



**Presunción de certeza y presunción de inocencia en el marco del
procedimiento administrativo sancionador**

Trabajo Final de Grado
Grado en Derecho
Curso 2020-2021

Tutor/a: **Dolors Canals Ametller**
Alumno: **Ariadna Serra Selga**

Agradecimientos

Transcurridos ya unos meses desde que inicié el presente trabajo, escribo estas líneas para agradecer a aquellos que lo han hecho posible y poner así punto final a este estudio;

En primer lugar, me gustaría dirigir unas palabras de agradecimiento a la tutora de mi trabajo, la Dra. Dolors Canals, por haberme brindado las herramientas necesarias para ir desarrollando mi estudio y conseguir los objetivos inicialmente propuestos.

Mis agradecimientos también van dirigidos a mi familia y a Gerard, por ser siempre mi respaldo y mi soporte incondicional en cualquier situación.

Y finalmente agradezco también a Jordi i a Ibtihal, por confiar siempre en mis capacidades y ser mi hombro durante todo mi transcurso universitario.

ÍNDICE DE ABREVIACIONES

Por orden alfabético

CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CP	Código Penal
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

ÍNDICE

Introducción y objeto de estudio	5
CAPÍTULO I. MARCO LEGAL, TEÓRICO Y CONCEPTUAL	
1.1 El Procedimiento Administrativo Sancionador	7
1.1.1 Marco Constitucional y legal	7
1.1.2 Marco teórico y conceptual	7
1.2 Estructura del procedimiento administrativo sancionador	9
CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PRINCIPIOS Y GARANTÍAS.	
2.1 Los principios de la potestad sancionadora administrativa	15
a) Principio de legalidad	15
b) Principio de tipicidad	16
c) Principio de irretroactividad	17
d) Principio de responsabilidad o culpabilidad	17
e) Principio de proporcionalidad	18
f) Principio de prescripción	20
g) Principio de concurrencia de sanciones o non bis in ídem	20
2.2 Garantías constitucionales del procedimiento administrativo sancionador	23
2.2.1 El derecho fundamental a la presunción de inocencia	24
2.3 La prueba en el procedimiento sancionador	30
CAPÍTULO III. LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA Y SU VALOR PROBATORIO	
3.1 La presunción de certeza. Concepto y evolución legislativa	33
3.2 La función inspectora de la administración	36
3.3 Concepto de autoridad	39
CAPÍTULO IV. PRESUNCIÓN DE CERTEZA VS. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA	
4.1 Dualidad de presunciones	41
4.2 La inversión de la carga de la prueba	42
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	
Bibliografía	47

INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO

La Constitución Española (en adelante CE) reconoce el derecho a la presunción de inocencia en su artículo 24.2, recogido en la sección primera de su capítulo segundo y otorgándole, por ende, el rango de derecho fundamental; constituye una presunción necesaria para establecerse un proceso con todas las garantías y se traduce en la no-previa concepción culpable de un individuo sometido a un proceso penal, es decir, que la calificación de un individuo como inocente “sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías” (STC 157/1995, de 6 de noviembre. F.J. 2)¹.

Pero siendo el ámbito penal aquél en el que la presunción de inocencia ha cobrado más importancia, no excluye esto que nos encontremos ante una garantía procesal que habría de trascender a otros campos del derecho cuando existan actuaciones que emanen del *ius puniendi* del Estado. Y es precisamente el procedimiento administrativo sancionador uno de los escenarios en los que el Estado ejerce su poder coactivo.

De la extensión en la aplicabilidad de esta garantía procesal -presunción de inocencia- en el ámbito administrativo sancionador es de donde surge la idea de realizar el presente trabajo, que pretende estudiar el alcance de esta presunción constitucional en el marco del procedimiento administrativo sancionador, pero también la dualidad de presunciones que se da cuando entra en juego la presunción de certeza, otorgando un valor probatorio susceptible de romper con el derecho fundamental a ser considerado inocente.

El presente trabajo se enmarca exclusivamente en el marco del procedimiento administrativo sancionador y en la dualidad que envuelve estas dos presunciones (inocencia y certeza), pues muchos autores han cuestionado el alcance del derecho fundamental a la presunción de inocencia ante la posible injerencia que un medio de prueba legal reconocido como es la presunción de certeza puede ocasionar teniendo en cuenta la trascendencia que presenta en un procedimiento de naturaleza sancionadora.

La hipótesis de la que se parte es que la presunción legal popularmente conocida como presunción de certeza carece de unos límites y/o regulación detallados en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, comportando esto que en ocasiones se pueda vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia -reconocido como una garantía procesal y constituyéndose como una presunción constitucional-, y teniendo en cuenta que debería prevalecer el derecho a ser considerado inocente cuando nos enmarcamos ante una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 157/1995, de 6 de noviembre

Para trabajar en la hipótesis inicial se ha llevado a cabo un estudio legal, jurisprudencial y doctrinal con el fin de estudiar el marco en el que las dos presunciones confluyen y cobran fuerza, el alcance que ambas presunciones representan en el procedimiento administrativo sancionador y la manera en que ambas operan y se aplican con el fin de garantizar un correcto funcionamiento del poder sancionador administrativo.

El trabajo, titulado “Presunción de certeza y presunción de inocencia en el marco del procedimiento administrativo sancionador”, se estructura en cinco capítulos diferenciados que se abordan siguiendo el orden establecido y que consisten en;

(I) Una aproximación legal y conceptual al procedimiento administrativo sancionador, como eje vertebrador en el que operan las dos presunciones -certeza y inocencia-. El presente capítulo pretende profundizar en la regulación legal del procedimiento administrativo sancionador, además de presentar alguna opinión doctrinal al respecto y detallar cuál es la estructura que lo compone.

(II) Un estudio de los principios que rigen en el procedimiento administrativo sancionador y de las garantías constitucionales que han sido extendidas por analogía también a este campo del derecho, centrando especial atención a la presunción de inocencia como garantía constitucional. El capítulo también introduce la prueba en el ámbito administrativo sancionador, al ser uno de los procedimientos en los que más deben tenerse en cuenta las garantías procesales de las que goza el interesado.

(III) Una aproximación teórica y conceptual a la presunción de certeza con el objetivo de contextualizarla y conocer los límites y requisitos que la propia ley, en su caso, le atribuye. El capítulo se centra también en la función inspectora de la Administración como centro donde opera la presunción de certeza, y pretende profundizar en el concepto de “autoridad” que la propia ley establece como requisito a efectos de gozar de la ya mencionada presunción de certeza.

(IV) Un estudio de como las dos presunciones encajan y coexisten en el procedimiento administrativo sancionador, con el objetivo de conocer si realmente es posible operar la presunción de certeza sin injerir en la presunción constitucional consistente en ser considerado inocente. En el capítulo se abordan opiniones doctrinales al respecto que pretenden reflejar esta dualidad de presunciones y lo que ello comporta a efectos legales.

(V) Una síntesis de las conclusiones a las que se ha conseguido acceder después de proceder con todo el estudio.

CAPÍTULO I. MARCO LEGAL, TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

1.1.1 Marco Constitucional y legal

El procedimiento administrativo sancionador se constituye como una manifestación del *ius puniendi* del Estado que encuentra su fundamento en el artículo 25 CE y mediante el cuál la Administración ejerce la potestad sancionadora que le es propia sancionando las infracciones cometidas en el seno de la relación entre Administración y administrado.

De la Ley 30/1992² (en adelante LRJPAC) emanan en 2015 dos nuevas leyes que entran en vigor en octubre del año 2016 y que vertebran la actividad de la Administración; la Ley 39/2015³ (en adelante LPACAP) y la Ley 40/2015⁴ (en adelante LRJSP). Es en la nueva regulación en la que el procedimiento administrativo sancionador se configura como una especialidad del procedimiento administrativo, regulándose y desarrollándose en la LPACAP -la LRJSP prevé los principios aplicables al procedimiento-, que con su entrada en vigor deroga el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto⁵.

1.1.2 Marco teórico y conceptual

Gosálbez Pequeño (2013)⁶ nos define el procedimiento administrativo sancionador como aquel procedimiento que ha de llevar a cabo la Administración Pública cuando su objetivo sea imponer una sanción, esto es, cuando ejerza la potestad sancionadora que le es propia y que le confiere la misma Constitución.

Pero como anunciábamos al principio el procedimiento administrativo sancionador no encuentra su regulación tan solo en la LPACAP, sino que existen dos textos normativos que vertebran la potestad administrativa de la Administración, regulándose también los principios que rigen en ella en la LRSJP.

² Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁴ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵ Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

⁶ Gosálbez Pequeño, H. 2013. “El procedimiento administrativo sancionador. Teoría y práctica”, *Madrid: Ed. Dykinson*, pág. 13.

En este sentido, Tomás Cano (2015)⁷ ha criticado esta fragmentación en dos textos normativos, considerando que la actual regulación carece de forma completa y sistemática mermando así la seguridad jurídica, y señala que al amparo del artículo 149.1.18 CE, el Estado estaba habilitado para aprobar un texto normativo centrado tan solo en regular la potestad sancionadora de la Administración. El autor considera que en los dos textos normativos les mancan aspectos esenciales, como por ejemplo los elementos esenciales de las infracciones; no se establece nada acerca del error y sus modalidades en la comisión de la infracción administrativa, ni tampoco sobre las consecuencias que acarrea incurrir en uno u otro tipo de error. Critica además que en la regulación actual no se establezca el concepto de autor, ni tampoco la eventual responsabilidad de los cómplices.

Se centra también en la falta de criterios claros y elementales, como el hecho de que no conste expresa la edad a partir de la cuál la Administración goza de potestad para sancionar, y señala que tan sólo alguna ley sectorial se ocupa de ello. Asimismo, manca también la regulación sobre las causas de exclusión de antijuricidad y culpabilidad, y señala el autor que tampoco se establece con claridad el momento en que la infracción ha de entenderse por cometida.

Cano prosigue en su crítica señalando que las dos leyes que vertebran el procedimiento administrativo sancionador tampoco ofrecen un cuadro mínimo sobre las sanciones administrativas a imponer, comportando que cada ley sectorial establezca la que considere oportuna por la naturaleza del sector que se trate, así como tampoco aborda el hecho sobre la obligatoriedad -o no- que tiene la Administración de iniciar un procedimiento sancionador ante el conocimiento de hechos susceptibles de ser infracción.

Finalmente, el mismo autor señala que manca una regulación procedimental en relación con la carga de la prueba, o en como se ha de practicar la prueba testifical, pericial, o el interrogatorio de los presuntos responsables, además de que tampoco se explicita una regulación de las medidas provisionales con el fin de que no se repita la infracción o de que se siga cometiendo, y concluye su análisis apuntando a que estamos ante una regulación fragmentaria y escasa que poco ha aportado des de la anterior LRJPAC; considera que se reproducen aspectos básicos que habían sido objeto de crítica por parte de la doctrina, y que todo ello comporta una alteración de la seguridad jurídica que no responde a las exigencias que deberían derivarse de la potestad sancionadora de la que goza la Administración.

⁷ Cano Campos, T. 2015. “La potestad sancionadora de la administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, N.º.2, 2015.

1.2 ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La iniciación de los procedimientos de naturaleza sancionadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 LPACAP, ha de ser siempre de oficio y por acuerdo del órgano competente⁸, y su tramitación se hará efectiva mediante dos fases diferenciadas encomendadas a distintos órganos; la fase instructora y la fase sancionadora. Cabe señalar que del mismo artículo 63 LPACAP se desprende la exigencia de la oportuna tramitación del procedimiento para poder imponer cualquier sanción administrativa⁹, y señala además que “no se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo”.

En relación con las actuaciones previas al inicio del procedimiento sancionador, la misma LPACAP establece que éstas han de estar orientadas, con la mayor precisión posible, a determinar (a) los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, (b) la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y (c) las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Es importante señalar aquí lo previsto en el artículo 60 LPACAP que establece que, cuando el procedimiento sancionador sea iniciado como consecuencia de orden superior -y solo como consecuencia de orden superior-, la orden ha de expresar (en la medida de lo posible);

- (a) la persona o personas responsables,
- (b) las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación
- (c) el lugar, la fecha o período de tiempo continuado en el que se produjeron los hechos.

⁸ De acuerdo con el artículo 63 LPACAP; se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.

⁹ Nos acogemos a la definición propuesta por Bermejo Vera (1999), según quién una sanción administrativa corresponde a “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina–algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos” (Bermejo Vera, J. 1999. Extraído de Ramírez, M.L. 2007).

Una vez adoptado el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, los interesados -o el “inculpado”- deberán ser notificados del mismo, y de conformidad con el artículo 64.2 LPACAP deberá contener (al menos);

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos 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) Identificación del 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 procedimiento 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 85.
- 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 56.
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

El artículo 63 LPACAP, en su apartado tercero, señala -como hemos mencionado anteriormente- la necesidad de que el procedimiento sancionador administrativo se tramite mediante dos fases diferenciadas y gestionadas por dos órganos diferenciados entre sí.

La primera de ellas es la fase de instrucción prevista en el artículo 75 LPACAP, en la que el órgano que tramite el procedimiento, de oficio y a través de medios electrónicos, realizará los actos necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos que han de dar lugar a la resolución del procedimiento. Es en esta fase en la que los interesados estarán habilitados a proponer aquellas actuaciones que requieran de su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos, y el órgano instructor deberá adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y igualdad de los interesados en el procedimiento.¹⁰

Cabe señalar que los interesados, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, están habilitados para presentar alegaciones, documentos u otros elementos

¹⁰ Los derechos del interesado responden a la expresión del derecho de defensa contenido en el artículo 24 de la Constitución Española.

de juicio que consideren convenientes y que el órgano competente deberá tener en cuenta al redactar la propuesta de resolución, conforme se desprende del artículo 76 LPACAP.

La LPACAP, en el seno de la instrucción del procedimiento sancionador, regula también los medios y períodos de prueba admisibles en su artículo 77, en los que no conviene ahora detenernos ya que vamos a prestar especial atención a ellos a lo largo de las siguientes páginas en lo que interesa para el presente estudio.

Por su parte, el apartado segundo del artículo 53 LPACAP otorga a los presuntos responsables dos derechos reservados solo para los procedimientos de naturaleza sancionadora;

- a) 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.
- b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Debemos tener en cuenta que de conformidad con el artículo 96.5 LPACAP el órgano competente para iniciar el procedimiento está habilitado para “adoptar la tramitación simplificada del mismo cuando considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado”.

Finalmente tenemos la fase de terminación del procedimiento. En los procedimientos de naturaleza sancionadora pondrá fin al procedimiento la terminación convencional prevista en el artículo 84 LPACAP – resolución, desistimiento, renuncia al derecho en que se funde, declaración de caducidad e imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas¹¹ –, pero el artículo 85 de la misma ley prevé una particularidad y es que también podrá poner fin al procedimiento, con imposición de la sanción que proceda, el reconocimiento por parte del infractor de su responsabilidad.

El apartado segundo del artículo 85 LPACAP prevé la posibilidad de que cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario – y necesariamente se excluya la procedencia de una sanción de carácter no pecuniario – el pago voluntario del infractor en cualquier momento anterior a la resolución pondrá fin al procedimiento, salvo en lo que refiere a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por daños y perjuicios causados. Asimismo, el apartado tercero del mismo artículo impone una directriz al órgano competente para resolver consistente en que cuando el infractor reconozca su responsabilidad o cuando este proceda al pago voluntario de la sanción en los términos que anteriormente señalábamos, se

¹¹ Por la naturaleza sancionadora del procedimiento, destacamos la caducidad y la resolución.

deberá aplicar una reducción de al menos el 20% sobre el importe de la sanción propuesta; reducciones que deberán determinar-se en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

De no encontrarnos ante un supuesto de inculpación y/o caducidad, tendrá lugar la resolución del procedimiento.

El artículo 89.1 LPACAP prevé la posibilidad de que el órgano instructor acorde el archivo de las actuaciones sin propuesta de resolución cuando concurren alguna de las causas que se prevén en él;

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.
- d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

Sin embargo, cuando no nos encontremos ante una de las anteriores causas de archivo, concluida la instrucción del procedimiento el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados, y que deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes (art. 89.2 LPACAP). Dicha propuesta de resolución, de conformidad con lo establecido en el apartado tercero del mismo artículo, deberá fijar de forma motivada (art. 89.3 LPACAP);

- a) los hechos que se consideren probados, su calificación jurídica y la determinación de la infracción que éstos constituyan;
- b) la persona o personas responsables;
- c) la sanción que se proponga;
- d) la valoración de las pruebas -en especial las que constituyan los fundamentos básicos de la decisión-;
- e) de haberlas, las medidas provisionales adoptadas;
- f) y, en caso de inexistencia de infracción o responsabilidad -de no archivarse las actuaciones-, la declaración de esta circunstancia.

Pero además del anterior contenido necesariamente previsto en la propuesta de resolución, el artículo 90 LPACAP prevé que la resolución del procedimiento también incluya;

La valoración de las pruebas practicadas -en especial, las que constituyan fundamentos básicos de la decisión;

- a) los hechos;
- b) la persona o personas responsables;
- c) la infracción o infracciones cometidas;
- d) la sanción o sanciones que se imponen;
- e) y, de no existir declaración o responsabilidad, la declaración que lo manifieste.

Nos señala el mismo artículo que no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados durante el procedimiento en la adopción de la resolución, aunque se desprende que la propuesta de resolución vincula al órgano competente pero no en sus máximas; “si éste considera que la infracción o sanción revisten de mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

El artículo 90.3 LPACAP establece que la resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario¹² en vía administrativa, y admite la posibilidad de adopción de disposiciones cautelares con el fin de garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva, y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales adoptadas.

De ser la resolución ejecutiva, ésta podrá ser suspendida de forma cautelar si el interesado manifiesta su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra ella, y dicha suspensión finalizará cuando;

- a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
- b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
 - 1º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
 - 2º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

¹² Esto es, de alzada o reposición.

Finalmente, el apartado 4 del artículo 90 LPACAP establece lo siguiente;

Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.1 LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA

La LRJPAC estipulaba, en su capítulo I, los principios que rigen en la potestad sancionadora de la Administración; principio de legalidad, principio de irretroactividad, principio de tipicidad, principio de responsabilidad, principio de proporcionalidad, principio de prescripción de las infracciones y sanciones y el principio de concurrencia de sanciones o non bis in ídem.

De la LRJPAC emanan en 2015 -y entrando en vigor en 2016-, dos nuevas normas con el fin de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo “sistemático, coherente y ordenado”¹³ ; la ley 39/2015 y la ley 40/2015.

En nuestro estudio nos centraremos en el capítulo III de la ley 40/2015 (y en relación con la CE) en el que se establecen los principios generales de actuación de la administración y donde se abordan, de este modo, los principios de la potestad sancionadora.

a) Principio de legalidad

El principio de legalidad previsto en el artículo 25 LRJSP¹⁴ parte del artículo 25.1 CE, que en su tenor literal establece que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”. Este precepto constitucional alude a la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* como garantía criminal -o garantía sancionatoria en lo que al derecho administrativo sancionador refiere-, en el sentido de que es necesaria una ley previa que permita conocer ex ante los límites al individuo¹⁵. Además, cabe destacar que del principio de legalidad se condiciona el necesario cumplimiento de las condiciones de *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*.

¹³ Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F.E. 2016. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, págs. 142-190.

¹⁴ El artículo 25 LRJSP establece que “la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [...]”

¹⁵ Labrador Suárez, I. 2019. “Potestad administrativa sancionadora. Estudio de sus diferencias respecto al Derecho Penal”. *Universidad de la Laguna*.

Resulta interesante aquí la expresión “legislación” a la que se alude en la norma suprema, pues, aunque nos encontramos ante una verdadera reserva de ley, este precepto acoge otras normas que difieren de una ley.

Siguiendo con la reserva de ley anteriormente mencionada, Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2017)¹⁶ señalan que este principio de legalidad difiere en su aplicación en los dos sistemas punitivos; en el ámbito penal la reserva legal exige que las infracciones se regulen mediante una norma con rango de Ley, mientras que en el Derecho Administrativo la reserva de ley también opera mediante un reglamento en desarrollo de Ley.

b) Principio de tipicidad

Aludimos aquí al artículo 9.3 CE que establece el principio constitucional de seguridad jurídica, íntimamente ligado al principio de tipicidad que aquí nos ocupa. Es de este precepto constitucional del que emana el principio de tipicidad -íntimamente ligado al principio de legalidad-, con el que de acuerdo con éste y a grandes rasgos “las infracciones deben estar debidamente tipificadas y las sanciones previstas en una norma jurídica”¹⁷.

Nos centramos aquí con la exigencia *lex certa* que mencionábamos en el principio de legalidad, de acuerdo con la que es necesaria una determinación de las conductas tipificadas como infracciones y del contenido de las sanciones de las que de ellas se puedan derivar, ya que, constituyéndose como una garantía, es de ésta de la que emana el principio de tipicidad.

Es el artículo 27 LRJSP el que establece la necesidad de que las conductas sancionables sean previamente calificadas y tipificadas, y consagra el principio de tipicidad en el orden administrativo sancionador en su apartado primero señalando que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley [...]”. Se alude aquí a la exigencia que la Administración deba subsumir necesariamente la conducta antijurídica ante una norma antes de iniciar un expediente sancionador.

¹⁶ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. 2017. “Derecho Administrativo Sancionador: Parte General”. 4ª ed. *Aranzadi, Navarra*, p.77.

¹⁷ Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F.E. 2016. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, págs. 142-190.

c) Principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad se consagra en el artículo 9.3 CE en el que se alude a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

La Constitución alude a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras de la misma forma que lo hace el artículo 26 LRJSP en el seno del procedimiento administrativo sancionador, si bien es cierto que este precepto consagra también -difiriéndose así de la Constitución- el principio de retroactividad en su apartado segundo, en el que establece que;

las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

Esta divergencia -a priori puede parecer que la LRJSP se excede de garantías *versus* la Constitución Española- encuentra su razón de ser en reiterada y clásica Doctrina del Tribunal Supremo y jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de la cuál la aplicación retroactiva de la norma más favorable al infractor -disposición aplicable al ámbito penal- se transfiere también al Derecho Administrativo¹⁸.

d) Principio de responsabilidad o culpabilidad

Si bien nos remontamos de nuevo al artículo 9.3 CE, es importante destacar que la aplicabilidad del principio de responsabilidad difiere entre el orden penal y el orden administrativo.

El artículo 5 del Código Penal¹⁹ (CP en adelante) en su tenor literal establece que “no hay pena sin dolo o imprudencia”, consagrando así el principio de responsabilidad. Si bien la exigencia de estos condicionantes no es menos importante en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, conviene aquí distinguir la naturaleza de las infracciones penales y administrativas, pues la dificultad de probar la culpabilidad en estas últimas comportaría que muchas de las infracciones carecieran de sanción, motivo por el que no se alude *strictu sensu* a los requisitos de dolo y imprudencia en el ámbito administrativo sancionador.

¹⁸ Vid- STS de 4 de junio de 1991, STS 85/2006. STC 29/2000 y STC 75/2002.

Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F.E. 2016. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, págs. 142-190.

¹⁹ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

No obstante esta naturaleza distintiva implica una problemática a la hora de aplicar el principio de responsabilidad al procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha venido declarando que el principio de aplicabilidad rige en el procedimiento administrativo sancionador por encontrarnos ante una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, aunque descarta un régimen de responsabilidad objetiva²⁰ y establece que en la infracción debe concurrir dolo, culpa o imprudencia.

La LRJSP consagra el principio de responsabilidad en su artículo 28.1, en el que se establece que

sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa,

y es en este precepto del que se desprende la necesidad de una responsabilidad subjetiva en el ámbito administrativo sancionador, estableciendo como requisitos necesarios la concurrencia de dolo o culpa²¹.

e) Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 29 LRJSP, ha de servir para orientar al legislador a la hora de establecer y/o determinar la correlación entre una infracción y su sanción.

El apartado primero del artículo 29 LRJSP encuentra su homólogo en el artículo 25.3 CE, en el que se establece que la Administración no podrá imponer sanciones que impliquen privación de libertad.

El apartado tercero del mismo artículo contiene un mandato que guarda relación con la graduación de la sanción a imponer, y en su tenor literal establece;

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del

²⁰ La responsabilidad objetiva se fundamenta en la responsabilidad jurídica derivada de la culpabilidad personal, siendo irrelevante la intencionalidad del infractor, ya que no se requiere una conducta dolosa sino simplemente irregular en la observancia de las normas (vid. STS de 30 de enero y 22 de abril de 1985, 21 de octubre de 1983, 27 de abril de 1990). (Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F. 2016).

²¹ Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F.E. 2016. “Derecho administrativo sancionador. principios de la potestad sancionadora”. *Gabilex: revista del gabinete jurídico de castilla-la mancha*, págs. 142-190.

hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa .

Como novedad en la LRSJP se introducen tres nuevos apartados en el presente artículo 29 respecto la anterior LRJPAC -artículo 131 LRJPAC-, que establecen lo siguiente;

- 4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.
- 5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.
- 6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

En este sentido, tal y como establecen Nuño Jiménez y Puerta Seguido (2016)²², “el principio de proporcionalidad se ha de entender como un límite a la discrecionalidad administrativa dado que las leyes no determinan sanciones de cuantía fija, sino que existe un intervalo de opciones”.

²² Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F.E. 2016. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, págs. 142-190.

f) Principio de prescripción.

El principio de prescripción se encuentra previsto en el artículo 30 LRJSP y establece los plazos de prescripción de las infracciones administrativas. En este sentido, en el apartado primero del artículo 30 LRJSP hace una distinción entre las infracciones y las sanciones y establece que a falta de regulación expresa del plazo de prescripción;

(a) las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

(b) las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El mismo artículo establece que el plazo de prescripción de las infracciones comienza a computar desde el día en que la infracción se hubiese cometido y en el caso de las infracciones continuadas o permanentes, des de que cese la conducta infractora, y prosigue señalando que la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador -con conocimiento del interesado- interrumpirá la prescripción y el plazo de reiniciará si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Clara es la distinción que se establece en relación con la prescripción de las sanciones, en las que el plazo comienza a computarse a partir del día en que sea ejecutable la resolución o haya transcurrido el plazo para recurrirla, interrumpiendo la prescripción la iniciación -con conocimiento del interesado- del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

g) Principio de concurrencia de sanciones o non bis in ídem.

Resulta recurrente que una misma conducta sea tipificada en distintos textos legales o se integre en dos o más disposiciones sancionadoras, y la aplicación estricta de los distintos textos legales o disposiciones sancionadoras podría incurrir en una doble sanción para el presunto infractor, en la que se sancionara por más de una vía al mismo sujeto por una única conducta.

En este sentido, el artículo 31 LRJSP reconoce el principio de concurrencia de sanciones o regla non bis in ídem y establece que “no podrán sancionarse los hechos que o hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecia identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

Es interesante aquí hacer mención a la STC 2/1981, de 30 de enero²³, que constitucionaliza la regla *non bis in ídem* y establece que lo siguiente;

si bien no se encuentra recogido expresamente en los arts. 14 a 30 de la Constitución, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo (art. 53.2 de la Constitución y art. 41 de la LOTC) no por ello cabe silenciar que, como entendieron

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 2/1981, de 30 de enero.

los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del artículo 9 del Anteproyecto de Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución .

Los anteriores principios son los que la LRJSP prevé en especial para el procedimiento administrativo sancionador, pero los mismos coinciden con los principios que son de aplicación en los procedimientos de índole penal, produciéndose asimismo una analogía en la aplicación de estos respondiendo a que, como hemos destacado anteriormente, nos encontramos ante dos manifestaciones del *ius puniendi* del Estado que lesionan intereses de las personas.

Sin embargo, aunque no constituyéndose formalmente como “principios”, existen una serie de matices especiales que rigen en el procedimiento administrativo sancionador y que actúan como si de principios se tratase;

- a) Conforme se desprende del artículo 53 LPACAP, los interesados tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que ostenten tal condición, y a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los mismos. De aquí se desprende el **principio de transparencia**, que ha de regir en cualquiera que fuese la actuación de la Administración, y que en los expedientes sancionadores operará conforme a lo dispuesto en el artículo 13 LPACAP apartado D²⁴. La Administración se encuentra sujeta a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico, y en la Comunidad Autónoma de Cataluña concretamente la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así que son estas dos leyes las que rigen y fijan la transparencia a la que las actuaciones de la Administración se ven sujetas.
- b) El reconocimiento de responsabilidad por parte del infractor y el pago voluntario de la sanción por el presunto responsable comportarán la terminación del procedimiento, sin perjuicio de la interposición de ulteriores recursos, de conformidad a lo que se desprende del artículo 85 LPACAP, y constituyéndose como una particularidad de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora. En este sentido, la **posibilidad de reconocimiento y de pago voluntario** operarían como verdaderos

²⁴ Art. 13 d) LPACAP: “Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos: Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”.

principios –aunque no se reconozcan formalmente como tal- en el ámbito sancionador.

- c) El artículo 63 LPACAP puede constituirse también como un principio del procedimiento administrativo sancionador al contener especialidades del mismo; el hecho de establecer una separación entre la fase instructora y la sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador, además de encomendar dichas fases a **órganos distintos**.

2.2 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Las garantías constitucionales, recogidas en el artículo 24 de la Constitución Española, constituyen una serie de derechos de índole procesal, previstos con la intención de avalar el correcto funcionamiento democrático del proceso penal a causa de la gravedad que se deriva de sus consecuencias. Asimismo, atendiendo al emplazamiento de las garantías constitucionales en el texto constitucional, el Título I de la Constitución, dichas garantías son elevadas a la condición de derecho fundamental, cuya vulneración permite la interposición de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Pero la potestad sancionadora de la Administración, junto con el derecho penal, constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha venido reiterando desde sus primeras sentencias que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado” (vid. STC 18/1981²⁵ y STC 58/1989²⁶), y tal y como expone Carmona Ruano (1990)²⁷, los “matices” a los que alude el Tribunal Constitucional no resultan de fácil concreción, y recuerda que pese a la esencial unidad de ambos órdenes punitivos, es necesario diferenciar la represión penal de la administrativa.

Conviene enfatizar que la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, en su STS 1792/2019²⁸, ha continuado enfatizando la posibilidad marcada por el Tribunal Constitucional de aplicación de las garantías penales al derecho administrativo sancionador al hacer una remisión expresa a la ya citada STC 18/1981;

Y también olvida que la Administración no entró en el fondo de su impugnación, pues la SCAM carecía de legitimación para atacar los requerimientos efectuados a los avalistas. Y la invocación al artículo 24 de la Constitución, tutela judicial efectiva, no puede ser de aplicación a los procedimientos administrativos, (salvo a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 18/1981, de 8 de junio.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 58/1989, de 16 de marzo

²⁷ Carmona Ruano, M. 1990. “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”. *Jueces para la democracia*, 1133-0627, N° 9, págs. 22-30

²⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, número 1792/2019, de 30 de mayo.

En este sentido, Perello Domenech (1994)²⁹ señala en su estudio que la aplicación de las garantías constitucionales del proceso previstas en el artículo 24 CE en el ámbito administrativo viene limitada por las necesidades particulares y peculiares del procedimiento sancionador, por lo que no se produce una recepción indiscriminada de las garantías ya que el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que “hay que operar con cautela cuando se trata de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal y su aplicación al derecho administrativo sancionador”.

2.2.1 El derecho fundamental a la presunción de inocencia

Las garantías constitucionales que han de ser de aplicación analógica en el ámbito administrativo sancionador las encontramos previstas en el artículo 24 CE, consagrándose como derechos fundamentales, y de entre las cuales destacamos por lo que en este estudio nos ocupa la presunción de inocencia.

Cuando nos referimos a esta figura constitucional, aludimos al derecho fundamental consagrado en el artículo 24 CE, apartado segundo;

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

Por su localización en el texto constitucional, formando parte del Título I de la Constitución relativo a los derechos y deberes fundamentales, la presunción de inocencia se constituye como un derecho fundamental, susceptible de ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, en caso de vulneración de dicho precepto.

Este derecho a la presunción de inocencia debe ser entendido como una garantía procesal de naturaleza más sustancial³⁰, y resulta relevante aquí mencionar la STC 31/1981 de 28 de julio³¹, en la que establece que este derecho “ha dejado de ser un principio general del derecho que ha de informar la actividad judicial para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata tal y como ha precisado en reiteradas sentencias”. En este sentido, cabe destacar que de la sentencia se desprende que tal y como

²⁹ Perello Domenech, I. 1994. “Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional”. *Jueces para la democracia*, págs. 76-81; pág. 80

³⁰ Belda Pérez-Pedrero, E. 2001. “La presunción de inocencia”. *Parlamento y Constitución. Universidad de Castilla-La Mancha*.

Yon Ruesta, R. y Sánchez Málaga, A. (2005). “Presunción de inocencia y estado de derecho” *THEMIS: Revista de Derecho*, págs.133-14

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 31/1981, de 28 de julio.

establece Aguado y Cudolà (1992)³² nos encontramos ante un verdadero criterio normativo que goza de unas máximas garantías, ya que este derecho fundamental supone “una de las garantías más esenciales y relevantes con las que cuenta el ciudadano cuando se ve inmerso en un proceso judicial, y supone que toda persona conserva su cualidad de inocente hasta que se demuestre su culpabilidad, que deberá ser en un juicio con todas las garantías establecidas por la ley”³³.

Es importante destacar que en los recientes pronunciamientos judiciales, en especial la STSJ de Madrid n.º 208/2019, de 18 de marzo³⁴, se ha contemplado la plena aplicación de la presunción de inocencia en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador:

(...) como el principio constitucional de presunción de inocencia establecido en el artículo 24 de la Constitución Española es plenamente aplicable en el ámbito administrativo sancionador, ha de ser la Administración la que soporte la carga de probar la realización por el administrado de la conducta que integra la infracción así como, en su caso, la concurrencia de las circunstancias agravantes. La presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario, es una presunción *iuris tantum* que desplaza el *onus probandi* a la Administración, y que sólo puede destruirse mediante la aportación de pruebas suficientes y obtenidas con las debidas garantías sobre las cuales el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de tipicidad y de culpabilidad.

Siguiendo esta misma línea, la propia Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la sentencia n.º 6032/2018 de 4 de julio de 2018³⁵, se encargó de delimitar las incompatibilidades existentes respecto la presunción de inocencia trasladada al ámbito administrativo. La sala del Tribunal concluyó que la presunción de inocencia es una garantía que no puede coexistir con las presunciones *iure et de iure* en materia probatoria en el procedimiento administrativo;

En el caso presente no cabe duda que existe prueba de cargo, que es la constituida por el contenido del acta de inspección elaborada por los agentes de la policía municipal, la cuestión que ha de plantearse es la de la valoración de la prueba cuando como en el caso presente concurre con otras como en el caso presente en el que se han practicado pruebas testificales. Por lo pronto conviene remarcar que el citado artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de

³² Aguado i Cudolà, V. 1992. “La presumpció de certesa com a prova de les infraccions administratives”. *Escola d’administració pública de Catalunya*.

³³ Berbell, C. y Rodríguez, Y. 2018. “Qué es y en qué consiste el derecho fundamental a la presunción de inocencia”. *Confilegal*.

³⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 208/2019, de 18 de marzo.

³⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 6032/2018, de 4 de julio,

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no establece una presunción iuris et de iure de la veracidad o certeza de los atestados, denuncias, actas, etc., lo cual sería manifiestamente incompatible con la presunción de inocencia.

Por cuanto antecede, resulta evidente que la presunción de inocencia no es una garantía exclusivamente perteneciente al orden penal, ni tampoco exclusiva de procesos de índole judicial, sino que también aborda al ámbito extraprocesal constituyéndose como un derecho a ser tratado como inocente, muy en especial en el procedimiento administrativo sancionador, tal y como podemos observar en el F.J 2º de la STC 18/1981³⁶, relativa al *caso Blanco contra el Gobierno Civil de Barcelona*:

la solución que se dé a la misma -en términos constitucionales y no de legislación ordinaria- dependerá de la medida en que se entiendan o no aplicables a la Administración, en materia sancionadora, los principios establecidos en el art. 24 de la Constitución (...) Para llevar a cabo dicha interpretación, ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas (...), nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, 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. No se trata, por tanto, de una

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 18/1981, de 8 de junio.

aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional.

Sin embargo, cuando nos referimos a la aplicación de la presunción de inocencia en el ámbito administrativo, es necesario hacer un pequeño matiz; esta aplicación no es de naturaleza automatizada, y precisa una adaptación a las características del procedimiento sancionador en cuestión. Dicha cuestión a la que se alude en la anterior afirmación, la vemos manifestada en el fundamento jurídico tercero de la STC 45/97, de 11 de marzo de 1997³⁷, relativa al caso *De la Campa*:

Se ha de iniciar nuestra argumentación precisando si son aplicables las garantías del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador, y, en el supuesto de que lo sean, si ha de efectuarse una mera traslación automática, es decir maquinal e indeliberada, o, por el contrario, debe matizarse tal aplicación, dadas las diferencias entre el procedimiento administrativo sancionador y el proceso penal (...) se trata, en suma, de la aplicación de los principios constitucionales inspiradores de las leyes procesales penales, pero no de las normas de éstas. No poseen la misma estructura, ni se halla configurado del mismo modo, el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador. Los principios del primero han de proyectarse de manera adecuada sobre el segundo. Es una traslación con matices.

Si bien este derecho fundamental se encuentra recogido en la Constitución Española consagrándolo como un derecho fundamental susceptible de recurso ante el Tribunal Constitucional, cabe destacar que la presunción de inocencia se encuentra recogida en distintos textos internacionales que se han transpuesto en nuestro Ordenamiento Jurídico mediante el instrumento de la ratificación.

Cabe destacar aquí, en primer lugar, el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales³⁸ (CEDH en adelante), que en su artículo 6 apartado segundo establece que “toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada”.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 45/1997, de 11 de marzo.

³⁸ Consejo de Europa (1950): Convenio Europeo para a Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor 3 de septiembre de 1953.

Asimismo, destacamos también la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³⁹ (DUDH en adelante), que reconoce la presunción de inocencia en su artículo 11 que a tenor literal establece que “toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”.

Finalmente, encontramos también recogida la presunción de inocencia en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁰, que en su apartado segundo establece que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

En relación con esta analogía en la aplicación del derecho fundamental a la presunción de inocencia en el ámbito administrativo destacamos el artículo 10.2 CE, que establece que las normas que se refieren a derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución (entre las que encontramos el derecho a la presunción de inocencia y, no menos importante aquí, el derecho a la tutela judicial efectiva) se han de interpretar conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y conforme a los Tratados y acuerdos internacionales que hayan sido ratificados por España. Es precisamente en estas normas comunitarias, que emplean el término “infracción”, donde encontramos uno de los fundamentos que sustentan el reconocimiento de la presunción de inocencia en el ámbito administrativo, pues éste término comporta “no limitar, en principio, su abasto al campo de las conductas estrictamente penales, sino también dejar abierta su eventual incorporación en otros sectores del Ordenamiento Jurídico”⁴¹.

Resulta aquí interesante la aportación de la STC 76/1990, de 26 de abril⁴², en la que literalmente recoge las siguientes líneas;

No puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está

³⁹ ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre 1948, 217 A (III).

⁴⁰ ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1996.

⁴¹ Aguado i Cudolà, V. (1992). “La presumpció de certesa com a prova de les infraccions administratives”. *Escola d'administració pública de Catalunya*, pág. 134

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional, número 76/1990, de 26 de abril.

condicionado al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones.

En este sentido, además, cabe señalar que tal y como señala Carmona Ruano (1990)⁴³, tanto el TEDH como el Tribunal Constitucional fundaron precisamente esta extensión de principios penales a las sanciones administrativas no por la identidad de su naturaleza, sino porque cualesquiera que fuese el órgano que interpusiere sanciones, debía respetar las garantías procesales del artículo 6 del TEDH y del artículo 24 CE.

Situándonos en el ámbito internacional, el Tribunal Europeo ha tenido que lidiar con la misma problemática de naturaleza interpretativa en cuanto a la aplicación del artículo 6 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en relación a conductas que no son sancionadas penalmente en los ordenamientos jurídicos internos y que consecuentemente podría suponer la exclusión del derecho administrativo sancionador del ámbito de aplicación del artículo, previsto generalmente para el proceso penal⁴⁴.

Por cuanto antecede, a modo de conclusión, podemos sostener que la presunción de inocencia constituye una garantía procesal que, a su vez, se consagra como un derecho fundamental digno de ser reclamado ante el Tribunal Constitucional a través de recurso de amparo en caso de vulneración, que también opera fuera del orden penal con matices que deben adecuarse al orden al que pertenecen y proceso en cuestión que, sea objeto del litigio o intervención administrativa.

⁴³ Carmona Ruano, M. 1990. “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”. *Jueces para la democracia*, págs. 22-30.

⁴⁴ Bertazzo, S. 2015. “El derecho administrativo sancionador a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos”. *Gobierno de España*.

2.3 LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Para la decisión que emane del procedimiento sancionador, será imprescindible la prueba de los hechos relevantes para el eventual dictado de la resolución procedente en cada caso.

Por esa precisa razón, los artículos 77 y 78, respectivamente, contienen preceptos dirigidos a regular el elemento probatorio en el procedimiento de índole sancionadora.

En primer lugar, el artículo 77, desglosado en siete diferentes apartados, se dedica a exponer los medios y períodos de prueba aceptados en el procedimiento sancionador.

El artículo 77, apartado 1, indica:

1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Nuestro Ordenamiento Jurídico no incorpora una regulación detallada sobre la valoración de la prueba en el ámbito administrativo sancionador. A tenor del anterior precepto, podemos sostener que los hechos relevantes para la eventual resolución del procedimiento sancionador podrán ser acreditados por cualquier medio de prueba admisible, asimismo, el precepto subsigue en la descripción de los criterios valorativos de la prueba acreditativa que serán empleados; dichos criterios serán los mismos que los establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil⁴⁵ (LECiv en adelante), ya que el precepto legal responde a una remisión expresa a la ley procesal civil.

En suma, con el fin de motivar la resolución del procedimiento sancionador, el último apartado del artículo 77, el séptimo, constata que en el caso de que la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento sancionador, al tratarse de una pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, ésta deberá incluirse en la propuesta de resolución

Los apartados 3 y 4 del mismo artículo exponen la posibilidad existente para que se abra un período de alegaciones por parte del instructor. Dicho período será abierto cuando no se tengan por ciertos los hechos alegados por los interesados, o cuando la naturaleza del procedimiento así lo exija. Este plazo previsto por el precepto legal, en todo caso, no será superior a treinta días ni inferior a diez, respondiendo este marco temporal al fin de que puedan ser practicadas cuantas

⁴⁵ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil..

pruebas se juzgue como pertinentes. No obstante, también se prevé la posibilidad de apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo que no supere a los diez días⁴⁶.

Por consiguiente, de la posibilidad de apertura del período de alegaciones por parte del instructor, también existen una serie de motivos por los que, el mismo instructor, podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados tal y como indica el apartado 3 del artículo 77:

3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

En efecto, las pruebas propuestas en el período de alegaciones podrán ser rechazadas por el instructor del procedimiento sancionador cuando estas sean manifiestamente improcedentes o innecesarias. A pesar de ser apreciada la naturaleza improcedente o innecesaria de la prueba en cuestión, no será suficiente el mero apreciamiento para su rechazo, sino que precisará el dictado de rechazo mediante una resolución que, en todo caso, deberá ser motivada.

A propósito de la relación que pueda existir entre un procedimiento sancionador nacido entorno a unos hechos que fueron objeto de calificación como probados en una resolución penal firme, el apartado 4 del artículo 77 prevé que, en estos supuestos, los hechos que fueron declarados probados por la resolución judicial penal firme, vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedentes procedimientos sancionadores que se substancien⁴⁷.

De los apartados 5 y 6 del artículo 77, se desprende que, en primer lugar, los documentos que hayan sido formalizados por funcionarios que tienen reconocida la condición de autoridad, así como aquellos documentos en los que, observándose los requisitos legales correspondientes, consistan en un recogido de los hechos constatados por aquéllos, ejercerán la función de prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario⁴⁸.

⁴⁶ “2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.”

⁴⁷ “4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.”

⁴⁸ “5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”

A este precepto, le sigue el apartado sexto que prevé que, de ser la prueba una emisión de un informe procedente un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se tendrá como de naturaleza preceptiva⁴⁹.

Con la intención de asegurar el cumplimiento de todas las garantías que acompañan a la potestad sancionadora, el artículo 78, en su apartado primero, alude a la existencia del deber administrativo de comunicar a los interesados del procedimiento sancionador, con antelación suficiente, el momento de inicio de las actuaciones necesarias para que sean practicadas aquellas pruebas que hayan sido admitidas.

El cumplimiento de este deber por parte de la Administración, se hará en los términos del apartado segundo del artículo 78; a través de una notificación donde se consignará el lugar, fecha y hora en que será practicada la prueba y, si es procedente, la notificación también indicará que el interesado puede nombrar a técnicos para que le asistan en la práctica de la prueba.

Finalmente, en aquellos casos donde a petición del interesado se deban efectuar pruebas cuya realización, implique algún gasto que no deba ser soportado por la Administración, ésta estará habilitada para exigir el anticipo del pago del gasto, a reserva de la liquidación definitiva, una vez ya se haya practicado la prueba. Dicha liquidación a la que se refiere el precepto legal se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía del mismo.

⁴⁹ “6. Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.”

CAPÍTULO III. LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA.

3.1 LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

La Real Academia Española, en su Diccionario del Español Jurídico define la presunción de certeza o veracidad como aquel valor probatorio reforzado que obliga al órgano con competencia para sancionar a entender que los hechos que declara son ciertos salvo prueba en contrario.

La presunción de certeza, por lo tanto, es aquel valor probatorio del que gozan los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que se observen los requisitos legales correspondientes, tal y como se establece en el artículo 77.5 LPACAP. El mismo artículo reconoce el carácter *iuris tantum* de la presunción; los anteriores mencionados documentos admiten prueba en contrario a los efectos de no hacer prueba.

Pero Canals Ametller (2014)⁵⁰ nos recuerda que la presunción de certeza no supone que las actas de inspección se puedan incorporar en un procedimiento de índole sancionadora como medio probatorio, sino más bien que las afirmaciones sobre los hechos contenidos en documentos públicos han de entenderse como veraces.

No obstante, de la propia LPACAP se desprende que la presunción de certeza no es absoluta, sino que se encuentra supeditada a una serie de requisitos;

- (a) El primero de ellos es que el documento que ha de hacer prueba sea formalizado por un funcionario al que se le reconozca la condición de autoridad y por ende es necesario entender el concepto de autoridad que aquí refiere.

Aunque le dedicaremos unas páginas en especial más adelante, cuando hablamos de autoridad nos estamos refiriendo a agentes de la autoridad y a dependientes administrativos, esto es, que la presunción de certeza es un principio que se atribuye, en general, a los funcionarios públicos encargados del servicio que se trate y que actúen en ejercicio de una función pública; esto es, el hecho de ser un funcionario público otorga una cierta relevancia probatoria a los actos y documentos que este formalice respondiendo a un tema de objetividad, aunque cabría entrar en algunos matices.

Por cuanto antecede, y a modo de curiosidad, destaca aquí la Sentencia del Tribunal Supremo 7950/1993⁵¹ en la que se negó la presunción de certeza a los controladores del estacionamiento vigilado de vehículos en algunos municipios, pues el Tribunal

⁵⁰ Canals Ametller, D. 2014. Nota sobre la “presumpció de certesa” en el procediment administratiu sancionador i en el dret comparat. A sol·licitud de la institució del Síndic de Greuges de Catalunya.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo, número 7950/1993, de 23 de noviembre.

Supremo consideró que se tratan de empleados de empresas privadas, que sus denuncias equivalen a las de un particular y que, por ende, carecen de condición de autoridad.

- (b) El segundo requisito, tal y como establece el mismo artículo 77.5 LPACAP, consiste en “cumplir con los requisitos legales correspondientes”. Nos centramos aquí en la STS 1281/1998⁵² que en relación con los requisitos estableció que;

la presunción de veracidad ha de referirse a aquellos hechos apreciados o constatados materialmente por el funcionario interviniente como resultado de su propia y personal observación o comprobación, no alcanzando a las deducciones, apreciaciones, consecuencias, hipótesis o juicio de valor que pueda realizar dicho funcionario, quedando desde luego excluidas de la presunción de autenticidad y veracidad del Acta las meras opiniones o convicciones subjetivas del agente.

El fundamento de la presunción de certeza radica en la necesidad de atribuir cierto grado de valor probatorio a ciertas declaraciones de ciertos empleados con el fin de no entorpecer a la consecución de fines de la Administración; radica en la necesidad de que de forma objetiva ciertas personas al servicio de la Administración cuenten con el derecho a esta presunción dada la dificultad que supondría recorrer a otros medios de prueba y dado que debe reconocerse a los funcionarios que extienden los documentos/actos una cierta imparcialidad y especialización en la materia⁵³.

Pero la presunción de certeza ha evolucionado legislativamente de forma paralela a las leyes que rigen la Administración; con la entrada en vigor de nuestra Constitución el año 1978, unos años más tarde emana una nueva ley que regirá en la Administración Pública; la LRJPAC, y en la que nos ubicaremos como punto de partida para el estudio de la evolución legislativa que ha tenido lugar posteriormente y en la etapa post-constitucional en relación con la presunción de certeza.

En primer lugar nos centramos en la Constitución de 1978, norma suprema de nuestro Ordenamiento Jurídico a la que están sujetos todos los poderes públicos y ciudadanos de España. Nuestro objeto de estudio es la presunción de certeza como medio de prueba reconocido en el procedimiento administrativo sancionador, motivo por el cuál nos dirigimos a los artículos 103 a 105 CE; artículos que constituyen la raíz de la Administración Pública y a los cuales se ve sujeta su legitimidad.

En este sentido, es importante destacar el artículo 103 CE, que señala la objetividad de la Administración y su sometimiento a la Ley y al derecho, la creación y sometimiento de sus

⁵² Sentencia del Tribunal Supremo, número 1281/1998, de 25 de febrero.

⁵³ Mir Medina, E. 2015. “La presunción de certeza en la actuación inspectora”. *Universidad de La Laguna*.

órganos y el estatuto al que se verán sujetos los funcionarios públicos, entre otros. Asimismo, es importante destacar también el artículo 105 de la Constitución Española que señala en su apartado c) que la ley regula el procedimiento a través del cuál deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

La aprobación y entrada en vigor de nuestra Constitución supuso, en el ámbito administrativo, el surgimiento de una nueva ley (en años posteriores). Ésta nueva ley que surgió en la etapa post-constitucional fue la LRJPAC.

A los efectos de éste trabajo nos interesa el artículo 137 LRJPAC: En primer lugar, porque reconoce el derecho fundamental a la presunción de inocencia (que examinaremos más adelante,) y en segundo lugar porque en el apartado tercero del mismo otorga valor probatorio -con carácter *iuris tantum*- a los hechos constatados por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, y es en éste apartado tercero dónde, por ende, se reconoce lo que aquí constituye nuestro objeto de estudio; la presunción de certeza.

Éste artículo 137 LRJPAC se encuentra previsto en el Capítulo II de la Ley que refiere a los principios del procedimiento sancionador, y cabe destacar aquí que, por ende, la presunción de certeza y el derecho a la presunción de inocencia se encuentran tan solo reconocidas en aquellos procedimientos en los cuales la Administración ejerce su potestad sancionadora.

De la Ley 30/1992 emanaron dos nuevas leyes el año 2015 –entrando en vigor en octubre de 2016– en las que de forma bifurcada quedó regulada la Administración Pública; la LPACAP y la LRSJP, que son las leyes que siguen vigentes hoy en día.

A los efectos del presente trabajo nos interesa el artículo 53 (que reconoce la presunción de inocencia o a la no existencia de responsabilidad administrativa) y el artículo 77 LPACAP, regulador de los medios y períodos de prueba en la instrucción del procedimiento, transpone el mismo valor probatorio que la LRJPAC otorgaba a los documentos formalizados por funcionarios a los que se considere autoridad en su artículo 137, pero lo hace de una forma particular; reconoce esta presunción de certeza en su artículo 77 y, por ende, la reconoce como medio de prueba no tan sólo en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, sino en el ámbito del procedimiento administrativo en general.

3.2 LA FUNCIÓN INSPECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Cuando nos referimos a la función inspectora de la administración, Rivero Ortega (2000)⁵⁴ la definió como “una potestad consistente en la recogida de información mediante el reconocimiento de las actividades de los sujetos privados, dirigida a acomodar sus conductas al ordenamiento”.

tratada por Miranda Hernández (2012)⁵⁵ en su estudio, ésta debe ser percibida como una actividad administrativa caracterizada por la intervención de la Administración Pública que, a su vez, ostenta un poder limitador de derechos, todo ello con el fin primordial de determinar la adecuación de una actividad determinada al ordenamiento jurídico, concretamente, al orden administrativo.

La función expuesta en el anterior párrafo es ejercida por la figura del inspector o inspectora; aquel individuo que, ostentando la condición de autoridad en los términos administrativos, dispone de un poder de naturaleza coactiva para poder ejecutar las resoluciones de la autoridad.

Respecto a la visión general expuesta de la función inspectora de la administración y, su respectiva figura ejecutora, es procedente la exposición con un mayor detenimiento de todas aquellas particularidades que la conforman.

En primer lugar, para comprender la función inspectora de la administración, es necesaria una breve remisión a su razón de ser. Tradicionalmente, la actividad de la Administración se desglosó en dos enfoques; el enfoque de Fomento y de Servicio Público, y el relevante en la presente cuestión, el de Policía o coacción dirigido a garantizar el ajuste de la actividad de los particulares a una finalidad de utilidad pública.

Es por eso que la función inspectora de la Administración debe ser encuadrada dentro de la clasificación coactiva o policial de la actividad administrativa.

Por consiguiente, la potestad inspectora que ostenta la Administración genera la cuestión relativa a la existencia o no de un procedimiento administrativo formalmente de inspección. Sobre esta cuestión, la doctrina se muestra ciertamente dividida. Esta división emana de la naturaleza de los actos de inspección que le es atribuida por el Tribunal Constitucional; dicho órgano señala los actos de inspección como actos de índole instrumental dirigidos a preparar las posteriores resoluciones del procedimiento administrativo sancionador o incluso penal en cuestión.

⁵⁴ Rivero Ortega, R. 2000. “El Estado vigilante. Prólogo de José Bermejo Vera”. *Ed. Tecnos, Madrid*, pág. 77.

⁵⁵ Miranda Hernández, G. I. 2012. “La potestad inspectora de las administraciones públicas”. *Revista de la asociación de inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía*. Nº 0, mayo de 2012.

Asimismo, la doctrina, también se ha dedicado a seleccionar una serie de principios propios del procedimiento sancionador y de la función inspectora consistente en la intervención administrativa limitadora de derechos, los principios en cuestión son; el principio de legalidad, el principio de objetividad, el principio de eficacia y celeridad, el principio de congruencia y proporcionalidad y el principio relativo a la transparencia y secretismo en el ejercicio de la actividad inspectora.

A modo de facilitar la ejecución de esta función inspectora, se determina el objeto sobre el que ha de recaer la inspección; esta determinación la vemos en ocasiones a través de la planificación en los llamados Planes de Inspección.

Según el Tribunal Constitucional, en su pronunciamiento contenido en la STC 102/1995⁵⁶, fundamento jurídico 13, la planificación de la actividad está dirigida a poner “orden y concierto” para la consecución de los objetivos marcados por la normativa en cada caso “la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución art. 45.1 (...)”

Además, también es destacable el pronunciamiento contenido en la STC 110/1984⁵⁷, fundamentos jurídicos 7 y 8, donde el Tribunal Constitucional parece admitir la tesis de la existencia de discrecionalidad de la Administración a los efectos de escoger el sujeto de la comprobación:

(...) Y no se ve por qué razón debe existir menos confianza en la discreción de esos empleados que en la de unas autoridades y unos funcionarios públicos sometidos, como se ha dicho antes, a severas responsabilidades de todo tipo si infringen el deber de sigilo a que la Ley les obliga. Se objetará que el ciudadano elige la Entidad bancaria a la que confía sus secretos, pero no elige los Inspectores que lo investigan. Ello es cierto, pero por lo mismo el deber de sigilo está mucho más protegido en este último caso, sin contar que quienes obtienen el secreto, por su condición de servidores del Estado, merecen en principio, y admitiendo por supuesto que puedan existir excepciones, una confianza en que cumplirán honestamente con el deber que su cargo les impone.

8. No existen, pues, esas facultades ilimitadas de la Administración en materia fiscal que denuncia el recurrente ni puede decirse que el contenido esencial del derecho a la intimidad quede anulado o afectado por la LRF. Es posible que la actuación inspectora pueda en alguna ocasión, a través de la investigación de documentos o antecedentes relativos a los movimientos de las cuentas bancarias, interferirse en

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 102/1995, de 26 de junio.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, número 110/1984, de 26 de noviembre.

aspectos concretos del derecho a la intimidad. Pero, como ya se ha advertido, este derecho, al igual que los demás, tiene sus límites, que en este caso vienen marcados por el deber de todos de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, como dispone el ya citado art. 31.1 de la Constitución, deber para cuyo efectivo cumplimiento es evidentemente necesaria la inspección fiscal.

De este fragmento, se puede desprender que el Tribunal Constitucional admite la discrecionalidad de la Administración a los efectos de escoger el sujeto de la comprobación. Sin embargo, los datos que se analicen, de hacer imposible la existencia de idénticas circunstancias, incurrirían en una vulneración del principio de igualdad. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional, también señala que la discrecionalidad en la determinación del objeto de la comprobación no debe constituir un motivo de discriminación, respetando siempre los parámetros de la ley.

Por su parte Rivero Ortega (2000)⁵⁸ nos señala que la función inspectora obedece a una serie de finalidades que le son propias, como son (a) la preventiva, entendida no como el respeto a la legalidad, sino como el proteger los bienes jurídicos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico -esto es, evitar la comisión de infracciones-, (b) la instructiva, que responde a una función pedagógica y educativa, señalando que la prevención ha de proyectarse pro futuro gracias a la corrección de conductas que se deban al desconocimiento del ordenamiento, (c) la informativa, que obedece al hecho de obtener información e informar y (d) la recaudatoria, en la que existen controversias en relación a que parecen manipularse las prerrogativas administrativas con la finalidad de aprovecharse de las conductas antijurídicas en vez de corregirlas.

⁵⁸ Rivero Ortega, R. 2000. "El Estado vigilante. Prólogo de José Bermejo Vera". *Ed. Tecnos, Madrid*.

3.3 CONCEPTO DE AUTORIDAD

El artículo 77, en su apartado quinto, otorga una presunción de certeza a los “documentos formalizados por los funcionarios a los que les es reconocida la condición de autoridad” y, tal y como establece Canals Ametller (2003)⁵⁹, “se desprende la existencia de dos funcionarios públicos en el conjunto de <<las autoridades y demás personal al servicio>> de las Administraciones públicas: personal con reconocimiento de autoridad y personal sin ese reconocimiento”.

Puesto que el peso de la citada presunción de certeza juega un rol estratégico en la determinación de la resolución del procedimiento de índole sancionadora, resulta imprescindible delimitar el concepto de aquello que se debe entender como la condición de autoridad en los términos del artículo 77 apartado 5 LPACAP.

Esta cuestión, fue objeto del artículo de la Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, Miranda Hernández, G. I. (2012), titulado “La potestad inspectora de las Administraciones Públicas”⁶⁰.

Miranda Hernández, G. I. (2012)⁶¹, dedica apartado V del artículo a la delimitación del concepto de condición de autoridad. La autora distingue la concepción de la condición de autoridad a los efectos penales, así como, administrativos. La delimitación del concepto a efectos penales se remite al artículo 24 del Código Penal, otorgando dicha condición al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, Tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia, es decir, el concepto de autoridad a los efectos penales se desglosa en el goce de la prerrogativa de mando, entendida como la potestad de reclamar obediencia, así como la de jurisdicción, entendida como la potestad de resolver.

Sin embargo, a efectos administrativos, dotar de una definición al concepto resulta una tarea más compleja. El término autoridad o agente de la autoridad es un término recurrente en los distintos textos legislativos administrativos, no obstante, en muchas ocasiones, la autoridad administrativa no se corresponde con la definición del concepto a efectos penales procedente de una remisión al artículo 24.2 CP.

Por cuanto antecede, no resulta extraño que la delimitación del concepto de autoridad a efectos administrativos haya sido objeto de análisis por los Tribunales españoles; concretamente

⁵⁹ Canals Ametller, D. 2003. “El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación”. *Estudios de derecho administrativo*. Ed. Comares. Pág.210.

⁶⁰ Miranda Hernández, G. I. 2012. “La potestad inspectora de las administraciones públicas”. *Revista de la asociación de inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía*. Nº 0, mayo de 2012.

⁶¹ Miranda Hernández, G.I. (2012). Ob. Cit.

es destacable el pronunciamiento contenido en el fundamento jurídico 5 de la STC 143/1985, de 24 de octubre⁶²:

La utilización del término «autoridad» en el art. 63.1 de la LOTC y no en las demás normas reguladoras del conflicto de competencias positivo, no significa que los actos para originar la interferencia competencial deban emanar, necesariamente, y en todo caso, de funcionarios con capacidad de mando o decisión, es decir, con imperium, por mantener una posición destacada en la organización administrativa, ya que dicho concepto, como admite el propio Abogado del Estado, es harto impreciso en nuestro ordenamiento jurídico, pese a su relevante significación jurídico-penal, cuya definición en el art. 119 del Código punitivo reducida «a los efectos penales» no es trasladable a los otros campos del Derecho, cual el Administrativo, en el que el concepto de autoridad no se opone al de funcionario, dependiendo en definitiva su calificación del propio contenido de la misión ejercitada, actuando dentro del círculo de sus atribuciones, y el inspector que levantó el acta tenía como cometido el de constatar hechos y el de iniciar el procedimiento sancionador, que tramitaría como inspector hasta emitir la propuesta de resolución, lo que representa estar encuadrado dentro del concepto de autoridad administrativa, particularmente a los efectos de entenderse como miembro de un órgano, que en la realización de su misión, propia de las facultades sancionadoras de la Administración, invadió competencias traspasadas, con actuación destacada y trascendente por su mismo cometido (...).

Del fundamento 5 de la STC 143/1985, de 24 de octubre se desprende que la atribución que se hace a los empleados públicos de la condición de autoridad, impuesta por normas que no pertenecen al orden penal, sin rango de ley orgánica es meramente orientativa pero no vinculante a los efectos de los Tribunales penales. Por ese motivo, se concluye que no existe formalmente un concepto legal de lo que debe ser entendido como la condición de autoridad en los términos del Derecho Administrativo, resultando así necesario la remisión a la doctrina con el fin de precisar en mayor medida el concepto.

Finalmente, de forma subsiguiente al análisis del marco legal del concepto de condición de autoridad, desde la doctrina, podemos destacar la definición que le da el Prof. Joan Queralt (extraído de Miranda Hernández, G. I. 2012) , al término Agente de la Autoridad. Según Queralt, el Agente de la Autoridad en los términos administrativos, debe ser entendido como aquel individuo que dispone de un poder coactivo para ejecutar las resoluciones de la autoridad.

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional, número 143/1985, de 24 de octubre.

CAPÍTULO IV. PRESUNCIÓN DE CERTEZA VERSUS PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

4.1 DUALIDAD DE PRESUMPCIONES

Por cuanto antecede, resulta evidente que nos encontramos ante dos mecanismos legales -presunción de certeza y presunción de inocencia- que cobran fuerza en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora y rigen la actuación de la Administración. Si bien la presunción de inocencia se consagra como un derecho fundamental que goza de las máximas garantías en nuestro Ordenamiento Jurídico otorgándole este carácter nuestra Constitución Española -y reconociéndole este carácter también diferentes normas internacionales-, es necesario tener presente que ha de coexistir en paralelo con la presunción de certeza a lo largo del desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, en el que el carácter probatorio que se desprende de la anterior cobra importancia en el sentido que puede servir para romper con el derecho de una persona a ser considerado no culpable de no demostrarse lo contrario.

La forma que tienen de coexistir las dos presunciones en el ámbito del *ius puniendi* del Estado ha sido objeto de controversia por diferentes autores, en tanto que *a priori* puede parecer que se rompe con el imperativo legal que se desprende de un derecho fundamental que se constituye como una de las garantías procesales más importantes en tanto que protege la integridad inocente del individuo frente al Estado.

Nos encontramos entonces ante una dualidad de presunciones que operan en el marco del procedimiento administrativo sancionador; por un lado, tenemos la presunción de certeza que se constituye como una presunción legal, y por otro lado tenemos a la presunción de inocencia, que se constituye como una presunción constitucional.

Carmona Ruano (1990)⁶³ nos recuerda que el derecho fundamental a la presunción de inocencia se extiende del orden penal al orden administrativo sancionador, pero existen diferencias sustanciales entre ambos que fundamentan, en parte, la presunción de certeza como medio probatorio;

En primer lugar, nos recuerda que en el procedimiento administrativo sancionador no cabe hablar de juicio oral en la práctica de la prueba, sino que ésta se practica en el expediente tras la comunicación al interesado.

Carmona también alude a que las facultades de inspección y de recabar pruebas de la Administración distan de las que pertenecen a los Tribunales Penales, ya que la Administración no cuenta con un precepto constitucional dirigido a la obligatoriedad de colaboración del

⁶³ Carmona Ruano, M. (1990). "Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia". *Jueces para la democracia*, págs. 22-30

ciudadano en su actividad sancionadora, y inexistente por tanto la regulación de cuáles pueden ser las causas de no colaborar. La Administración tampoco goza de medios extraordinarios de aportación de prueba, tales como son las entradas y registros o las intervenciones en comunicaciones, de los que sí gozan los Tribunales Penales.

4.2 LA INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA

Pero si bien siguiendo la tesis de Carmona Ruano (1990)⁶⁴ vemos que se alude a la justificación de la presunción de certeza, es el carácter *iuris tantum* de la presunción lo que ha suscitado una serie de cuestionamientos;

Aún considerando que la jurisprudencia ha limitado la presunción de certeza sólo a los hechos que por su objetividad son susceptibles de apreciación directa por el inspector actuante⁶⁵, un sector doctrinal argumenta que el derecho fundamental a no ser considerado culpable reconocido en el artículo 24 CE se lesiona cuando entra en juego la presunción de certeza en alguna de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, ya que supone una inversión de la carga de la prueba.

Sempere Navarro (2001)⁶⁶, por ejemplo, manifestó la evidencia de que “el reconocimiento de una doble presunción de inocencia y certeza da lugar a una tensión entre un derecho constitucionalmente garantizado y otro de configuración legal”. Navarro argumentaba que la lógica de todo sistema debería ser resolver semejante tensión pronunciándose a través del derecho constitucionalmente reconocido, pero que la jurisprudencia ha resuelto paradójicamente a favor de la presunción de certeza.

En la misma línea argumentó Aguado y Cudolà (1992)⁶⁷, que en sus estudios señaló que “esta inversión de la carga de la prueba puede suponer una regla de la carga de la prueba que supone una inversión a favor de la Administración y en contra del administrado. De esta forma nos encontraríamos ante un privilegio injustificado de la Administración que vulneraría la

⁶⁴ Carmona Ruano, M. 1990. “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”. *Jueces para la democracia*, págs. 22-30

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 591/2016, de 1 de diciembre.

⁶⁶ Sempere Navarro, A. V. 2001. “Derecho sancionador Público del Trabajo”. *Colex, Madrid*. pág. 129.

Extraído de Sánchez-Terán Hernández, J.M. 2007. “Los criterios de graduación de las sanciones administrativas en el orden social”. *Ed. Lex Nova*.

⁶⁷ Aguado i Cudolà, V. 1992. “La presumpció de certesa com a prova de les infraccions administratives”. *Escola d'administració pública de Catalunya*.

presunción de inocencia y los derechos de defensa que actualmente han estado constitucionalizados”.

Otro argumento contrapuesto es por ejemplo la opinión que defiende Caballero Gea (2007)⁶⁸, argumentando que “la presunción de veracidad de las actas no supone, estrictamente, que se invierte la carga de la prueba, sino la necesidad de actuar contra el medio de prueba aportado por la Administración”. Este sector doctrinal considera que la presunción de certeza es un medio probatorio válido en derecho pues admite prueba en contrario y por lo tanto no es indiscutible ni excluyente de otros medios de prueba, ni preferente en su valoración y puede ceder frente a otras pruebas, permitiendo así que cualquier ciudadano pueda actuar contra él.

Por su parte, Tomás Cano (2020)⁶⁹ recoge la misma idea; el autor considera que la presunción de certeza no se traduce para los destinatarios del proceso en una carga de la prueba, sino más bien en la carga de la prueba de la impugnación y de la argumentación de su invalidez (Tomás Cano, 2020. P.16). En este sentido, Tomás Cano señala que la carga de impugnar el acto que se deriva de la presunción de validez implica también la carga de justificar las razones por las que se considera que el acto es contrario al Ordenamiento Jurídico, y consecuentemente se genera en favor de la Administración el deber de contraargumentar y justificar la concurrencia de los actos y la validez y adecuación de los hechos constatados en el documento, respondiendo a la carga de la prueba que le corresponde a la Administración.

Parece que prosigue en la misma línea Canals (2014)⁷⁰ al matizar que no estamos ante un verdadero desplazamiento de la carga de la prueba ya que se establece la obligación de practicar todas las pruebas necesarias para determinar los hechos y el autor de los mismos, aludiendo a que el documento público formalizado por el funcionario no tiene un valor probatorio mayor o superior que el resto de medios de prueba. En este sentido, la Doctora Canals nos recuerda que el abasto de la presunción de certeza es preciso; han de entenderse como ciertos los hechos apreciados por aquellos que gozan de la condición de autoridad que se desprende del artículo 77.5 LPACAP, pero quedan fuera de la presunción el valor probatorio de los mismos o las simples opiniones que los inspectores puedan aportar.

Nos recuerda, además, que la presunción de certeza encuentra su apoyo en la especialización, objetividad y imparcialidad del funcionario público, y en garantía de esto el código penal prevé el delito de falsificación de documento público para el agente que falte a la

⁶⁸ Caballero Gea, J.A. 2007. “Procedimientos Contencioso-Administrativo. Síntesis y ordenación de la doctrina de los tribunales y fiscalía general del Estado”. *Segunda edición. Ed. Dykinson.*

⁶⁹ Cano Campos, T. 2020. “La presunción de validez de los actos administrativos”. *Realia, número 14.*

⁷⁰ Canals Ametller, D. 2014. Nota sobre la “presumció de certesa” en el procediment administratiu sancionador i en el dret comparat. A Sol·licitud de la institució del Síndic de Greuges de Catalunya

verdad en la narración de los hechos⁷¹

Pero la jurisprudencia ha venido acogiendo a las tesis que defienden la constitucionalidad que se le otorga a la presunción de certeza y, consiguientemente, reconociendo la compatibilidad de esta presunción frente al derecho fundamental a la presunción de inocencia, pero no se ha ceñido a la supuesta inversión -o no- de la carga de la prueba que la doctrina ha discutido.

El Tribunal Supremo ha considerado que el carácter *iuris tantum* establecido excluye que el contenido del acta constituya prueba tasada cuyo contenido se imponga inexorablemente, ya que su consecuencia no es otra que la de invertir la carga de la prueba de los hechos que recoge el acta que queda desplazada al administrado (ver STS 1281/1991⁷²). Destacamos, de este manifiesto del Tribunal Supremo, que jurisprudencialmente si reconoce la inversión de la carga de la prueba, pero señala que es precisamente este carácter *iuris tantum* el que juega en favor de la presunción de inocencia de la que goza el interesado, pues constata que no es una prueba absoluta que deba tenerse como cierta e imponerse de forma directa, considerando que la presunción de certeza es perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, ya que dichas actas tienen el carácter de prueba de cargo per se deja abierta la posibilidad de practicar prueba en contrario.

Es la misma tesis que defendía Tomás Cano (2020)⁷³, ya que en su STS de 12 de febrero de 2009 señaló que la presunción de validez de los actos administrativos “impone la carga de recurrir en sede judicial la resolución administrativa, pudiendo obviamente basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos que sirven de presupuesto fáctico al expresado acto [...] no altera las reglas de distribución de la carga de la prueba que fija el artículo 217 LECiv, ni supone otorgar presunción de certeza a los hechos que en las resoluciones de la Administración se declaren probados”.

Por su parte, resulta interesante aquí destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1990, de 26 de abril, en la que el Tribunal considera que no se produce una inversión de la carga de la prueba precisamente porque es a través de las actas que ya se produce un acto de prueba.

⁷¹ Artículo 390.1 CP: Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, cometa falsedad: 4.º Faltando a la verdad en la narración de los hechos.

⁷² Sentencia del Tribunal Supremo, número 1281/1998, de 25 de febrero

⁷³ Cano Campos, T. 2020. “La presunción de validez de los actos administrativos”. *Reala, número 14*.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

Primera- El procedimiento administrativo sancionador presenta actualmente una regulación fragmentada; se vertebra en dos leyes diferenciadas. Pero encontrándonos ante un procedimiento que responde a una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, se considera que ofrecería una mayor seguridad jurídica el hecho de regular el procedimiento administrativo sancionador en un solo texto normativo –al amparo del artículo 149.1.18 CE el Estado está habilitado para aprobarlo-, incluyendo en él aspectos más esenciales que mancan en la regulación actual, como son los elementos esenciales de las infracciones, el concepto de autor, la eventual responsabilidad de los cómplices, la edad del infractor a partir de la cual la Administración goza de potestad para sancionar, el momento en que la infracción ha de entenderse por cometida o la regulación procedimental de la carga de la prueba.

Segunda- Las garantías constitucionales que se recogen en el artículo 24 CE son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador por mandato del Tribunal Supremo y Constitucional, aunque esta extensión en la aplicabilidad ha de tener en cuenta una serie de matices dada la naturaleza del procedimiento, y por lo tanto no se produce una recepción indiscriminada de garantías. Pero por lo que respecta a la presunción de inocencia, reiterada jurisprudencia la ha reconocido como una garantía procesal que goza de las máximas garantías y que vincula a todos los poderes públicos, motivo por el cuál es de plena aplicación al procedimiento administrativo sancionador, aunque no de forma automatizada.

Tercera- Si bien es cierto que prueba del procedimiento administrativo sancionador presenta una regulación detallada en nuestro ordenamiento jurídico, la presunción de certeza no encuentra especificaciones más que una remisión a su valor probatorio. Teniendo en cuenta el alcance que esta presunción tiene en los procedimientos de índole sancionadora, sería necesaria una regulación específica que estableciera sus límites y su alcance probatorio, ya que actualmente su interpretación se hace conforme a la jurisprudencia y doctrina. Del artículo 77.5 LPACAP solo se desprenden dos directrices en relación con la presunción de certeza; que la prueba sea formalizada por un funcionario público al que se le reconozca la condición de autoridad, y que se cumplan con los requisitos legales correspondientes. Estas dos directrices carecen de un desarrollo explícito -pero necesario- en nuestro Ordenamiento Jurídico, dando lugar a una regulación “pobre” y escasa de la presunción aquí objeto de estudio.

Cuarta- Cuando operan la presunción de certeza y la presunción de inocencia en el marco del procedimiento administrativo sancionador, nos encontramos ante una verdadera dualidad de presunciones. La presunción de inocencia se constituye como una garantía procesal y es una presunción constitucional, mientras que la presunción de certeza se configura como una

presunción legal. Atendiendo a los mandamientos que emanan de nuestro Ordenamiento Jurídico, bien es cierto que debería prevalecer siempre la presunción constitucional, aunque la práctica nos ha mostrado que no siempre es así. El valor probatorio que se le otorgan a ciertas actas y que constituye la denominada presunción de certeza sirve -aunque con varios matices- para destruir el derecho fundamental a ser considerado inocente, comportando esto que la presunción legal se anteponga a la garantía procesal en determinadas situaciones. Cabe señalar aquí también que la presunción de certeza se constituye como un medio “necesario” para la consecución de los fines de la Administración, ya que existen diferencias sustanciales respecto el ámbito penal que dificultan el ejercicio de la Administración y que, de no contar con dicha presunción, una gran cantidad de infracciones administrativas quedarían impunes por la dificultad de prueba y la naturaleza del procedimiento. Pero si bien es cierto que la presunción de certeza puede ser necesaria en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, resulta importante reiterarse aquí en la necesidad de una regulación más extensiva y detallada de esta, ya que la fuerza probatoria y el carácter lesivo que puede tener para el interesado no pueden obedecer tan solo a una regulación tan escasa que es necesitada de interpretación jurisprudencial y doctrinal para marcar sus límites y su abasto.

Quinta- Si bien algunos autores han criticado que nos encontramos ante un privilegio injustificado de la Administración, la Doctrina mayoritaria ha resuelto que el carácter *iuris tantum* que se le otorga a la presunción de certeza no supone una inversión en la carga de la prueba en sentido estricto, sino que se traduce en la carga de impugnar y argumentar su invalidez, teniendo en cuenta que el valor probatorio que otorga la presunción de certeza no es mayor que el valor probatorio que puede aportar cualquier otro medio de prueba admisible en derecho, y teniendo en cuenta también que el abasto de la presunción de certeza es preciso; han de entenderse como ciertos los hechos apreciados por aquellos que gozan de la condición de autoridad, pero quedan fuera de la presunción el valor probatorio de los mismos o las simples opiniones que los inspectores puedan aportar. Es precisamente esta carga de impugnación y argumentación que recae sobre el infractor lo que se traduce en la carga en favor de la Administración de contraargumentar y justificar la concurrencia de los actos y la validez y adecuación de los hechos constatados en el documento, respondiendo a la carga de la prueba que le corresponde a ella. De producirse una inversión de la carga de la prueba en sentido estricto, la presunción de certeza vulneraría el derecho fundamental a la presunción de inocencia y, por ende, el mandato que se desprende de nuestra norma suprema.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros, artículos y documentos académicos.

Por orden alfabético

Aguado i Cudolà, V. 1992. “La presumpció de certesa com a prova de les infraccions administratives”. *Escola d'administració pública de Catalunya*.

Belda Pérez-Pedrero, E. 2001. “La presunción de inocencia”. *Parlamento y Constitución. Universidad de Castilla-La Mancha*.

Berbell, C. y Rodríguez, Y. 2018. “Qué es y en qué consiste el derecho fundamental a la presunción de inocencia”. *Confilegal*.

<https://confilegal.com/20180330-que-es-y-en-que-consiste-el-derecho-fundamental-a-la-presuncion-de-inocencia/>

Bertazzo, S. 2015. “El derecho administrativo sancionador a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos”. *Gobierno de España*.

Caballero Gea, J.A. 2007. “Procedimientos Contencioso-Administrativo. Síntesis y ordenación de la doctrina de los tribunales y fiscalía general del Estado”. *Segunda edición. Ed. Dykinson*.

Canals Ametller, D. 2003. “El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación”. *Estudios de derecho administrativo. Ed. Comares*.

Canals Ametller, D. 2014. “Nota sobre la “presumpció de certesa” en el procediment administratiu sancionador i en el dret comparat”. A Sol·licitud de la institució del Síndic de Greuges de Catalunya

Cano Campos, T. 2015. “La potestad sancionadora de la administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa”. *Documentación Administrativa: Nueva Época, N.º.2, 2015*.

Cano Campos, T. 2020. “La presunción de validez de los actos administrativos”. *Reala, número 14*.

Carmona Ruano, M. 1990. “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”. *Jueces para la democracia, págs. 22-30*

Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. 2017. “Derecho Administrativo Sancionador: Parte General”. 4ª ed. *Aranzadi, Navarra*,.

Gosálbez Pequeño, H. 2013. “El procedimiento administrativo sancionador. Teoría y práctica”. *Ed. Dykinson, Madrid*.

Labrador Suárez, I. 2019. “Potestad administrativa sancionadora. Estudio de sus diferencias respecto al Derecho Penal”. *Universidad de la Laguna*.

Mir Medina, E. 2015. “La presunción de certeza en la actuación inspectora”. *Universidad de La Laguna*

Miranda Hernández, G. I. 2012. “La potestad inspectora de las administraciones públicas”. *Revista de la asociación de inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía*. Nº 0, mayo de 2012.

Nuño Jiménez, I y Puerta Seguido, F.E. 2016. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, págs. 142-190.

Perello Domenech, I. 1994. “Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional”. *Jueces para la democracia*, págs. 76-81.

Rivero Ortega, R. 2000. “El Estado vigilante. Prólogo de José Bermejo Vera”. *Ed. Tecnos, Madrid*.

Sánchez-Terán Hernández, J.M. 2007. “Los criterios de graduación de las sanciones administrativas en el orden social”. *Ed. Lex Nova*.

Sempere Navarro, A. V. 2001. “Derecho sancionador Público del Trabajo”. *Colex, Madrid*.

Yon Ruesta, R. y Sánchez Málaga, A. (2005). “Presunción de inocencia y estado de derecho” *THEMIS: Revista de Derecho*, págs.133-14

2. Jurisprudencia temática

(por órganos y años)

Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo, número 7950/1993, de 23 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Supremo, número 1281/1998, de 25 de febrero.

Sentencia del Tribunal Supremo, número 1792/2019, de 30 de mayo.

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 2/1981, de 30 de enero.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 18/1981, de 8 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 31/1981, de 28 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 110/1984, de 26 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 143/1985, de 24 de octubre.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 58/1989, de 16 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 76/1990, de 26 de abril.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 102/1995, de 26 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 157/1995, de 6 de noviembre

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 45/1997, de 11 de marzo.

Tribunal Superior de Justicia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 591/2016, de 1 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 6032/2018, de 4 de julio,

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 208/2019, de 18 de marzo.