

Principios del procedimiento sancionador

Francisco López Menudo¹

Sumario: I. GENERALIDADES. INVENTARIO DE LOS PRINCIPIOS, SUS EFECTOS Y CLASES DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES. II. LA GARANTÍA DE LA EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO. III. LA GARANTÍA DE LA SEPARACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN Y DE DECISIÓN. IV. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. A) *Actividad probatoria necesaria para desvirtuar la presunción de inocencia.* a) *Las pruebas indiciarias.* b) *Valor probatorio de las actas de inspección y otros actos.* B) *La carga probatoria que recae sobre el inculgado.* V. PROHIBICIÓN DE INDEFENSIÓN. A) *Derecho a la acusación.* B) *El derecho de defensa.* VI. Derecho a la no autoinculpación. Derecho a la asistencia letrada. BIBLIOGRAFÍA.

I. GENERALIDADES. INVENTARIO DE LOS PRINCIPIOS, SUS EFECTOS Y CLASES DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

El desarrollo científico que la potestad sancionadora de la Administración ha experimentado tras la Constitución de 1978 hace pequeño cualquier espacio donde se pretenda hacer una exposición de sus principios, aunque, como es el caso, sean sólo los del procedimiento sancionador y no los principios sustantivos. Mas si el espacio es el propio de un artículo de Revista el empeño se torna en un gran problema porque surge la imposibilidad meramente física de albergar en unas páginas lo que ya ha sido objeto de tratamiento en libros voluminosos y en un sinfín de estudios dedicados a profundizar en aspectos muy concretos de estos principios procedimentales. Así las cosas, es imposible superar no ya en extensión sino en profundidad lo que esa abrumadora doctrina ha venido aportando, señaladamente en obras tan completas como las de Nieto García, Sotomayor Alarcón, Rebollo Puig, Barrero Rodríguez, Aguado i Cudolà y un largo etcétera; como es imposible, e incluso estéril, hacer mera cita de una jurisprudencia de volumen ya gigantesco cuyas piezas principales han sido más que glosadas en extensos e intensos comentarios doctrinales, lo que haría hasta ridículo el empeño de limitarse a reflejar aquí esa inmensa labor en unos pies de páginas atiborrados de largas

¹ Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.

listas de fechas y referencias a secas. Por todo lo anterior hay que decir que el discurso viene obligado a ser tan general y conciso que ha de prescindir de un cuerpo de notas que de existir darían una pobre idea de los problemas concurrentes, muy superiores en número de los que podrían quedar citados, y de la enorme bibliografía existente sobre todos y cada uno de los puntos tratados en la exposición.

A todas estas razones, relacionadas con la magnitud de la materia, ha de sumarse otra que es la derivada del hecho de que cualquiera de estos principios no es más que la expresión quintaesenciada de una estructura jurídica compuesta de figuras y elementos técnicos muy numerosos y complejos que constituyen la encarnadura del principio (ejemplo paradigmático es el de la prueba), razón por la cual no es fácil establecer la mayoría de las veces cuales de esos elementos deben incluirse en la exposición del “principio” y cuales deben descartarse por formar parte “meramente” de su régimen jurídico, distinciones estas que, lógicamente no se plantean las obras que tratan monográficamente los temas de modo exhaustivo. En esa búsqueda del equilibrio entre lo que debe incluirse en la descripción de cada principio y lo que pueden marginarse se mueven las páginas que siguen.

Aunque la Constitución no alude directamente a principios de la potestad sancionadora de la Administración, haciéndolo únicamente respecto al “proceso” y a los “jueces y tribunales” de justicia, el TC extendió dichos principios, desde un primer momento –STC 28/1981 de 8 junio– al derecho sancionador “*en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución*”. Esto implica dos consecuencias; en primer lugar, significa que las garantías se encuentran reforzadas en este tipo de procedimiento por su carácter de derechos fundamentales ligados al art. 24 de la Constitución, con la posibilidad consiguiente de accionar en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional. De otra parte significa que no se trata de una aplicación inmediata y total al procedimiento sancionador de las garantías del art. 24 de la Constitución; es decir ni es admisible la traslación de todos los principios desde el derecho penal al sancionador ni los que se admiten operan en éste con la misma intensidad que tienen en el ámbito penal.

Esto último plantea la interrogante de cuántos y cuáles son esos principios extrapolables y las modulaciones que precise cada uno para su correcto encaje en el ámbito administrativo. En no pocas ocasiones la jurisprudencia ofrece listados de tales derechos; así las sentencias 272 y 316/2006 de 25 septiembre y 15 noviembre enumera los siguientes:

“el derecho a la defensa, [...]; el derecho a la asistencia letrada, trasladable al ámbito del procedimiento sancionador con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, [...]; el derecho a la presunción de inocencia, [...]; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa”.

160 ... y lo mismo hace la STS de 21 abril 2006, Ar. 899:

“según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [...], el derecho a no ser sancionado sin ser oído y a ejercer las facultades de alegación con contradicción en todas las fases del procedimiento, el derecho a un procedimiento público, el derecho a ser informado de la acusación, [...], el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, [...], y el derecho a la presunción de inocencia, que acoge el derecho a no ser sancionado sin prueba de cargo legítima y válida, que sustente la resolución sancionadora”.

Los propios listados ofrecidos por esas sentencias ponen de manifiesto que otras garantías del procedimiento administrativo sancionador no tienen el carácter de derechos fundamentales; así por ejemplo el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, que “no resulta aplicable al procedimiento disciplinario sancionador toda vez que la interpretación del termino proceso es estricta, centrándose únicamente en las actuaciones jurisdiccionales” (STS de 21 noviembre 2005.Ar. 319/2006); asimismo es inaplicable el derecho a un juez independiente e imparcial, pues como dijo la STC 76/90 de 26 de abril “la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos”.

Lo anterior debe tenerse en cuenta porque sólo serán nulos de pleno derecho por atentar contra el art. 62.1.a) de la LPAC y 24 CE los actos cuyos vicios, amén de producir indefensión, supongan violación de los auténticos principios del derecho sancionador y no de cualquier otra garantía de configuración legal. Los primeros podrán dar lugar al recurso de amparo en tanto que la revisión de los segundos habrá de residenciarse sólo en la jurisdicción contencioso administrativa.

Una cuestión importante que se plantea es la de si los vicios producidos en el seno del procedimiento sancionador que supongan violación del derecho de defensa consagrado en el art. 24 CE pueden ser o no subsanados en el ulterior proceso contencioso administrativo, como se ha venido admitiendo en general para los procedimientos comunes. El estado actual de la cuestión es que tales vicios no son subsanables *a posteriori* en vía judicial (sí en vía administrativa de recurso) desde la consideración de que los derechos fundamentales han de ser respetados desde un principio y que la Administración es la que impone las sanciones y no la jurisdicción que tiene por misión revisar la actuación administrativa. Así lo establecieron muy contundentemente las SSTC 59/2004 de 19 abril y 126/2005 de 23 mayo y han seguido en la misma línea sentencias importantes del Tribunal Supremo como las de 20 febrero 2006 (Ar. 1560), 20 junio 2006 (Ar. 3541), 16 julio 2008 (Ar. 3443), aunque sorpresivamente sigan apareciendo otras que sí admiten la subsanación en sede judicial (así, SSTS de 6 y 23 mayo, 14 julio, 2005 (Ar. 6751, 5179 y 6653, respectivamente); 21 mayo 2008 (Ar. 2851).

Por último, hay que señalar que los derechos fundamentales a los que aquí nos referiremos son aplicables con independencia del tipo de procedimiento que se tra-

mite. Hay muchas clases de procedimientos sancionadores. La propia LPAC excluye de su ámbito de aplicación los disciplinarios (ar. 127.3), los procedimientos sancionadores tributarios (Disp. Adic. Quinta LPAC) y los relativos a las infracciones del orden social (Disp. Adic. 7ª), exclusiones en cuya *ratio* no cabe adentrarse en esta ocasión. Por otra parte, el RPPS distingue entre el procedimiento general que el propio Reglamento regula y el “procedimiento simplificado” de su Capítulo V. Y lo que es más importante: el carácter esencialmente supletorio del RD 1398/1993 de 4 de agosto (RPPS) (art. 1º.1) unido a la conocida regla que inspira el reparto de competencias según la cual lo adjetivo sigue a lo sustantivo, como la sombra al cuerpo, ha producido el “big-bang” (González Navarro) en esta materia, una explosión que se manifiesta en un número incontable de procedimientos sancionadores autonómicos y locales, todo ello pese a que el RPPS como norma ocupa teóricamente la posición de un verdadero “elemento normativo desgajado” de la LPAC y, por tanto, podría haber asumido un papel más imperativo y aglutinante, en consonancia con la idea del *procedimiento común* respaldada por el art. 148.1.18ª CE. En cualquier caso y pese a la caótica heterogeneidad que las innumerables disposiciones procedimentales pueden ofrecer en sus contenidos, siempre habrán de respetarse estos principios fundamentales del procedimiento sancionador que están en la cúspide del sistema.

II. LA GARANTÍA DE LA EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO

Es de pura lógica situar esta garantía en el frontispicio mismo del conjunto de los principios procedimentales, ya que constituye el presupuesto *sine qua non* de un correcto ejercicio de la potestad sancionadora. Tan es así que la LPAC enuncia este principio de forma reiterada en un mismo artículo; así el 134 en su apartado 1 proclama que “*el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido*”, y el apartado 3 señala que “*en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento*”.

Aunque en la actualidad pueda parecer hasta ociosa la explicitación de este principio, y más aún su reiteración, ello tiene una explicación histórica bien conocida cual es la de proclamar de modo contundente la erradicación de las llamadas “sanciones de plano”, práctica no infrecuente en tiempos anteriores a la Constitución que fue descalificada tras la aparición de ésta, primero por el Tribunal Supremo en su celebrada Sentencia de 18 marzo 1980 (Ar. 2203) por la que anuló una sanción impuesta en aplicación de la Ley de Orden Público sin audiencia del sancionado, y luego por el Tribunal Constitucional tan pronto tuvo éste la ocasión de hacerlo. En efecto, así lo hizo en su Sentencia, no menos famosa, 18/1981 de 8 junio. Los preceptos citados no hacen sino situarse en línea con este elemental principio añadiéndole incluso algunas precisiones oportunas.

La primera de ellas es que las reglas procedimentales pueden ser establecidas tanto por leyes como por reglamentos, aclarando, por tanto, que no existe reserva de ley en esta vertiente adjetiva de la potestad sancionadora, si bien los reglamentos

que regulan los procedimientos tendrán que ajustarse, como es obvio, a los imperativos legales, señaladamente los establecidos en los preceptos de la LPAC relativos al procedimiento. Una segunda precisión se refiere a la necesidad de que para imponer una sanción, “*se haya tramitado*” el procedimiento de que se trate, es decir, que se haya sustanciado el asunto cumplidamente y no de modo parcial o aparente. Por último, debe entenderse que en el cumplimiento de los trámites no cabe seguir las reglas de un procedimiento sancionador cualquiera, sino precisamente las del procedimiento *ad hoc* que se halle establecido para el tipo de asunto de que se trate; o sea, solución análoga a la del vicio de nulidad procedimental del art. 62.1.c) LPAC (que por cierto no ha recogido lo que con mayor precisión decía la LPA de 1958 (art. 47.1.c: “Los dictados prescindiendo total y absolutamente el procedimiento establecido *para ello*”). En este sentido es de citar la STS 17 de julio 1958.

“No basta para cumplimentar las exigencias del principio de legalidad procedimental con la tramitación de un procedimiento cualquiera en base a criterios de pura oportunidad, sino que es preciso que ese procedimiento sea el pertinente en cada caso. Bien claramente consigna el artículo 134.1 de la LRJPAC la exigencia de que el procedimiento sea el ‘legal o reglamentariamente establecido’”.

III. LA GARANTÍA DE LA SEPARACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN Y DE DECISIÓN

Desde sus primeras Sentencias el TC apostó por la extensión de los principios del Derecho Penal en general y del proceso penal en particular al ámbito sancionador administrativo por cuanto ambos son manifestación del *ius puniendi* del Estado, lo que encuentra respaldo explícito en el art. 25 de la CE, al menos respecto a los principios esenciales que el propio precepto cita. Mas al propio tiempo, siempre ha advertido el Tribunal que la aplicación al derecho administrativo sancionador de esos principios inspiradores del orden penal lo ha de ser “con ciertos matices”, lo cual ha abierto la interrogante y con ella la inseguridad de cuales sean los principios del procedimiento afectados por tal desigualdad. Esta regla de la separación entre órgano instructor y decisor viene sirviendo como el ejemplo más representativo de la práctica imposibilidad de aplicar garantías de igual calado en ambos ámbitos.

Como es sabido, rige en el proceso penal la estricta separación entre los órganos judiciales que instruyen el sumario y los que han de resolver la causa, ello al servicio de la imparcialidad. Esta rígida separación de funciones y órganos es consustancial al llamado “principio acusatorio”, que impide al órgano judicial decisor proponer pruebas o corregir la acusación propuesta por el instructor, calificando los hechos de otro modo. Pues bien, la garantía que esto representa ha sido erigida a la categoría de un principio constitucional en lo que atañe a la Jurisdicción penal (SSTC. 145/1988; 11/1989; 152/1991; entre otras). Se trata, por tanto, de un derecho fundamental basado en el art. 24 CE defendible en vía de amparo.

En cuanto al ámbito administrativo, antes de la aparición de la LPAC sentó el TC la doctrina respecto. La STC 22/1990 de 15 febrero señalaba

“la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata: esta delicada operación no puede realizarse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. De este modo, en distintas ocasiones el Tribunal Constitucional ha sostenido que no puede pretenderse que el Instructor en un procedimiento administrativo sancionador, y menos aún el órgano llamado a resolver el expediente, goce de las mismas garantías que los órganos judiciales...”

... doctrina que asienta definitivamente la STC 76/1990 de 26 de abril, afirmando en su Fto. Jur. 8 que

“debe señalarse que tanto si se separan las funciones inspectoras de las liquidadoras como si se atribuyen ambas a un mismo órgano el contribuyente estará siempre ante una misma organización administrativa estructurada conforme a un principio de jerarquía, y esta circunstancia, a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos judiciales, impide una absoluta independencia “ad extra” de los órganos administrativos tributarios, cualquiera que sea el criterio de distribución de funciones entre los mismos. Por la naturaleza misma de los procedimientos administrativos, en ningún caso puede exigirse una separación entre inspección y resolución equivalente a la que respecto de los Jueces ha de darse en los procesos jurisdiccionales...”

En suma, esta imposibilidad de trasladar la garantía, por la propia naturaleza de las cosas, al ámbito de las sanciones, la priva de toda imperatividad constitucional y, por tanto, de su carácter de derecho fundamental, quedando a resultas de la voluntad del legislador ordinario. Así lo viene a resumir la STC 174/2005 al decir que la garantía de la separación no se extiende sin más al derecho administrativo sancionador; se trata de un principio de carácter legal, no de un derecho fundamental; por tanto, carece de relevancia constitucional.

Sobre este telón de fondo, el legislador de la LPAC optó con buen criterio por incorporar el principio de separación y lo hizo con acierto al sentar el principio en toda su pureza, sin matices ni las cautelas advertidas por la citada doctrina constitucional; en efecto, el artículo 134.2 LPAC dispone que “Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos”; o sea, la separación no es sólo entre fases del procedimiento sino también orgánica. Pero claro es que el principio en cuestión, ahora “administrativizado” por obra de la Ley, sigue contando con las dificultades de base para ser aplicado a plenitud en esta esfera administrativa, razón por la que la doctrina constitucional posterior a la LPAC no ha cambiado un ápice su postura originaria. Valga citar al respecto la STC 117/2002 de 20 de mayo, reiterando la advertencia de que la aplicación al derecho sancionador

de este “principio acusatorio” “ha de efectuarse teniendo en todo momento presentes las diferencias estructurales del procedimiento establecido para su ejercicio, que no conoce una diferenciación orgánica tajante entre acusación, instrucción y decisión, ni una nítida frontera entre un periodo de preparación o instrucción y otro de enjuiciamiento”.

En efecto, es evidente la quiebra que para el principio acusatorio supone la estructura jerarquizada de la Administración y la posibilidad de que el órgano superior, decisor del procedimiento, asuma ciertos papeles inquisitivos y correctores de la labor instructora, como resulta del art. 20.3 del RPPS: “... cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes...”; o las “actuaciones complementarias” que el órgano administrativo decisor puede mandar a realizar antes de dictar resolución (at. 20.1); todo ello aparte de las muchas fisuras que supone la relación jerárquica para la independencia del instructor, máxime si este ni siquiera es un verdadero órgano sino una unidad administrativa que hace sus veces, como prevé el art. 10.1 del citado Reglamento.

IV. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La presunción de inocencia es una garantía que obliga a quien acusa a demostrar la autoría y la culpabilidad del sujeto inculpado. A diferencia del principio de separación entre la fase instructora y la decisoria, la presunción de inocencia sí es aplicable en su plenitud en el campo de las sanciones, como el Tribunal Constitucional declaró tempranamente (STC 13/1982) y ha reiterado en numerosas ocasiones. De entre esta nutrida jurisprudencia es obligado destacar, por su explicitud, la STC 76/1990 que establece los tres pilares del principio: a) Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; b) que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; c) que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Esta doctrina constitucional, anterior a la aparición de la LPAC, queda plasmada en el artículo 137.1 de ésta: “Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”, precepto este no falto de críticas, por cierto, algunas excesivas a nuestro juicio.

Es preciso fijarse en el rotundo movimiento pendular descrito en este aspecto del procedimiento. De funcionar la garantía bajo mínimos antes de la Constitución e incluso con una presunción de signo contrario (con las correlativas dificultades, frecuentemente insalvables de demostrar la propia inocencia) se ha pasado al extremo

garantista, donde inversamente a lo que antes ocurría, los administrados se hacen fuertes y es la Administración la que pecha con las dificultades para obtener las pruebas de cargo necesarias para imponer sanción, dificultades también insalvables en muchos casos por mor de la descoordinación, la ineficacia del aparato administrativo y también por la propia naturaleza de muchas infracciones administrativas, poco o nada susceptibles de una prueba plena. Es de esta tensión, entre la plenitud a la que ha sido llevada la garantía y las dificultades que encuentra la Administración para actuar en esa altura, donde se inscriben los no pocos problemas que genera en la práctica este principio de presunción de inocencia.

Un ejemplo bien expresivo del alto lugar en el que ha quedado situado esta garantía lo brinda la STS de 6 junio 2008 (Ar. 5827), cuya lectura excusa de hacer más comentarios. Así, declara que el principio de presunción de inocencia

“comporta, entre otras exigencias, la de que la Administración pruebe y, por ende, motive, no sólo los hechos y las circunstancias que constituyen un criterio de graduación, sino también la culpabilidad que justifique la imposición de la sanción, ausencia de motivación específica de la culpabilidad que, en el concreto ámbito tributario, determinó que la STC 164/2005, de 20 de junio, [...] llegara a la conclusión de que la imposición de una sanción por la comisión de una infracción tributaria grave tipificada en el artículo 79.a) LGT vulneró el derecho de los recurrentes a la presunción de inocencia”.

Como antes se dijo, a partir de esta premisa hay que enjuiciar la validez de ciertas pruebas (indiciarias, ilícitas, actas de inspección...) y ponderar si determinadas situaciones conculcan o no la presunción de inocencia, cuestiones a las que se enfrentan los Tribunales con toda frecuencia. Así, por una parte se afirma que el hecho mismo de la incoación de un expediente sancionador no atenta *per se* a la presunción de inocencia, pues dicha incoación “no contiene ningún pronunciamiento referente a la culpabilidad del presunto responsable, ni es generador de indefensión en cuanto precisamente permite el ejercicio en su seno del derecho de defensa del interesado” (STSJ de Madrid 17 octubre 2006, Ar. 217/2007). Pero claro es que la potencia del principio de presunción de inocencia no permite pronunciamiento tan absoluto y es por ello que la STS 14 junio 2007 (Ar 5239) introduce los oportunos temperamentos:

“la virtualidad que debe darse a los derechos fundamentales, entre ellos el de presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución, impone no dar curso a denuncias genéricas, como también evitar investigaciones que, por estar derivadas de solicitudes carentes de un mínimo soporte indiciario, puedan llevar consigo actuaciones innecesarias y capaces de generar gratuitamente a terceras personas cualquier clase de molestias o una desconfianza social sobre el respeto que su dignidad merece”.

Del mismo modo, la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 29 mayo 2007 (Ar. 578), tras afirmar la posibilidad de que un funcionario pueda ser suspendido provisional-

mente en sus funciones sin que ello suponga en sí mismo vulneración de la presunción de inocencia, introduce seguidamente los siguientes requisitos compensadores: “la presunción de inocencia es compatible con la adopción de medidas cautelares siempre que se adopten por resolución fundada en Derecho que, cuando no es reglada, ha de basarse en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes, pues una medida desproporcionada e irrazonable no sería propiamente cautelar sino que tendría un carácter punitivo en cuanto al exceso”.

En fin, en estos difíciles equilibrios se desenvuelve el principio de presunción de inocencia, cuyos aspectos concretos más relevantes se expresan a continuación:

A) Actividad probatoria necesaria para desvirtuar la presunción de inocencia

De entrada, hay que distinguir entre la carga de *accionar* o recurrir, que recae siempre sobre el sancionado en razón a la presunción de validez de que están beneficiados los actos administrativos, incluso los sancionadores, y la carga de *probar*. La LPAC no establece reglas sobre el reparto de *onus probandi* por lo que hay que estar en principio a las reglas tradicionales; esto es, a quien acusa le corresponde probar los hechos constitutivos de la infracción y al inculpado incumbe la prueba de los hechos impositivos, extintivos o excluyentes; dicho en otras palabras, corresponde probar cada hecho a quien lo invoca en su beneficio. De entre la abundante jurisprudencia valga citar por su expresividad la STS de 10 de diciembre 2002, Ar. 2465:

“... es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad”.

Pero todo cuanto queda dicho ha de pasarse por el tamiz de la presunción de inocencia, principio poderoso que puede obligar a modular en algún caso la aplicación de esas reglas de partida. Pero en todo caso hay que partir de la base de que a la Administración corresponde levantar la carga de probar no sólo la autoría y demás elementos del tipo de la infracción administrativa, sino también la prueba de la culpabilidad, como exige la doctrina constitucional, dando así una vuelta más de tuerca a favor de la presunción de inocencia. Una nutrida Jurisprudencia avala lo anterior, de la que es buena muestra la STC 131/2003 de 30 junio:

“de entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado (la presunción de inocencia), resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de que... [incumbe] a la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a este pueda exigirse una *probatio diabolica* de los hechos negativos”.

De otro lado, corresponde al imputado probar los hechos impositivos o extintivos (inimputabilidad, prescripción, error invencible, fuerza mayor, etc.), con las maticaciones que más adelante veremos.

Tal es el reparto del *onus probandi* en estos procedimientos, siempre sujeto al principio de presunción de inocencia y, por tanto, incompatible con cualquier criterio de reparto que pudiera lesionar dicho principio. Así ocurre, a nuestro juicio, con el criterio de la “facilidad probatoria” plasmado en el artículo 217.6 de la LEC, regla que puede desplegar toda su bondad en otros campos del Derecho administrativo (por ejemplo en materia de responsabilidad patrimonial), pero que resulta incompatible, a nuestro parecer, con la posición jurídica de un sujeto –la del inculpado– que se halla blindada por el derecho fundamental a la presunción de inocencia y, por tanto, por el derecho a no aportar más pruebas que aquellas que le beneficien. Posición distinta ocupa la Administración, que podría ser obligada a soportar el criterio de la facilidad y disponibilidad en la probanza de los hechos, no sólo sin lesión de regla o principio jurídico alguno, sino en plena consonancia con ciertos principios que la Constitución establece, tales como los de eficacia y objetividad (art. 103 CE), a los que podrían sumarse los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3). En suma, que en el ámbito sancionador debe cerrarse la entrada al criterio del art. 217.6° LEC por extraño y distorsionante, aunque pueda en algún caso concreto mostrar todo el equilibrio y razonabilidad que sin duda lleva dentro. Ello sin perjuicio de que la Administración sí deba plegarse –en los supuestos que diremos– a dicho criterio, aunque no por aplicación de dicho precepto de la LEC, sino por la de los principios constitucionales antes referidos.

La presunción de inocencia protege al imputado *ab initio*, liberándole de la necesidad de actuar o defenderse, hasta que la Administración rompa esta situación mediante un cargo con entidad suficiente para ello. A falta de esta prueba de cargo, al inculpado le bastará con negar los hechos que se le puedan imputar de este irregular modo. Lo dice con toda claridad la STS 16 enero 2006, Ar. 866; la presunción de inocencia:

“es un derecho reaccional que autoriza a quien lo invoca a permanecer pasivo o inactivo, mientras que la carga probatoria incumbe siempre a quien promueve la sanción; pero una vez demostrados los presupuestos configuradores del tipo disciplinario, mediante prueba válidamente obtenida, regularmente practicada y razonablemente valorada, es decir, una vez superada la situación de vacío probatorio que está en la base del expresado derecho esencial, entonces quiebra el blindaje que representa tal derecho presuntivo”.

Lógicamente no cualquier elemento de prueba sirve para enervar ese derecho a la presunción de inocencia sino que ha de reunir determinados requisitos concurrentes: a) que conste en el procedimiento sancionatorio; b) que sea lícito; c) que sea válido; d) que sea suficiente. El análisis de cada uno de estos requisitos obligaría a adentrarnos nada menos que en el régimen jurídico de la prueba, lo que sería imposible en

este espacio, amén de que a ello se han dedicado excelentes monografías que tratan de forma exhaustiva tan complejo tema. Baste señalar que el primer requisito –la constancia de la prueba en el expediente– excluye que sean válidas como tales las actuaciones realizadas antes o al margen del procedimiento sancionador *stricto sensu*, en cuanto carentes de los requisitos de la contradicción y la inmediación que en general han de cumplir las pruebas para que sean válidas. Así, la STS 23 febrero 2005 declara que “no caben calificarse como pruebas las realizadas antes del pliego de cargos... todas las diligencias practicadas en dicha información (información reservada) han de ser reproducidas en el expediente que se siga posteriormente”.

La exigencia de licitud en la obtención de las pruebas implica que se hayan respetado los derechos fundamentales del imputado (por ejemplo, que no hay mediado coacción, invasión del domicilio sin autorización judicial, violación del secreto de las comunicaciones, lesión del derecho a no declarar contra sí mismo, etc.). Ahora bien, la prueba ilícita no conllevará necesariamente la nulidad de la sanción si concurre con otras pruebas lícitas que sean suficientes para acreditar la responsabilidad del infractor. Así, resuelven esta situación Sentencias tales como las del TS de 21 febrero 2006 (Ar. 792) y 20 junio 2006, (Ar. 3541) y TC 346/2006 de 11 diciembre.

El requisito de que las pruebas no sólo sean lícitas sino válidas remite al cumplimiento de las garantías formales necesarias; esto es, las posibilidades de contradicción del inculpado y la garantía de la inmediación, aspectos que plantean no pocos problemas de acomodación a la estructura del procedimiento sancionador y a las peculiaridades de la organización y actuación administrativas.

Una exigencia distinta de la validez, aunque en buena parte se le asemeje, es que la prueba sea *suficiente*. Posiblemente no hay vocablo mejor que este para fijar exactamente el nivel probatorio exigible. Lo suficiente excusa de la *abundancia* y excluye también lo *insuficiente*. A veces, la jurisprudencia plantea este requisito fundamental de la prueba en unos términos (ha de ser “terminante, clara, indubitada, diáfana, etc.) que pueden sugerir la idea de que las pruebas deban ser prolijas o aparatosas. Mas ello no es así pues todas esas cualidades pueden darse en una prueba aunque esta sea sucinta. Es en esta clave donde hay que interpretar las también frecuentes alusiones de los órganos judiciales a que la probanza pueda ser “mínima”. En suma, creemos que la exigencia sustancial de que sea “suficiente” absorbe y resuelve la diversidad terminológica que de hecho aparece en las resoluciones judiciales.

Pasando a otro plano de la cuestión hay que reparar en que para destruir la presunción de inocencia no le basta a la Administración con aportar prueba lícita, válida y suficiente sobre la autoría y los hechos constitutivos de la infracción, sino también de la *culpabilidad* del infractor; y lo ha de hacer de forma cumplida, como afirman no pocas sentencias. Así, la STS 6 junio 2008 afirma que la presunción de inocencia:

“no permite que la Administración tributaria razone la existencia de culpabilidad por exclusión o, dicho de manera más precisa, mediante la afirmación de que la

actuación del obligado tributario es culpable porque no se aprecia la existencia de una discrepancia interpretativa razonable –como ha sucedido en el caso enjuiciado– o la concurrencia de cualquiera de las otras causas excluyentes de la responsabilidad de las recogidas en el artículo 77.3 LGT (actual artículo 179.2 Ley 58/2003) [...]. Es evidente que en aquellos casos en los que, como el presente, la Administración tributaria no motiva mínimamente los hechos o circunstancias de los que deduce que el obligado tributario ha actuado culpablemente, confirmar la sanción porque este último no ha explicitado en qué interpretación alternativa y razonable ha fundado su comportamiento, equivale, simple y llanamente, a invertir la carga de la prueba”.

En el mismo sentido, la STS de 10 octubre 2006 (AR. 8404) declara que la presunción de inocencia comprende la necesaria demostración de la imputabilidad del acusado; o sea, que ésta no puede presumirse.

Es evidente que acreditar la culpabilidad del infractor mediante una *probatio plena* a cargo de quien acusa puede suponer las más de las veces una exigencia leonina para la Administración, dado el carácter normalmente oculto de los factores constitutivos de la culpa y de los que son susceptibles de excluirla en un supuesto determinado. La mayoría de las veces a la Administración le será imposible acreditar la culpa en sí –compuesta de elementos volitivos de la persona difíciles de captar y valorar por un ajeno a ella misma– por lo que habrá de extremar la diligencia para que sus actuaciones y razonamientos lleven a la convicción de que la culpabilidad concurre. Así lo plantea la STS 10 julio 2007 (Ar. 6690):

“no se ha producido ni en la vía administrativa, ni en la jurisdiccional, la valoración de los específicos hechos que configuran la infracción tributaria sancionada. Tanto en una como en otra resolución se limitan a realizar formulaciones genéricas y abstractas sobre el elemento intencional de las infracciones tributarias, pero no llevan a cabo, como es necesario, un análisis de esas ideas con referencia a los específicos hechos enjuiciados que es lo que pone de relieve la concurrencia del elemento culpabilístico de la infracción enjuiciada”.

En suma, la Administración no puede refugiarse en la pasividad, desentendiéndose de toda indagación sobre la concurrencia de la culpa; por el contrario, se le exige un deber de diligencia específicamente dirigido a acreditar la culpa del infractor, o al menos a realizar las valoraciones oportunas sobre los hechos que induzcan a presumir razonablemente que la culpa existe. Pero, sentado esto, parece sensato afirmar que no cabe exigir a la Administración que vaya más allá de donde materialmente le resulta posible llegar, límite este a partir del cual tocará al inculpado la carga de demostrar la existencia de circunstancias impeditivas o extintivas de su responsabilidad, es decir, la ausencia de culpa en este caso.

Una vez expuestos, en términos generales, los requisitos que ha de reunir toda actuación inculpatoria para doblegar la presunción de inocencia, examinemos dos cuestiones especiales que conectan con el requisito de la *suficiencia* de la prueba. Nos

referimos a las pruebas indiciarias y al valor de las actas de inspección y de otras actuaciones administrativas.

a) Las pruebas indiciarias

Es pacífica la admisibilidad de la prueba indiciaria en el procedimiento administrativo sancionador y por ello su fuerza para enervar la presunción de inocencia. Donde la Jurisprudencia pone el acento es en las cualidades o requisitos que debe reunir para producir dicho efecto. A tales requisitos se refiere la STC 116/2007 de 21 de mayo:

“a falta de prueba directa, la prueba de cargo puede ser indiciaria, siempre que se parta de hechos plenamente probados y que los hechos constitutivos de delito se deduzcan de esos indicios a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano... y que el control de la solidez de la inferencia pueda llevarse a cabo tanto desde el canon de su lógica o coherencia, siendo razonable cuando los indicios constatados excluyan el hecho que de ellos se hace derivar o no conduzcan naturalmente a él, como desde el de su suficiencia o carácter concluyente, excluyéndose la razonabilidad por el carácter excesivamente abierto, débil o indeterminado de la inferencia”.

Proclama citado pronunciamiento los requisitos que la jurisprudencia suele exigir para que la prueba indiciaria pueda desvirtuar la presunción de inocencia: que el indicio o hecho sobre el que se monta la presunción esté plenamente probado; que entre dicho indicio y el hecho del que se acusa al imputado exista un enlace preciso y directo, según las reglas propias del criterio humano (arts. 1249 y 1253 CC); que este razonamiento luzca en la resolución (“puesto de manifiesto en la Sentencia”), lo que con mayor énfasis exige la SS de 21 febrero 2006 (Ar. 899): “los indicios han de estar plenamente probados –no puede tratarse de meras sospechas– y se debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, se ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora”; pronunciamiento este que no hace más que reiterar doctrina consolidada en numerosas Sentencias anteriores.

b) Valor probatorio de las actas de inspección y otros actos

Se trata de uno de los temas de la potestad sancionadora más estudiados por la doctrina y más tratado por los Tribunales, lo que requiere un esfuerzo considerable de síntesis. La complejidad del asunto trae causa de tiempos pretéritos cuando las normas sancionadoras, con frecuencia simples Reglamentos, consagraban la presunción de certeza o veracidad de las denuncias de los agentes de la autoridad, atestados policiales, actas de inspección y demás actos llamados a “hacer fe” de los hechos. Claro es, el problema consistía en que esa “presunción de veracidad” no era sólo una expresión utilizada por las normas sin consecuencias prácticas, sino que suponía una

verdadera inversión de la carga de la prueba, e incluso más que eso –una presunción *iuris et de iure* en la práctica– montada sobre el desconocimiento del principio de presunción de inocencia.

Ese antecedente ha contaminado y aun sigue contaminando el tratamiento actual del tema, sin duda porque las propias normas actuales no han abandonado por completo el lenguaje ni el estilo de aquellos ya viejos preceptos, ni la abundancia de pronunciamientos judiciales que recaen a diario sobre esta cuestión contribuyen a que esta cuente ya con la solución unívoca que a estas alturas sería de esperar.

Para ir directamente a la cuestión y desechar problemas y especulaciones laterales es imprescindible acudir a la STC 76/1990 de 26 abril, enfrentada precisamente a un precepto de la Ley General Tributaria entonces vigente (art. 145.3) redactada al estilo de las normas de la época a la que nos hemos referido, aunque sin la contundencia que otras normas sí han mantenido. Decía dicho precepto que “las actas y diligencias extendidas por la Inspección de los Tributos tienen naturaleza de documento públicos y *hacen prueba* de los hechos que motiven su Jurisdicción, salvo prueba en contrario”, declarando el TC lo siguiente al respecto:

“Ha de excluirse *a limine* que el art. 145.3 de la LGT establezca una presunción legal que dispense a la Administración, en contra del derecho fundamental a la presunción de inocencia, de toda prueba respecto de los hechos sancionados, puesto que el precepto parte justamente de la existencia de un medio probatorio válido en Derecho. Es igualmente evidente que la norma impugnada no establece tampoco una presunción *iuris et de iure* de veracidad o certeza de los documentos de la Inspección (que sería también incompatible con la presunción constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El precepto combatido constituye un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en las actas y diligencias de la Inspección tributaria, cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. A ello debe añadirse que ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas o diligencias”.

Y abunda en la idea anterior de este modo:

“el correspondiente precepto no otorga a aquellas una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba, sino actuar contra el acto de prueba aportado por la parte contraria.

En tal sentido la intervención de funcionario público no significa que las actas gocen, en cuanto a tales hechos de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción jurídica acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia”.

Dictada dicha Sentencia antes de la cercana aparición de la LPAC esta recogió su doctrina, plasmándola en su artículo 137.3:

“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”.

Desde entonces han llovido las críticas tanto sobre la Sentencia –acusada de contradictoria y ambigua– como sobre el transcrito precepto de la LPAC. A este último se le hacen dos críticas de signo diametralmente contrario; unos le acusan de mantener, aun sin decirlo expresamente, la presunción de veracidad de dichos actos, lo que iría en contra del artículo 24 CE; otros arguyen que si no es verdad que el precepto esté sentando un privilegio a favor de la Administración entonces resulta vacío, anodino, y por tanto inútil y perfectamente suprimible.

No nos parecen certeras las críticas vertidas sobre la Sentencia en cuestión ni sobre el precepto de la LPAC. Es obligado situar su interpretación dentro del marco del principio de presunción de inocencia –y no fuera de él– y, por tanto, teniendo a la vista las reglas sobre el reparto de la carga de la prueba antes referidas, a cuya luz dicho precepto resulta perfectamente comprensible y coherente con dichas reglas, siendo realmente excesivo que pueda ser calificado de superfluo precisamente por no contener regla especial alguna al respecto. No es poca la utilidad de cualquier precepto, por simple que este parezca, si viene a zanjar, como es el caso, una cuestión tan extraordinariamente polémica.

Basta la mera lectura del precepto para advertir que está ausente no sólo la presunción de certeza sino cualquier privilegio a favor de las pruebas aportadas por la Administración. Ocurre simplemente que en aplicación de las reglas del reparto probatorio, las actas de inspección –y los atestados, partes, etc.– si están correctamente formuladas tienen el valor de una prueba de cargo, válida en principio para neutralizar la presunción de inocencia, colocando al inculpado en la tesitura de tener que abandonar su pasividad y oponer las eximentes que puedan jugar en su favor, de tal modo que si se aquieta, la Administración estará legitimada para imponerle sanción con base en dichas actas. Sostener otra cosa llevaría a consecuencias inadmisibles por ilógicas y atentatorias a elementales razones de eficacia. Esa virtud de las actas de inspección de enervar la presunción de inocencia, abriendo así el debate contradictorio que el procedimiento comporta, en rigor no equivale a la inversión de la carga de la prueba ni libera a la Administración de aportar las pruebas que sean neces-

rias para la cabal demostración de aquello de lo que acusa, esto es, de los hechos constitutivos de la infracción, que es lo que le corresponde probar siempre.

El precepto de la LPAC concuerda así a la perfección con la doctrina constitucional, y tanto por esta razón material como por su especial posición ordinal debe imponerse sobre cuantas normas regulen esta materia, estatales o autonómicas, generales o especiales. Es sencillamente insostenible la tesis de que pueda haber disposiciones menos garantizadoras que la LPAC en este punto, y mucho menos que puedan contemplar válidamente un principio de presunción de veracidad incompatible con el derecho constitucional a la presunción de inocencia. Cuantas normas haya que sigan hablando de “presunción de certeza” y otras expresiones análogas, habrán de ser rellenadas del sentido presente en el art. 137.3 de la LPAC. En suma, aquella “presunción de veracidad” de que hablaban las normas preconstitucionales no sirve para entender al alcance de las normas actuales, aunque estas se expresen de la misma manera. Si esto ocurre deberá entonces decirse que, en realidad, esas llamadas “presunciones de certeza” no tienen más juego ni alcance del que existe en dicho precepto de la LPAC.

Esto es lo que en realidad hacen los órganos judiciales cuando se enfrentan a los preceptos que proclaman presunciones de veracidad o certeza, esto es, una interpretación reductiva de su alcance, dando a dichas expresiones un sentido equivalente al de una manifestación con valor de prueba, que será suficiente para prevalecer frente al silencio del inculpado o su mera negativa. De este modo, se logra que la pretendida “presunción de veracidad” resulte compatible con la presunción de inocencia, aunque bien es cierto que en su pura literalidad ambos principios son antagónicos e incompatibles, de ahí que esa doctrina jurisprudencial parezca a veces chocante. Un ejemplo significativo de esta contradicción lo ofrece la STSJ de Asturias 21 febrero 2007, Ar 438: “las actas de inspección de trabajo aparecen dotadas en cuanto a su descripción fáctica de una presunción de certeza [...]; presunción de certeza perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia”

La jurisprudencia más reciente concuerda con lo que venimos a afirmar. Así, la STC 35/2006 de 13 febrero, afirma que no gozan de presunción de veracidad *iuris et de iure*, pero que “ningún obstáculo hay para considerar a los boletines de denuncia y atestados como medios probatorios, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 80 y 137.3 LPAC”, señalando la STC 242/2005 de 10 de octubre que “tienen plena validez como prueba de cargo los partes de inspección o los informes obrantes en autos, con independencia de que carezcan de presunción de veracidad (por todas, STC 2/2003 de 16 enero). Por tanto, no gozan estos actos de presunción de veracidad aunque si constituyen una prueba válida para enervar inicialmente la presunción de inocencia. Así ocurre en el caso de la STC 66/2007 de 27 marzo en el que el parte de un funcionario de prisiones se estima suficiente para tener por desvirtuada la presunción de inocencia del recluso imputado, constituyendo una prueba de cargo válida para sancionarle, ya que no fue desvirtuada por éste mediante prueba en contrario. Ahora bien, cuando esa prueba de cargo sea negada por el presunto infractor –declara la STS 14

de octubre 2005 (AR. 7594)– “precisará de una comprobación o corroboración de su contenido por quien produce dicho parte y *por las demás pruebas*”.

En suma, en cuanto haya contradicción, la prueba que representan las actas de inspección y demás actos administrativos equivalentes, podrá ser o no suficiente para acreditar como cierta la comisión de la infracción. Así, la propia dinámica contradictoria determinará, por ejemplo, que el atestado policial “no adquiere el carácter de prueba absoluta de los hechos que pueda prevalecer sobre cualquier otra, por el contrario, resultará ser una prueba más, adquiriendo el rango de una testifical objetiva de los hechos examinados” (STSJ País Vasco 29 julio 2005 (Ar. 991/2006)), como dice la STS 6 de mayo 2005 (Ar. 229/2006)

“la prueba plena en el derecho sancionador tiene carácter excepcional y, desde luego, no tiene esta condición el parte militar ratificado por el Mando que lo emite...

...

... el parte que tenga sentido inequívocamente incriminador es susceptible de ser valorado como prueba desvirtuadora de la presunción de inocencia de acuerdo con las reglas de la lógica y la experiencia, es decir, siempre que su contenido no entre en contradicción con otras pruebas que puedan considerarse de descargo, en cuyo caso su apreciación deberá producirse en el contexto del material probatorio disponible”.

Con absoluta claridad, la STS 19 de febrero 2004 se refiere a la relatividad del valor probatorio final de estos instrumentos, tales como la acusación o parte militar:

“el parte militar por sí solo puede constituir prueba plena o no serlo, según las circunstancias concurrentes, de suerte que en algunos casos el parte militar emitido al Mando sancionador por quien sea testigo de conocimiento de un hecho puede alcanzar valor probatorio de cara a enervar la presunción de inocencia [...]. Sin embargo, en otros casos, puede ser insuficiente.”

[...]

“... el parte militar no es sino un medio de prueba más a valorar y que debe ser contrastado con otros que vengan a reforzar su contenido ya que, en otro caso, carente de corroboración, podría ser estimado insuficiente en su eficacia para permitir la imputación del hecho y servir de soporte fáctico a la atribución de la infracción y, en definitiva, a la imposición de la sanción”.

En fin, es definitiva al respecto la muy reciente STC 82/2009 de 23 marzo:

“las actas de inspección o infracción, en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el curso de sus comprobaciones e investigaciones, pueden ser considerados por la Administración como medios de prueba capaces de destruir la presunción de inocencia [...] pero no gozan de mayor relevancia

que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas (SSTC 76/1990; 14/1997 y 35/2006)”.

En cualquier caso, para que tengan valor probatorio estos documentos administrativos deben reunir ciertos requisitos que la jurisprudencia ha ido alumbrando y que son los siguientes, según la catalogación que ha hecho de ellos AGUADO I CUDOLÁ: a) identificación de los funcionarios que han participado en la elaboración de esos documentos; b) deben recogerse no solo los hechos en sí sino las circunstancias que los rodearon; c) indicación de la fecha y lugar en el que se produjeron los hechos constatados; d) inclusión de las fuentes utilizadas para acreditar el contenido del acta; e) ratificación en el caso de que el imputado niegue los hechos.

B) La carga probatoria que recae sobre el inculpado

Ocioso es decir que cuanto precede conecta con las cargas probatorias que en general corresponden al imputado, que son, como se dijo *supra*, las impeditivas o extintivas, es decir las referidas a los hechos que puedan eximirle de responsabilidad. Ciertamente, es incuestionable que la demostración de estos hechos negativos corresponde al presunto infractor y que esto no puede ser asumido por la Administración con carácter de regla general. Por tanto, el inculpado habrá de arrostrar los perjuicios que pueda depararle su inactividad probatoria en aquello que le incumba, sin que pueda invocar lesión a la presunción de inocencia. Así lo afirma plásticamente la STSJ Castilla y León de 8 abril 2005: *“Si bien es cierto que la falta de prueba de cargo perjudica a la Administración, no lo es menos que una vez obtenida ésta, la falta de prueba de descargo perjudicará al administrado sujeto al expediente sancionador...”*.

Ahora bien, una vez sentadas las reglas del reparto del *onus probandi* en esta materia, hay que preguntarse si ello ha de ser así en todo caso o si la regla admite excepciones; o sea, si existen situaciones especiales que obliguen a inaplicar dicho criterio. Por lo que toca a los hechos constitutivos de la infracción así como a su autoría y culpabilidad del infractor, la prueba corresponde siempre a la Administración por obligarle a ello el principio de presunción de inocencia, ello con independencia de la cuestión del *rigor* exigible a los elementos de prueba –pruebas indiciarias, presunciones– que es otro problema pero que no desvirtúa la validez del criterio indicado. Por el contrario, en lo que atañe a la carga probatoria del inculpado creemos que aunque la regla general mande que este sea quien corra con la carga de demostrar las circunstancias eximentes –porque sería quimérico sentar una regla en sentido inverso– ello no quita para que en casos concretos la Administración venga obligada a probar ella misma o bien colaborar con el inculpado en la acreditación de la prueba que a esta favorece. Así, si a la Administración le consta la existencia de una circunstancia extintiva de la responsabilidad del imputado deberá aplicarla de oficio; y si tiene la fundada

sospecha de que concurre la eximente y tiene a su alcance la comprobación de tal extremo deberá actuar igualmente de oficio. En los demás casos será el inculpado quien tenga que desplegar la actividad probatoria en su defensa, no siendo válido que se limite a invocar la existencia de eximentes echando sobre la Administración la carga de comprobarlas; ello salvo que al interesado le fuera imposible o extraordinariamente difícil la aportación de la prueba y para la Administración sí fuera factible, situación ésta en la que jugaría, por tanto, el criterio de la facilidad al que anteriormente nos referimos, con los fundamentos allí expuestos. En relación con este supuesto, no nos parece certera la doctrina de la STS 129/2003 de 30 junio según la cual para desplazar hacia la Administración la carga de probar el hecho extintivo sea necesario que la invocación al mismo esté acompañada de un *principio de prueba* indiciario que le haga creíble. Nos parece que en estos casos extremos de indefensión objetiva del inculpado, más que exigirle el esfuerzo de aportar una prueba indiciario bastaría con pedirle la explicación circunstanciada de porqué no le resulta posible probar la eximente que le beneficia y sí a la Administración.

VI. PROHIBICIÓN DE INDEFENSIÓN

El artículo 135 LPAC relaciona como “derechos del presunto responsable”, los siguientes:

A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.

Los demás derechos reconocidos por el artículo 35 de esta Ley.

El concepto clave determinante de tales derechos es la *indefensión*, que consiste en la limitación *real* de las posibilidades de defensa del sujeto, producida por una indebida actuación de los órganos administrativos, y no cualquier irregularidad del procedimiento que no conlleve dicho efecto (STC 8/1982 de 4 marzo). Así, por ejemplo, con referencia al trámite de audiencia, para calificar su ausencia como indefensión hay que determinar el influjo que haya podido tener en el acto resolutorio tal omisión; esto es, si hubiese o no variado el resultado. Por ello, como dice la STSJ de las Islas Baleares de 20 febrero 2007 (Ar. 367), “la falta de audiencia del interesado debe contemplarse [...] desde un punto de vista material, es decir, observando si con su omisión se ha producido una efectiva indefensión del interesado, pues sólo entonces dará lugar a la revisión del acto y a la retroacción de las actuaciones”.

Una vez resaltado el concepto de indefensión, el tema debe ser abordado distinguiendo dos grandes apartados: el derecho a la acusación y el derecho de defensa.

A) Derecho a la acusación

En el artículo 135 antes transcrito va contenido el derecho del imputado a ser informado de la acusación, garantía que explícitamente consagra el artículo 24.2 CE y que trae causa de diversos Instrumentos y Declaraciones Internacionales, habiendo sido reconocida y proclamada por numerosas sentencias constitucionales y ordinarias que además han resaltado la extensión de dicho principio –radicado en el campo penal– al ámbito sancionador administrativo. Por su corte didáctico cabe citar la STC 23/2007 de 12 febrero:

“entre las garantías trasladables al procedimiento administrativo sancionador, el TC incluye [...] el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el expedientado y el consiguiente derecho a la inalterabilidad de los hechos esenciales objeto de acusación y sanción. Igualmente es exigible, que el pliego de cargos contenga los elementos esenciales del hecho sancionable y su calificación jurídica para permitir el ejercicio del derecho de defensa [...]. Por tanto, no cabe acusación implícita, ni tácita, sino que la acusación debe ser formulada de forma expresa y en términos que no sean vagos o indeterminados, aunque no se exige que se detallen de forma exhaustiva los hechos objeto de acusación, sino que resulta suficiente con que el pliego contenga los hechos relevantes y esenciales para efectuar una calificación jurídica”.

Fácilmente puede notarse cómo en el párrafo transcrito se acumulan conceptos e ideas que conviene diseccionar, lo que hacemos seguidamente.

Los extremos que deben constar en la acusación figuran relacionados en el art. 13 del RPPS. Este dispone que “la iniciación de los procedimientos sancionadores se formalizarán con el contenido mínimo siguiente”:

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- c) Instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 8.
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 15.
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.

Debe notarse que este artículo del RPPS añade más especificaciones a las que figuran en el art. 135 LPAC como “derechos del presunto responsable”; y que este artículo es a su vez más amplio que el círculo del derecho fundamental, que comprende sólo el derecho a ser informado del hecho imputado, su calificación jurídica y la sanción que pueda recaer, tres elementos que se consideran indispensables para poder dar por cumplido el derecho de defensa ex art. 24.2 CE y cuya inobservancia podrá conllevar, por tanto, la nulidad de la sanción y el posible uso del recurso de amparo (STC 205/2003 de 1 diciembre; entre otros).

Establecidos así los elementos constitutivos del derecho a la acusación, los problemas que ofrece la casuística con la que se enfrentan los órganos judiciales tienen mayormente que ver con el grado de precisión o detalle exigible a cada una de esas tres clases de información. Más que entrar en la fronda de esa casuística, quizás sea mejor decir que prácticamente todos los supuestos en los que se suscite la cuestión de si la información suministrada al inculpado cumple o no con la garantía, o sea, en los que se plantee la discusión sobre si la descripción de los datos de la acusación debe ser detallada al máximo o si basta con que sea sucinta, la solución resultará siempre de la combinación de dos conceptos: la *suficiencia* de la información y la *no indefensión*; en realidad, dos caras de la misma moneda. Lo dice a la perfección la STC 23/2007 de 12 febrero más arriba transcrita: “... resulta suficiente con que el pliego contenga los hechos relevantes y esenciales para efectuar una calificación jurídica”. La garantía queda cumplida cuando el inculpado, antes de ser sancionado, tiene la oportunidad de defenderse conociendo todos los puntos clave de la acusación y sus consecuencias. Si esto queda garantizado, obvio es decir que lo demás pasa a un segundo plano, señaladamente los defectos puramente formales o las variaciones que a lo largo del procedimiento puedan experimentar las informaciones iniciales. Se trata, claro es, de sancionar respetando todas las garantías, no de rendir culto a las formas del procedimiento como exclusivo fin. Por consiguiente, la información facilitada al acusado al inicio del procedimiento no tiene por qué ser inmutable a lo largo del mismo, si a la postre aquel tiene la oportunidad de contradecir cuantos elementos constituyen el antecedente inmediato de la resolución.

Aunque los tres elementos citados sean imprescindibles, no cabe duda que el más básico es el hecho constitutivo de la infracción pues es casi inverosímil que un procedimiento pueda siquiera iniciarse sin que se dé cuenta al inculpado de los hechos que se le imputan, aunque en la práctica no faltan casos, patológicos desde luego, en los que la acusación se limita a señalar el precepto supuestamente infringido, lo cual es el vivo ejemplo de la insuficiencia y la indefensión. La información sobre los hechos quedará suficientemente cumplida cuando además de la identificación de su presunto autor, aquellos hayan sido efectivamente reflejados tal como sucedieron, sin eludir aspectos esenciales, ni incurrir en eufemismos, abstracciones e ideas sobreentendidas y, desde luego, sin caer en vicio tan frecuente como es describir los hechos usando la definición del tipo que consta en la norma (por ejemplo “atentado grave a la dignidad de los funcionarios”, art. 7.1^o del R.D. 33/1986), sin hacer un relato de los hechos que concretamente sucedieron.

En cuanto a la calificación jurídica, es decir, “*las infracciones que tales hechos puedan constituir*”, el criterio sobre el grado de precisión que debe tener es el ya indicado: que sea suficiente para poder articular una defensa sin fisuras, lo que invalida la información que sea defectuosa en lo esencial, así como justifica la no necesidad de señalar preceptos que aunque relacionados con la infracción, su omisión no produzca indefensión alguna. Y lo mismo cabe decir sobre la información de la sanción que, en su caso, pueda corresponder, dato este tan frecuentemente no bien definido al principio del procedimiento y tan causante de incertidumbres iniciales graves que los Tribunales tendrían que poner celo en restringir, pues el hecho de que a la postre el inculpado deba conocer la sanción concreta—al menos en la propuesta de resolución—que le permita alegar contra ella lo pertinente, ello no justifica que la Administración no deba hacer el esfuerzo inicial de precisar en la mayor medida posible los márgenes dentro de los cuales se moverá la sanción que pueda recaer, evitando hipótesis desmesuradas—como ocurre en la práctica casi como norma— que producen desconcierto y mucha inseguridad acerca de cual sea el nivel razonable y proporcionado de la defensa que quepa desplegar frente a una acusación así carente de concreción.

Como ya ha quedado indicado, tanto la LPAC como el RPPS disponen que se notifiquen al inculpado una serie de datos o circunstancias que exceden de los elementos constitutivos de la acusación. Concretamente el artículo 135 LPAC señala la identidad del instructor, autoridad competente para imponer la sanción y norma que atribuya tal competencia. Por su parte, el RPPS (art. 13) añade otros datos, tales como el secretario del procedimiento, el régimen de recusación, posibilidad de autoinculpación, medidas de carácter provisional que se hayan acordado, indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia y de los plazos para su ejercicio.

Descartando los elementos que constituyen la acusación, cuya lesión conlleva, como sabemos, violación de derecho fundamental, se plantea la cuestión de qué consecuencias se siguen cuando el vicio tiene por objeto esas otras determinaciones del acuerdo de iniciación. No parece correcta la solución simplista de restar trascendencia a los vicios que no recaigan sobre los referidos elementos esenciales de la acusación, considerándolos como irregularidades no invalidantes. Hay que tener en cuenta que al menos los elementos que la LPAC relaciona se configuran como “derechos del presunto responsable”, lo cual supone que la propia Ley ya se ha pronunciado sobre la importancia que tal información tiene para la defensa del administrado, razón por la cual la omisión de alguno de estos datos debe acarrear la invalidez de las actuaciones, como ocurre con cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Si no se está ante una pura omisión sino ante el cumplimiento defectuoso de la información de que se trate habrá que valorarla teniendo en cuenta si se ha producido o no indefensión. Si este último es el caso podrá ser calificada, efectivamente, como una irregularidad no invalidante. Y la misma regla habría que aplicar a las informaciones o datos añadidos por el RPPS. Si bien los defectos de estos, e incluso su omisión, difícilmente podrían acarrear la invalidez de la resolución sancionadora, dada la mayor lejanía por no decir desconexión que dichas informaciones guardan con los elementos que configuran la acusación y el derecho de defensa.

Para concluir sobre lo referente al contenido de la acusación, tan importante es que el acuerdo de iniciación –o pliego de cargos, en su caso– haya precisado las informaciones o datos preceptivos como que estos sean debidamente *notificados* al sujeto acusado. La jurisprudencia brinda en este punto toda la casuística que es proverbial en materia de notificaciones, pero cabe destacar el supuesto típico: notificación fallida, por error o por cambio de domicilio, sustituyéndola la Administración por vía edictal aun habiendo podido practicarla en el domicilio empleando mayor diligencia. En estos casos la doctrina es uniforme. Valga por todas la muy reciente STC 32/2009 de 9 febrero:

“el ejercicio del derecho de defensa en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disponer de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa [...]. Con arreglo a nuestra propia jurisprudencia han de concurrir los siguientes requisitos para que revista relevancia constitucional la falta de emplazamiento personal en un expediente sancionador: en primer lugar, que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte; en segundo lugar, que el no emplazado personalmente haya padecido una situación de indefensión a pesar de haber mantenido una actitud diligente; y, por último, que el interesado pueda ser identificado a partir de los datos que obren en el expediente (SSTC 54/2003; 145/2004, y 70/2008)”.

La consecuencia es la nulidad. En palabras de la STC 175/2007 de 23 julio:

“ha de concluirse, pues, que la Administración, al no haber emplazado personalmente al demandante de amparo en el procedimiento administrativo sancionador, pese a tener conocimiento de su domicilio, y haberle impuesto una sanción sin procedimiento contradictorio alguno, ha infringido el artículo 24.2 CE”.

En otro orden de cosas, ocioso es decir que el momento en que debe producirse la acusación es un factor de suma importancia para la articulación de la defensa. El artículo 13 del RPPS más arriba transcrito resuelve sobre el particular dos cuestiones fundamentales, despojando así no pocas alternativas y especulaciones posibles. Así, por una parte, la información al inculpado que constituye la acusación formal ha de ser completa, es decir, comprensiva de los tres elementos ya analizados: hecho, infracción y sanción, sin que quepa diferir escalonadamente estos elementos a momentos posteriores del procedimiento. Esta es la solución en verdad más acorde con el derecho de defensa, pues si bien es cierto que una acusación que se iniciara con el relato de los sucintos hechos y que pudiera ir “afinándose” con el decurso del procedimiento, añadiendo otros elementos mejor definidos, podría satisfacer la contención y la proporcionalidad, resulta no obstante más adecuada y segura una información completa desde el principio que permita al inculpado hacerse una representación integral de la responsabilidad que se le imputa y una defensa vertebrada sobre los tres elementos de la acusación, evitando así una defensa fragmentada o “a sollozos”; y ello, pese al riesgo de que esa acusación inicial pueda estar abocada a su modifica-

ción posterior en cualquiera de sus tres elementos, precisamente por la posible incapacidad natural del acto de iniciación de definir desde el principio y de una vez por todas elementos lógicamente mutables en función de lo que el procedimiento mismo pueda ir deparando.

De otra parte, queda resuelto por el citado Reglamento que esa información completa ha de constar precisamente en el acto de iniciación, o en el pliego de cargos que hace sus veces en ciertos procedimientos especiales; acuerdo de iniciación que como dispone el artículo 13 del RPPS en su apartado 2 “se comunicará al instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará al denunciante, en su caso, y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado”, sin perjuicio, como queda dicho, de que en un trámite posterior y en todo caso en la propuesta de resolución queda fijado de forma definitiva cualquier elemento de la acusación, señaladamente la calificación jurídica y la determinación concreta de la sanción a imponer. Esta compatibilización del derecho a ser informado de la acusación en el momento inicial y la susceptible modificación de esa información en un momento posterior está respaldada expresivamente por la STC 116/2007 de 21 mayo

“el derecho a ser informado de la acusación (...) en su proyección en el ámbito administrativo sancionador no implica que en la fase de inicio del procedimiento disciplinario exista obligación de precisar de forma absoluta los hechos y la calificación jurídica correspondiente, sino que la imputación puede ir precisándose de forma gradual al desarrollo del procedimiento siempre que se dé ocasión de defenderse de la acusación de forma plena desde el momento en que la conoce de forma plena”.

Por su parte, el propio art. 16.3 del RPPS señala que “si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resultase modificada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en la propuesta de resolución”.

Aunque esta doctrina –expresada anteriormente por otras sentencias– describa bien lo que de hecho puede ocurrir en un determinado procedimiento, sin que en principio quepa tacha de ilegalidad, está formulada no obstante en unos términos que a nuestro juicio resultan excesivamente permisivos a favor de la transformación sucesiva de los elementos de la acusación, cuando lo más correcto, según venimos de sostener, es que, aun sin negar la posibilidad de esas mutaciones, debe postularse la mayor precisión posible en el acto de iniciación o en el pliego de cargos, todo ello en aras de un mayor rigor en la actuación administrativa, limitándose así el cómodo recurso de “hacer camino al andar” a la vez que velando por el derecho del administrado a plantear una defensa sólida desde un primer momento.

En todo caso, lo que sí ha de respetarse de manera estricta es la correlación entre los cargos imputados –sobre los que el imputado haya tenido ocasión de defen-

derse en algún momento del procedimiento– y la resolución sancionadora. Esta no puede alterar los términos de la acusación, es decir, no puede sorprender al inculpa- do introduciendo algún *novum* en su contra sin darle la oportunidad de contradecir. Así lo establece el artículo 20 del RPPS en su apartado 3:

“En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de la aplicación de lo previsto en el número 1 de este artículo, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpa- do para que aporte cuantas alega- ciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días”.

Por consiguiente, el contenido de la acusación habrá de quedar definido por regla general en el acto de iniciación o en el pliego de cargos; o a lo sumo en la propues- ta de resolución (art. 18 RPPS). Así lo señala el art. 16.3 del RPPS:

“Si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resultase modifi- cada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sancio- nes imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpa- do en la propuesta de resolución.”

Aunque claro es que a la luz de la audiencia que ha de practicarse tras dicha pro- puesta puede resultar la necesidad de una nueva concreción. A tal efecto, el art. 20 RPPS en su apartado 1 dispone que “Antes de dictar resolución, el órgano competen- te para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las ac- tuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento”... conce- diendo a los interesados plazo de 7 días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes.

Salvo este supuesto excepcional en que el órgano decisor también realiza la in- dicada labor de instrucción, la regla es que la propuesta de resolución ultima normal- mente la fase instructora, recoge todas las vicisitudes que hayan experimentado los cargos durante el procedimiento y, por tanto, fija los términos de la acusación y cierra los márgenes de incertidumbre que han podido estar abiertos durante el inicio y de- sarrollo del procedimiento. La propuesta de resolución se erige así en un instrumento privilegiado de sanación de vicios ya que prácticamente todos ellos (omisiones, im- precisiones, errores, ausencia de notificación, etc.) pueden ser redimidos mediante una propuesta correctamente formulada y notificada. La jurisprudencia es bastante uniforme al respecto, aunque, como dijimos más arriba, la tendencia que debería fo- mentarse es que los cargos presentaran la mayor complitud y precisión lo antes posi- ble pues no es descartable que su formulación en la propuesta y no anteriormente pudiera ocasionar eventualmente algún tipo de indefensión. Así al menos lo ha apre- ciado la STS de 2 octubre 2007 (Ar. 6547) en relación con la no inclusión en el pliego de cargos del importe de los gastos ocasionados al dominio público hidráulico, sobre el cual dice que:

“no sólo es un dato relevante o trascendente a los efectos de determinar el alcance de la responsabilidad indemnizatoria, sino que lo es, además y antes, para calificar jurídicamente la infracción y determinar la sanción punitiva que a ella deba ligarse. Y la indicación de ese dato con la propuesta de resolución, no con el pliego de cargos, impide que el interesado pueda proponer las pruebas, propiamente tales, que estime pertinentes para combatirlo”.

B) El derecho de defensa

Indudablemente, de nada valdría aun la más perfecta formulación de cargos si al interesado no se le da la oportunidad de defenderse de ellos con todas las garantías. La audiencia y la aportación de pruebas constituyen los cauces típicos para satisfacer tal derecho.

Sobre la trascendencia de la audiencia basta recordar la regla universal que la respalda: “nadie puede ser condenado sin ser oído”. Así, la LPAC recoge entre los principios del procedimiento sancionador, por cierto de forma muy escueta, el derecho del presunto responsable “a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes” (art. 135), derecho que se puede materializar básicamente con las alegaciones al pliego de cargos y en el trámite de vista y audiencia que sigue a la propuesta de resolución. La casuística que genera este derecho es realmente inmensa y se mueve paradójicamente como es bien sabido, entre el extremo de ser considerado como un requisito cuasi sacrosanto –la jurisprudencia ha generado los apelativos más extremos: capital, fundamental, esencialísimo, etc, etc– hasta el otro extremo de quedar notablemente relativizado, dada la intensa vinculación que tal derecho tiene con la circunstancia de que su ausencia produzca o no indefensión, de lo cual depende a la postre la calificación de los defectos que pueda presentar la audiencia en un caso dado.

En cuanto al derecho a aportar pruebas, los pleitos que genera no son menos numerosos. Por supuesto, no lesiona el derecho fundamental a la prueba la que no se practique por causa imputable al interesado. Se trata de la hipótesis de que habiendo sido admitida la prueba por el órgano instructor, el interesado no hubiere obrado luego con la obligada diligencia en la realización de la misma, supuesto este del que trata la STC 174/2005 de 4 agosto.

Más frecuentes son las situaciones en que el instructor, con mayor o menor acierto, deniega las pruebas solicitadas por el imputado. Obviamente no cualquier prueba solicitada ha de ser admitida, sino sólo las que habiéndose propuesto en tiempo y forma sean –en palabras extraídas de la propia jurisprudencia– “pertinentes”, “necesarias”, “útiles” y “decisivas” o al menos “relevantes”. Así se dice en la STS de 4 Abril 2005 (Ar. 3380):

“... la propuesta de prueba aparece como pertinente... y también necesaria, es decir, con utilidad para los intereses defensivos de quien la propone, de tal manera

que su inadmisión iniciada en el derecho de defensa del proponente [...] por lo que se ha generado la indefensión material exigible para estimar conculcado el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes”.

Muy claramente la STC 66/2007 de 27 marzo resume así los requisitos:

“para que resulte fundada una queja sustentada en una vulneración del derecho a la prueba es preciso que reúna determinados requisitos que son, en definitiva, que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos y que la prueba sea decisiva en términos de defensa, correspondiendo al recurrente la carga de alegar y fundamentar la relevancia de las pruebas no practicadas”.

Por consiguiente, no habrá lugar a la admisión de las pruebas cuando estas son irrelevantes, por ejemplo, porque se refieran a hechos suficientemente acreditados por otros medios (STS 21 mayo 2008, AR. 2851). La relevancia de la prueba es algo que el proponente debe justificar cumplidamente, hasta el punto de que cuando le haya sido denegada su práctica, tendrá que razonar en el recurso correspondiente qué sentido habría podido tener la resolución de haber sido practicada la prueba solicitada. Así lo exige de modo contundente la referida STC 66/2007:

“es cierto que, en una primera aproximación, las razones aducidas por el Instructor (...) podrían resultar en algún caso insuficientes”, pero “es lo cierto que el recurrente no cumple la carga de argumentar de modo convincente en su demanda de amparo que la resolución final del asunto pudiera haberle sido favorable de haberse admitido y practicado la prueba en cuestión, ni tal conclusión se desprende del examen de las actuaciones, lo que determina que la denegación de esta prueba no pueda considerarse como lesiva del derecho”.

Igualmente, la STC 10/2009 de 12 enero, desestima el recurso de amparo porque:

“el recurrente no ha cumplido en este caso con la carga procesal que le corresponde de acreditar y justificar que la actividad probatoria denegada, siquiera indiciariamente, se tradujera en una situación de indefensión efectiva por la posible relevancia o trascendencia que aquella actividad pudiera tener en relación con la decisión final del proceso, lo que constituye motivo suficiente para desestimar su queja”.

Y la aún más reciente STC 156/2009 de 29 junio remarca la necesidad de que el interesado razone debidamente sobre la relevancia de la prueba inadmitida:

“el derecho a la prueba resultará vulnerado siempre que la prueba sea propuesta en tiempo y forma, sean pertinentes y relevantes los medios probatorios, y decisivos para la defensa del recluso, en el sentido de potencialmente trascendentes para el sentido de la resolución. Ahora bien, recae sobre el recurrente en amparo la carga de acreditar, tanto la relación entre los hechos que se quisieron, y no se pudieron probar, y las pruebas inadmitidas o no practicadas, como el hecho de que la

resolución judicial final podría haberle sido favorable de haber admitido y practicado dichas pruebas (STC 18S/2007)”.

...

“el recurrente no ha cumplido la carga de argumentar de modo convincente en su demanda de amparo que la resolución final del asunto pudiera haberle sido favorable de haberse admitido y practicado las pruebas en cuestión, ni tal conclusión se desprende del examen de las actuaciones”

Mirando la cuestión ahora desde la perspectiva de la actuación de la Administración es muy relevante la motivación que ésta haya realizado acerca de la admisibilidad o no de las pruebas que se hayan propuesto, aunque sin llegar al extremo de que una inadmisión no motivada haga buena *per se* la prueba propuesta; dicho de otro modo, la ausencia de motivación no convierte en “necesaria” o “relevante” una prueba que de suyo no tenga esa calidad. Pero no cabe duda de que una inadmisión de pruebas sin una explicación que jurídicamente la sustente hará muy vulnerable la posición de la Administración.

Así, en el supuesto normal de denegación de pruebas basada en una motivación suficientemente razonada ello supondrá en la mayoría de los casos que no se ha vulnerado el derecho a la prueba. Por contra, la inadmisión no motivada o con una motivación insuficiente de pruebas relevantes supone el ejemplo vivo de la lesión al derecho fundamental a la prueba. La STC 185/2007 resume claramente la cuestión, considerando los deberes que pesan sobre cada parte:

“El derecho a la prueba resultará vulnerado siempre que la prueba sea propuesta en tiempo y forma, sean pertinentes y relevantes los medios probatorios, y decisivos para la defensa del recluso, en el sentido de potencialmente trascendentes para el sentido de la resolución, en los supuestos tanto de silencio o de falta de motivación de la denegación, como cuando aquélla sea arbitraria o irracional. Ahora bien, tal situación de indefensión como consecuencia de la inadmisión no motivada o arbitraria de medios de prueba pertinentes para la defensa debe ser justificada por el propio recurrente en amparo en su demanda, (...). Esta carga de la argumentación se traduce en la doble exigencia de que el demandante de amparo acredite, tanto la relación entre los hechos que se quisieron, y no se pudieron probar, y las pruebas inadmitidas o no practicadas, como el hecho de que la resolución judicial final podría haberle sido favorable de haber admitido y practicado dichas pruebas.”

En el mismo sentido, y abundando en las resoluciones de sentencias anteriores tales como la del TC 272/2006 de 25 septiembre y los del TS de 4 abril 2005 (Ar. 3380) y 21 de junio 2006 (Ar. 3740), la más reciente STC 10/2009 de 12 enero señala que

“Este Tribunal ha reiterado que el derecho a la prueba exige que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas, sin desconocimiento ni obstáculos, resultando vulnerado tal derecho en los supuestos en que el rechazo de la prueba propuesta carezca de toda motivación o la motivación que se ofrezca pueda tacharse

de manifiestamente arbitraria o irrazonable. Igualmente se ha señalado que para que resulte fundada una queja sustentada en una vulneración de este derecho es preciso que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos y que la prueba sea decisiva en términos de defensa, correspondiendo al recurrente la carga de alegar y fundamentar la relevancia de las pruebas no practicadas (SSTC 66/2007; 71/2008).”

Es consustancial a la presunción de inocencia que las pruebas se valoren debidamente, es decir, que exista una motivación cumplida de la relevancia que cada prueba tiene como sustento de la resolución del procedimiento. En este sentido, el art. 17.6 del RPPS dispone que “cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte [...] deberá incluirse en la propuesta de resolución”; y el artículo 20.4 del propio Reglamento establece que “las resoluciones de los procedimientos sancionadores [...] incluirán la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión”.

Rige el criterio de la libre valoración, que es, como ha señalado Alarcón Sotomayor, presupuesto necesario de la presunción de inocencia. Un supuesto excepcional de prueba tasada es el contenido en el artículo 137.2 de la LPAC, según el cual “los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien”. La jurisprudencia constitucional sobre la regla de la libre valoración de la prueba es constante e inequívoca. Más controvertida es la presunta garantía de la *inmediación* en la práctica de la prueba; así algunas sentencias afirman que para que los testimonios tengan fuerza probatoria han de prestarse necesariamente ante el instructor (así, STS de 9 junio 2006, Ar. 4019); otros en cambio relativizan esta exigencia, afirmando la STS de 13 marzo 2006 (Ar. 2330) que este principio no tiene “la intensidad que en el ámbito penal, hasta el punto de que algún autor niega la vigencia de este principio en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores”. Del mismo modo, la garantía de la contradicción de la práctica de la prueba no es un imperativo constitucional; dependerá de la índole de cada asunto y de la circunstancia de si la prueba se hace de oficio o a instancia de parte.

Debe tenerse en cuenta que no toda valoración negativa de la prueba legítima para accionar en vía de amparo; esta apreciación corresponde básicamente a los órganos judiciales y será competencia del TC sólo cuando la denegación de un medio de prueba que pueda producir indefensión carezca de motivación alguna o su rechazo se haga de manera arbitraria o irrazonable. Muy explícita al respecto es la STS de 20 mayo 2006 (Ar. 4459) al decir que cuando la valoración de las pruebas “fuera ilógica o arbitraria o cuando no mediara razonamiento alguno entre el resultado de las pruebas practicadas y los hechos que se deducen de las mismas, nos encontraríamos ante la vulneración del derecho a la presunción de inocencia”. Hay que notar que en este pronunciamiento van señaladas las dos exigencias que la doctrina y la jurisprudencia predicán de la valoración de las pruebas: que esta sea *racional*, es decir, no arbitraria

o extravagante, y estar inspirada en las reglas de la sana crítica; y que esté suficientemente *motivada*. La inobservancia frontal de estos requisitos conculca la presunción de inocencia ex art. 24 CE, con los efectos consiguientes.

VI. DERECHO A LA NO AUTOINCUPLACIÓN

El derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, está reconocido expresamente en el artículo 24.2 CE. Aunque no está positivizado en la LPAC ni en el RPPS es indudable su aplicación al campo de la potestad sancionadora, como resulta de la abundante doctrina jurisprudencial recaída al respecto. Además, es notoria la conexión de este derecho con el de presunción de inocencia pues a la postre el objeto de esta garantía es que la Administración no arranque irregularmente del inculpado pruebas en su contra que sólo a ella corresponde obtener y demostrar.

El entendimiento cabal de esta garantía obliga a considerar que son manifestaciones de su contenido natural el derecho a guardar silencio ante la acusación, sin que de este mutismo sea lícito deducir consecuencia alguna (*qui tacet non utique fatetur*), ni siquiera cuando a pesar de la existencia de contundentes pruebas de cargo el inculpado mantuviese un silencio que pudiera reputarse elocuente o suficientemente demostrativo en su contra, por inexplicable. Ciertamente, el derecho que estamos considerando ha de operar a plenitud y por ello no admite este tipo de matizaciones o quiebras ya que estas acabarían vaciándolo de sentido. Por esta misma razón es preciso asumir que no pueden jugar en contra del acusado sus declaraciones inexactas o equívocas y ni siquiera sus mentiras, aunque todo esto, como es fácil suponer, no esté exento de controversia doctrinal. Mas lo que acaba de afirmarse no impide reconocer que, por la propia naturaleza de las cosas, una actitud elusiva o descentrada del inculpado no contribuirá precisamente a debilitar la fortaleza de las pruebas de cargo contra él formuladas sino más bien lo contrario. Pero hay que insistir en que este inevitable efecto negativo reflejo es algo que nada tiene que ver con la regla de que el silencio y las posturas defensivas del inculpado del corte indicado no deben tener para él un valor inculpativo directo; ello sin perjuicio de que en la práctica –sería una ingenuidad ignorarlo– las cosas ocurran de otro modo con toda frecuencia.

Una muy reciente Sentencia del Tribunal Constitucional parece apartarse de lo que venimos de afirmar en relación con las mentiras o falsedades que el imputado arguya en su estrategia defensiva, aunque en puridad la Sentencia no deja de advertir que la Administración tiene que proveerse de las pruebas de cargo con independencia del valor autoinculpativo que pueda darse a las argucias del imputado. Debe destacarse que la Sentencia, en el caso examinado, conjuga el hecho de que se trataba de relación especial de sujeción, dado que los imputados en este caso eran dos policías municipales, con la consecuencia que la propia Sentencia –STC. 142/2009 de 15 julio– establece. La importancia de esta resolución justifica la larga cita.

“hemos reconocido que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa, rige y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualesquiera sanciones administrativas, sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el administrativo sancionador”

...

“no puede concluirse –como hacen los recurrentes– que los derechos a no declarar contra sí mismos y no declararse culpables consagren un derecho fundamental a mentir, ni que se trate de derechos fundamentales absolutos o cuasi absolutos, como se llega a sostener en la demanda, que garanticen la total impunidad cualesquiera que sean las manifestaciones vertidas o la [...] estrategia defensiva. Ello no es así ni siquiera en el proceso penal. [...], la versión de descargo puede servir como contraindicio o como elemento de corroboración de los indicios a partir de los cuales se infiere la culpabilidad. Nuestra doctrina, por tanto, desvirtúa el argumento expuesto en la demanda según el cual ninguna consecuencia negativa puede derivarse de la falsedad de las afirmaciones de los recurrentes por haber sido emitidas en el ejercicio de su derecho a no confesarse culpables”.

En cuanto al hecho de que se trataba de una relación especial de sujeción, la Sentencia añade

“la existencia de dicha relación administrativa especial no priva a los afectados de sus derechos fundamentales, [...], pero sí puede modular el ejercicio de los mismos, permitiendo limitaciones que son constitucionalmente admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función derivada de aquella situación especial”.

...

“También los derechos fundamentales invocados [...] encuentran limitaciones derivadas de su condición de policías locales y las mismas determinan que quede fuera del ámbito de cobertura de los derechos fundamentales a no declarar contra sí mismos la realización de unas manifestaciones en un expediente de información reservada que no sólo demostraron abiertamente falsas, sino que implican la imputación al ciudadano de la presentación de una denuncia falsa contra los agentes (...)”.

Como ocurre con todos los principios, el de la no inculpación también se desgrana, en el plano de su aplicación, en una serie numerosa de problemas técnicos de absoluto interés pero que hay que sortear necesariamente en un trabajo como el presente. Resaltemos, pues, las dos cuestiones que principalmente se plantean.

La primera es la garantía del imputado a ser informado de su derecho a no declarar contra sí mismo. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha proclamado que los órganos administrativos “deben ilustrar desde el primer acto procesal en el que pueda dirigirse contra una determinada persona el procedimiento, de no prestar declaración en contra de sí mismo y de no confesar la culpabilidad” (STC 197/1997 de 21

diciembre). Del propio pasaje transcrito resulta la necesidad de que esa información se produzca desde un primer momento, lo que es lógico tanto en garantía del inculgado como de la eficacia de la actuación administrativa ya que sólo tras dicha información las eventuales declaraciones autoinculpatorias de este pueden jugar en su contra. Una de las razones de peso que justifican la existencia de este derecho la explica con toda claridad la STS de 17 julio 2006 (Ar. 4494), según la cual la información de este derecho al acusado...

“resulta de obligada observancia por el mando con potestad sancionadora, para conjurar el riesgo no descartable de que el supuesto infractor se considere obligado a contestar siempre al superior, en un erróneo entendimiento del deber de subordinación que forma parte del estatuto militar”.

La segunda cuestión, extraordinariamente controvertida, surge de la posible confrontación entre el derecho que nos ocupa y el deber legal de colaboración con la Administración que puede pesar sobre el administrado en los diversos campos de actividad; señaladamente en el ámbito tributario, laboral o de la circulación vial. Son muchas las opiniones doctrinales que, apreciando incompatibilidad entre tal derecho y tal deber estiman que esa colaboración del interesado con la Administración no es sostenible en cuanto pueda ser utilizada por la Administración en su perjuicio a través de un procedimiento sancionador. Sin embargo, creemos que, al menos en abstracto, no hay razón que justifique esa incompatibilidad. Si la colaboración es un deber establecido por la Ley que la Administración puede exigir de ordinario al margen de la potestad sancionadora, no se ve el fundamento por el que nadie, y menos aún si cabe el obligado, pueda enervar o suspender *motu proprio* el mandato de la Ley que fije esos deberes con el pretexto de que los datos suministrados puedan ser utilizados en su contra. De admitirse esto prácticamente toda la actividad inspectora de la Administración quedaría en situación de precario, totalmente a expensas del arbitrio de cualquiera, que la Ley no puede consentir. Obviamente, más inconcebible aún resultaría la opción inversa, es decir, la plena exigencia de los deberes de colaboración del administrado a costa de garantizarle el no ejercicio de la potestad sancionadora. Por tanto, todo conduce a la necesidad de hacer compatibles ambos principios, para lo cual será obligado dar a cada uno sólo la amplitud que sea precisa para que no pierda su identidad, sin invadir la esfera del otro.

La solución pasa por afirmar que los deberes legales de colaboración, o sea, las informaciones y documentos que el administrado ponga a disposición de la Administración no pueden tener un valor autoinculpatorio, pero claro es que la Administración podrá incoar expediente sancionador y formular los cargos que procedan teniendo en cuenta, en su caso, los datos facilitados, bien solos o en conjunto con otros que la Administración pueda manejar. Esta es la solución que adoptó la STC 76/1990 en relación con el deber de aportar documentos fiscales, declarando que cuando el contribuyente aporta o exhibe documentos contables “no está haciendo una manifestación de voluntad ni emite una declaración que exteriorice un contenido admitiendo su culpabilidad”, doctrina que sigue la también importante STC

161/1997 de 2 octubre y que reitera la STS de 21 mayo 2008 (Ar. 2851), recaída en asunto seguido contra la entidad suministradora de energía eléctrica a la ciudad de Barcelona con motivo de reiterados apagones sufridos en 2001, hechos que motivaron la apertura de expediente sancionador y al propio tiempo un procedimiento informativo en el que se recabó a la empresa información luego utilizada en su contra. Declara el Tribunal que la empresa estaba obligada a facilitar a la Administración los datos objetivos e información en virtud de su condición de distribuidora de la energía eléctrica, esto es, de prestadora de un servicio esencial objeto de una regulación administrativa que así expresamente lo impone; concluyendo que “la obligación de proporcionar toda la información requerida sobre las incidencias en el suministro es una condición asumida *ex ante* por cualquier empresa que quiera distribuir energía eléctrica, de modo que forma parte de su haz de deberes ante la Administración”.

De la doctrina expuesta se deduce que los deberes de colaboración subsisten incluso si, paralelamente, se hubiese incoado un procedimiento sancionador; máxime, podríamos añadir, si esos deberes de información o de entrega de documentación están establecidos por la Ley de forma reglada y periódica. Lo que no parece admisible es que en el seno del procedimiento sancionador la Administración adopte una postura inquisitiva exigiendo la colaboración informativa del inculpado dada la alteración que ello produciría en la posición de las partes en el procedimiento y el riesgo de tergiversación de principios capitales –derecho a la acusación, presunción de inocencia, carga de la prueba, etc.– que podría producirse.

VII. DERECHO A LA ASISTENCIA LETRADA

Aunque el art. 24.2 CE proclama que “todos tienen derecho a la defensa y a la asistencia de letrado”, aquella no garantiza que dicha asistencia sea obligatoria y gratuita. En cuanto al procedimiento administrativo sancionador no es preceptiva la asistencia de letrado, no es un derecho fundamental; ello sin perjuicio de que el interesado tenga derecho a ser defendido por un letrado de su elección y a su costa (STS de 17 marzo 2003), como establece el art. 85.2 LPAC.

La legislación y la jurisprudencia constitucional reconocen dos excepciones en los que sí hay derecho a la asistencia letrada: los procedimientos disciplinarios penitenciarios y militar, dada la incidencia que estas sanciones pueden tener en la libertad del sujeto, circunstancia esta que no se da en otros ámbitos; pero la intervención de abogado en estos casos también es a costa del interesado.

Por tanto, en términos generales puede afirmarse que no existe un derecho fundamental a la asistencia letrada gratuita, lo que, como dice la STS de Castilla– León (Burgos) 440/2008 de 5 noviembre, “no contradice el artículo 24.2 CE, pues, como resulta del artículo 6.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal derecho a la gratuidad de la asistencia letrada sólo existe en los procesos judiciales y, además, no

en todos, sino sólo cuando los intereses de la justicia lo requieran”. En cuanto a las excepciones antes señaladas, establecen doctrina al respecto las SSTs de 23 febrero 2005 (Ar. 4171) y 17 julio 2006 (procedimiento disciplinario militar) y SSTC 55/2006 de 27 febrero, 42/2008 de 10 marzo, 71/2008 de 23 junio y 10/2009 de 12 enero (procedimiento disciplinario penitenciario).

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Infracciones, sanciones y procedimiento sancionador*, Justicia Administrativa, Valladolid, Lex Nova, número extraordinario 2001.
- Aguado i Cudola, V., *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas y Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1994, Madrid.
- Alarcón Sotomayor, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, 2007, Madrid.
- Barrero Rodríguez, C., *La prueba en el procedimiento administrativo*, 2ª edición, Thomson-Aranzadi, 2003, Navarra.
- Blasco Pellicer, A., *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*, Tirant lo Blanch, 1997, Valencia.
- Caamaño Rodríguez, F., *La garantía constitucional de la inocencia*, Tirant lo Blanch, 2003, Valencia.
- De Palma del Teso, A., “La culpabilidad” en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. extraordinario 2001 (infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador, Lex Nova, 2001, Valladolid.
- Durendez Saez, I., “La doctrina de las presunciones y la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo” en *REDT*, núm. 45, enero-febrero de 1991.
- Fernández López, M., *Prueba y presunción de inocencia*. Iustel, 2005, Madrid.
- Gálvez Muñoz, L., *La ineficacia de la prueba obtenida con violación de derechos fundamentales*, Aranzadi, 2003, Navarra.
- Garberí Llobregat, J., *El procedimiento administrativo sancionador*, 2 vols., 4ª edic., Tirant Lo Blanch, 2001, Valencia.
- García Álvarez-García, G., “Presunciones de veracidad y procedimiento administrativo sancionador. Comentario a la STS (Sala Tercera, Sección Primera) de 1 de octubre de 1991” en *La Ley* núm. 3.029, 1992.
- García Rubio, M.A., *La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Tirant lo Blanch, 1999, Valencia.
- Gimeno Sendra, V., “El derecho a un proceso ‘administrativo’ con todas las garantías” en *Justicia*, núm. 1/1991.
- González Grimaldo, C., “Potestad sancionadora y carga de la prueba” en *RAP* núm. 53, 1967.
- González-Cuellar Serrano, K., *La prueba en el proceso administrativo (objeto, carga y valoración)*, Colex, 1992, Madrid.
- Izu Belloso, M.J., “Las garantías del procedimiento administrativo sancionador: reflexiones sobre los órganos instructores” en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional. Estudios en homenaje al*

- profesor Jesús González Pérez*, dirigidos por Martín-Retortillo Baquer, L., vol. I, Civitas, 1993, Madrid.
- Lasagabaster Herrante, I., (Dir.) *Ley de la potestad sancionadora del País Vasco. Comentario sistemático*. Lete, 2006, Bilbao.
- Lozano Cutanda, B., “Procedimientos abreviados para la represión de las infracciones administrativas”, *REDA*, núm. 66, 1990.
- Martín Valdivia, S., “El derecho a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable en el procedimiento sancionador administrativo. Doctrina Constitucional (a propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 154/1994, 197/1995 y 8/1996)”, *Poder Judicial*, nº 54, 1999.
- Montañés Pardo, M.A., *La presunción constitucional de inocencia (análisis doctrinal y jurisprudencial)*, Aranzadi, 1999, Pamplona.
- Nieto García, A., *Derecho administrativo sancionador*, 4ª edición, Tecnos, 2005, Madrid.
- Pemán Gavín, J., *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, Cedecs, Barcelona, 2000.
- Picó i Junoy, I., *Las garantías constitucionales del proceso*, J.M. Bosch, 1997, Barcelona.
- Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M., *Manual de la Inspección de Consumo*, Madrid, Instituto Nacional de Consumo, 1998, Madrid.
- Suay Rincón, J., *Sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia, 1989.
“Los principios del procedimiento sancionador” en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Leguina Villa, J., y Sánchez Morón, M., (eds.), 1993, Madrid.
- Trayter Jiménez, J.M., Aguado i Cudolà, V., “La prueba y la presunción de inocencia: especial referencia a los documentos públicos administrativos” en *Derecho administrativo sancionador: materiales*. Cedecs, 1995, Barcelona.
“El procedimiento administrativo sancionador” en *Justicia Administrativa* nº extraordinario 2001.
- Vázquez Mateo, F., “La presunción de certeza de las actas de inspección de trabajo y de los controladores laborales” en *Actualidad laboral*, 1992.
- Zornoza Pérez, J.J., *El sistema de infracciones y sanciones tributarias. Los principios constitucionales del derecho sancionador*, Civitas, 1992, Madrid.

