



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

Trabajo fin de grado

**LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA  
EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR**

**Amparo Esteban Domingo**

**JULIO, 2015**

# ÍNDICE

## Tabla de abreviaturas

1. Resumen.....	5
2. Introducción.....	6
3. El derecho a la presunción de inocencia: concepto y marco normativo.....	11
3.1. Breve referencia a la presunción de inocencia y su reconocimiento constitucional.....	13
3.2. La presunción de inocencia y su reconocimiento en el artículo 137.1 de la Ley 30/1992.....	15
4. La llamada “presunción de certeza” de los documentos elaborados por funcionarios públicos con condición de autoridad: denuncias, actas de inspección y atestados policiales.....	17
4.1. Concepto y marco normativo.....	17
4.2. La presunción de certeza, ¿una auténtica presunción?.....	21
4.3. Requisitos de los documentos para que gocen de fuerza legal probatoria.....	25
4.4. La trascendencia invalidatoria de los documentos oficiales por el incumplimiento de los requisitos formales y sustantivos.....	31
4.5. Especial referencia a las actas de inspección.....	34
4.6. Presunción de inocencia y presunción de certeza en la Ley 30/1992.....	40
5. Conclusiones.....	43
6. Bibliografía.....	47

## TABLA DE ABREVIATURAS

AN	Audiencia Nacional
AL	Actualidad Laboral
Ar.	Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia
art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CC	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se aprueba el Código Civil
CE	Constitución Española
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
DA	Disposición Adicional
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
FJ	Fundamento Jurídico
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LISOS	Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
LIT-97	Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LOPSC	Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de Seguridad Ciudadana
LPL	Real Decreto Legislativo 2/1995 de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LTSV	Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
RPSL-98	Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de

Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes  
Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social

SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFG	Trabajo Fin de Grado

## **1. RESUMEN**

La presunción de certeza o veracidad de la que gozan determinados hechos plasmados en documentos públicos tras su constatación por funcionarios o agentes de la autoridad, siempre y cuando dichos documentos de carácter público cumplan determinados requisitos formales y sustanciales, ha sido objeto de numerosas críticas y valoraciones debido a su eventual vulneración con el principio de presunción de inocencia. En consecuencia, son múltiples y muy variados los pronunciamientos jurisprudenciales y estudios doctrinales que podemos encontrar al respecto y que precisamente son los que han ido modulando esta figura, que cuenta con lo que podríamos considerar, un reciente y poco clarificador reconocimiento por parte del legislador.

### **ABSTRACT**

The presumption of certainty or truth with particular facts alleged in public documents enjoy once they have been made by a competent administration official, if and when this public documents obey particular formal and essential requirements, has come in for a lot of criticism. As a result, we can found a lot of case-law and doctrinal studies associated with this and precisely this pronouncement have been modulated this figure, which has a recent and not much clarifying lawmaker's recognition.

## **2. INTRODUCCIÓN.**

El objeto de este trabajo se centra en la denominada “presunción” de certeza o veracidad de los hechos constatados por autoridades públicas en el procedimiento administrativo sancionador. Como es bien sabido, las controversias que dicha “presunción” plantea hoy en día revisten en interés con trascendencia bastante como para dedicarle un estudio monográfico. Desde este punto de vista, la problemática en torno a esta figura se plantea desde una doble perspectiva, ya que por un lado podría afectar al ciudadano, no sólo por el riesgo de ver vulnerado el reconocido constitucionalmente derecho a la presunción de inocencia<sup>1</sup>, sino por la falta de uniformidad de criterio en la doctrina, que no deja de manejar con cierta inseguridad sus propios argumentos, lo que termina provocando que no se haya logrado hasta hoy determinar fehacientemente que la citada presunción no colisione realmente con el derecho a la presunción de inocencia.

El estudio de ambas perspectivas me han impulsado a realizar este trabajo: la primera como ciudadana que quiere conocer sus derechos y obligaciones en una sociedad cada vez más intervenida y controlada por los poderes públicos (o más bien por las Administraciones Públicas); la segunda como alumna de último curso del Grado en Derecho de la Universidad de Jaén y, sobre todo, como futura operadora -y en consecuencia estudiosa- de nuestro sistema jurídico.

En este sentido, comenzaremos aclarando como premisa previa y básica que el «ius puniendi» de los poderes públicos en nuestro ordenamiento jurídico es concebido como aquel poder que ostentan las autoridades, no sólo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. En base a tal afirmación resulta incuestionable que la potestad sancionadora de la Administración Pública constituye una manifestación más del “ius puniendi estatal”, por lo que no tendría sentido alguno que al orden penal le resultasen aplicables las garantías previstas en el art. 24 de la CE mientras que por el contrario, dichos principios no le fuesen

---

<sup>1</sup> Así, debemos plantearnos cómo puede probar un determinado conductor que no incumplió la señal de STOP, en contra de la palabra del agente de la autoridad que afirma lo contrario. En algunas ocasiones, las menos, una cámara de vídeo puede haber grabado la maniobra, y quizás el conductor pudiera hacer uso de esta prueba en la instrucción del procedimiento sancionador. Sin embargo, la mayoría de las veces no habrá cámaras ni ningún otro medio de prueba que pueda acreditar la inocencia del nuestro diligente conductor.

aplicables al orden administrativo sancionador. Es por ello que reiterada jurisprudencia del TC, desde sus primeras sentencias, determinó que el procedimiento administrativo sancionador queda sometido, con ciertos matices, a los principios constitucionales que inspiran el Derecho penal. De este modo, nuestra CE supedita la potestad sancionadora de la Administración a cuantos principios y garantías sean necesarios para preservar los derechos de los ciudadanos.

Precisamente el Título IX de la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) regula el ejercicio de la “*potestad sancionadora*” de las administraciones públicas. Y es que, como acabamos de decir, en nuestro Ordenamiento Jurídico, junto con el Poder judicial, concretamente los jueces y tribunales del orden jurisdiccional penal, el Poder ejecutivo es también titular de “*ius puniendi*” del Estado, es decir de la potestad para “castigar” al ciudadano como reacción ante una conducta ilícita tipificada bien como “delito” o “falta” en el Código Penal<sup>2</sup>, bien como “infracción administrativa” en una norma con rango de Ley formal<sup>3</sup>. Así, la citada Ley dedica el Capítulo Primero del Título IX a los “*principios de la potestad sancionadora*”, donde claramente se aprecia la aplicación de las garantías constitucionales que rigen el orden penal, si bien moduladas conforme a las características del procedimiento sancionador. El Capítulo Segundo del Título IX establece los “*principios del procedimiento sancionador*”, de conformidad con el artículo 134 LRJPAC.

Y, como no podía ser de otra manera, entre los principios del procedimiento sancionador destaca, por su relevancia constitucional<sup>4</sup>, el derecho a la “*presunción de inocencia*” reconocido en el artículo 137.1 LRJPAC. Este precepto recoge una presunción *iuris tantum* sobre la inocencia del ciudadano contra el que se dirige el

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>3</sup> Así, establece el artículo 25.1 de la CE que “*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”. Debemos distinguir, no obstante, que si bien la jurisdicción penal puede imponer a los ciudadanos “*penas privativas de libertad*” como la de “*prisión*”, el propio artículo 25 CE dispone que “*la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad*” (apartado 3).

<sup>4</sup> Establece el artículo 24.2 CE que “*todos tienen derecho.... a la presunción de inocencia*”.

procedimiento sancionador, pudiéndose aplicar, en consecuencia, la máxima que afirma que *«todos somos inocentes hasta que se demuestre lo contrario»*<sup>5</sup>.

Siendo esto así, que cabe colegir que es al acusador a quien le corresponde demostrar la culpabilidad o *«la no existencia de responsabilidad administrativa»* de quien se encuentra incurso en un procedimiento sancionador. Es decir: la carga de la prueba de la culpabilidad recaerá sobre la Administración pública que inicia el procedimiento, en base, al menos, a una apariencia de conducta constitutiva de infracción administrativa.

Ahora bien: el propio artículo 137 LRJPAC establece dos supuestos en los que se produce una quiebra del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador. Son los siguientes:

En primer lugar, su apartado 2 establece:

*«Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien».*

Lo dispuesto en este apartado es la consecuencia lógica de los efectos de *«cosa juzgada»* que producen las sentencias judiciales firmes, estableciendo en este sentido la LEC<sup>6</sup> que *«las resoluciones firmes pasan en autoridad de cosa juzgada y el tribunal del proceso en que hayan recaído deberá estar en todo caso a lo dispuesto en ellas»* (art. 207.3 LEC) y que *«lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme vinculará al tribunal de un proceso posterior...»* (art. 207.3 LEC).

Y, ciertamente, si lo resuelto con fuerza de cosa juzgada mediante sentencia firme vincula a cualquier tribunal de justicia, en igual (o mayor) medida vinculará a la Administración pública que esté conociendo de los mismos hechos ya juzgados<sup>7</sup>, pues

---

<sup>5</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (París, 1948), establece en su artículo 11.1 que *“toda persona acusada de un delito el derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad”*.

<sup>6</sup> Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

<sup>7</sup> A modo de ejemplo: si una Sentencia penal firme declara como hecho probado que el encausado superó con su vehículo el límite máximo de velocidad, pero le absuelve de cualquier conducta reprochable desde el punto de vista penal, la administración pública que incoe un procedimiento sancionador contra este



no otra cosa deriva de los principios de prevalencia penal y de “erradicación de las dos verdades”, pues unos hechos no pueden, al mismo tiempo, existir y dejar de existir para el Estado.

Por su parte, el art. 137.3 LRJPAC dispone:

*«Los hechos constatados por funcionarios 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».*

Dicho sea en términos más coloquiales y a efectos prácticos: el anterior precepto viene a proclamar el distinto valor que el ordenamiento jurídico-administrativo otorga a “la palabra” de una autoridad pública, que se tiene por cierta y veraz, frente a la de un ciudadano de a pie, que carece de credibilidad suficiente como para desvirtuar la de la autoridad pública.

De tal manera que si el ciudadano a quien se le imputa la comisión de una infracción por unos hechos constatados por un funcionario dotado de autoridad pública no prueba que tales hechos son inciertos, prevalecerá la palabra de éste, y el ciudadano, sin duda, será sancionado<sup>8</sup>.

O, recordando el antes citado art. 137.1 LRJPAC, que reconoce *«la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario»*, podemos afirmar que la mera palabra de una autoridad pública puede, sin más, romper la presunción de inocencia que proclama el art. 25.1 CE, y hacer prueba plena de la culpabilidad -o de la existencia de responsabilidad administrativa- del ciudadano incurso en un procedimiento administrativo sancionador.

---

conductor por la comisión de una infracción en materia de tráfico y circulación de vehículos no tendrá que probar de nuevo este exceso de velocidad, puesto que ya ha quedado probado mediante sentencia firme, considerándose tal hecho como “cosa juzgada”.

<sup>8</sup> Otro ejemplo: si un agente de la autoridad denuncia a un conductor porque “le vio” incumplir una señal de STOP, y en base a esta denuncia se incoa un procedimiento sancionador, el conductor, para resultar inocente, deberá probar, en el seno del procedimiento administrativo, que “la palabra” del agente es incierta, es decir que en realidad no incumplió la señal de tráfico como afirmó el agente de la autoridad.

En lo que se refiere a la estructura del presente trabajo, ésta estará integrada por dos grandes epígrafes. El primero de ellos relativo a la presunción de inocencia, derecho reconocido por la CE en su art. 24 y que se encuentra muy relacionado con la presunción de certeza objeto de nuestro trabajo, por el que trataremos en primer lugar aportar una visión general del citado derecho y a continuación aclararemos de qué manera el procedimiento administrativo sancionador (donde rige la presunción de certeza) ha ido quedando sometido a las garantías constitucionales entre las que se encuentra la presunción de inocencia.

En cuanto al segundo epígrafe, analizaremos en profundidad la presunción de veracidad de los hechos constatados por autoridades públicas haciendo referencia por un lado a qué se refiere concretamente dicha presunción y de qué modo ha quedado regulada por nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y local. Consecuencia de la gran problemática que ha supuesto para la doctrina y jurisprudencia determinar la naturaleza jurídica de esta figura, tras la lectura de numerosas sentencias y monografías, expondremos las distintas teorías seguidas por diferentes autores, concluyendo con el carácter “*iuris tantum*” que ostenta esta supuesta presunción. Del mismo modo, estudiaremos los distintos requisitos formales y sustanciales que han de cumplir los documentos públicos dictados por agentes y funcionarios de la autoridad para que de ellos pueda predicarse la presunción de certeza así como la gran relevancia que se predica del incumplimiento de tales requisitos, profundizando Para ir concluyendo, y antes de las conclusiones finales, haremos referencia

En cuanto a la metodología empleada en la elaboración del TFG he seguido indicaciones tanto sobre cuestiones formales del TFG (abreviaturas, citas de normas y de obras doctrinales, notas a pie de página, etc.), como en cuanto al fondo de lo que debe ser un estudio jurídico: la elección del tema y su justificación en esta “*Introducción*”, la profundidad (a veces escasa) de determinados aspectos del estudio, la necesaria conexión o interrelación entre unas y otras partes del TFG o el tratamiento de la jurisprudencia y su sistematización, entre otras muchas cuestiones. Asimismo he recibido una importante información bibliográfica, tanto de monografías específicas sobre el objeto del estudio, como artículos doctrinales de revistas científicas e incluso Tesis Doctorales. Por supuesto, en la forma de presentación del TFG he seguido la

“Normativa de Trabajo de Fin de Grado de la Universidad de Jaén”<sup>9</sup> y la antes citada “Normativa del Trabajo de Fin de Grado en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas”. Destacar que en la elaboración de este TFG he intentado partir de una posición objetiva o neutral con el fin de no prejuzgar la constitucionalidad o no de la figura objeto de estudio, seleccionando para ello bibliografía y estudios de las distintas posturas de la doctrina científica, analizando las principales Sentencias dictadas al respecto por el TC, el TS, la AN y el TSJ<sup>10</sup>.

Identificación y reseña de las distintas normas, estatales y autonómicas, que regulan la “presunción de veracidad o certeza”, teniendo en cuenta, además, la multitud de normas sectoriales existentes hasta la promulgación de la LRJPAC en el año 1992.

### **3. EL DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA: CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO.**

El tenor literal del art. 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es bien conocido. Tan importante precepto reconoce “*a toda persona acusada de un delito el derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público donde se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa*”. En consecuencia, puede considerarse que ya desde el más alto escalón de la cúspide normativa universal relativa a los derechos humanos, el derecho a la presunción de inocencia es un presupuesto sobre el que habrá que construirse todo sistema judicial honesto y humano. Si continuamos desgranando el marco normativo que envuelve a este derecho, diferentes tratados internacionales lo consagran como una garantía que debe estar presente en toda fase del proceso penal; pudiendo citar en este sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>11</sup> En último lugar, el derecho a la

---

<sup>9</sup> Aprobada en Consejo de Gobierno en sesión extraordinaria de 4 de julio de 2012, modificada en Consejo de Gobierno en sesión ordinaria de 8 de abril de 2014.

<sup>10</sup> En la búsqueda y selección de la jurisprudencia he utilizado la base de datos “*Aranzadi*”.

<sup>11</sup> Art. 6.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada”. Así como del mismo modo queda plasmado en el art. 48.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Todo acusado se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada”.

presunción de inocencia es un derecho fundamental consagrado por la propia CE de 1978.

De acuerdo con JAIME VEGAS TORRES, este derecho presenta tres alcances:

- «1. Como concepto fundamental en torno al cual se construye todo un modelo de proceso penal, en el que se mira fundamentalmente a establecer garantías para el imputado frente a la actuación punitiva estatal.
2. Como postulado directamente referido al tratamiento del imputado durante el proceso penal, conforme al cual habría que partirse de la idea de que el inculcado es inocente y, por tanto, reducir al mínimo las medidas restrictivas de derechos en el tratamiento del imputado durante el proceso.
3. Como una regla directamente referida al juicio de hecho de la sentencia penal, con incidencia en el ámbito probatorio, conforme a la cual, la prueba completa de la culpabilidad debe ser suministrada por la acusación, imponiéndose la absolución del inculcado si la culpabilidad no queda lo suficientemente demostrada».

Podemos extraer por tanto una idea clara: la razón de ser de este derecho reside en crear una seguridad jurídica para el Estado asegurándole al acusado que no va a ser condenado mientras que no existan pruebas contundentes que demuestren la comisión de un delito (o de una falta administrativa, como veremos más adelante). De ahí que debamos coincidir con el criterio de MANZINI VIZENZO que considera que la presunción de inocencia no tiene otra significación que la calidad jurídica de no ser culpable penalmente, cualidad que es inherente a la persona. Su pérdida debe ser acreditada con elementos empíricos y argumentos racionales, por los órganos que ejercen la función represiva del Estado, cuando un individuo lesiona o pone en peligro los bienes jurídicos que la sociedad estima valiosos, dignos de protección por la potestad punitiva de aquel.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Manzini, V. (1951), *Tratado de Derecho Procesal Penal*, Volumen I, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, p. 180.

### **3.1. BREVE REFERENCIA A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL.**

Como es por todos sabido, el derecho a la presunción de inocencia es un derecho fundamental consagrado por la CE en su art. 24.2. Debemos partir de una idea fundamental, y es que el Estado español no cuenta con una costumbre constitucional a la hora de reconocer el derecho a la presunción de inocencia, puesto que, antes de la aprobación de la Constitución de 1978, la libertad de las partes en un proceso estaba protegida, frente a la actividad represiva del Estado a través de otros dos derechos: el derecho al acceso a los Tribunales y el derecho al proceso legal, unido a otras garantías procesales como el derecho al proceso público.

No obstante, en la actualidad, este derecho ha quedado recogido en el texto constitucional entre el conjunto de derechos fundamentales, no sin plantear numerosos problemas a la hora de definirlo y de delimitar qué protege con exactitud, y sobre todo, a la hora de relacionarlo con los demás derechos recogidos en el art. 24, apartados 1 y 2 de la CE<sup>13</sup>.

El derecho a la presunción de inocencia despliega su eficacia protectora en el momento en el que el Estado lleva a cabo una acción sancionatoria, ejerciendo el llamado “ius puniendi estatal”, del que únicamente él es titular cuando interviene protegiendo a la sociedad ante las conductas delictivas de otros ciudadanos.

Pero antes de abordar la aplicabilidad del derecho a la presunción de inocencia en el ámbito sancionador, es necesario abordar una cuestión previa, cual es qué se entiende por tal en un Estado democrático. En palabras de VÁZQUEZ SOTELO sancionar es «*aquella actividad, mediante la cual un Poder imputa una conducta ilegal a personas que le están sujetas, y como consecuencia les priva de un derecho o les impone una obligación*»<sup>14</sup>. En base a esta explicación, y tal y como considera gran parte de la doctrina, el marco propio y determinado del derecho a la presunción de inocencia

---

<sup>13</sup> Art. 24 CE: “1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”.

<sup>14</sup> Vázquez Sotelo, (1992), *La presunción de inocencia*, Editorial CGPJ, Madrid, p. 122.

lo compondría el Derecho penal, en tanto que dicho ámbito constituye la denominada “ultima ratio” defensiva del ordenamiento jurídico, el “ius puniendi estatal”<sup>15</sup>.

Ahora bien, multitud de autores han llegado a considerar dicho planteamiento insuficiente por no ajustarse a los cambios de los Estados modernos, puesto que en la actualidad la mayoría de ellos han trazado diferentes fórmulas tendentes a garantizar y defender los intereses de la sociedad ante conductas ilícitas. Es por ello, que el Derecho penal ha renunciado a ser el único medio para ejercer la acción de sancionar en el ámbito estatal, y de este modo, el procedimiento penal ha dejado de ser el entorno característico del derecho a la presunción de inocencia, ampliándose a todos los ámbitos en los que el Estado puede ejercer el poder sancionador<sup>16</sup>.

Es por ello que el derecho a la presunción de inocencia no sólo se aplica al ámbito sancionador penal del Estado, entendiéndose por tales sanciones aquellas que conllevan penas privativas de libertad, sino que debe entenderse aplicable también a aquellos supuestos en los que el Estado impone de manera coactiva el cumplimiento de una sanción de las establecidas por la ley. Ahora bien, la jurisprudencia del TC parecía inclinarse por una aplicación sin límite alguno del derecho a la presunción de inocencia a cualquier procedimiento o ámbito en el que se sancionase o se limitase coactivamente por el Estado cualquier derecho personal o patrimonial en base a un incumplimiento del ordenamiento. No obstante, la STC 6/1988 encontró solución a esta cuestión al establecer que el derecho a ser presumido inocente no puede “desnaturalizarse” concibiéndose aplicable a cualquier proceso, sea o no jurisdiccional, siempre que el fin último del procedimiento en el que se proyecte no sea el de permitir el ejercicio del “ius puniendi” del Estado. En definitiva, no podemos apreciar presunción de inocencia si no hay garantía jurisdiccional, y juicio justo<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Gimeno Sendra, (1997), “La aplicación procesal del nuevo código penal”, en Revista General de Derecho, nº 632, pp. 5225 y ss.

<sup>16</sup> Ovejero Puente, A.M., (2006), *Constitución y derecho a la presunción de inocencia*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 100 y ss.

<sup>17</sup> Ovejero Puente, A.M., *op. cit.*, p. 103.

### **3.2. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y SU RECONOCIMIENTO EN EL ARTÍCULO 137. 1 DE LA LEY 30/1992.**

Tal y como establece la doctrina<sup>18</sup> referenciada en el apartado anterior y tras la STC 18/1981<sup>19</sup>, podemos afirmar la extensión del derecho a la presunción de inocencia al ámbito contencioso administrativo, y más concretamente al Derecho administrativo sancionador. De este modo, la Administración tiene el deber de respetar el citado derecho fundamental en todo procedimiento de carácter sancionador en el que se vean limitados ciertos derechos, así como deberá respetar las garantías derivadas de dicho derecho. En suma, esta declaración contenida en el STC 18/1981<sup>20</sup> determinó que en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora debieran aplicarse sin excepción alguna los principios y derechos recogidos en el art. 24 CE, aplicables a todo procedimiento en el que se vea ejercido el “ius puniendi estatal”, entre los que cabe destacar, por su posible aplicación al procedimiento administrativo sancionador -ya que aunque se reconoce la traslación de todos los principios del art. 24, en la práctica, la totalidad de las garantías y principios no van a poder ser aplicados en el ámbito administrativo-. En este sentido, deben considerarse ínsitos en el derecho a la presunción de inocencia: el derecho a ser informado de la imputación, la publicidad del procedimiento, el derecho a un procedimiento con todas las garantías, el derecho a la prueba, el derecho a no declarar ni a autoincriminarse (lo que está siendo objeto de numerosas críticas y opiniones dispares) y por último, y sobre el que gira buena parte de este trabajo, el derecho a la presunción de inocencia.

---

<sup>18</sup> Así lo afirma Belda Pérez Pedrero, E., (1999), “Sobre el derecho a la presunción de inocencia”. Artículo publicado en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. III, Editorial Aranzadi, Pamplona, p.1 al establecer que si bien “*el proceso penal el campo de juego original y prioritario de la presunción de inocencia*”, también aparece “*en los procedimientos administrativos sancionadores, por la analogía material entre el «ius puniendi» del Estado y la capacidad sancionatoria de la Administración*”.

<sup>19</sup> Otras sentencias que reconocen también la extensión del derecho a la presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador son, por ejemplo: STC 13/1982, de 1 de abril; 36/1985, de 8 de marzo; 138/1990, de 17 de septiembre.

<sup>20</sup> La importancia de la STC 18/1981 se ha visto reflejada en otras muchas sentencias dictadas por el propio TC así como por el TS, de igual manera que podemos observar la tendencia fijada por el Alto Tribunal en declaraciones de Tribunales ordinarios. Como ejemplo de esta reiterada jurisprudencia del TC podemos citar la STC 52/1988, de 22 de febrero, en virtud de la cual el derecho fundamental a la presunción de inocencia «*no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que ha de referirse también a la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, relativa a la condición o conducta de las personas, de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos*»

En este mismo sentido se manifestó el TC en su STC 195/1997 (FJ4<sup>a</sup>) al establecer que “*la presunción de inocencia rige sin excepción en el ordenamiento sancionador*”. En Derecho Administrativo sancionador el derecho a la presunción de inocencia conlleva tres condiciones que han de ser respetadas por la Administración, resumidas por la STC 169/1998 (FJ2<sup>a</sup>):

- a) que la sanción esté fundada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada;
- b) que la carga de la prueba ha de ser practicada por la propia Administración, por ser el sujeto que acusa y porque nadie está obligado a probar su propia inocencia, y
- c) que cualquier carencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe interpretarse como un procedimiento absolutorio<sup>21</sup>.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que dicha traslación de las garantías consagradas por el art. 24.2 CE no puede hacerse de manera automática, sino que será necesario hacer cuantas matizaciones sean convenientes para que las mismas sean compatibles con la propia naturaleza del procedimiento administrativo<sup>22</sup>. No obstante, dichas matizaciones no aparecen definidas ni reguladas en ningún texto legal y ha quedado en manos de la labor jurisprudencial, con amplios márgenes, el definir estos “matices”. Así, el TC en numerosa jurisprudencia como la doctrina científica han contribuido notoriamente a perfilar el contenido de este derecho fundamental, adicionándole numerosas garantías bien propias del proceso penal (y por consiguiente no aplicables al ámbito administrativo sancionador) como podrían ser oralidad, inmediación y publicidad en la práctica de las pruebas, etc. así como otras garantías extraprocesales dirigidas al legislador, al juez y a quienes ostenten poder para adoptar medidas provisionales, como por ejemplo el establecer límites a la potestad legislativa, derecho a recibir la consideración y trato de no autor de una infracción, por lo que se deben reducir al mínimo las medidas restrictivas de sus derechos durante el procedimiento, etc., garantías que como podemos apreciar resultan totalmente

---

<sup>21</sup> Gallardo Castillo, M.J., (2010), *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Editorial TECNOS (GRUPO ANAYA), Madrid, pp. 671-674.

<sup>22</sup> Así lo ha admitido expresamente el TC desde su STC 18/1991 hasta día de hoy.



extensibles a la potestad sancionadora de la Administración<sup>23</sup>. En este sentido, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>24</sup> el referirse a los citados matices, declara que «éstos lo que permiten son adaptaciones funcionales y no derogaciones de carácter sustancial. De acuerdo con esto, dichas adaptaciones nunca podrán implicar la sustracción a los ciudadanos de un mínimo de garantías que son comunes a ambas manifestaciones punitivas: la pena y la administrativa».

Toda esta doctrina y jurisprudencia constitucional se ha visto reflejada en la propia LRJPAC que consagra, con carácter general, la expansión de la presunción de inocencia en su art. 137.1 cuando establece que «los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario».

#### **4. LA LLAMADA “PRESUNCIÓN” DE CERTEZA DE LOS DOCUMENTOS ELABORADOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS CON CONDICIÓN DE AUTORIDAD: DENUNCIAS, ACTAS DE INSPECCIÓN Y ATESTADOS POLICIALES.**

##### **4.1. CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO.**

Una vez aportadas unas nociones básicas y generales acerca del derecho a la presunción de inocencia, es el momento ahora de abordar cómo se termina proyectando y haciendo compatible con la denominada presunción de certeza o veracidad de la que gozan determinados documentos que hacen prueba en el procedimiento administrativo sancionador. ¿Los atestados policiales y las actas de la inspección gozan de virtualidad suficiente como para enervar la presunción de inocencia? ¿Resultan compatibles una y otra presunción? ¿Cómo se articulan? Como fácilmente se deducirá, la cuestión suscita suficiente interés como para merecer un detenido análisis, por su trascendencia jurídica y por su relevancia práctica, pues entronca con una de las cuestiones de mayor enjundia

---

<sup>23</sup> Caamaño, F., (2003), *La garantía constitucional de la inocencia*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 194 y ss.

<sup>24</sup> García de Enterría, E., “La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional”, en *REDA*, núm. 29, abril-junio de 1981, p.364.

en el Derecho, como es la prueba y su directo condicionamiento con el mencionado derecho constitucional para así lograr que la presunción de inocencia sea respetada. Es precisamente la búsqueda de un equilibrio entre ambos principios lo que lleva a legisladores, doctrina y jurisprudencia a formular un engranaje de criterios y límites a la hora de aplicar la eficacia probatoria de estos documentos a los que el ordenamiento jurídico otorga presunción de certeza.

Partimos de la base de que la denominada presunción de certeza ha sido, y sigue siendo, objeto de numerosas críticas por gran parte de la doctrina; críticas basadas fundamentalmente en dos cuestiones: en primer lugar, en el hecho de que la doctrina no logra concebir con claridad su verdadera naturaleza jurídica y en segunda lugar, debido a que juzgan apresuradamente que dicha presunción podría llegar a vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado por nuestra Constitución.

Tal y como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la potestad sancionadora de la Administración no es una potestad sancionadora más, sino que forma parte de la potestad punitiva del Estado<sup>25</sup>. En virtud de esta concepción de procedimiento administrativo sancionador, configurándolo como un procedimiento especial en el que la Administración Pública actúa ejercitando el denominado “ius puniendi” en el marco de la unidad sancionadora del Estado, el ciudadano va a poder ser sancionado siempre y cuando se respeten las garantías propias a todo procedimiento sancionador.

Es precisamente en este contexto donde adquiere relevancia la presunción de certeza. De acuerdo con la legalidad vigente, cuando hablamos de presunción de certeza o veracidad estamos haciendo referencia al suficiente valor probatorio para sancionar que le es concedido a los hechos constatados por la autoridad con el debido cumplimiento de una serie de requisitos. Estamos ante una técnica probatoria que tiene sus raíces en nuestro país en los comienzos del siglo XIX<sup>26</sup>, técnica que en un principio fue regulada de manera sectorial puesto que era la ley específica de cada disciplina

---

<sup>25</sup> García de Enterría, E., (1976), “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 399 y siguientes.

<sup>26</sup> Para llevar a cabo un estudio en profundidad de los orígenes de la presunción de veracidad en el Derecho Administrativo Sancionador, *vid.* Aguado I Cudolà, V., (1994), *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 29 a 38.

administrativa la encargada de establecer si la presunción de certeza iba a estar prevista dentro de su ámbito de regulación. Esta tendencia de reconocimiento sectorial se mantuvo durante un buen número de años hasta que en el año 1992, con la entrada en vigor de la LRJPAC, el legislador pasó a reconocer con carácter general esta presunción de certeza para todo el Derecho Administrativo Sancionador<sup>27</sup>. De este modo, dicha presunción es consagrada tanto en el art. 137.3 LRJPAC<sup>28</sup> como en numerosas normas de carácter sectorial, entre las que cabe citar a título de simple referencia el art. 53.2 del Texto articulado de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo, podemos encontrar otros preceptos que a la hora de aludir a esta técnica probatoria utilizan expresiones distintas como pueden ser “hacer fe” o “hacer prueba”, tales como el art. 77 del Texto articulado de Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto

---

<sup>27</sup> García Rubio, M.A., (1999), *La presunción de certeza de las actas de la inspección de trabajo y seguridad social*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 17 y 18.

<sup>28</sup> Art. 137 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Sancionador: «1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

2. Los hechos declarados probados por resoluciones penales judiciales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien.

3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce 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.

4. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades.

Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable».

<sup>29</sup> En este sentido, el art. 53.2 LISOS establece que: “*Los hechos constatados por los referidos funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de Empleo y Seguridad Social] que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados*”.

Legislativo 339/1990, de 2 de marzo<sup>30</sup> o el art. 144 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria<sup>31</sup>.

En relación con esta diversidad de denominaciones que podemos encontrar entre las distintas previsiones normativas españolas, debemos tener en cuenta la existencia de ciertos preceptos que, aludiendo a la presunción de certeza, no parecen reconocer a las afirmaciones contenidas en tales documentos fuerza legal probatoria. No obstante, a pesar de la indeterminación terminológica, estas previsiones normativas reconocen el carácter de prueba de cargo suficiente para vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia. Este sería el caso del art. 37 de la Ley orgánica 1/ 1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>32</sup>

Por último, podemos observar que otras muchas normas sectoriales se sirven de expresiones que no parecen, por la terminología empleada, aludir a la presunción de certeza, sino que hacen referencia al simple valor probatorio de tales documentos al ser empleados en el procedimiento administrativo sancionador. De este modo la simple cualidad de estos documentos para ser empleados como prueba, cualidad que les es atribuida en virtud de estos preceptos, debe también identificarse con la presunción de veracidad. Considero relevante tener en cuenta esta precisión puesto que esta expresión de “valor probatorio” es la empleada por el propio art. 137.3 de la LRJPAC, cuando establece que «los hechos constatados por funcionarios a los que se le reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes *tendrán valor probatorio*».

---

<sup>30</sup> El art. 77 LTSV dispone que: “*Las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado*”.

<sup>31</sup> Art. 144 LGT, en este sentido, establece que: “*1. Las actas extendidas por la inspección de los tributos tienen naturaleza de documentos públicos y hacen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario.*  
*2. Los hechos aceptados por los obligados tributarios en las actas de inspección se presumen ciertos y sólo podrán rectificarse mediante prueba de haber incurrido en error de hecho*”.

<sup>32</sup> Art. 37 LPSC: “*En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculcados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles*”.

En definitiva, podemos afirmar que este conjunto de preceptos configuran lo que doctrinalmente se viene denominando presunción de veracidad, presunción que reiterada jurisprudencia describe como una presunción *iuris tantum*<sup>33</sup>.

#### **4.2. LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA, ¿UNA AUTÉNTICA PRESUNCIÓN?**

Es lugar común en los estudios doctrinales<sup>34</sup> que se han ocupado de analizar el objeto de este estudio, el debate en torno a la oportunidad y corrección en la utilización del término, debiendo coincidirse con ellos –y no es por cuestión de mero prurito sino de utilizar correctamente los términos jurídicos- que esta presunción que se predica de determinados documentos elaborados por agentes de la autoridad –actas de inspección y atestados policiales- carece de las características y elementos que configuran y adornan las presunciones, entendidas éstas en su sentido procesal, puesto que, aunque como queda plasmado en las normas citadas más arriba, en ellas se está empleando el vocablo “presumir”, pero realmente no se trata de una auténtica presunción.

Como por todos es sabido, la vigente LEC distingue dichas presunciones de los llamados medios prueba, con los que en un primer momento pueden pensarse

---

<sup>33</sup> En el sentido de configurar la presunción de certeza como una presunción *iuris tantum*, la sentencia del TS de 4 de febrero de 1998, RJ 1998/1816, (entre otras), establece lo siguiente: “*La Jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye a las denuncias de los agentes de la Autoridad y dependientes administrativos un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad apreciada directamente por los mismos, todo ello salvo prueba en contrario; y en tal sentido la Sentencia de dicho Alto Tribunal de 5 marzo 1979 (RJ 1979\861) al razonar sobre la adopción de tal criterio afirma, que «si la denuncia es formulada por un Agente de la Autoridad especialmente encargado del Servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, incluso a sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa, ya que constituye garantía de una actuación administrativa eficaz»*”; y se añade: “*No obstante hay que matizar: a) la presunción de veracidad antes indicada ha de referirse a aquellos hechos apreciados o constatados materialmente por el funcionario interviniente como resultado de su propia y personal observación o comprobación (autenticidad material), no alcanzando a las deducciones, apreciaciones, consecuencias, hipótesis o juicio de valor que pueda realizar dicho funcionario, quedando desde luego excluidas de la presunción de autenticidad y veracidad del Acta las meras opiniones o convicciones subjetivas del agente. b) La expresión «salvo prueba en contrario» establecida legalmente excluye que el contenido del Acta constituya una prueba tasada cuyo contenido se imponga inexorablemente, ya que su consecuencia no es otra que la de invertir la carga de la prueba de los hechos que recoge el Acta que queda desplazada al administrado*”.

<sup>34</sup> González-Cuellar Serrano, N., (1992), *La prueba en el proceso administrativo (objeto, carga y valoración)*, Madrid, Editorial Colex, p. 65; DÍAZ RODRÍGUEZ, (2004), *Actas, informes y requerimientos de la inspección de trabajo*, Valladolid, Lex Nova, pp. 231 y 241; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ G., (2008), *El procedimiento administrativo sancionador*, I, 5ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, p. 403.

relacionadas y establece además dos grandes grupos de presunciones: las “presunciones legales” y las “presunciones judiciales”<sup>35</sup>. En virtud de las presunciones se tiene por cierto un hecho (hecho presunto) a partir de la prueba o fijación formal como cierto de otro hecho (el indicio o base), y ello sobre la base de un juicio de probabilidad, regularidad o normalidad, fruto de la experiencia, que hace que dándose el primer hecho se considere altamente probable que también se de el segundo. Cuando el enlace o la conexión entre el hecho base y el hecho presunto lo lleva a cabo el juez, sobre la base de tales juicios o máximas, estaríamos hablando de las ya citadas presunciones judiciales, mientras que si es la ley la que lo estipula se habla de presunciones legales<sup>36</sup>. Podemos extraer de estas ideas que la presunción que a nosotros nos atañe, presunción de veracidad o de certeza, no es una presunción legal así entendida, pues los artículos que hemos citado anteriormente no se fundamentan en una circunstancia a partir de cuya comprobación o fijación formal la ley exige tener por verdadero otro hecho diferente.

De acuerdo con la normativa sectorial referida más arriba, en numerosos casos al aludir a la presunción de certeza, no se está recogiendo una presunción legal así entendida, puesto que en la llamada presunción de veracidad no encontramos dos hechos diferentes, sino que únicamente apreciamos el hecho que el funcionario ha contemplado y que a continuación redacta en el documento que formaliza. De esta manera, los hechos relatados por el funcionario no van a necesitar de otro hecho que constate que lo presenciado por éste es cierto, sino que en la medida que se considera veraz la reseña que el funcionario hace, se admite que los hechos están probados, excepto que se acrediten otros medios de prueba que demuestren lo opuesto. Es por

---

<sup>35</sup> Art. 385 LEC. “*Presunciones legales.*- Las presunciones que la Ley establece dispensan de la prueba del hecho presunto a la parte a la que este hecho favorezca. Tales presunciones sólo serán admisibles cuando el hecho del indicio del que parte la presunción haya quedado establecida mediante admisión o prueba. 2. Cuando la ley establezca una presunción salvo prueba en contrario, ésta podrá dirigirse tanto a probar la inexistencia del hecho presunto como a demostrar que no existe, en el caso de que se trate, el enlace que ha de haber entre el caso que se presume y el hecho probado o admitido que fundamenta la presunción. 3. Las presunciones establecidas por la ley admitirán la prueba en contrario, salvo en los casos en que aquélla expresamente lo prohíba”.

Art. 386 LEC. “*Presunciones judiciales.* A partir de un hecho admitido o probado, el tribunal podrá presumir la certeza, a los efectos del proceso, de otro hecho, si entre el admitido o demostrado existe un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano. La sentencia en la que se aplique el párrafo anterior deberá incluir el razonamiento en virtud del cual el tribunal ha establecido la presunción. 2. Frente a la posible formulación de una presunción judicial, el litigante perjudicado por ella siempre podrá practicar la prueba en contrario a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior”.

<sup>36</sup> CANO CAMPOS, T., (2008), *Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, p. 28.

estos motivos por los que no puede afirmarse que estemos ante una verdadera presunción, y precisamente aquí reside la explicación de por qué diversos preceptos consagran la presunción de certeza a través de expresiones como “hacer fe” o “hacer prueba”, totalmente distintas a la expresión “tendrán presunción de certeza” o “gozarán de presunción de veracidad”, pero que del mismo modo vienen a decir lo mismo.

Descartada, por tanto, la calificación de presunción, resulta necesario continuar indagando sobre cuál es la auténtica naturaleza jurídica de este singular valor probatorio atribuido a las actas y denuncias dictadas por los agentes de la autoridad pública. En este sentido, la doctrina mayoritaria tampoco concibe la presunción de certeza como una *verdad interina o provisional*<sup>37</sup>, en contra de la opinión de algunos autores que, por basarse dicha verdad interina en un único hecho que no necesita de prueba para constatar su existencia, llegan a calificar a la presunción de certeza o veracidad como una verdad interina. En opinión de TOMÁS CANO CAMPOS, las diferencias entre una y otra figura resultan claras puesto que las verdades interinas producen sus efectos jurídicos sin necesidad de que la parte a quien benefician lleve a cabo prueba alguna, cosa que no ocurre en la presunción de certeza puesto que la Administración sí que tiene la obligación, en base a la presunción de inocencia, de probar todos los elementos que conforman el supuesto de hecho de la norma sancionadora que pretende aplicar. Del mismo modo, tampoco podemos calificar a la presunción de certeza como una *ficción jurídica*, que de acuerdo con R. VON IHERING «puede llamarse como ficción una mentira técnica consagrada por la necesidad» o en palabras de J. BENTHAM «se debe entender por ficción un hecho notoriamente falso sobre el cual se razona como si fuera verdadero». Para lograr comprender el alcance de estas ficciones, podemos citar el ejemplo clásico en el Derecho Administrativo: el silencio administrativo. Quienes conciben la presunción de veracidad como una ficción jurídica no tienen en cuenta que en la primera no se parte de la falsedad de la declaración realizada por el funcionario relativa a un hecho acaecido, sino más bien de lo contrario, ya que en la presunción de certeza dicha declaración, en base a la apreciación directa del hecho así como a la imparcialidad y especialización del agente en la materia en cuyo ámbito tiene lugar el

---

<sup>37</sup> El ejemplo más característico de verdad interina o provisional es la presunción de buena fe que consagra el art. 434 CC, en base a la cual la buena fe está presente sin necesidad de prueba, de tal manera que quien declare la no existencia de buena fe será el encargado de probarla.

Rosenberg L., (2002), *La carga de la prueba*, Editorial B de f, Montevideo, p. 244.

hecho, se va a presumir verdadera y por consiguiente es casi seguro que el funcionario dice la verdad.

Como vemos, las distintas normas mencionadas anteriormente no prevén ni una ficción legal ni una verdad interina ni como comencé exponiendo una presunción en el sentido procesal del término. Todo ello nos llevaría a pensar cuál es realmente la naturaleza jurídica de la presunción de inocencia; cuestión a la que, atendiendo a las normas de la teoría del Derecho, podemos encontrar solución. Debemos tener en cuenta que junto a las presunciones en sentido procesal encontramos también las llamadas presunciones legales o normas de presunción, presunciones que aluden a aquellas normas jurídicas que, por razones de orden público y para proteger ciertos valores, establecen legalmente la verdad de un hecho o de una situación que admite prueba en contrario, denominándose entonces relativas o “*iuris tantum*”, o no admite prueba alguna, en cuyo caso se habla de presunciones absolutas o “*iuris et de iure*”<sup>38</sup>. En esta noción de presunción quedarían englobadas presunciones que no pueden ser consideradas en el sentido procesal ya indicado, como serían por ejemplo, la presunción de inocencia, la presunción de paternidad consagrada en el art. 184 del CC o la presunción general de buena del art. 707 del mismo Código. En este concepto de presunciones legales es donde debemos incluir la presunción de certeza, y de esta configuración resulta en consecuencia la terminología empleada para hacer referencia a la misma, “presunción”. Como hemos visto anteriormente, estamos ante una presunción legal *iuris tantum* de que la afirmación dictada por un funcionario o agente de la Administración es cierta, lo que lleva a la auténtica esencia de dicha presunción legal: la de constituir una regla que establece la fuerza probatoria legal de determinados medios de prueba<sup>39</sup>.

En conclusión, el legislador lo que realiza en la normativa que reconoce la presunción de certeza es consagrar una regla de valoración en cuya base las declaraciones que los funcionarios plasman en las denuncias y actas sobre los hechos en los que se han visto presentes han de estimarse verdaderas, aceptando la prueba en contrario de quienes se puedan ver afectados por tales hechos.

---

<sup>38</sup> Cano Campos, T., (2008), *op. cit.*, p. 40.

<sup>39</sup> Polo Soriano, A., (1985), *La presunción de veracidad de los documentos de la inspección*, “Impuestos” T. II., núm. 10 (octubre), p. 54.



### **4.3. REQUISITOS DE LOS DOCUMENTOS PARA QUE GOCEN DE FUERZA LEGAL PROBATORIA**

Para que las afirmaciones contenidas en los documentos a los que estamos haciendo referencia alcancen valor probatorio y por consiguiente, se consideren veraces o ciertos los hechos en ellos relatados, es necesario el cumplimiento de una serie de requisitos. Ante esta cuestión, la doctrina estima necesario diferenciar entre lo que sería el acta (o denuncia, atestado, etc.) como documento público y el acta como acto administrativo<sup>40</sup> ya que, por un lado, deben entenderse aquellos requisitos que la ley impone a las actas de inspección y por otro lado entenderse la presunción de veracidad que éstas puedan tener. Si tenemos en cuenta el art. 3.1 CC cuando establece que *«las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas»*, podemos extraer una conclusión clara: el cumplimiento de los requisitos del acta incide sobre la validez de ésta, pero nada tiene que ver con la presunción de certeza. Así, si la Administración detecta que un acta ha sido formalizada sin cumplir los requisitos que la ley le impone, el pronunciamiento dictado al respecto incidiría en el ámbito de la ineficacia de los actos administrativos, debiendo analizar en primer lugar si al acta es válida o no, puesto que si de primeras se aprecia que dicho documento no es válido resultará irrelevante la incidencia que pueda tener la presunción de certeza sobre éste. En consecuencia, será en el momento en el que el acta sea considerada válida cuando operará la presunción de certeza, no ya como consecuencia de la validez de la misma, sino por el simple hecho de que ésta existe. En este sentido, el art. 137.3<sup>41</sup> LRJPAC pone de manifiesto lo establecido hasta el momento ya que como podemos observar el precepto alude a la necesaria formalización de los documentos públicos de acuerdo con los requisitos que la normativa reguladora de dicho documento público

---

<sup>40</sup> Pérez-Espinosa Sánchez, F., (1977), *Las infracciones laborales y la inspección de trabajo*, Editorial Montecorvo, Madrid, pp. 180 a 182.

<sup>41</sup> Según el citado art. «Los hechos constatados por funcionarios 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».

establezca, no porque de ello dependa la presunción de certeza, sino porque en caso contrario, el documento no será válido<sup>42</sup>.

Estamos ante requisitos que hasta el momento no han sido regulados en ninguna ley con carácter general, si no que será necesario acudir a la legislación sectorial para deducirlos en relación con cada tipo de documento dictado por la autoridad pública. En este sentido, se hace necesario destacar que la presunción de veracidad de las actas y documentos públicos ha de estar contenida en una norma con rango de ley, reserva de ley que se hace necesaria por la incidencia que tiene la presunción de certeza en el art. 24.2 CE o por el hecho de que vincula al propio Juez, entre otras razones.

Así, podemos clasificar estos requisitos en dos grupos: por un lado los requisitos subjetivos y por otro los requisitos formales o materiales del documento.

En primer lugar y desde un punto de vista subjetivo, resulta necesario que los hechos reflejados en el acta o documento hayan sido apreciados por un funcionario con el requisito adicional de que el mismo tenga la condición de autoridad o agente de la misma<sup>43</sup>. No obstante, en este punto la situación no es clara puesto que, siendo respetada por todos la exigencia de funcionario para la redacción de los hechos, la LRJPAC en su art. 137.3 acota el ámbito del que se predica el valor probatorio al establecer que este valor sólo se deriva de aquellos documentos practicados por funcionarios que gozan de la cualidad de autoridad, pero no de aquellos que únicamente tienen la condición de agentes de la misma<sup>44</sup>. M. REBOLLO OUIG, ha señalado en este sentido que *«en la actualidad, las leyes sectoriales o simples reglamentos deciden, sin que se sepa a ciencia cierta todas las consecuencias de una u otra clasificación ni los criterios seguidos para esa determinación, si los inspectores habrán de tener la condición de autoridad o agente de la autoridad»*<sup>45</sup>. Como vemos, el autor establece

---

<sup>42</sup> Díaz Rodríguez, J. M., (2004) “Actas, informes y requerimientos de la inspección de trabajo”, Universidad de la Laguna, Valladolid: Lex Nova.

<sup>43</sup> La STS de 25 de octubre de 1988 señala: *«una presunción de veracidad que tiene su fundamento en la objetividad de la actuación de un funcionario a quien legalmente esté encomendada la constatación de los hechos sancionados»*.

<sup>44</sup> Fernández Ramos, S., (2002), *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Editorial Comares, Peligros (Granada), p. 482.

<sup>45</sup> Rebollo Puig, M., (2004), *Inspección y régimen sancionador*, en B. Lozano Cutanda (coordinador), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Editorial Civitas, Madrid.

que los inspectores, con carácter general, han de tener la condición de funcionario, pero no aprecia de manera tan clara el hecho de que se cumpla el segundo requisito antes referido: que ostenten la cualidad de autoridad o agente de la autoridad.

Debemos tener en cuenta que viene siendo discutido el fundamento y el fin de aquellas disposiciones sectoriales<sup>46</sup> que reconocen como agente de la autoridad determinado personal no funcionario de concretos organismos públicos y por consiguiente establecen la presunción de veracidad respecto de aquellos documentos que este personal oficializa. En estos casos, la ausencia de status funcionarial hace difícil el poder deducir la fuerza probatoria legal de tales actas y denuncias, puesto que precisamente la neutralidad y objetividad de tales sujetos se basa en su condición de funcionario<sup>47</sup>. Asimismo, destacar el contenido del art. 9.2 del EBEP<sup>48</sup> de igual manera que debemos tener en cuenta el art. 92.2 de la LBRL<sup>49</sup> ya que como podemos apreciar, ambos preceptos establecen la necesaria condición de funcionario para todos aquellos sujetos que declaran unos hechos como ciertos tras su directa observación. No obstante, dichos funcionarios pueden verse ayudados en el ejercicio de sus funciones por ayudantes y técnicos o personal especializado, siempre y cuando estos últimos realicen actuaciones que no impliquen el ejercicio de autoridad. Podemos concretar en base a lo anterior el primer elemento subjetivo de aquellos documentos que gozan de presunción de certeza en el procedimiento administrativo sancionador: la necesidad de ser remitidas por un funcionario público imparcial.

Desde el punto de vista competencial, no basta con que el sujeto que redacta el acta o documento ostente la condición de funcionario, sino que será además necesario que éste último lleve a cabo labores de inspección o vigilancia en el sector para el que está habilitado, encontrándose en el ejercicio de tales funciones en el momento en el que

---

<sup>46</sup> Art. 86.5 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

<sup>47</sup> Fernández Ramos S., (2002), *op. cit.*, p. 481.

<sup>48</sup> Art. 9.2 Ley 7/2007 «2. En todo caso, el ejercicio de 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, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

<sup>49</sup> Art. 92.2 Ley 7/1985 «2. Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública, y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

presencia los hechos y los redacta en la denuncia. Como he indicado anteriormente, el autor de las denuncias ha de caracterizarse por la imparcialidad y por la especialización que ostenta en el ámbito en el que actúa, requisito necesario para que tales denuncias gocen de fuerza probatoria legal. Pues bien, es precisamente en el ámbito de sus competencias donde el funcionario va a gozar de tales cualidades, teniendo en cuenta que la actuación fuera de su ámbito territorial conllevaría la pérdida de esa fuerza probatoria legal que ostentaría la denuncia en su ámbito correspondiente. Ahora bien, tales documentos no van a recibir el tratamiento de simples denuncias formuladas por un particular, pues se erigen como un testimonio cualificado apreciado libremente por el instructor del procedimiento; cualificado en la medida en que son dictados por un órgano administrativo con intención de colaborar con otra Administración, aunque dicho personal no goce de la condición de agente de la autoridad<sup>50</sup>. Como resulta lógico, el funcionario no puede verse involucrado en los hechos que presencia y que redacta en la denuncia, pues de ser así perdería toda la imparcialidad que lo caracteriza y por consiguiente las aseveraciones sobre los hechos no disfrutarán de dicha presunción de certeza o veracidad. En este sentido, reiterada jurisprudencia ha indicado que la presunción de veracidad «se refiere exclusivamente al supuesto de quien, en su condición profesional viene obligado a denunciar los hechos y está desligado de los hechos y de sus participantes» pues es precisamente esta «situación de independencia material y subjetiva» la que configura el soporte de la norma ya que se considera que la estimación del oficial «está desprovista de todo prejuicio»<sup>51</sup>.

Desde el punto de vista formal, las declaraciones relativas a la existencia de los hechos deben ser formalizadas en documento público cumpliendo los correspondientes requisitos que la ley establezca, para lo que habrá que atender a la distinta normativa sectorial que consagra el carácter de prueba legal de tales documentos. Esta exigencia viene reforzada por el art. 1216 CC al señalar que los documentos públicos deberán ser autorizados «con las solemnidades requeridas por la Ley». Por poner un ejemplo<sup>52</sup>,

---

<sup>50</sup> Comentario a la STS de 14 de noviembre de 1991 [RJ 1991, 8872] realizado por Borrajo Iniesta, I. en su artículo *La colaboración interadministrativa en el Estado de las Autonomías para hacer cumplir las leyes: el ejercicio de facultades de denuncia y de prueba por una Administración relativamente incompetente en materia de pesca marítima*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 41, 1995.

<sup>51</sup> STS de 16 de julio de 1982 (RJ 1982, 5433).

<sup>52</sup> Como ejemplos complementarios, citar el art. 153 de la LGT relativo al contenido de aquellas actas que documenten el resultado de las actuaciones inspectoras o el art. 75.3 de la LTSV referido al contenido necesario de las denuncias de tráfico.

podemos citar el art. 52.2 de la LISOS así como el art. 14 del RPSL-98. De acuerdo con lo establecido en los citados artículos, las actas de infracción deberán contener las siguientes indicaciones: los datos que identifiquen al sujeto infractor, los actos constatados y métodos de investigación empleados, la infracción presuntamente perpetrada, el número de trabajadores de la empresa así como el número de trabajadores afectados por la infracción cometida, la propuesta de sanción, el órgano competente para resolver y plazo de alegaciones, la identidad y firma del funcionario actuante, y la fecha del acta.

Son de destacar los numerosos pronunciamientos jurisprudenciales en los que se ve establecida la necesidad de que el acta contenga la identidad del inspector o del agente de la autoridad así como la manifestación de su número de identificación y su firma<sup>53</sup> como elementos esenciales que confirman que el autor del acta o de la denuncia cumple los requisitos ya expuestos de competencia, imparcialidad y especialización en su ámbito, o si incurre en alguna causa de abstención o recusación. En este sentido debe tenerse en cuenta la STJS de Cantabria de 2 de marzo de 1999 (RJCA 1999, 691) que señala que el agente o funcionario debe identificarse claramente a través su nombre o número identificativo correspondiente a los efectos de poder ser eventualmente citado en el procedimiento administrativo o en el ulterior contencioso. La doctrina también ha destacado que la omisión de tal identificación «es un defecto de forma que puede impedir que el acto de la denuncia cumpla su fin, y devenga nulo. La causa es elemental: el documento en sí de la denuncia no vale nada; lo esencial es la declaración del agente, que en él aparece; pero, si el boletín carece de firma, nada hay que garantice que, efectivamente, es obra de quien aparece consignado como su autor. Cuestión distinta es que tales defectos sean subsanables, pero para ello será preciso que el funcionario comparezca en el procedimiento sancionador para ratificar la autoría de la denuncia»<sup>54</sup>. Ahora bien, el defecto podrá ser subsanado a los efectos de otorgarle al

---

<sup>53</sup> A modo de ejemplo, tomo la STS de 17 de noviembre de 1987 citada por la Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía Gloria Isabel Miranda Hernández en el Cuaderno de Inspección del Territorio núm. 0 de mayo de 2012. Dicha STS contempla un supuesto de denuncia por infracción de tráfico rodado en la que el Tribunal aprecia que no fue formulada por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil ni por Agentes encargados del servicio de vigilancia del Tráfico, ya que su identidad no se acredita en el documento original.

<sup>54</sup> Borrajo Iniesta, I., (1992), *Las actas de los agentes de tráfico. Un estudio sobre la investigación y la prueba por parte de las Administraciones públicas en el Derecho español*, p. 243.

documento de que se trate de validez como medio de prueba, pero en raras ocasiones dicha subsanación le devolverá la fuerza probatoria legal.

Debe hacerse por último referencia a la exigencia que determinadas normas imponen al autor del acta o denuncia de ratificarla en el seno del proceso administrativo sancionador en el caso de que la parte afectada niegue los hechos relatados en el documento con fuerza probatoria legal. Podemos citar en este sentido la sentencia del TC 341/1993 que en relación con el art. 37 de la LOPSC<sup>55</sup>, establece que «el expedientado no queda, en contra de lo que los recurrentes creen, compelido a probar su inocencia para evitar ser sancionado; bastará con que niegue los hechos para dar lugar a la ratificación de los agentes y ni siquiera en tal caso esas declaraciones policiales se impondrán necesariamente sobre la libre y racional valoración de la prueba -de toda la prueba practicada- que ha de llevar a cabo la autoridad administrativa». Ahora bien tener en cuenta que, a pesar de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, no toda la normativa opta por esta exigencia de ratificación de los hechos para que el documento ostente fuerza probatoria legal, como sería el caso del propio artículo 137.3 de la LAP.

En ese punto tampoco la doctrina es unánime, puesto que para algunos autores la ratificación es necesaria siempre que el supuesto autor rechace los hechos, puesto que dicho rechazo podría conllevar la prestación de un mayor interés por parte del juzgador acerca de las circunstancias relatadas por el funcionario. En cambio, otros se posicionan a favor de configurar la ratificación como facultativa para el instructor del procedimiento, que podrá optar por solicitar o no el testimonio del autor de la denuncia, clarificando las dudas del inculpado y aquellas cuestiones en las que se hayan planteado divergencias, «al menos cuando se pretenda imponer una sanción muy perjudicial»<sup>56</sup>. Podemos advertir un doble fundamento de esta disparidad doctrinal: por un lado en el hecho de que si se partiese de la necesidad de ratificación siempre que se recurre por la parte afectada exigiendo, además, la asistencia como testigo del funcionario se estarían trasladando al procedimiento administrativo sancionador exigencias propias del proceso penal. En segundo lugar, algunos autores advierten que si para la ratificación se

---

<sup>55</sup> Art. 37 LOPSC: «en los procedimientos sancionadores [...] las informaciones adoptadas por los agentes de la autoridad que hubiesen presenciado los hechos, *previa ratificación* en el caso de haber sido negados por los inculpados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda».

<sup>56</sup> Alarcón Sotomayor, L., (2007), *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 441-443.

requiriera en todo caso la asistencia del autor del acta o denuncia ante el instructor del procedimiento, muchos agentes tendrían que trasladarse al lugar donde resida la sede del órgano en el que se esté instruyendo el proceso para declarar, lo que supondría una merma en el funcionamiento eficiente de la Administración y no conllevaría realmente ninguna ventaja para el particular<sup>57</sup>.

#### **4.4. LA TRASCENDENCIA INVALIDATORIA DE LOS DOCUMENTOS OFICIALES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANTIVOS.**

Resulta oportuno por su relevancia analizar tales requisitos desde el punto de vista de su incumplimiento ya que éste puede acarrear distintas consecuencias jurídicas en función de la entidad que ostente. Así, en unos casos el quebrantamiento de alguno de estos requisitos podrá suponer que los documentos expedidos por funcionarios públicos revestidos de autoridad hagan perder su fuerza probatoria legal; en cambio en otros supuestos el defecto de forma sólo supondría una irregularidad que no invalida el documento (podría decirse que suponen defectos subsanables en el procedimiento). Conviene señalar que nos estamos refiriendo a requisitos formales exigidos a determinados actos administrativos cuyo cumplimiento (de algunos, no de todos) conlleva la veracidad de tales documentos en virtud de la presunción de certeza. De este modo, si la denuncia que contiene los hechos no respeta estos requisitos, la fuerza probatoria legal quedará desvirtuada al mismo tiempo que, como acto administrativo que es, incurrirá en un supuesto de nulidad, anulabilidad o irregularidad no invalidante<sup>58</sup>.

A modo de ejemplo y para una mejor comprensión de los contenidos analizados en este epígrafe haremos referencia al incumplimiento de los requisitos de las actas de inspección de trabajo<sup>59</sup>, como «*expresiones de un acto administrativo que deben*

---

<sup>57</sup> Cano Campos, T., *op. cit.*, p. 133.

<sup>58</sup> Cano Campos, T., (2008), *op. cit.*, pp. 124 a 130.

<sup>59</sup> Podría hablarse del incumplimiento de los requisitos de las actas de inspección tributaria, de las denuncias efectuadas por agentes de la autoridad, atestados policiales; en definitiva, de cualquier documento público al que la ley le atribuya presunción de veracidad, siempre que cumpla los requisitos legales correspondientes.

*cumplir una serie de requisitos que condicionan la validez del acta»<sup>60</sup>. La omisión de alguno de estos requisitos debe ser observada teniendo en cuenta su alcance sobre la doble vertiente de las actas: su naturaleza de acto administrativo y su carácter de documento dotado de presunción de certeza.*

En lo concerniente a su faceta de acto administrativo, se admite sin discusión alguna el sometimiento de las actas de inspección al régimen general que la LRJPAC consagra en materia de vicios formales. En este sentido, y como regla general, en materia de ineficacia del acto administrativo, rige el art. 63.1 LRJPAC cuando establece que «son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder». Del mismo modo, rigen para las actas de inspección aquellas circunstancias que, de acuerdo con el art. 62.1 LRJPAC, dan lugar a la nulidad de pleno derecho. Por citar un ejemplo, el art. 62.1.a, establece que serán nulos de pleno derecho aquellos actos “que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”, de esta forma será nula aquella acta de inspección que vulnere por algún motivo el derecho de defensa del sujeto responsable frente al acta. Podemos hacer referencia a la causa determinante también de nulidad de pleno derecho consistente en la inobservancia total y absoluta de procedimiento administrativo, en la cual también podrá integrarse.

En lo referente a la anulabilidad del acto, el art. 63.2 LRJPAC señala que los defectos de forma sólo podrán dar lugar a la anulabilidad del acto bien cuando éste no cuente con los requisitos formales esenciales para lograr su fin o bien cuando dicho defecto produzca la indefensión de los interesados. Consecuentemente, será válido todo acto que no incurra en alguna de estas dos circunstancias, teniendo en cuenta que la omisión de cualquiera de los requisitos formales impuestos por la legislación correspondiente<sup>61</sup> (siempre que dicha ausencia no impida el logro del fin propio del acta

---

<sup>60</sup> Romero Pi, J., (1989), “Una aproximación conceptual a las actas de inspección tributaria”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 204, p. 1496.



o bien mientras no produzca la indefensión del interesado) no será motivo suficiente para desvirtuar la validez de las actas de inspección<sup>62</sup>.

Ahora bien, que el acta pueda llegar a ser válida como acto administrativo a pesar de la omisión de determinados requisitos formales no quiere decir que en todo caso vaya a desplegar eficacia legal probatoria en virtud de la presunción de certeza, puesto que la normativa reguladora de las actas supedita el atributo de dicha presunción al cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. En este sentido podemos citar la D.A. 4ª de la LIT-97 cuando establece que para que las actas de infracción o de liquidación gocen de presunción de veracidad será necesaria su formalización «observando los requisitos legales pertinentes».

En base a esta afirmación y en virtud del tenor literal de los preceptos referenciados, en un primer momento podría pensarse que la presunción de certeza nace únicamente cuando las actas inspectoras cumplan los requisitos formales exigidos por la ley. No obstante, esta previsión inicial requiere de determinadas matizaciones.

Es cierto que inicialmente la jurisprudencia defendía esta interpretación, al rechazar de forma automática la atribución de fuerza legal probatoria a aquellas actas que presentaban algún tipo de irregularidad formal<sup>63</sup>. En cambio, la doctrina ha criticado duramente dicho planteamiento, considerándolo erróneo al no distinguir la doble caracterización jurídica del acta como acto administrativo que cumple determinados cometidos en el procedimiento administrativo y como documento público al que se le atribuye eficacia legal probatoria<sup>64</sup>.

A partir de esta distinción, la doctrina alega que, si consideramos al acta de inspección como un documento público que hace prueba de su contenido fáctico, será necesario que hayan sido dictadas por un funcionario público en el ejercicio de sus competencias y que además en ella se expresen todos aquellos datos esenciales para que cumplan su fin básico: el dejar constancia de unos determinados hechos y en

---

<sup>62</sup> A mayor abundamiento, puede consultarse Gallardo Castillo, M.J., “Los vicios del procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial”, publicado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 171, septiembre/diciembre de 2006, pp. 217 a 247.

<sup>63</sup> Así lo expresa Pérez-Espinosa Sánchez, F., (1977), *op. cit.*, pp. 187-188.

<sup>64</sup> Podemos citar como autores que comparten la argumentación referida a Pérez-Espinosa Sánchez, F., *op. cit.*, pp.187 a 192; Vázquez Mateo, F., (1992), “La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y de los Controladores Laborales”, en AL, núm. 14, p. 264.

consecuencia gozar de presunción de certeza. En base a esta previsión, la eficacia probatoria del acta no quedará subordinada al cumplimiento absoluto de todas las exigencias legales requeridas puesto que algunos de estos requisitos (como por ejemplo la disposición infringida o la propuesta de sanción) no son necesarios para cumplir con el fin del acta de concretar los hechos presenciados por el agente de la autoridad.

Podemos concluir señalando que aquella tendencia jurisprudencial inicial mencionada anteriormente se ha ido modelando hasta defender que la ausencia de alguno de los requisitos formales únicamente conllevará la nulidad de las actas y la consecuente privación de su presunción de certeza en aquellos casos en que o bien se imposibilita que el acta cumpla su propósito o bien se provoque la indefensión del administrado<sup>65</sup>. Así, actualmente esta tendencia es la perseguida con carácter prácticamente general (salvo raras excepciones<sup>66</sup>) por nuestros tribunales, quienes como ya hemos indicado han venido reformulando su postura inicial<sup>67</sup>.

#### **4.5. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTAS DE INSPECCIÓN.**

Es de destacar que en el ordenamiento jurídico español se viene empleando con asiduidad la figura del acta; acta que extendida y formalizada por determinadas personas viene a responder a variadas finalidades. A pesar de ser múltiples los propósitos que se pueden perseguir a la hora de dictar un acta, el fin primordial por el que se extiende este

---

<sup>65</sup> En contra de esta tendencia jurisprudencial y doctrinal, algunos autores continúan defendiendo el aferrarse a la literalidad de la normativa reguladora de dichos documentos públicos y en consecuencia, que las actas se extiendan con todos los requisitos legales, *vid.* Lluís y Navas, J., (1994), “Los principios común es del sistema sancionador administrativo y las reglas específicas del sistema laboral”, en AL núm. 43, pp. 685 a 686. En palabras del citado autor, «para la pérdida de privilegio probatorio bastan las irregularidades procedimentales, aun cuando no origen indefensión. En tal caso, el acta no detiene ni anula el procedimiento, pero la Administración ha de practicar pruebas».

<sup>66</sup> Tomada del manual de García Rubio, M. A., *op. cit.*, p. 31 destacar en este sentido la significativa STS, S. 5ª, de 5 de diciembre de 1987 (Ar. 9383) en la que, ignorado por completo la tendencia seguida actualmente, se declara que «si bien es cierto que todos esos requisitos no aparecen cumplidos en las actas, [...] los datos que pueden faltar son perfectamente conocidos por la empresa actora..., por lo que procede entender... a tenor del principio inspirador de la Ley de Procedimiento Administrativo en materia de vicios formales –art. 48 [actual art. 63.2 LRJPAC]- que las omisiones cometidas en las actas no han producido la indefensión a la empresa afectada ni, como consecuencia determinan la anulabilidad de las resoluciones dictadas con base en ellas, sin perjuicio de que [...] los defectos de que adolecen..., si no llegan a tener eficacia anulatoria sí son suficientes para privarlos de la presunción de validez [en realidad de certeza] establecida en su favor por el [hoy derogado] art. 38 del Decreto 1860/1975».

<sup>67</sup> Así, podemos citar la STS, S. 4ª, de 18 de noviembre de 1967 (Ar. 4746), la STS, S. 4ª, de 12 de febrero de 1969 (Ar. 626), STS, S. 4ª, de 11 de mayo de 1976 (Ar. 4648).

tipo de documento público no es otro que el de plasmar por escrito todos aquellos aspectos relativos a un hecho del que ha sido testigo una determinada persona (que será la misma que la que formalice el acta), teniendo en cuenta que la plasmación en dicha acta encuentra su fundamento en todas aquellas consecuencias jurídicas que este hecho pueda acarrear en caso de que realmente se haya producido y en caso de que se haya desarrollado de la manera descrita por la persona que la extiende. Ahora bien, conviene resaltar que, a pesar de que las consecuencias jurídicas derivadas de los acontecimientos ocurridos constituyen el fundamento de la mayor parte de las actas contempladas en nuestro ordenamiento jurídico, en otras ocasiones dichos documentos no se extienden para poder extraer consecuencias o no de ellos, sino por la pura necesidad de que se acredite que los mismos han tenido lugar. Así por ejemplo, para comprender mejor la figura del acta, podemos citar al Notario que debe extender actas ante determinadas situaciones, en el caso de los órganos colegiados, al celebrar una reunión, el secretario tiene el deber de levantar un acta en la que refleje todo lo sucedido a lo largo de la misma, los inspectores ya sean de trabajo, de hacienda, de sanidad, de urbanismo, etc., cuentan entre sus obligaciones la de, bajo determinadas circunstancias, extender un acta, etc.

Una vez realizada esta pequeña aproximación a las actas como documentos que ostentan una gran relevancia en la actualidad por su presencia en variados ámbitos del ordenamiento jurídico, en base a nuestro estudio, considero relevante analizar con mayor profundidad aquellas actas dictadas por los cuerpos de funcionarios que se dedican a labores inspectoras –puesto que hoy en día, tanto la Administración General del Estado como las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas cuentan con numerosos cuerpos de inspectores, cuyo oficio no es otro que el de asegurarse que se está actuando conforme a lo regulado en las normas jurídicas que regulan un determinado ámbito y que, además, (siendo éste el aspecto que más nos interesa a los efectos de este trabajo) cumplen una importante labor al colaborar con la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora de la que ésta es titular-. Estos agentes o inspectores tienen asignadas variadas funciones y facultades así como un amplio abanico de medidas que, en atención a las constataciones que hayan realizado, podrán adoptar. Ahora bien, a pesar de la variada gama de funciones que dichos agentes tienen atribuidas, es de destacar que en el momento que adviertan irregularidades que acarreen consecuencias jurídicas, estarán obligados a extender un

acta que contemple los hechos citados. Debemos tener en cuenta que las actas de inspección que en este punto nos conciernen en ningún caso se limitarán a plasmar unos hechos que carezcan de trascendencia jurídica, ya que es la propia ley la que impone al inspector la obligación de formalizar un acta cuando detecte comportamientos antijurídicos. Podríamos decir que estos cuerpos de funcionarios, instituidos en determinados ámbitos normativos del ordenamiento jurídico español, sirven al Estado con una finalidad clara: detectar todos aquellos incumplimientos normativos que puedan tener lugar y plasmar a continuación en el acta los hechos que constituyen la actuación antijurídica, ya que en virtud de dicha acta el Estado podrá castigar al sujeto autor de los hechos presenciados por el inspector y reflejados en el documento al que estamos haciendo referencia, reparando de este modo las consecuencias derivadas de la correspondiente ilicitud.

Debemos tener en cuenta que en el procedimiento administrativo sancionador (al igual que en todos aquellos marcos normativos en los que existen obligaciones cuyo incumplimiento interesa ser controlado por el Estado) se suele emplear la técnica de la sanción a imponer al individuo que infringe las citadas obligaciones. De acuerdo con el catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Manuel Álvarez de la Rosa<sup>68</sup>, para que el Estado pueda asegurar el cumplimiento de determinadas obligaciones *«la ley, tras prohibir u ordenar, según ciertos comportamientos, tipifica como infracciones las acciones u omisiones realizadas por el sujeto que, respectivamente, estaba obligado a no actuar de cierta forma o a cumplir determinadas prescripciones, especificando, a continuación, las sanciones que se deberán imponer cuando esas infracciones se cometan»*. En principio, la actividad seguida por los inspectores al servicio del Estado podría considerarse “simple”, puesto que, en virtud de lo que acabamos de ver, únicamente deberán verificar si el sujeto inspeccionado, con su actuación u omisión, incurre o no en alguna de las infracciones contempladas en la normativa reguladora del procedimiento administrativo sancionador. Como hemos dicho anteriormente, nos estamos centrando únicamente en aquellas actas extendidas por el inspector en el momento que aprecia la comisión de hechos de los que se derivan consecuencias antijurídicas, pero considero relevante destacar que, si el agente no estima la comisión de una infracción de las citadas, la actividad inspectora quedará

---

<sup>68</sup> Tomado de la tesis dirigida por el citado catedrático, elaborada por Díaz Rodríguez J. M., *op. cit.*

satisfecha con la mera comprobación de la actuación lícita. En caso contrario, deberá formalizar la correspondiente acta de inspección con una doble finalidad, por un lado para que figuren las infracciones supuestamente cometidas y por otro, siendo el fin que más interesa a efectos de la presunción de certeza objeto de este estudio, para activar un procedimiento que podrá finalizar con la aplicación de la sanción que de la infracción se derive.

No obstante, esta simplicidad teórica se ve complicada en la práctica puesto que por un lado, los sujetos que llevan a cabo actuaciones u omisiones que suponen una infracción, concedores de la sanción que dicha infracción lleva aparejada, no cooperarán con los funcionarios inspectores a la hora de realizar sus labores de investigación de los hechos, por lo que éstos últimos ven dificultado el desarrollo de su trabajo, y por otro lado, debido a que el conjunto de derechos y garantías que protegen al sujeto en todo procedimiento sancionador impiden la imposición de la oportuna sanción sin que la Administración, a través de las medidas correspondientes, compruebe que los hechos relatados por el inspector en el acta son veraces y que constituyen por tanto una infracción de la que se derivan consecuencias antijurídicas.

Una vez asentado el marco general y aclarada la finalidad que persiguen las actas de inspección, terminaremos de analizar dicha figura desde el punto de vista de su naturaleza jurídica (que merece mención aparte de la naturaleza jurídica de la presunción de certeza). Las actas a los que estamos haciendo referencia detentan la condición de acto administrativo de iniciación de un procedimiento administrativo, puesto que a través de los mismos, la Administración Pública podrá incoar un procedimiento, al margen de los restantes efectos que puedan derivarse de tales documentos. Si tenemos en cuenta todos aquellos preceptos referidos a las actas de inspección, éstas podrían ser definidas como un acto jurídico documentado que es formalizado por un funcionario inspector dotado de competencias para ello, con la finalidad de dejar constancia expresa de la existencia de incumplimientos de las normas jurídicas y así dar lugar al arranque del correspondiente procedimiento administrativo a través del cual la Administración Pública intervendrá contra el sujeto responsable de dicho incumplimiento.

Por otro lado, las actas de inspección son documentos de carácter público<sup>69</sup>, carácter del que se derivan dos consecuencias esenciales para el ámbito administrativo sancionador al que estamos haciendo referencia puesto que, por un lado, dicho carácter entraña que la autenticidad o validez del acta esté sometida al estricto cumplimiento de los requisitos legales aludidos en epígrafes anteriores y por otro lado, el carácter de documento público hace que las actas de inspección gocen de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en ellas. Aunque precedentemente ya hayamos hecho alusión a los requisitos legales exigidos a los documentos para que gocen de dicha presunción de veracidad, considero relevante analizar este tema una vez afirmada la naturaleza pública de tales documentos, puesto que la cuestión de los documentos públicos guarda una íntima relación con la presunción de certeza (que es precisamente el objeto de nuestro estudio). La atribución a ciertos documentos del carácter de públicos constituye una técnica que ha venido utilizándose desde hace ya un buen número de años, no como un mero trámite procedimental o como una mera formalidad más de todo procedimiento –incluido el administrativo sancionador–, sino con el exacto objeto de que éstos hagan fe de los hechos en ellos contenidos. Si partimos de la idea de que la presunción de certeza constituye en determinados ámbitos el único modo posible de impedir la inacción o ineficacia de la actividad de la Administración Pública<sup>70</sup>, resulta lógico que en determinados ámbitos el ordenamiento jurídico recurra a la figura del documento público, puesto que, como acabamos, es un medio de asegurar la presunción de certeza respecto de lo plasmado en el documento (al margen de cualesquiera otras consecuencias que puedan derivarse del reconocimiento de un documento como público); presunción requerida en determinados ámbitos para evitar esa ineficacia del órgano administrativo.

---

<sup>69</sup> Tal y como define el diccionario de la Real Academia Española, un documento público es aquel que “*autorizado por funcionario para ello competente, acredita los hechos que refiere y su fecha*”.

<sup>70</sup> Ver Aguado I Cudolà, V., (1994), *op. cit.*, p. 24. El autor comienza esbozando las líneas generales que definen la presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador, haciendo referencia a los principales problemas probatorios que se derivan de la misma y que se encuentran vinculados a la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo ámbito “*debe destacarse lo que históricamente se viene denominando como presunción de certeza de ciertas actividades administrativas. Con esta expresión, en realidad, se quiere aludir al valor cualificado que se otorga a determinados documentos –donde se recogen las declaraciones de funcionarios públicos, en el ejercicio de sus competencias– dentro del procedimiento administrativo y posteriormente, si procede, ante los Tribunales de Justicia. Valor que se traduce en su consideración como medio de prueba –documento público– capaz de enervar la presunción de inocencia de la que gozan los administrados por mandato constitucional (art. 24.2 CE)*”.

Por último, y para aproximarnos en mayor medida a esta condición de documento público que ostentan todos aquellos documentos de los que se deriva presunción de certeza en el procedimiento administrativo sancionador, podemos hacer referencia a varios, de entre los muchos, preceptos del ordenamiento jurídico que aluden al carácter público de ciertos documentos. Así, en este sentido, el CC en su art. 1216 nos indica que *“son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades exigidas por la ley”*, y supletoriamente en el art. 1218 nos especifica que *“los documentos públicos hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste”*. Una idea similar nos sugiere la LEC cuando detalla en el art. 317, en este caso a efectos procesales, aquellos documentos que se estiman públicos, pudiendo apreciar en el apartado 5º del citado art. cómo considera públicos *“los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones”* que son precisamente los que en este epígrafe nos atañen. La misma LEC, en el art. 319, determina (aunque con ciertas matizaciones posteriores) que los documentos públicos *“harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella”*. Como vemos, este conjunto de previsiones legales dotan a las actas de inspección, de igual modo que a los boletines de denuncia o a los atestados policiales, de carácter de público; carácter necesario para que de ellos se presuma fuerza legal probatoria suficiente como para darse por ciertos o veraces los acontecimientos relatados en los mismos, es decir, para que todas las actas de inspección gocen de presunción de certeza. Esta presunción de certeza resulta necesaria para que la Administración Pública pueda incoar un procedimiento administrativo en base a dicha acta de inspección, puesto que todo ello implicará que los acontecimientos constatados por el funcionario inspector, y posteriormente, relatados en el acta han tenido lugar tal y como en ésta quedan revelados. Ahora bien, una cuestión relevante a la que aún no hemos hecho mención y que reviste especial importancia respecto de estos documentos públicos es que, la presunción de certeza que caracteriza toda acta, únicamente podrá predicarse de los hechos constatados por el agente inspector a través de su labor comprobatoria y luego especificados en el documento, quedando excluidos de dicha presunción todo lo referente a valoraciones, ya sean jurídicas o no, suposiciones, estimaciones o deducciones, que aunque formen parte del acta,

realmente no describen los hechos tal y como realmente han sido presenciados por el funcionario inspector y en consecuencia, como realmente han tenido lugar.

#### **4.6. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y PRESUNCIÓN DE CERTEZA EN LA LEY 30/1992.**

Partimos de dos cuestiones esenciales analizadas ya a lo largo del presente estudio: por un lado, que las actas de inspección (repitiendo de nuevo que, aunque sólo hagamos mención a este tipo de documentos, el mismo carácter se predica de las denuncias de agentes de la autoridad, atestados policiales, etc.) son documentos públicos de los que se deriva la llamada presunción de certeza y por otro lado que, tras las preceptivas consideraciones, podemos afirmar la adaptabilidad del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador, derecho en virtud del cual, como ya hemos indicado, la Administración que impone una sanción estará obligada a probar que se ha cometido una infracción así como la identidad del infractor puesto que, mientras que no existan pruebas de su culpabilidad, el supuesto culpable será considerado inocente. Ahora bien, a pesar de la indiscutible trascendencia que este derecho ostenta en el ámbito administrativo sancionador, son muchos los problemas de constitucionalidad que surgen entorno a la presunción de certeza objeto de nuestro estudio. Y es que para cierta parte de la doctrina la denominada presunción de veracidad, en la medida que exonera de la prueba material de los hechos, podría llegar a ser inconstitucional al vulnerar las garantías consagradas en el art. 24 CE, garantías entre las que se encuentra el derecho a la presunción de inocencia.

No obstante, analizando las actas de inspección<sup>71</sup> como uno de los documentos que gozan de fuerza legal probatoria, podemos afirmar la total compatibilidad de la presunción de certeza que éstas tienen atribuida con la presunción de inocencia. Así, la STC 76/1990, de 26 de abril, es considerada como uno de los grandes pronunciamientos en los que ha quedado asentada la constitucionalidad de esta presunción, puesto que en

---

<sup>71</sup> Aunque la mayor parte de STS que he podido analizar así como la mayoría de monografías y manuales que he venido utilizando vienen referidos a las actas de inspección, debemos tener en cuenta que la presunción de certeza no se predica únicamente de estos documentos. En este sentido, podemos citar las denuncias de tráfico de agentes de la autoridad, atestados policiales, etc.



este sentido lo establece la propia STC respecto del art. 145.3 LGT<sup>72</sup>. Estamos hablando de actas donde se contienen las manifestaciones que un funcionario público relata acerca de unos hechos; manifestaciones que el legislador entiende totalmente veraces y descriptivas de la realidad. Esta determinación legislativa resulta compatible con el derecho a la presunción de inocencia y como consecuencia de la presunción de certeza atribuida a tales documentos públicos, las declaraciones del agente o autoridad hacen prueba suficiente para, en virtud de éstas, imponer una sanción administrativa cuando sea correspondiente. Ahora bien, las declaraciones inspectoras únicamente hacen prueba de su contenido y serán compatibles con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, cuando se cumplan los requisitos exigidos para ello (a los que ya hemos referencia en epígrafes anteriores). En este sentido, la presunción de certeza atribuida a las actas será acorde con las garantías exigidas por la CE cuando las declaraciones en ellas recogidas hayan sido dictadas por un funcionario público que preste sus servicios en interés general de la sociedad, teniendo además en cuenta que el legislador ha adoptado las medidas necesarias (como es el delito de falsedad recogido por nuestro CP en su art. 390) para asegurar la fiabilidad de éstas.

En este sentido, podemos tener en cuenta la STC 169/1998, de 21 de julio de 1998 (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1998), en cuyo FJ 2º expone que la traslación de los principios y garantías generales del art. 24 CE al procedimiento administrativo sancionador (y de entre ellos, en concreto, la presunción de inocencia) *«no excluyen el valor probatorio que las actas de infracción pueden tener; actas en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones, con la posibilidad de destruir la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Así se hizo constar en la ya citada STC 76/1990, y se repite en la STC 14/1997, que modulan el contenido del derecho del art. 24.2 C.E. Según esta jurisprudencia constitucional, las actas de inspección tienen un valor que va más allá de la denuncia y gozan de valor probatorio. Sin embargo, esto no quiere decir "que las actas gocen (...) de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas (...)*

---

<sup>72</sup> Art. 145.3 LGT. *«Las actas y diligencias extendidas por la Inspección de los Tributos tienen naturaleza de documentos públicos y hacen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario».*

*incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas" (SSTC 76/1990 y 14/1997)».*

Resulta necesario resaltar que la presunción de certeza de las actas no es una presunción de culpabilidad, sino que, en virtud de ésta, se presumen ciertos los hechos que el funcionario público plasma en el acta. De este modo, en base a las actas, denuncias o atestados policiales la Administración no tiene la obligación de imponer una determinada sanción, sino que deberá tener en cuenta que, los hechos contenidos en dichos documentos dictados por agentes de la autoridad, se consideran comprobados y en consecuencia realmente acaecidos, quedando en manos del órgano administrativo la decisión de imponer la sanción propuesta por el inspector en el caso de que lo considere conveniente<sup>73</sup>. Ahora bien, es cierto que existen casos en los que las declaraciones plasmadas en el acta evidencian la existencia de una infracción, como ocurre en el supuesto contemplado en el art. 6.1 LISOS («no exponer en lugar visible del centro de trabajo el calendario laboral vigente»), sin embargo en otras ocasiones, el testimonio del inspector es sólo el inicio de un proceso de investigación acerca de unos hechos, estaríamos ante una serie de cavilaciones respecto de las cuales la Administración competente tendrá que analizar con mayor detenimiento, con el fin de detectar si realmente en base a los hechos declarados por el agente se deriva la comisión de una infracción, sancionada por la previsión normativa correspondiente. Para reforzar este planteamiento, podemos citar la ya referida STC 76/1990, en la cual se subraya esta idea al indicar que “*el acta no es, pues, determinante por sí misma de ninguna sanción, pues con ella se pone sólo fin a la fase de instrucción del procedimiento de liquidación que da paso a la siguiente fase, la de liquidación en sentido estricto, y, en su caso, a la de iniciación del correspondiente expediente sancionador*”, teniendo en cuenta que lo que se está analizando en dicha sentencia es la presunción de certeza de las actas y diligencias de la Inspección de Tributos.

---

<sup>73</sup> Fernández Entralgo, J., (1986), “Presunción de inocencia, libre apreciación de la prueba y motivación de las sentencias”, *Revista General de Derecho*, núm. 505-506, p. 4285.

En palabras de Fernández Entralgo, J. “*la presunción de certeza no es una presunción de culpabilidad*”. Como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia, todo documento público que goce de dicha presunción constituye una prueba de cargo suficiente que exterioriza la Administración<sup>74</sup>, no siendo necesaria una comprobación material de los actos en razón a las peculiaridades de las que gozan las actas, lo que, como vemos, en nada perjudica al derecho a la presunción de inocencia. Ahora bien, a pesar de que los hechos no han de ser probados de nuevo por el órgano administrativo competente, lo que sí deberá de probarse es la culpabilidad, puesto que, a partir de esos hechos probados, la Administración será la encargada de verificar si realmente ha tenido lugar o no la infracción administrativa que se deriva de tales hechos, y en caso de haberse producido, deberá imponer la sanción administrativa correspondiente.

## 5. CONCLUSIONES

A partir del análisis de la doctrina científica, de la jurisprudencia y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, he llegado a las siguientes conclusiones:

**Primera.** El *ius puniendi* de los poderes públicos en nuestro Ordenamiento Jurídico encuentra uno de sus principales límites en el derecho a la “presunción de inocencia”, configurado en la CE como un derecho fundamental de los ciudadanos frente al poder judicial penal, pero también frente al poder ejecutivo en el ejercicio de su potestad sancionadora, como viene afirmando nuestro TC, fundamentalmente a partir de su Sentencia 18/1981, de 8 de junio, y como posteriormente ha recogido la ley, en concreto el art. 137.1 LRJPAC al regular los principios del procedimiento sancionador (Capítulo Segundo del Título IX LRJPAC).

---

<sup>74</sup> Así, en este sentido, hacer referencia a la STC 341/1993, en la cual, a propósito del contenido del art. 37 de la LOPSC, el TC declaró que dicho precepto “*no atribuye, desde luego, fehaciencia a las declaraciones suscritas por los agentes de la autoridad...que versen sobre «hechos» que los propios agentes «hubieren presenciado», pero sí es patente que da relevancia probatoria, en el procedimiento administrativo sancionador, a tal relato fáctico...Este reconocimiento de relevancia probatoria a lo aseverado, en debida forma, por los agentes sólo sería inconstitucional, sin embargo, en el caso de que la Ley otorgara a tales «informaciones» una fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el expedientado o frente a cualesquiera otros medios de prueba a que se impusiera sobre la apreciación racional que acerca de los hechos y de la culpabilidad del expedientado se hubiera formado la autoridad llamada a resolver el expediente. Si estableciera la Ley, en efecto, una tal presunción «iuris et de iure» en orden a la certeza de lo informado por los agentes el precepto sería inconstitucional, por contrario a la presunción de inocencia...*”.

El anterior precepto establece una presunción *iuris tantum* sobre la inocencia del ciudadano contra el que se dirige el procedimiento administrativo sancionador, pudiéndose afirmar, siguiendo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que “*todos somos inocentes hasta que se demuestre lo contrario*”.

Y, evidentemente, es al acusador a quien le corresponde demostrar la culpabilidad o «*la existencia de responsabilidad administrativa*» de quien se encuentra incurso en un procedimiento sancionador. Es decir: la carga de la prueba debe recaer sobre la administración pública que inicia un procedimiento sancionador contra quien presuntamente ha cometido una conducta tipificada como infracción administrativa.

**Segunda.** El mismo artículo 137 LRJPAC establece, en su apartado 3, el principio del procedimiento sancionador a cuyo estudio he dedicado el presente TFG, que atribuye “*valor probatorio*” a “*los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes*”.

No obstante este valor no es absoluto, no hace prueba plena de los hechos constatados por la autoridad pública, sino que, como expresa el mismo precepto, “*el administrado podrá aportar pruebas en su defensa*”, pruebas que, en su caso, pueden llegar a enervar el valor probatorio de los hechos constatados por los agentes de la autoridad en documentos públicos tales como denuncias, actas o atestados.

Así, parte de la doctrina y la jurisprudencia vienen reconociendo en esta previsión legal una presunción *iuris tantum* de certeza o veracidad de los hechos puestos de manifiesto por los agentes públicos. Sin embargo, otra parte de la doctrina discrepa de su naturaleza jurídica como presunción, pues la ley no establece las características y los elementos propios de las presunciones, entendidas éstas en su sentido procesal.

Desde mi punto de vista, el artículo 137.3 no hace sino identificar un elemento probatorio más en el elenco de los medios de prueba admitidos en nuestro derecho. Sería, en este caso, una prueba documental pública cuya relevancia radica en que ésta, en el caso de inexistencia de prueba en contra, basta por sí sola para justificar una resolución sancionadora o condenatoria.

Con independencia de cuál sea su naturaleza jurídica, el art. 137.3 LRJPAC recoge un principio general del procedimiento sancionador, de aplicación a todo ámbito en el que una administración pública ejerce su *ius puniendi*, si bien también se contempla en la diversa legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, al regular el ejercicio de la potestad sancionadora en materias específicas como infracciones en el “orden social”, en materia de “tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial”, “protección de la seguridad ciudadana” o en materia “tributaria”.

**Tercera.** Junto con la determinación de su naturaleza jurídica, la previsión del art. 137.3 LRJPAC ha planteado otra controversia en la doctrina, en la jurisprudencia y en los debates del TC: su posible inconstitucionalidad por vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

El TC ha zanjado esta controversia afirmando que se vulneraría el derecho a la presunción de inocencia si la ley otorgara certeza absoluta a las informaciones o declaraciones de cargo de los agentes de la autoridad, estableciendo en este caso una presunción *iuris et de iure* de culpabilidad, que incurriría, por tanto, en vicio de inconstitucionalidad. Para el Tribunal, este vicio de inconstitucionalidad se predicaría también de la ley que otorgara a tales manifestaciones una fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a cualquier otro medio de prueba, incluidas las alegaciones del expedientado. De este modo, para respetar el derecho a la presunción de inocencia, e incluso el derecho a la defensa, el órgano sancionador deberá ponderar el valor y la veracidad de todas las pruebas presentadas conforme a la sana crítica.

Sin embargo, el mismo Tribunal mantiene la constitucionalidad de las leyes vigentes en tanto que, como hemos expuesto, sólo reconocen en las informaciones de los agentes de la autoridad una prueba más dentro del elenco de medios de prueba admitidos en derecho, sin otorgarle un valor privilegiado frente a otros medios probatorios.

Se trata en este caso de una figura que se justifica en la salvaguarda de la seguridad jurídica y en el cumplimiento de la legalidad, sometida, además, a los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) y de pleno

sometimiento a la ley y al Derecho (artículo 103.1 CE) y, en todo caso, al control de los Tribunales de Justicia (artículo 106.3 CE)

**Cuarta.** Tras las investigaciones realizadas al respecto y a partir de mi propia experiencia, considero que el problema no radica en la ley, sino en la aplicación de la misma. Así, la problemática en torno al art. 137.3 LRJPAC se plantea desde una doble perspectiva: de un lado, de cara al estudioso del Derecho, en especial el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, cuestión ésta en la que he pretendido centrar mi TFG.

Pero desde un punto de vista práctico, en cuanto afecta a los intereses más perentorios y hasta cotidianos de los ciudadanos, resulta que éste, aun sabiéndose inocente de la infracción cuya comisión se le imputa, deberá probar en el procedimiento administrativo que los hechos declarados por la autoridad pública son inciertos, prueba que en numerosísimos casos resultará imposible, por su imposibilidad de obtenerla.

Y es que pese a la bienintencionada interpretación que de la Ley hace nuestro TC, el ciudadano percibe que el aparato sancionador administrativo otorga un valor superior a “la palabra” de una autoridad pública, que se tiene por cierta y veraz siempre que se cumplan ciertos requisitos formales, frente a la de un ciudadano de a pie, que por sí misma va a carecer, generalmente, de fuerza suficiente para desvirtuar la de la autoridad pública. Siendo así, si el ciudadano a quien se le imputa la comisión de una infracción por unos hechos constatados por un agente de la autoridad pública no prueba que tales hechos son inciertos, prevalecerá la palabra de éste, y el ciudadano, sin duda, será sancionado.

En otro términos: que pese al bienintencionado art. 137.1 LRJPAC, los hechos son tozudos y la práctica viene a dar la razón a quien considera y mantiene que la mera palabra de una autoridad pública puede, sin más, romper esta presunción y hacer prueba plena de la culpabilidad o de la existencia de responsabilidad del ciudadano, siempre que éste no pueda acreditar lo contrario a través de medios probatorios de gran convicción y carácter objetivo (documentos fehacientes, vídeos, etc.).

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguado I Cudolà, V., (1994), *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid: Civitas.
- Alarcón Sotomayor, L., (2007), *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Madrid: Civitas.
- Belda Pérez Pedrero, E., (1999), “Sobre el derecho a la presunción de inocencia”. Artículo publicado en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, vol. III*, Pamplona: Aranzadi.
- Borrajo Iniesta, I.:
  - > (1995), “La colaboración interadministrativa en el Estado de las Autonomías para hacer cumplir las leyes: el ejercicio de facultades de denuncia y de prueba por una Administración relativamente incompetente en materia de pesca marítima”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.41.
  - > (1992), “Las actas de los agentes de tráfico. Un estudio sobre la investigación y la prueba por parte de las Administraciones públicas en el Derecho español”.
- Caamaño, F., (2003), *La garantía constitucional de la inocencia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cano Campos, T., (2008), *Presunciones y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador*, Cizur Menor: Aranzadi.
- Díaz Rodríguez, J. M., (2004), “Actas, informes y requerimientos de la inspección de trabajo”, *Tesis doctoral en Universidad de la Laguna, Córdoba*, Valladolid: Lex Nova.
- Fernández Entralgo, J., (1986), “Presunción de inocencia, libre apreciación de la prueba y motivación de las sentencias”, *Revista General de Derecho*, núm. 505-506.
- Fernández Ramos, S., (2002), *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Peligros (Granada): Comares.
- Gallardo Castillo, M.J., (2010), *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: TECNOS (GRUPO ANAYA).
- Gallardo Castillo, M.J., “Los vicios del procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial”, publicado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 171, septiembre/diciembre de 2006.

- Garberí Llobregat J., y Buitrón Ramírez G., (2008), *El procedimiento administrativo sancionador*, I, 5ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch.
- García de Enterría, E., (1976), “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10.
- García Rubio, M.A., (1999), *La presunción de certeza de las actas de la inspección de trabajo y seguridad social*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gimero Sendra, (1997), “La aplicación procesal del nuevo código penal”, en *Revista General de Derecho*, nº 632.
- González-Cuellar Serrano, N., (1992), *La prueba en el proceso administrativo (objeto, carga y valoración)*, Madrid: Colex.
- Lluís y Navas, J., (1994), “Los principios comunes del sistema sancionador administrativo y las reglas específicas del sistema laboral”, en *Actualidad Laboral*, núm. 43.
- Manzini, V. (1951), *Tratado de Derecho Procesal Penal*, Volumen I, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- Ovejero Puente, A.M., (2006), *Constitución y derecho a la presunción de inocencia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez-Espinosa Sánchez, F., (1977), *Las infracciones laborales y la inspección de trabajo*, Madrid: Montecorvo.
- Polo Soriano, A., (1985), “La presunción de veracidad de los documentos de la inspección”, *Impuestos T. II*, núm. 10 (octubre).
- Rebollo Puig, M., (2004), *Inspección y régimen sancionador*, en B. Lozano Cutanda (coordinador), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Madrid: Civitas.
- Romero Pi, J., (1989), “Una aproximación conceptual a las actas de inspección tributaria”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 204.
- Rosenberg L., (2002), *La carga de la prueba*, Montevideo: B de f.
- Vázquez Mateo, F., (1992), “La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y de los Controladores Laborales”, en *Actualidad Laboral*, núm. 14.
- Vázquez Sotelo, (1992), *La presunción de inocencia*, Madrid: CGPJ.