

# EL ACTA, OTRO INSTRUMENTO DE TRABAJO DE LA INSPECCIÓN

/

## ACT, OTHER INSTRUMENT WORK OF INSPECTION

**Berengueras Pont, M. Mercè**

Inspección de Educación de Barcelona

[mberenpont@gmail.com](mailto:mberenpont@gmail.com)

**Vera Mur, José María**

Inspección de Educación de Lleida

[josemaria.vera@gmail.com](mailto:josemaria.vera@gmail.com)

### RESUMEN

La comunicación pretende analizar y justificar el acta, como instrumento documental de trabajo de los inspectores de educación, de manera análoga como lo hacen los otros profesionales de la inspección, trabajo y hacienda.

Se analiza el marco conceptual y jurídico del acta como tal, su carácter de documento público y probatorio, así como sus aspectos subjetivos y formales, y también su implementación en la actuación profesional de los inspectores de educación, para concluir con sus aspectos diferenciadores con respecto a los informes.

Complementa la comunicación las referencias legales y reglamentarias que se dan en las disposiciones reguladoras de la Inspección de Educación, tanto a nivel estatal como autonómico.

### Palabras clave

Administración pública; inspección; gestión; acta

### ABSTRACT

The paper aims to analyze and justify the act, as documentary work instrument of education inspectors, similarly as do other inspection professionals, work and finances.

The conceptual and legal framework of the act as such, its public and documentary evidence, as well as subjective and formal aspects, and its implementation in the performance of the inspectors of education is analyzed, concluding with its distinguishing aspects regarding reports.

Communication complements the statutory and regulatory references given in the regulatory provisions of the Education Inspectorate, both state and regional level.

### **Key words**

public administration; inspection; management; minutes

### **Introducción**

La potestad inspectora de la Administración Pública es llevada a cabo, preferentemente, por funcionarios de cuerpos específicos, en los casos de hacienda, trabajo y educación.

En las tres inspecciones citadas, los instrumentos documentales de actuación son coincidentes, las **actas de inspección** y los **informes**.

En esta comunicación analizamos el primero de ellos, las actas de inspección, no por su mayor importancia respecto de los informes, sino porque, no es tan frecuente su uso en el trabajo de los inspectores de educación, ámbito éste en que se utilizan más los informes.

El objetivo de esta comunicación es analizar el acta de inspección, como elemento documental propio y su implementación en el trabajo de los inspectores de educación, por lo que estudiaremos su marco conceptual y jurídico, su carácter de documento público y probatorio, así como sus aspectos

subjetivos y formales, para finalizar con las normas reglamentarias específicas de la inspección de educación, tanto a nivel estatal como autonómico.

### **Marco conceptual y jurídico**

La Enciclopedia Jurídica (edición 2014), define el acta de inspección, como el documento extendido por un funcionario público que relata comprobaciones o exposiciones de una cosa o hecho, teniendo carácter auténtico.

Una definición más general y concreta la considera como el *documento en el que se deja constancia de un acto o una serie de actos realizados de forma oral, es decir, en que se documenta lo ocurrido.*

El acta por tanto, ha de ser un documento extendido por un funcionario público, al que se le reconoce la condición de autoridad. El artículo 137.3. de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAPPAC), así lo señala expresamente y no se refiere al personal al servicio de las administraciones públicas, sino a los funcionarios públicos como tales. El ordenamiento jurídico vigente confiere el ejercicio de la autoridad al funcionario público y no al personal laboral.

También se contempla como documento que deja constancia de la realización de un acto o de un hecho, en el artículo 78.22. de la vigente Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso de la inspección de educación, una gran mayoría de sus reglamentos reguladores, fundamentan jurídicamente su existencia, como elemento documental y probatorio de la labor profesional de los inspectores de educación, bien como un procedimiento de actuación, como una atribución, como una función y como una potestad o facultad de actuación.

Una característica de las actas de inspección, es su carácter de documento público y probatorio, que hace necesaria su presencia en la actuación profesional de los inspectores.

## Documento público y probatorio

Una aproximación a la consideración de documento público de las actas de inspección, se encuentra en el Código Civil (CC) y en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

Así el artículo 1216 del CC considera como documentos públicos *los autorizados por un notario o por un empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la Ley*. Como señala A. García Urieta (2006), de este concepto pueden derivar algunas consecuencias, la primera que el acta como documento público ha de provenir de un notario o de un funcionario público, y en el caso del funcionario, éste ha de ser competente, es decir que tenga la atribución específica para ello, bien legal o reglamentariamente, de aquí que su fundamentación reglamentaria como procedimiento de actuación de la labor inspectora, sea imprescindible para considerarse como tal.

La Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) en su artículo 317.5. también considera documento público, *los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones*.

Otra justificación del carácter de documento público de las actas de inspección, se encuentra en la STC 76/1990 que señala que *“...ningún obstáculo hay para considerar a las actas y diligencias de inspección como medios probatorios...., tampoco cabe objeción alguna a su calificación legal como documento público en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ...”*.

El carácter probatorio de los documentos públicos administrativos, entre ellos las actas de inspección, se fundamenta en el artículo 137.3. de la Ley 30/1992, que señala *“los documentos constatados por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*. De esta afirmación jurídica en relación con el artículo 46.4. de la Ley 30/1992, derivan

para los documentos públicos administrativos los tres elementos que los caracterizan: provenir o ser realizado por un funcionario público, que éste sea competente, es decir que tenga la atribución específica para ello bien por vía legal o reglamentaria y, que la emisión del documento sea efectuada con los requisitos requeridos.

La Ley 30/1992, de manera estricta no determina una presunción de certeza, sin embargo, es la LEC en su artículo 319.2. cuando señala que “... *los hechos, actos o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos, salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documentado*”.

El fundamento del valor y carácter probatorio que se le concede a los documentos públicos administrativos, entre ellos las actas de inspección, es su consideración de acto administrativo.

La STC 76/1990 señala que “*ningún obstáculo hay para considerar a las actas y diligencias de inspección como medios probatorios...*”, como tampoco cabe objeción alguna a su calificación legal como documentos públicos en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y con las solemnidades o formalidades legalmente establecidas, tal como se señala en el artículo 1216 del CC.

Otro fundamento del valor probatorio es la especialización e imparcialidad del funcionario público emisor, habida cuenta del origen constitucional del deber de imparcialidad (artículo 103.3. de la Constitución). La neutralidad que se exige al funcionario no solo está dirigida a evitar influencias ideológicas, sino que afecta a toda su actividad, por lo que la objetividad constituye un principio de la actuación administrativa que proporciona una justificación adecuada de la presunción de veracidad de los documentos públicos administrativo.

En relación a la presunción de certeza o veracidad de las actas de inspección, es de interés tener en cuenta lo que afirma en sus fundamentos de derecho, la Sentencia del TSJ de Madrid de 8 de noviembre de 2005, que éstas son perfectamente compatibles con el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución, ya que el citado

artículo 52.2 de la Ley 8/1988, se limita a atribuir a las actas el carácter de prueba de cargo, dejando abierta la posibilidad de practicar prueba en contrario, si bien queda limitada a sólo los hechos que por su objetividad hubiera percibido directamente el inspector en virtud de medios de prueba referidos en la propia acta, sin que se reconozca la inicial infalibilidad o veracidad a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas, si bien, la presunción de que se trata, por su misma naturaleza *iuris tantum*, cede y decae cuando se aportan pruebas acreditativas de la falta de correspondencia entre lo consignado en el acta y la realidad de los hechos.

### **Aspectos subjetivos**

Como señalamos en el epígrafe *Marco conceptual y jurídico*, el acta de inspección habrá de ser extendida o levantada por un funcionario público al que se reconoce la condición de *autoridad pública*, tal como lo determina el artículo 137.3. de la Ley 30/1992.

El ordenamiento jurídico vigente confiere el ejercicio o consideración de la autoridad al funcionario público y no al personal laboral. Así lo determina el artículo 9.2. de la Ley 7/2007 que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), *“el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”*.

Además de funcionario se requiere al personal que ejerza la inspección y por tanto, levante actas, aptitud, conocimiento y formación adecuada al sector de la administración pública en el que opera o actúa.

Por tanto, podemos señalar tres elementos subjetivos en las actas de inspección: que deben ser *emitidas por un funcionario público imparcial*, que el emisor, como personal inspector ha de *tener especialización concreta en el tema* y, por último, que el emisor debe *tener la condición de autoridad pública*.

## Aspectos formales

Las actas de inspección, requieren, tal como señala el artículo 137.3. de la Ley 30/1992, que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes. Per analogía, puede tenerse en cuenta lo que afirma la STS de 1 de abril de 1996, que la conformidad prestada en un acta definitiva, en este caso de inspección tributaria, *“ha de considerarse como una confesión manifestada en documento público”*.

Respecto a los contenidos mínimos que debe de cumplir un acta de inspección, al menos en lo que respecta a las de educación, no hay una reglamentación específica que de manera expresa detallen los requisitos formales mínimos, por lo que a nivel analógico, podemos tener en cuenta, lo que señalan para diversas actuaciones de inspección administrativa, algunas disposiciones reglamentarias autonómicas, es el caso de una disposición de Andalucía en materia de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, recogida en el anexo de la Orden de 28 de septiembre de 2007 (BOJA de 24 de octubre):

- *datos identificativos de las personas intervinientes: funcionarios y personal inspeccionado*
- *identificación del centro, establecimiento o institución visitada y/o inspeccionada*
- *datos de la inspección: hechos inspeccionados, actuaciones realizadas o en ejecución, manifestación de las personas interesadas*
- *lugar, fecha y hora de la actuación inspectora*

y de otra de la Comunidad Valenciana en materia de inspección de establecimientos públicos y actividades recreativas, recogida en el artículo 326 del Decreto 52/2010 de 26 de marzo (DOCV de 30 de marzo)

- *lugar, fecha y hora de su formalización, nombre del centro y su ubicación exacta*
- *identificación del funcionario o de los funcionarios intervinientes*

- *identificación del titular o persona que gestiona la actividad, objeto de la inspección, mediante su nombre y apellidos, así como su documento de identificación, civil o profesional*
- *señalización de los hechos observados o de las manifestaciones recogidas por las personas intervinientes*

No cabe duda, que sería muy práctico y de interés, disponer previamente de modelos estandarizados adaptados a las circunstancias específicas de la labor inspectora de educación, al menos adoptados y consensuados a nivel de servicios provinciales o territoriales, para facilitar la labor administrativa y burocrática derivada, incluso con el apoyo de los medios tecnológicos y digitales del momento.

### **Implementación en la actuación inspectora**

Si bien el medio o elemento documental más utilizado en la inspección de educación, es el *informe*, para actuaciones que precisen una constatación concreta de actuaciones, hechos o manifestaciones específicas, es más aconsejable el *acta de inspección*, por su carácter de documento público y probatorio y a la vez conciso.

La gran mayoría de los reglamentos reguladores de la Inspección de Educación en las Administraciones Educativas competentes de nuestro país, la consideran junto con los informes, como documentos de actuación ordinaria de los inspectores, como sistema habitual de su trabajo, así como derivación natural de sus atribuciones.

Si ambos documentos se consideran, en muchas reglamentaciones, propios de la actuación ordinaria de la Inspección de Educación, ¿cuál debe implementarse de los dos?. Considerar siempre de manera unívoca, bien el informe o bien el acta, no es aconsejable, ya que depende del tipo de actuaciones que desarrolle o implemente el inspector o la inspectora, será más práctico uno que el otro, así a modo de ejemplo, en los casos de actuaciones que necesiten una valoración técnica, con consideraciones y propuestas de



actuación concretas, sin duda que el documento a utilizar es el informe, en aquellos casos en que lo importante es la concreción y/o constatación de unos hechos o actuaciones determinadas, amparándonos en el poder *apud acta*, sin lugar a dudas, el acta de inspección es el documento a utilizar.

Por tanto, las circunstancias que presidan las actuaciones inspectoras, serán determinantes, a la hora de elegir un tipo de documento de actuación inspectora u otro, es decir, el informe o el acta de inspección.

### **Referencias y fundamentos reglamentarios en el caso de la inspección de educación**

Actualmente una gran mayoría de las reglamentaciones reguladoras de la Inspección de Educación en las diferentes Administraciones Educativas competentes, consideran el *acta de inspección*, como un elemento o instrumento documental en las actuaciones ordinarias de los inspectores de educación.

En concreto, consideran de manera expresa el acta de inspección como elemento o instrumento documental:

**Ministerio de Educación (ámbito de gestión directa):** el artículo 3.2.e. de la Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE del 2 de marzo), considera como atribución de los inspectores de educación elevar informes y *levantar actas*.

**Andalucía:** en los artículos 6.2. y 7.f., del Decreto 115/2002 de 25 de marzo (BOJA del 30), como un procedimiento de actuación ordinaria derivado de una de sus atribuciones, *levantar actas*.

**Aragón:** el artículo 3.h. del Decreto 211/2000 de 5 de diciembre (BOA del 15), considera una atribución de los inspectores de educación, *levantar actas*.

**Asturias:** el apartado I.2.e. de la Resolución de 1 de agosto de 2012 (BOPA del ), determina como atribución de los inspectores, entre otras la de emitir informes y *levantar actas*.

**Baleares:** el artículo 6.k. del Decreto 36/2001 de 9 de marzo (BOIB del 17), considera como atribución de los inspectores de educación, *levantar actas*.

**Canarias:** el artículo 3.a. del Decreto 52/2009 de 12 de mayo (BOCan del 22), establece como función de los inspectores, entre otras, la de *levantar actas*.

**Cantabria:** el artículo 3.2.e. de la Orden ECD/18/2011 de 25 de octubre (BOC del 9 de noviembre), establece como facultad de los inspectores de educación, la de elevar informes y *levantar actas*.

**Castilla-La Mancha:** el artículo 5.f. del Decreto 34/2008 de 26 de febrero (DOCM del 29), considera como atribución de los inspectores de educación, *levantar actas*.

**Castilla y León:** el artículo 2, apartados a y b, de la Orden EDU/1373/2008 de 23 de julio, de desarrollo del Decreto 92/2004 (BOCyL del 30), considera las actas como *una actuación de los inspectores* de educación.

**Cataluña:** el artículo 3.4. del Decreto 266/2000 de 31 de julio (DOGC del 8 de agosto), determina que en el ejercicio de sus funciones, los inspectores de educación están facultados para *levantar actas* y, en el artículo 4.3. de la Orden ENS/289/2002 de 31 de julio (DOGC del 12 de agosto), que es uno de los documentos de actuación de los inspectores.

**Galicia:** los artículos 4.3. y 5 del Decreto 99/2004 de 21 de mayo (DOG del 25), consideran las actas como ejercicio de las funciones de los inspectores y como procedimiento de actuación respectivamente.

**Comunidad Foral de Navarra:** el artículo 5.1. del Decreto Foral 80/2008 de 30 de junio (BON del 4 de agosto), considera las actas como un *sistema habitual de trabajo* de los inspectores.

**La Rioja:** el artículo 6.2. del Decreto 3/2010 de 22 de enero (BOLR del 27), considera el acta, como un *procedimiento habitual de actuación* de la Inspección.

**“Si ya sabes lo que tienes que hacer y no lo haces, entonces estás peor que antes”**

Confucio (h. 551 – h.479 a. C.),  
Filósofo, legislador y estadista chino

### **Financiación**

“Sin financiación expresa”

### **Conflicto de intereses**

“Ninguno”

### **Referencias bibliográficas y webgráficas**

ADIDE-Federación (2004) “Documento de referencia para un modelo de Inspección de Educación”. *II Jornadas de Inspección Educativa-ADIDE Murcia*.

Díez Sánchez, J.J. coord. (2013) *Función inspectora*. Madrid: INAP.

García Ureta, A. (2006) *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*. Madrid: Marcial Pons.

González Pérez, J. (2000) *Manual de Procedimiento Administrativo*. Madrid: Civitas.

González Pérez, J. y González Navarro, F. (2012) *Comentarios a la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común – Ley 30/1992 de 26 de noviembre*. Madrid: Civitas.

Herrero de Egaña Espinosa de los Monteros, J.M. (2013) *Código del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*. Pamplona: Aranzadi.

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>

<http://www.poderjudicial.es/search/>

<http://noticias.juridicas.com/juris/>

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/](http://noticias.juridicas.com/base_datos/)

<http://www.adide.org/revista/>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>