y entes públicos. Estos dos artículos, valorados en conjunto, esbozan un círculo completo de cooperación: por un lado, prevén el deber de la Inspección de colaborar con otras Administraciones Públicas y con la Fiscalía, así como en el plano internacional, y por otro, señalan la necesidad de que los organismos públicos colaboren también con la Inspección de Trabajo. Nos interesa especialmente aquí la colaboración de la Inspección de Trabajo con la Tesorería General de la Seguridad Social.

---

[7] Para profundizar en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social vid. Maldonado Molina, J. "La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social", en VV.AA., *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, García Murcia, J. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2016, pp. 293 y ss.; Giménez, A.: "La actuación de la inspección de trabajo en materia de Seguridad Social", en VV.AA., *La inspección de trabajo: 1906 -2006,* Espuny I Tomás, M. J. y Paz Torres, O. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 113 y ss.; Illueca Ballester, H.: "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 27, 2021, pp.215-230.

[8] Minondo Sanz, J.: "La Inspección de la Seguridad Social en los albores del Siglo XXI", en VV.AA., *Seguridad Social una perspectiva histórica*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, MTAS, 2001, p. 133.

[9] Montoya Melgar, A. *Derecho del Trabajo*, 41ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2020, p.263

[10] El Decreto de 19 de febrero de 1904 ya había establecido una Inspección industrial a a cargo de unos comisionados dependientes del Ministerio de Agricultura, Comercio, Industria y Obras Públicas, que se integrarían en la Inspección Permanente por Decreto de 1 de marzo de 1906.

[11] En 1903 se crea el Instituto de Reformas Sociales, la Inspección de Trabajo en el año 1906 y el Instituto Nacional de Previsión en el año 1908, asumiendo finalmente el poder público un papel destacado en la atención de las necesidades sociales y en la protección social en España, tras años de protagonismo eclesiástico en dichas labores asistenciales. Para un análisis de la "cuestión social" en España y de las distintas ideas y corrientes de pensamiento que gestaron el nacimiento de nuestro sistema de protección social, vid. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*. *op. cit.*

[12] Martínez Quinteiro, E.: "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918", en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 256. El autor expone cómo durante sus primeros años de vida, la Inspección de Trabajo y los tribunales laborales fueron objeto de críticas por las disfunciones en su actuación. Ello se debía, en parte, al escaso número de efectivos de la Inspección que dificultaban el ejercicio de sus funciones: así, la Inspección se creó con 6 Inspectores en 1906, que en 1929 serían 168, según se constata en VV.AA.: *Manual de Derecho del Trabajo,* Moreno Manglano, C. (Dir.), Madrid: Mc Graw Hill, 2000, p.547

La Tesorería, por su parte, es un servicio común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia.[13] Como tal Servicio Común, asume competencias universales de todo el sistema de la Seguridad Social,[14] centralizando funciones que de otra forma deberían ser realizadas de manera independiente por cada una de las entidades gestoras, lo que restaría eficacia y unidad a la gestión.[15] En la arquitectura actual del sistema de Seguridad Social, la Tesorería completa la acción de las entidades gestoras al tiempo que "difiere profundamente en su estructura de los Institutos; fuertemente centralizada"[16], y se encarga de la "gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema"[17]. Dicha centralización de la economía y finanzas de la Seguridad Social se concreta en una multiplicidad de funciones y cometidos, entre los que nosotros destacaremos los relativos a los actos de encuadramiento, correspondiéndole "funciones de dirección, ejecución y control directos en orden a la inscripción de empresas, formalización de la cobertura para la protección frente a las contingencias profesionales, afiliación, altas y bajas de trabajadores y variaciones de datos de unos y otros"

2. LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

La adecuada organización de la protección social requiere de mecanismos o procedimientos a través de los cuales se delimite a los individuos que se encuentran incluidos dentro de su campo de actuación. Para dicha delimitación se constituye la llamada relación jurídica de Seguridad Social entre las Entidades Gestoras y los destinatarios de la acción protectora de la misma, y para implementar esta relación jurídica, se prevén una serie de actos que se suceden en el tiempo, y a los que la ley denomina inscripción, afiliación y alta. Son los actos de encuadramiento. Las finalidades perseguidas por estos actos de la Seguridad Social son diversas. De un lado, "facilitan el ajuste entre la formalización de las relaciones jurídicas de Seguridad Social y delimitación del campo de aplicación"[18], por otro, son un paso previo al despliegue de la acción protectora de la Seguridad Social, al tiempo que ponen en marcha el procedimiento recaudatorio y sancionador.

La expresión actos de encuadramiento, es un tecnicismo acuñado por la doctrina a partir del verbo encuadrar (en su acepción de incluir o situar algo dentro de un conjunto)[19], para referirse, en bloque, a los actos administrativos mediante los cuales la Tesorería General de la Seguridad

[13] Si bien es cierto que en el momento de su creación como Servicio Común, el RD 2318/1978 de 15 de Septiembre no le atribuye personalidad jurídica propia, no siendo hasta dos meses después cuando el Real Decreto Ley de 36/1978 de 16 de noviembre se la asigna, así lo recoge el Preámbulo del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social: "Por Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, se creó, con el carácter de servicio común, la Tesorería General de la Seguridad Social como instrumento de racionalización y simplificación financiera de la Seguridad Social. El Real Decreto-ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, en su disposición adicional segunda, refuerza orgánica y funcionalmente a la Tesorería General y la dota de personalidad jurídica, situando en ella los mecanismos de realización de los principios de solidaridad financiera y caja única del sistema…"

[14] Así, el artículo 74 del Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social señala que: "La Tesorería General de la Seguridad Social es un servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Tendrá a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social".

[15] Blasco Lahoz, J.F.: *La gestión de la Seguridad Social*. *op. cit.*, p. 93

[16] Alonso Olea, M., Tortuero Plaza, J.L.: *Instituciones de la Seguridad Social, Madrid,* Civitas Ediciones, 2002, p.452

[17] Artículo 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social

[18] VV.AA.: *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina,* De La Villa Gil, L.E. (dir.),1º ed., Madrid, Editorial Colex, 2004, p. 92.

[19] El origen etimológico de los actos de encuadramiento proviene de los términos latinos "actus agere" y "quadrare"

Social determina la inclusión de empresas y personas trabajadoras en el sistema y en el régimen correspondiente, e integraría los actos de inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores. Se trata así de actos instrumentales que se deben cumplir frente a la Seguridad Social, generando un vínculo jurídico con el sistema, y la paralela obligación de contribución al mismo. López Gandía los define como "actos administrativos declarativos a través de los cuales se formaliza la relación de Seguridad Social, y por eso se llaman actos instrumentales".[20] Encuentran su origen en el contrato de seguro, y de forma progresiva se ha ido flexibilizando y relativizando su exigencia (a través de ficciones como las situaciones asimiladas al alta) para no obstaculizar el acceso a las prestaciones.[21]

Esta función de encuadramiento, como conjunto de potestades administrativas dirigidas a determinar la inclusión de empresas y sujetos protegidos en el sistema y régimen de Seguridad Social, aparece regulada, por una parte, en la ley General de la Seguridad Social (artículos 16 y 138 de la norma) y por otro, en el reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos (RD 84/1996), que sistematiza los procedimientos y plazos para los distintos actos de encuadramiento. Un sector de la doctrina los conceptúa como "actos administrativos declarativos a través de los cuales se formaliza la relación de Seguridad Social"[22]

Desde un punto de vista administrativista, se predican de los actos de encuadramiento las características propias de los actos administrativos: son declaraciones unilaterales de voluntad o conocimiento emitidas por el órgano administrativo competente, en este caso la Tesorería General de la Seguridad Social, dictadas en ejercicio de potestades administrativas, que proyectan sus efectos sobre la esfera personal de derechos y obligaciones de los administrados. La ley 39/2015 de procedimiento administrativo común, en su artículo 1.1 señala que: "la presente ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos…" para continuar afirmando el mismo artículo 1 en su punto 2 que "Solo mediante ley (…) podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar". Solo cabe colegir, pues, que la Administración de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social en particular, se encuentra sujeta a esta ley de procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades que prevea su normativa específica[23].

Podemos definir, pues, el régimen jurídico de los actos de encuadramiento como un régimen mixto, en el que, por un lado, la configuración material del encuadramiento (integrada por los sujetos incluídos, los datos a hacer constar en cada trámite, o los plazos) serán regulados por la normativa

[20] Blasco Lahoz, J.F., López Gandía, J.: *Curso de Seguridad Social,* 13ª ed, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 175.

[21] Así lo recoge López Insua, B.: *La Incapacidad Temporal como contingencia protegida por la Seguridad Social,* Granada, Editorial de la Universidad de Granada, 2013, p. 136.

[22] Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J.L.: Instituciones de la Seguridad Social. *op. cit.*, p. 462

[23] Sobre el particular, vid. Sánchez Navarro, D.A.: *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003, pp. 251-253. El autor señala cómo los actos de encuadramiento están afectados por la LRJ-PAC "desde la iniciación hasta la terminación de los procedimientos de gestión" poniendo de relieve "las constantes remisiones" del RD 84/1996 a la ley de procedimiento administrativo debidas a las lagunas que contiene la norma, "resueltas por aplicación directa de la LRJPAC". Cita el autor entre ellas la abstención y recusación, lengua de los procedimientos o interesados en el procedimiento, cuestiones todas ellas en las que el RD 84/1996 se remite a la LRJPAC. El propio preámbulo de la ley 39/2015 señala que "Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades «ratione materiae» o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones".

específica: la ley general de la seguridad y el Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social, y por otro lado, los elementos formales y garantistas (competencia, notificación, nulidad, forma o motivación, sobre la que profundizaremos más adelante) vendrán previstos por la ley de procedimiento común.

El Tribunal Constitucional se refiere a los actos de encuadramiento en su STC 121/2011 de 7 de julio, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto al artículo 23 de la Ley 52/2003 de 10 de diciembre[24], que da nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral. Se pronuncia la misma sobre el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales, y sobre la validez del citado precepto de la ley ordinaria, que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas de la Seguridad Social, concluyendo el tribunal que el conocimiento de los actos de encuadramiento podría ser, tanto atribuible a la jurisdicción social como al orden jurisdiccional contencioso administrativo al ser una "actuación de las AAPP sujeta a derecho administrativo", y que, por tanto, el conocimiento por la jurisdicción contenciosa de dichos actos era perfectamente acorde a la LOPJ.

3. EL INFORME CELIN COMO FUNDAMENTO DE LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO DE LA TGSS

La Inspección de Trabajo tiene encomendada una función transversal de asesoramiento e informe conforme a la cual debe prestar asistencia técnica en distintos procedimientos y a distintos órganos de la Administración. Dichos cometidos se justifican en la especialización y solvencia técnica del Cuerpo de Inspectores, en las funciones y los cometidos que tienen legalmente atribuídos y que posibilitan su conocimiento de hechos relevantes a la hora de emitir un criterio fundado en derecho, en su carácter de autoridad pública que facilita su actuación en determinadas circunstancias, en su autonomía técnica para la confección de informes, así como en el deber de sigilo que les exige la normativa rectora de la Inspección de Trabajo[25]. Se ha discutido por la doctrina, si toda la actividad de asesoramiento técnico de la Inspección de Trabajo debe canalizarse a través de un informe y si, a su vez, todo informe emitido por el órgano inspector exige también un asesoramiento; concluyendo que, el asesoramiento deberá realizarse por la vía de informe, pero que no todo informe irá acompañado indefectiblemente de un asesoramiento. Los informes se emitirán, exclusivamente, de conformidad con la normativa reguladora de la Inspección de Trabajo, como parte de la función asesora a la Administración y a juzgados y tribunales.

Así pues, al margen de los expedientes sancionadores y liquidadores, por los que la Inspección de trabajo ejerce directamente su poder de sanción, y que culminan en actas, la Inspección de Trabajo puede valerse de informes de carácter técnico acompañados de propuestas dirigidas a un órgano determinado de la Administración. A través de las mismas, instaría a este organismo a actuar en el ejercicio de sus competencias.[26]

---

[24] En la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, dicho órgano judicial postula que en los actos administrativos de encuadramiento prevalecen los aspectos materiales o sustantivos (los derechos y obligaciones en el ámbito de la Seguridad Social) frente a los formales o procedimentales inherentes a su condición de acto administrativo, por lo que se entiende que la atribución a la jurisdicción contencioso administrativa del enjuiciamiento de los actos de encuadramiento ataca las previsiones del artículo 9 de la LOPJ y su distribución competencial entre órdenes jurisdiccionales.

[25] Díaz Rodríguez, J.M.: *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo,* Tesis doctoral, Tenerife, Universidad de la Laguna, 2002, pp. 439-441

[26] Así, pueden mencionarse los informes-propuesta dirigidos a la TGSS para promover de oficio la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores (artículo 22.7 LOITSS), o las solicitudes al Instituto Nacional de

Como ya adelantamos en la Introducción del trabajo, *CELIN* sería el canal electrónico o telemático de comunicación entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social. El informe Celin sería, por tanto, un informe[27] de la Inspección de Trabajo canalizado por la aplicación informática CELIN, que viene a sustituir a la antigua correspondencia en papel entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social.

A través de esta comunicación, la Inspección de Trabajo, insta a la Tesorería General de la Seguridad Social, entre otras cuestiones, a practicar de oficio afiliaciones, o altas y bajas, en caso de que, el órgano inspector detectase el incumplimiento de cualesquiera obligaciones en materia de Seguridad Social por la empresa.

Así conceptualizado, parecería que este instrumento de la Inspección de Trabajo no sería más que un acto de trámite sin mayor repercusión, que no tendría carácter decisorio o vinculante, y que se limitaría a impulsar, y fundamentar en mayor o menor medida, la decisión del órgano competente, que debería valorar la propuesta planteada por el órgano inspector y dictar el acto final resolviéndola. Nos encontraríamos así, ante un documento de consumo interno, que contiene una propuesta a valorar por la Tesorería General de la Seguridad Social y que desencadenaría la actuación de ésta. Un instrumento de colaboración interadministrativa por el que la Inspección de Trabajo aporta un elemento de prueba a la actuación del Servicio Común de la Seguridad Social.

Es importante deslindar y precisar la distinta naturaleza, y por ello, la distinta funcionalidad y eficacia de dos instrumentos íntimamente relacionados, como son los informes CELIN, que fundamentan los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social, y las actas de la Inspección de Trabajo. En primer lugar, cabe señalar que ambos instrumentos se derivan de la misma actuación inspectora en la que se verifican o comprueban una serie de hechos que justificarían, por un lado, la necesidad de levantar altas, bajas o variaciones de datos por la Tesorería General de la Seguridad Social, y por otro, la imposición de una sanción y la liquidación de las cotizaciones dejadas de ingresar por la empresa. La comunicación CELIN (Comunicación electrónica de la Inspección de Trabajo) por la que la Inspección insta a la Tesorería General de la Seguridad Social a dar de alta a un trabajador en el Régimen General de la Seguridad Social es un acto de trámite, un acto de impulso que permite a la TGSS actuar de oficio. La ley no sujeta este acto de comunicación a audiencia previa ni procedimiento formal alguno. Es una mera comunicación a la Tesorería General de la Seguridad Social para que practique un acto de encuadramiento. Por contra, las actas de la Inspección de Trabajo son documentos públicos, sujetos a estrictas reglas de procedimiento tanto en su fondo como en su forma. Mientras el informe CELIN se dirige exclusivamente a la Tesorería General de la Seguridad Social, las actas de la Inspección son notificadas a empresa y trabajadores afectados para que puedan realizar las pertinentes alegaciones frente a las mismas. Por ello, la contradicción, en el caso de los informes CELIN, no se articula frente al informe propuesta en si, sino ya en el propio procedimiento de encuadramiento y frente al acto administrativo dictado por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Resulta interesante realizar una aproximación a la naturaleza jurídica del informe CELIN y al carácter vinculante o no, de este informe- propuesta de la Inspección de Trabajo. Cabe analizar pues, el nivel de autonomía de las resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social por las que se cursan altas y bajas de trabajadores respecto de este informe CELIN. En primer término, cabe señalar

la Seguridad Social (INSS) para instar la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, cuando se constate su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula (artículo 22.8 LOITSS).

[27] Informe CELIN es el término con el que la ITSS denomina a la comunicación que remite a la TGSS, así como el que refieren las numerosas sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJs que hacen referencia al mismo, y que analizaremos en detalle en el presente trabajo.

que, la competencia para los actos de encuadramiento corresponde en exclusiva a la Tesorería General de la Seguridad Social, así lo determina tanto el artículo 1 del Real Decreto 1314/1984 de 20 de junio, como los artículos 3,7,29 y 32 del RD 84/1996 de 26 de enero. Esa atribución competencial exclusiva al servicio común no debe impedirnos entrar a valorar si la Tesorería tiene en la práctica autonomía respecto del criterio y las averiguaciones efectuadas por su órgano inspector y plasmadas en el CELIN, y la respuesta no puede ser sino negativa. No existe dicho grado de autonomía o posibilidad de discrepancia de la Tesorería respecto de los hechos consignados en el informe CELIN, y ello es así, porque la Tesorería General de la Seguridad Social no realiza comprobación ni examen alguno de los hechos, propuestas u órdenes de actuación que emanan de la Inspección de Trabajo. No existe departamento alguno de la Tesorería General de la Seguridad Social, o puesto de trabajo en la Relación de puestos del trabajo del servicio común, que se encargue de la fiscalización o control de dichos informes (tampoco tendría mucho sentido que, si el órgano Inspector de la Seguridad Social, con más medios y conocimientos para investigar ciertos hechos, llegase a unas conclusiones, posteriormente, el servicio común las cuestione o invalide). No se prevé normativamente ni administrativamente cauce alguno de control de dichos informes. Tan solo se contempla una conversión automática de informes CELIN en actos de encuadramiento por la Tesorería General de la Seguridad Social. La doctrina ha subrayado la autonomía funcional de la Seguridad Social respecto de dichas comunicaciones[28], pero dicha autonomía no existe más que en un plano formal, ya que no existen precedentes, ni tampoco la posibilidad real, de un apartamiento o no cumplimiento por la Tesorería de la propuesta (o más bien mandato) del órgano inspector. Dicho informe, es el sustento y la fundamentación de la actuación del organismo gestor, y así obra como tal en el expediente administrativo. Resulta paradógico que una mera transacción informática, un pantallazo, sea en ocasiones toda la fundamentación jurídica de los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social. No sobraría revestir de forma jurídica la información obrante en dicho documento si se pretende incorporarlo al expediente administrativo y dotarlo de efectos jurídicos en un ulterior y eventual proceso judicial.

La TGSS se limita pues, en este acto, a llevar a efecto lo indicado por la Inspección de Trabajo. La Inspección comunica a la TGSS que debe cursarse un alta y baja, y recibida dicha comunicación, la TGSS lleva a efecto lo indicado por la misma. El Servicio Común de la Seguridad Social, al recibir la comunicación de su órgano inspector, y al amparo del RD 84/1996 no puede sino tramitar de oficio las altas y bajas de los trabajadores en la empresa. La actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social en estos procedimientos no deja de ser un trasunto, una consecuencia automática de aquella comunicación de la Inspección de Trabajo.

[28] Así Ablanedo Reyes, E.: "Los actos de encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social y la intangibilidad de las competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social". Disertación de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, 11 de octubre de 2021, señala que "es primordial reseñar la autonomía jurídica de los actos de encuadramiento respecto de estos actos previos de la Inspección, a pesar de sus interrelaciones…" para continuar afirmando que "estas comunicaciones son uno de los cauces a través de los cuales la TGSS puede tener noticia de los hechos que motivan las actuaciones de encuadramiento, pero existen otros, como resulta del citado artículo 20 del RD 84/1996, y, por tanto, la actuación de oficio de la TGSS no está indefectiblemente unida a la actuación previa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". En el mismo sentido, Díaz Rodríguez, J.M.: *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo. op. cit.* p. 531 destaca que dichos informes se limitan a "sugerir…que se ponga en marcha el correspondiente procedimiento administrativo previsto en el ordenamiento jurídico para dar de alta, de oficio a los trabajadores; no se trata de ordenar que en el procedimiento descrito, los trabajadores sean dados de alta". Por su parte, López Cumbre, L.: "Sujetos protegidos y actos de encuadramiento", en VV.AA. *Prontuario de Seguridad Social*, Madrid, Colex, 1999, p. 146 señala que "la Tesorería podrá comprobar en todo momento la exactitud de los datos obrantes en sus sistemas de documentación", señalando acto seguido que cuando para sus comprobaciones sobre la exactitud de sus documentos, sean necesarias comprobaciones, requerirá la intervención de la Inspección de Trabajo, que en el concreto caso de los informes CELIN, ya ha realizado sus averiguaciones, de las que entendemos no podrá desmarcarse la TGSS.

En suma, la Tesorería General de la Seguridad Social, tal como le es preceptivo, debe llevar a efecto y dar cumplimiento (en el plano del encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social), a lo que resulta de lo indicado por la Inspección de Trabajo. Los argumentos que inciden en la autonomía de la Tesorería General de la Seguridad Social respecto de las comprobaciones efectuadas por la Inspección de Trabajo descansan fundamentalmente en la atribución competencial en exclusiva a la Tesorería para los actos de encuadramiento, lo que es un hecho, y por otro lado, en que la actuación de la Inspección de Trabajo no es imprescindible para que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda cursar dichos actos de encuadramiento, lo que también suscribimos, pero obvian que, en la actualidad, según se establece en el artículo 23 de la ley ordenadora de la Inspección de Trabajo, los hechos expresados en los informes de la Inspección de Trabajo habrán de ser considerados ciertos (tienen la presunción de certeza prevista para las actas). Se trata de una presunción que admite prueba en contrario. Difícil de encajar que un documento que reviste presunción de certeza, lo haga solo frente a terceros, o frente a particulares, y no respecto del órgano al que va dirigido, la Tesorería General de la Seguridad Social. Los hechos que la Inspección comunica al servicio común de la Seguridad Social son ciertos para el mismo, dado que como es obvio, la Tesorería no practicará prueba en contrario a lo concluido por su órgano inspector. Siendo ello así, difícilmente podrá la Tesorería apartarse del criterio de la Inspección en el particular.

4. REFERENCIA A LA COMPETENCIA OBJETIVA PARA EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y DE LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO

Primero fue el procedimiento de oficio, proceso de cognición limitada en el que se requería a la autoridad laboral un "pronunciamiento acerca de la existencia o no de relación laboral"[29]. En el marco de dicho procedimiento, el juez de lo social tenía competencia para conocer de las controversias relativas a la naturaleza del vínculo que unía a empresario y trabajador. Dicho procedimiento, regulado en el artículo 148 de ley 36/2011 tenía importantes consecuencias sobre el procedimiento recaudatorio paralelo, que al amparo del artículo 2 de la ley 36/2011, se seguía ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, la presentación de demanda de oficio, previas alegaciones de la empresa sobre la naturaleza del vínculo que unía a empresario y trabajador en el marco de una investigación iniciada por la Inspección de Trabajo, suponía automáticamente la paralización de la actividad recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social relativa al período a que se refiriesen dichas actas.

La ley de empleo 3/2023 derogó el artículo 148 de la ley 36/2011[30] y supuso desplazar de la jurisdicción social al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la competencia para determinar la naturaleza del vínculo que une a empresario y trabajador. [31]

[29] AA.VV.: *Manual de derecho procesal laboral. Teoría y práctica,* 4ª ed., Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, Tecnos, 2014, p. 399.

[30] Orcaray Reviriego, J.J.: *Intervención administrativa de oficio ante la jurisdicción social,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, p. 330 anticipaba ya el fin del procedimiento de oficio por suponer manifestación de una "realidad obsoleta de una intervención pública prevista para otros tiempos y otras circunstancias"

[31] Se rompe así con la declaración y el principio recogido en el artículo 1 de la ley 36/2011 conforme al que, corresponde a la jurisdicción social, el enjuiciamiento de las "controversias que se susciten en la rama social del derecho". Cabe señalar que, poca controversia nos parece más social que la de determinación de la existencia de relación laboral, aún en el marco de una actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así, Palomeque López, M.C., Álvarez De La Rosa, M.: *Derecho del Trabajo*, 9ºed., Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, p.1077, señalan que "el control judicial de las actuaciones de la Administración laboral producidas dentro de la rama social del derecho debería corresponder materialmente, y de acuerdo con el criterio general de delimitación de la materia contenciosa laboral, a los órganos jurisdiccionales del orden social" para concluir que ello "no siempre es así, como resultado de la subsistencia en nuestro ordenamiento jurídico de un verdadero modelo dual en la configuración del control judicial de los actos administrativos de intervención en las relaciones laborales, fuente por lo demás, de no

Un cambio de escenario de tal magnitud supone que, en el momento de redactar este trabajo, a casi 3 años de la entrada en vigor de la ley, vislumbramos las complejidades inherentes a esta nueva realidad jurídica. La jurisdicción contencioso administrativa fiscaliza en vía judicial los actos de la Tesorería General de la Seguridad Social que elevan a definitivas las propuestas de acta de la Inspección de Trabajo, por un lado, y también, como ya sucedía antes de la aludida reforma, aquellos que cumplen el mandato de la Inspección de dar de alta en el Régimen General y de baja en el de Autónomos, a aquellos trabajadores que, según el criterio de la Inspección de Trabajo, se desprenda que debían estar encuadrados en el Régimen General y no el RETA. Coexisten así, dos actos de naturaleza jurídica diversa, regulados por normas distintas, y sujetos a distintas reglas a la hora de atribuir competencia objetiva para su conocimiento a uno u otro órgano jurisdiccional.

Respecto de las resoluciones de la TGSS que elevan a definitivas las actas de liquidación de la Inspección de Trabajo (y las conjuntas de infracción y liquidación), la determinación del órgano competente para conocer de su impugnación, y el deslinde entre los juzgados de lo contencioso administrativo y la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ ha sido cuestión compleja sujeta a pronunciamientos judiciales divergentes. El artículo 8.3 LJCA atribuye competencia a los juzgados de lo contencioso administrativo para conocer de los actos que se dicten por la Administración periférica del Estado y organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional (es pacífica la inclusión de la TGSS entre estos organismos) siempre que el acto no exceda de 60.000 euros. Por su parte, el artículo 10.1n) LJCA prevé una cláusula competencial de cierre según la cual, en ausencia de atribución competencial específica a un órgano de la jurisdicción contenciosa, la competencia correspondería a la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ. Parece claro pues, que la cuantía del acta sería el criterio que delimitaría su atribución al TSJ o a los juzgados de lo contencioso; superando los 60.000 euros conocería el TSJ y de lo contrario los juzgados de lo contencioso administrativo. Surge, sin embargo, la discrepancia a la hora de fijar si esos 60.000 euros deberían de alcanzarse en el total del acta de la Inspección, o por el contrario, en cada una de las liquidaciones mensuales que componen dicha acta (de asumir esta segunda interpretación, solo las actas en las que las liquidaciones de cada mes ascendiesen a 60.000 euros se residenciarían en el TSJ). El Tribunal Supremo resolvió la controversia precisando que, en aplicación del artículo 41 de la LJCA, habrá que estar a la suma global, y no a la de cada liquidación, para fijar la competencia objetiva.[32]

Por su parte, la competencia para conocer de la impugnación de los actos de encuadramiento dictados por la TGSS ha recaído pacíficamente en las Salas de lo Contencioso Administrativo del TSJ, de conformidad con el artículo 10 de la LJCA 29/1998 de 13 de julio al aplicarse la anteriormente mencionada cláusula de cierre a favor del TSJ, ya que los actos de encuadramiento son considerados de cuantía indeterminada, al ser su objeto el alta o baja de un trabajador y no una concreta liquidación de cuotas.

Ante estos dos procedimientos claramente interrelacionados, cabe preguntarse si, el TSJ, en aquellos procesos en los que se enjuician los actos de encuadramiento, podría pronunciarse, aunque fuese incidentalmente, y a los meros efectos de resolver la pretensión de la sujeción a derecho de las altas o bajas practicadas por la TGSS, sobre la sujeción a derecho de las actas de la Inspección en

pocos casos de interferencias y resoluciones judiciales contradictorias, que doctrina y jurisprudencia no han dejado de denunciar históricamente".

[32] La STS de 13 de diciembre de 2023, dictada por la sala 3ª de lo Contencioso administrativo entiende que el criterio fijado por sus previas Sentencias de 14 de enero y 25 de mayo de 2020 conforme a las cuales debería estarse a cada una de las liquidaciones (mensuales) y no al total, se había dictado en sede de competencia funcional (para valorar si cabía acceder o no al recurso de apelación) y no cabía extenderlo a casos en los que se valoraba la competencia objetiva de un órgano judicial, la cual se dirimiría valorando la suma global de la pretensión (en este caso el importe total del acta de liquidación) de conformidad con el artículo 41 de la LJCA.

las que se concreta la actividad inspectora que justifica el acto de encuadramiento. Ello posibilitaría que, desaparecido el procedimiento de oficio, en sede de impugnación de actos de encuadramiento pudiese la Sala de lo contencioso del TSJ pronunciarse sobre la existencia o no de relación laboral, sin perjuicio de que dicho pronunciamiento solo desplegase efectos en el proceso en que se dicte (impugnación de altas o bajas), y se dictase por ser necesario resolver esa cuestión con carácter prejudicial para conocer de la validez del alta cursada.

Consideramos que, no debería ser necesario entrar a valorar la corrección formal de las actas de la Inspección al enjuiciar los actos de encuadramiento, y tampoco la existencia o no de relación laboral[33]. En los procedimientos en los que la tesorería dicta altas o bajas, el fundamento inmediato de la resolución de la Tesorería no es el acta que pueda dictar la Inspección de Trabajo, sino la comunicación recibida de la misma a efectos de cursar el alta o baja. Tal comunicación a la TGSS, como es lógico, siempre coexiste, con una actuación paralela de la Inspección de Trabajo en forma de acta de liquidación o infracción (que tiene sus propios cauces de impugnación). Pero el fundamento de la actuación de la TGSS en este tipo de procedimientos no es el acta, sino la comunicación (CELIN) que la Inspección remite a la TGSS, y que ésta debe cumplimentar (sin perjuicio de las vicisitudes posteriores del acta). Si finalmente, por medio de Sentencia firme se determinase la inexistencia de relación laboral (ahora por la jurisdicción contencioso administrativa) la TGSS procedería, a su vez, a dejar sin efecto la resolución por la que dio de alta a los trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social y de baja en el RETA; y, si, aún entendiendo que existe relación laboral, el acta de la Inspección es dejada sin efecto por cuestiones formales (por caducidad de plazos de las actuaciones inspectoras, por ejemplo) la TGSS procedería igualmente a dejar sin efecto la resolución relativa al encuadramiento de oficio. Todo ello conlleva que no se requiera la firmeza del acta para poder cursar un alta de oficio,[34] pues en ese tipo de procedimientos, el acta no es fundamento de la resolución de la TGSS, sino que lo es la comunicación de la Inspección de Trabajo. Más aun, podemos afirmar que, en el momento temporal en que la TGSS dicta resoluciones como las que aquí nos ocupan, el acta nunca va a ser firme. Y ello por lo siguiente:

— cuando la Inspección constata un incumplimiento empresarial, acto seguido cursa la comunicación (CELIN) a la TGSS, para que ésta dicte la resolución correspondiente, que se notifica al empresario con pie de recurso de alzada.

— sin embargo, y por lo que respecta a las actas, el Real Decreto 928/1998 de 14 de mayo, establece un procedimiento distinto, más complejo y que conlleva una mayor duración. [35]

[33] Sobre el particular cabe indicar que las Salas de lo contencioso administrativo del TSJ, tienen criterios divergentes sobre la necesidad o no de entrar a valorar la existencia de vínculo laboral en sede de impugnación de actos de encuadramiento. En la reciente STSJ de Cataluña 4729/2025 de 19 de diciembre, el TSJ de Cataluña estima la demanda planteada por la empresa y anula el alta cursada por la TGSS por entender que no se había incorporado al expediente administrativo las actas de la Inspección de Trabajo. Del mismo modo, la STSJ 343/2023 del TSJ de Madrid, entra a valorar el vínculo existente entre una cooperativa y sus socios para poder decidir sobre la anulación o no de las bajas cursadas por la TGSS en base a un informe CELIN. En otras sentencias, se entiende que el objeto del proceso es el acto de encuadramiento sin necesidad de entrar a valorar las actas de la Inspección, y por tanto, sin entrar a valorar la posible existencia o inexistencia de relación laboral en el caso concreto, limitándose a valorar la corrección de las altas cursadas según el RD 84/1996 de 26 de enero. Así, la STSJ de Cataluña 4622/2021 de 11 de noviembre.

[34] Así lo recogen entre otras la STSJ de Cataluña 324/2021 de 27 de enero que señala que "la TGSS recibe la comunicación de la Inspección que tiene la obligación de cumplimentar, aunque el acta de Inspección sea todavía provisional".

[35] Así, cuando se dicta el acta, ésta es inicialmente provisional, al tener que notificarse al responsable, que dispondrá de un plazo de 15 días para alegaciones (arts. 17.1); a la vista de las alegaciones, se dictará en su caso, propuesta de resolución a efectos de elevar a definitiva el acta (art. 18 bis); el paso siguiente es que el órgano competente, dictará resolución confirmando, modificando o dejando sin efecto la propuesta , resolución contra la que cabe recurso de alzada (art. 20).

5. REQUISITOS FORMALES Y VALOR PROBATORIO DEL INFORME CELIN

No estando sujeta la comunicación CELIN a requisito formal alguno, y siendo la misma comunicación, como señalamos, y no el acta de la Inspección de Trabajo, la que fundamenta la actuación de oficio de la TGSS en materia de encuadramiento, cabe preguntarse qué eficacia probatoria puede predicarse de la misma, y si esa actuación basta para fundamentar los actos de encuadramiento del Servicio Común.

El artículo 23 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LITSS), prevé, con relación a la presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras, que: "los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados. 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".[36]

La ley es clara a la hora de extender la presunción de certeza no solo a las actas de la Inspección de Trabajo sino también a los informes emitidos por la misma en ejercicio de sus funciones de comprobación, entre los que se encuentra en informe CELIN. Esta equiparación entre la eficacia atribuida a las actas y a los informes a los que nos referimos, plantea una serie de problemas y complejidades. Antes de abordarlas, definiremos los límites y las características de la presunción de certeza atribuida a las actas de la Inspección de Trabajo, y que la ley extiende a los informes dictados de la misma.

Las actas de la Inspección de Trabajo son documentos públicos investidos de una presunción *iuris tantum* de certeza (que se reconoce también a los informes de la Inspección de Trabajo), pudiendo ser la misma superada por la valoración que de otras pruebas haga el órgano judicial. Especialmente reveladora es la declaración de la STS 2644/2016 de 15 diciembre, que señala que "en vía 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 órgano jurisdiccional contencioso-administrativo forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas."[37]

[36] En el mismo sentido, pero sin mencionar ahora expresamente a los informes de la Inspección de Trabajo señala el artículo 15 del RD 928/1998, de 14 de mayo, que: "las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tienen naturaleza de documentos públicos. Las actas formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo anterior estarán dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional 4.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". En los mismos términos, el artículo 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".

[37] Señala con carácter previo la misma STS 2644/2016 de 15 diciembre, recogiendo la doctrina de la Sala de lo Contencioso administrativo sobre la materia, y a propósito de la relación entre presunción de veracidad y presunción de inocencia que "El valor probatorio de las actas elaboradas por los servicios administrativos de inspección, con el

Dicha certeza de las actas se fundamenta en la especialización, imparcialidad y objetividad de los funcionarios actuantes[38], "al no tener interés particular y obrar en defensa del interés público, salvo todo ello prueba en contrario"[39] y es perfectamente compatible con la presunción de inocencia. Así, señala el Alto Tribunal que lo único constitucionalmente admisible sería que "el valor probatorio que de ellas se deduzca puede ser enervado por otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ya que nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos (sentencias de 29 de junio de 1998, recurso 4717/1992 y 27 de abril de 1998)".

Por otro lado, la presunción de certeza se limita a los hechos "que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector o a los inmediatamente deducibles de aquellos o a los acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporados a la misma…"[40] De este modo, cuando los hechos reflejados se apoyan en referencias indirectas no contrastadas o conjeturas, el valor de la presunción se agota.

Por lo que respecta a su contenido,[41] se exige al acta que contenga una identificación detallada del sujeto infractor, y en su caso de los responsables subsidiarios o solidarios, el relato fáctico relativo al hecho acaecido, junto con los fundamentos jurídicos relativos a las infracciones cometidas y las sanciones a imponer por esos hechos en el ámbito administrativo.[42]

Hemos visto como, por un lado, la ley, y por otra la jurisprudencia, delimitan la eficacia probatoria de las actas de la Inspección y sujetan su presunción de certeza a requisitos de diversa índole: tanto subjetivos, por afectar a los Inspectores actuantes, como formales, o relativos al instrumento del acta, y también metodológicos, exigiendo una apreciación directa de los hechos por el Inspector actuante. La presunción de certeza atribuida a las actas no es de ningún modo absoluta, y está íntimamente ligada a la estricta observancia de unos requisitos de fondo y forma por la misma. Ello choca frontalmente con la atribución de la misma eficacia probatoria a informes- propuesta, que como el CELIN, no están sujetos a requisito legal alguno a la hora de su confección por la Inspección de Trabajo, ya que se conciben como una mera comunicación interna instando la actuación de Tesorería General de la Seguridad Social, y cuyo contenido es irrelevante, dado que el Servicio Común al que va dirigido procederá a darle cumplimiento independientemente de la mayor o menor fundamentación

alcance que le otorga la jurisprudencia, puede ser eficaz para enervar el derecho a la presunción de inocencia, pues no debe confundirse la presunción de validez de los actos administrativos con aquélla, siempre que la actuación administrativa pueda ser revisada por los órganos jurisdiccionales. La traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración fundamenta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. 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"

[38] Dicho "modus" de actuación aparece recogido en el artículo 2 de la ley 23/2015 que recoge la objetividad e imparcialidad como principios de actuación de la Inspección de Trabajo. En el mismo sentido, la STS 527/2021 de 13 de Mayo.

[39] Goñi Sein, J.L.: "Las actas de la Inspección de Trabajo, el valor probatorio y su impugnación", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 11, 2025, p. 27.

[40] STSJ de Galicia 5984/2016 de 21 de Octubre.

[41] El artículo 53.1 de la LISOS desarrolla el contenido de las actas de la Inspección cuando exige que consten en la misma (i) «los hechos constatados por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social o Subinspector de Empleo y Seguridad Social actuante, que motivaron el acta, destacando los relevantes a efectos de la determinación y tipificación de la infracción y de la graduación de la sanción»; (ii) «la infracción que se impute, con expresión del precepto vulnerado»; (iii) «la calificación de la infracción, en su caso la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación»; y (iv) «en los supuestos en que exista posible responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal».

[42] Al respecto del contenido mínimo de las actas de la Inspección de Trabajo, ver Goñi Sein, J.L., Pérez Capitán, L.: "Las actas de la Inspección de Trabajo, el valor probatorio y su impugnación, *op. cit.*, pp.18 y ss.

del mismo. Diversas sentencias han procedido a dejar sin efecto las altas emitidas por la Tesorería General de la Seguridad Social en base a la insuficiencia del documento en el que se basan.[43] Los informes de la Inspección de Trabajo tienen fuerza probatoria reforzada, pero su no-sujeción a un contenido mínimo, y la no- necesidad de su firma por el funcionario actuante, comprometen seriamente su valor probatorio como fundamento de los actos de encuadramiento de la Tesorería. Estos informes, no concebidos inicialmente como parte integrante del expediente administrativo, podrán reproducir una parte de las averiguaciones de la Inspección, o simplemente instar en 3 líneas la actuación de la Tesorería, por lo que otorgar fuerza probatoria a una mera comunicación a la que se atribuye el carácter de informe, y cuyo contenido no está reglado, genera indefensión a los administrados y puede concluir en la anulabilidad o nulidad de las altas practicadas con fundamento en los mismos. Así, la STSJ de Andalucía de 17 de mayo de 2024, anula las resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de encuadramiento por considerar que, no se identifica en el informe al Inspector actuante, y por ello, no hay firma alguna de inspector, y por otro, que la actividad probatoria es manifiestamente insuficiente, y que de los hechos relatados en el informe no se puede colegir la existencia de relación laboral. En la misma línea, la STS de 9 de julio de 2015 viene a arrojar luz sobre los requisitos que debería cumplir un informe CELIN para que pueda desplegar la eficacia que le atribuye el artículo 7 de la ley reguladora de la Inspección de Trabajo. Así, a propósito de unas actuaciones de comprobación a una asociación que impartía cursos de formación sin haber dado de alta a los formadores, señala que: "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". Así, podemos concluir que el informe-propuesta de la Inspección de Trabajo estaría revestido de presunción de certeza, pero sujeto al cumplimiento de unos requisitos semejantes a los de las actas para desplegar su eficacia probatoria, a pesar de que dichos requisitos no aparecen contemplados en la ley. [44]

Partiendo de la base, pues, de que la Tesorería General de la Seguridad Social encuentra fundamento a sus actos de encuadramiento en el informe-propuesta de la Inspección de Trabajo y no en las actas, por mucho que su incorporación al expediente, como vimos, pueda evitar consecuencias

[43] Así, la STSJ de Andalucía 591/2024 de 17 de mayo que señala que "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…"

[44] La STSJ de Galicia 281/2024 de 3 de junio, por su parte, desestima la demanda planteada por la empresa GLOVO contra las altas practicadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, y resuelve que no concurre indefensión, por escueto que sea el contenido del informe propuesta de la Inspección, al remitirse el mismo al acta de la Inspección de Trabajo y obrar dichas actas en el expediente administrativo "La resolución contiene una referencia de hechos de carácter sucinto y en remisión al acta en los que se basa la decisión y fundamentos de derecho aplicables, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo, así la resolución se remite a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". El juzgado recoge en su sentencia la referencia al acta provisional de liquidación, por más que el procedimiento de recaudación de dichas actas se hubiese paralizado como prescribía el artículo 148 de la ley 36/2011. El mismo señala que "Debemos en este supuesto diferenciar entre el acta de liquidación y la comunicación realizada por la Inspección a la Seguridad Social que es el hecho que motiva las altas. Así dicha comunicación es la base del fundamento de la resolución que se dicta…". El TSJ entra a conocer sobre el fondo de la pretensión planteada, recogiendo la doctrina del Tribunal Supremo sobre el particular plasmada en la STS 805/2020 de 25 de septiembre por la que declara que la relación existente entre los riders y GLOVO tiene naturaleza laboral.

indeseadas en términos probatorios para el Servicio Común de la Seguridad Social, parece claro que, la firmeza del acta no será un requisito exigible para que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda dictar sus actos de encuadramiento.

Cabe señalar que la atribución de presunción de veracidad a los informes de la Inspección de Trabajo choca con la eficacia probatoria que la jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye en recientes sentencias a los informes periciales emitidos por técnicos al servicio de la Administración Pública, primando de esta manera el criterio de los inspectores respecto de cualesquiera otros técnicos al servicio de la Administración. [45] Así, señala el Tribunal Supremo que los informes de técnicos especialistas de la Administración que sirvieron de fundamento al órgano administrativo para dictar una resolución en el marco de sus competencias deben considerarse en sede judicial como dictámenes periciales de parte, sin cualificación probatoria especial respecto de aquellos aportados por la parte contraria. Continúa el alto tribunal argumentando que las causas de dicha equiparación a las pruebas periciales practicadas a instancia de parte son esencialmente dos: la falta de independencia del técnico de la Administración en el proceso judicial en cuestión, ya que el mismo no deja de ser un técnico de parte en el proceso, y por otra parte, la ausencia de contradicción en sede administrativa de dichos informes. Siendo las dos razones expuestas las determinantes de la atribución de equivalente eficacia a los informes periciales de los técnicos de la Administración y a los de parte, cabe valorar en qué medida el informe CELIN, puede estar investido de presunción de certeza. La diferencia fundamental, en el caso de los informes- propuesta de la Inspección, radicaría en que, por un lado, los mismos estarán dictados por Inspectores de Trabajo, que si bien colaboran con la Administración pública, tienen autonomía respecto del órgano para el que informan y autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones, y por otro lado, las actas de la Inspección sí prevén una posibilidad de contradicción en vía administrativa como refleja el RD 928/1998. No así el informe-propuesta de la Inspección que, como reiteradamente han señalado los tribunales, es el fundamento último del acto de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social y no se sujeta a más exigencias legales que las previstas en el RD 84/1996. Por tanto, la atribución de está presunción de certeza *iuris tantum* a estos informes-propuesta de la Inspección de Trabajo en materia de encuadramiento, plantea obvias contradicciones.

6. CONCLUSIONES

Los actos de encuadramiento que la Tesorería General de la Seguridad Social dicta a partir de las comunicaciones de la Inspección de Trabajo, requieren de una fundamentación probatoria que no siempre se incluye en el expediente administrativo. La ausencia de una reglamentación del informe CELIN que insta dichos actos de encuadramiento, y la no necesaria incorporación del acta de Inspección a los expediente administrativos en los procesos de encuadramiento puede acabar derivando en una resolución contraria a los intereses de la Administración por vulnerar las mínimas formalidades legalmente exigidas. Una mera transacción informática, en ocasiones sin firma, carece a todas luces de la eficacia probatoria necesaria para fundamentar los actos de encuadramiento. Del mismo modo, la existencia de dos cauces paralelos, consecuencia de la duplicidad de actos administrativos que se derivan de las actuaciones inspectoras (por un lado el alta cursada por la Tesorería y por otro el acta elevada a definitiva también por el servicio común) genera disparidad de criterios y dudas acerca del alcance de los pronunciamientos de las Salas de lo Contencioso

[45] Así, la STS 202/2022, de 17 de febrero en la que el Alto Tribunal se plantea en su fundamento de derecho segundo: "la naturaleza y valor probatorio de los informes de la Administración obrantes en el expediente administrativo (…) todos elaborados por funcionarios o técnicos de la Administración, y, en particular, si deben ser tenidos como informes de parte y ser valorados como tales o, si, por el hecho de proceder de funcionarios de los que se presume objetividad tienen un plus de fuerza probatoria frente a los informes de parte" y la STS 207/2023 de 21 de febrero, que llega a la misma conclusión de equiparación de los dictámanes emitidos por técnicos cualificados de la Administración y los dictámenes de parte, teniendo que ser valorados ambos con arreglo a las reglas de la sana crítica sin preeminencia probatoria alguna de aquellos frente a éste.

Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, limitándose en ocasiones el mismo a un mero examen de la corrección formal de los actos administrativos, y entrando en otros casos a valorar la concurrencia de los requisitos de fondo que fundamentan el acto de encuadramiento impugnado: ésto es, la concurrencia de los requisitos de dependencia y ajenidad del artículo 1 del ET. Las distintas Salas de lo Contencioso administrativo de los TSJS presentan en la actualidad criterios variados sobre el particular, y así, mientras el TSJ de Cataluña, últimamente, prefiere no entrar a valorar como cuestión prejudicial la existencia de relación laboral, otros tribunales lo consideran imprescindible para poder entrar a conocer de la legalidad del acto de encuadramiento. Mientras algunos órganos suspenden el enjuiciamiento de las altas hasta tanto no se haya resuelto la impugnación de las actas de la Inspección (cuyo enjuiciamiento puede recaer o no en los TSJS en función de la cuantía), otros no encuentran impedimento para dictar resolución en materia de encuadramiento sin previo examen de las actas. A punto de cumplirse tres años de la entrada en vigor de la ley de empleo 3/2023, que residencia prácticamente al completo en la jurisdicción contencioso administrativa el control judicial de los actos no prestacionales de la Seguridad Social, se hace necesaria una coordinación entre los distintos órganos encargados del enjuiciamiento tanto de actos de encuadramiento como de las propias actas de la Inspección, así como un pronunciamiento del alto tribunal sobre el verdadero alcance del proceso de impugnación de los actos de encuadramiento de la TGSS.

BIBLIOGRAFÍA

Ablanedo Reyes, E.: "Los actos de encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social y la intangibilidad de las competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social". Disertación de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, 11 de octubre de 2021.

Alonso Olea, M., Tortuero Plaza, J.L.: *Instituciones de la Seguridad Social,* Madrid, Civitas Ediciones, 2002.

Almansa Pastor, J.M.: "El sistema del derecho del trabajo", en VV.AA. *Cuestiones actuales del derecho del trabajo*, Madrid, MTSS, 1990.

Aniorte Sanz, R.: "Delimitación actual del contrato de trabajo y problemas de encuadramiento en Seguridad Social" *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF,* 190, 1999.

Blasco Lahoz, J.F.: *La gestión de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.

Blasco Lahoz, J.F., López Gandía, J.: *Curso de Seguridad Social,* 13ªed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

Díaz Rodríguez, J.M.: *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo.* Tesis doctoral, Universidad de la Laguna, 2002.

Giménez, A. "La actuación de la inspección de trabajo en materia de Seguridad Social", en VV.AA., *La inspección de trabajo: 1906 -2006,* Espuny I Tomás, M. J., Paz Torres, O. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

Goñi Sein, J.L., Pérez Capitán, L.: "Las actas de la Inspección de Trabajo, el valor probatorio y su impugnación". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 11, 2025.

Illueca Ballester, H. "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, *27*, 2021.

López Cumbre, L.: "Sujetos protegidos y actos de encuadramiento", en VV.AA., *Prontuario de Seguridad Social*, Madrid, Colex, 1999.

López Insua, B.: *La Incapacidad Temporal como contingencia protegida por la Seguridad Social,* Granada, Editorial de la Universidad de Granada, 2013.

Luján Alcaraz, J.: "Las fronteras del derecho del trabajo en la jurisprudencia", en VV.AA., *Las fronteras del contrato de trabajo en la jurisprudencia,* Sempere Navarro, A.V. dir., Madrid, Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Agencial Estatal B.O.E., 2020.

Maldonado Molina, J.: "La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social", en VV.AA., *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, García Murcia, J. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2016.

Martínez Quinteiro, E.: "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918", en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

Minondo Sanz, J.: "La Inspección de la Seguridad Social en los albores del Siglo XXI", en VV.AA., *Seguridad Social una perspectiva histórica*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, MTAS, 2001.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Editorial Comares, 2007.

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, 41ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2020.

Orcaray Reviriego, J.J.: *Intervención administrativa de oficio ante la jurisdicción social,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011.

Sánchez Navarro, D.A.: *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

Palomeque López, M.C., Álvarez De La Rosa, M.: *Derecho del Trabajo*, 9ºed., Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

VV.AA.: *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina,* De La Villa Gil, L.E. (Dir.), 1ª ed., Madrid, Editorial Colex, 2004.

VV.AA.: *Manual de derecho procesal laboral. Teoría y práctica,* Monereo Pérez, J.L.(Dir.), 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2014.

VV.AA.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Moreno Manglano, C. (Dir.), Madrid, Mc Graw Hill, 2000.