

**Cano Campos, Tomás:**  
***Presunción y valoración legal de la prueba***  
***en el Derecho Administrativo sancionador***  
Cuadernos Civitas, ed. Thomson Civitas, Navarra 2008

Trata el autor en el presente trabajo de analizar una cuestión ciertamente controvertida en la teoría y la práctica del Derecho Administrativo sancionador: la presunción y valoración legal de la prueba.

Desde estas primeras líneas conviene destacar del libro que tiene la virtud de realizar un acercamiento a la práctica diaria a través de la abundante jurisprudencia citada, en lugar de quedarse sólo en los planteamientos normativos y doctrinales.

El punto de partida del autor es entender que *“la denominada presunción de veracidad... no es una verdadera presunción, al menos en el sentido procesal del término, sino una regla legal de valoración de la prueba que no hace más que positivizar las “reglas de la sana crítica” o las “máximas de experiencia” que el juzgador, en virtud del principio de libre valoración de la prueba aplicaría generalmente a tales documentos a la hora de determinar su fuerza probatoria y su virtualidad como medios de prueba para destruir en el ámbito sancionador el derecho fundamental a la presunción de inocencia”*. Cuando se trata de concretar la relevancia y valor de la denominada presunción de certeza o veracidad los problemas derivan de que no sólo se desconoce su auténtica naturaleza, su exacto alcance y su fundamento, si no que también se olvida un factor al que Cano Campos atribuye un valor fundamental, la necesidad de realizar una apreciación conjunta de la prueba. Antes de adentrarse en el estudio en profundidad de todas estas cuestiones, el autor advierte de la necesidad de *“no sobrevalorar sus efectos en el Derecho administrativo sancionador y, desde luego, no apresurarse a la hora de emitir juicios de inconstitucionalidad respecto de ello”*.

Tras una breve introducción el libro se estructura en ocho capítulos de extensión variable, en los cuales partiendo de lo general va analizado la presunción y valoración legal de la prueba en el derecho administrativo sancionador.

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

El segundo capítulo lo dedica a estudiar la denominada presunción de veracidad en el derecho positivo. Realiza el autor un repaso de diversas normas, estatales y autonómicas, que se refieren a la presunción de veracidad con diferente terminología (presunción de veracidad, presunción de certeza, hacer fe, hacer prueba). Lo anterior le lleva a preguntarse qué implica toda esa normativa y concluye afirmando *“que una declaración o un documento resultan aptos o suficientes para garantizar la verdad de lo que con ello se dice o en él se contiene, o bien para probar o justificar, ante quien corresponde, eso que la declaración afirma o el documento incluye, salvo que otros medios de prueba demuestren otra cosa.”*

Ahora bien, el análisis no se queda ahí, sino que recuerda Cano Campos, por un lado, que frente a ello, otras normas se limitan a reconocer algo también importante como es el carácter de prueba de cargo suficiente para destruir la presunción de inocencia. Por otra parte, también existen normas que tampoco *“dejan claro si consagran o no la presunción de veracidad aunque algunas parecen identificar presunción de certeza o veracidad con algo que, en rigor serán claramente diferentes: el simple valor probatorio de tales documentos, esto es, la simple aptitud de los mismos para ser considerados medios de prueba en un procedimiento administrativo sancionador”*.

Partiendo de las anteriores constataciones normativas, el autor se pregunta en el tercer capítulo si estamos ante una verdadera presunción o regla legal de valoración de la prueba. Para tratar de contestar a esta pregunta, lo primero que hace es delimitar qué se entiende por presunción y diferencia entre presunción judicial y presunción legal. Tras el análisis del concepto técnico de presunción, concluye Cano que no es el que se aplica en la presunción de veracidad, puesto que en esta no existe un hecho base y un hecho presunto como hechos diferenciados, sino que hay un único hecho, *“el que presencia y relata el funcionario en el documento que formaliza... por lo que, al menos en sentido técnico—procesal, no cabe hablar en tales casos de una verdadera presunción”*.

Diferencia también el autor la presunción de veracidad de las verdades in-terinas o “falsas presunciones”, concepto al que a veces se ha querido asimilar por basarse también en un solo hecho al que, en este caso, el legislador anuda ciertas consecuencias jurídicas. Sin embargo, esto no ocurre en la presunción de veracidad puesto que esta no exonera a la Administración de la prueba.

Finalmente se analiza la distinción entre presunción de veracidad y ficciones jurídicas. En estas se considera sucedido algo que es falso, si bien esta falsedad es evidente y asumida, por lo que no resulta engañoso (por ejemplo, art. 29 del Código Civil en relación con el *nasciturus* o la regulación administrativa del silencio administrativo...). Precisamente eso es lo que la distingue de la presunción de veracidad, pues en esta, dada la apreciación directa del hecho por el funcionario, *“así como su imparcialidad y especialización en la materia en cuyo ámbito acaece el mismo, es casi seguro (o al menos altamente probable) que el funcionario dice la verdad y, por consiguiente, que resulte razonable considerar prima facie el hecho como probado”*. Todo ello sin perder de vista que en la presunción de veracidad cabe prueba en contrario.

Concluye el capítulo analizando las normas de presunción para terminar afirmando que lo que el legislador hace en las normas que consagran la denominada presunción de certeza o veracidad *“es establecer una regla de valoración en virtud de la cual las afirmaciones que los funcionarios reflejan en las actas y denuncias sobre los hechos que han presenciado han de considerarse ciertas, permitiendo la prueba en contrario a quienes se puedan ver perjudicados por tales hechos”*.

El cuarto capítulo se dedica a estudiar las reglas legales de valoración de la prueba como la positivación de las reglas de la sana crítica. El punto de partida es la constatación de que existen dos sistemas tradicionales de valoración de la prueba: libre valoración y prueba legal o tasada. El sistema dominante en España y países cercanos es la libre valoración aunque con sujeción a las reglas de la sana crítica. En este contexto entiende Cano Campos que *“las actas de inspección, en efecto, a diferencia de determinados extremos de los documentos públicos (art. 319.1 LEC), no hacen prueba plena, sino que presentan la peculiaridad de admitir con total amplitud, prueba en contrario que desvirtúe la certeza de las afirmaciones sobre los hechos en ella contenidos, tal y como prevén las normas que establecen su fuerza probatoria legal cuando hacen la salvedad de la prueba en contrario...”*. Por tanto, no estamos en presencia de una prueba tasada cuyo contenido se imponga inexorablemente. Ello le lleva a no compartir la crítica que algunos autores hicieron de la STC 76/1990 sobre el valor probatorio de las actas de inspección. Para Cano estamos ante un supuesto de prueba legal que no sólo admite con total amplitud prueba en contrario, sino que además, goza de un razonable fundamento, pues no constituye más que la positivación de la máxima de experiencia que, en otro caso, el juzgador aplicaría en virtud del principio de libre valoración de la prueba.

A continuación se analizan las reglas legales de valoración y positivación de las reglas de la sana crítica. En el caso de la presunción de veracidad, la máxima que positiviza el legislador es la que lleva a tener por ciertas las afirmaciones que los funcionarios reflejan en las actas o denuncias acerca de los hechos que han presenciado directamente. Opina el autor que *“si una vez incorporadas válidamente al procedimiento sancionador las actas de inspección no gozaron de la referida presunción legal de veracidad y por consiguiente se valorarán libremente como cualquier otro medio de prueba, su fuerza probatoria vendría a ser al final de la misma que aplicando la regla de valoración legal que consagra la denominada presunción de veracidad...”*. La presunción de veracidad es, por tanto, una norma de valoración de las actas que no hace más que positivizar lo que la Ley de Enjuiciamiento Civil llama la regla de la sana crítica (la regla del criterio racional, en los términos del art. 717 LECr), que cualquier órgano administrativo o jurisdiccional aplicaría a la hora de otorgarle fuerza probatoria a esos mismos documentos si estuvieran sometidos al principio de libre valoración de la prueba.

El fundamento de la positivación de las reglas de la sana crítica se encuentra estrechamente relacionado con las potestades de inspección y sanción de la Administración, así como con las especiales exigencias y garantías de que la

misma se rodea tanto desde el punto de vista subjetivo como desde la perspectiva formal y material. También importa tener en cuenta otras razones como, por ejemplo, intentar establecer una normalidad institucional. El autor se hace eco de las críticas que se han formulado a nuestra cultura y práctica jurídica administrativa en la medida en que *“tiende prioritariamente a justificar la acción pública desde el mero ejercicio del poder normativo en detrimento del ejercicio de las potestades de gestión, inspección y sanción”*. Recuerda el autor la importancia que tiene el hecho de que *“el legislador no acepta como ciertos los hechos reflejados en el acta... sino que se apoya en la inmediatez, especialización e imparcialidad del sujeto, generalmente con status funcional, que realiza las afirmaciones sobre tales hechos”*. Pues *“es natural que el ordenamiento jurídico reaccione estableciendo la prevalencia de la declaración del funcionario público, subjetivamente desinteresado en el objeto del procedimiento administrativo sancionador, por encima del administrado, directamente interesado en que no se le sancione”*. No obstante Cano se hace eco de posibles circunstancias en las que el funcionario pierde dicha objetividad en el procedimiento, en cuyo caso, como ha reconocido la jurisprudencia, desaparece el fundamento de la presunción de veracidad, y con él la especial fuerza probatoria del documento. No obstante, recuerda que es importante *“tener en cuenta la dificultad de probar determinadas infracciones por otros medios diferentes a la declaración del funcionario que ha presenciado los hechos que pueden ser constitutivos de las mismas, sobre todo en sectores masificados (tráfico, consumo, medio ambiente) y en los que la mayor parte de las infracciones se producen de forma fugaz y sin dejar huella alguna”*. Concluye este capítulo realizando una recapitulación interesante de las conclusiones a que le lleva su análisis.

El siguiente tema que se estudia en la monografía es el relativo al alcance y relevancia de la presunción de veracidad como regla de valoración de la prueba. Comienza el autor el quinto capítulo precisando que son las afirmaciones que los funcionarios realizan sobre los hechos apreciados y que así plasman en el documento, lo que se tiene por cierto o veraz. Destaca el autor que la veracidad se limita a las afirmaciones sobre los hechos externos apreciados de forma directa por el funcionario o agente de la autoridad. Además, estos hechos han de haber sido observados directamente por el funcionario según exige la jurisprudencia (SSTS 23 de abril de 2001, 22 de diciembre de 1987, etc...). Resalta también la importancia de no confundir la fijación de los hechos con la calificación jurídica de los mismos, ya que esta se produce en un momento posterior.

Sentado lo anterior, a continuación el autor pone de manifiesto que la veracidad de las afirmaciones sobre los hechos no prueba necesariamente la comisión de la infracción, lo que le sirve de argumento razonado para rechazar la postura de aquellos que sostienen que la presunción de veracidad encierra una suerte de prueba documental o privilegiada. Así, cita como ejemplo aquellos supuestos en los que el acta o denuncia no refleja la comprobación de hechos sancionables, sino que son el resultado de una deducción carente del necesario enlace lógico (STS 27 de enero de 2003). Es destacable el carácter práctico

con que el autor estudia este aspecto pues se basa en abundante jurisprudencia reciente y de diferentes ámbitos.

A continuación afirma Cano que prueba con fuerza legal no es en este caso prueba prevalente o privilegiada. En efecto, se admite cualquier prueba que contradiga o desvirtúe las afirmaciones sobre los hechos que se han de considerar veraces. No se puede confundir “valor legal” de los documentos públicos con “valor superior o preferente” de los mismos respecto a otros medios de prueba. Simplemente existe una eficacia probatoria *ex ante* de las actas de inspección, otorgada por el legislador, pero eso no conlleva preferencia o mayor valor sobre otras pruebas valoradas libremente por el juzgador. Lo anterior le lleva a concluir que “*la certeza del acaecimiento de los hechos sólo podrá afirmarse cuando se haya realizado toda la actividad probatoria y puedan valorarse sus resultados de forma conjunta*”.

Realizadas las consideraciones anteriores, concluye el capítulo analizando el juego de las reglas legales de valoración de la prueba en el contexto del procedimiento contencioso—administrativo. El punto de partida es que la valoración de las pruebas realizadas por la Administración dentro del procedimiento administrativo no vincula a los órganos de la jurisdicción contencioso—administrativa, lo que no implica que las actas y denuncias pierdan la fuerza probatoria legal. Ahora bien, los jueces y tribunales pueden apreciar y valorar de modo distinto a como lo ha hecho la Administración los diferentes medios de prueba, llegando a conclusiones diferentes. Lo que el juez de lo contencioso no podrá hacer es ignorar las leyes que consagran las reglas legales de valoración, es decir, “*considerar que él, a diferencia de la Administración, puede valorar de forma libre lo que la ley dice que debe valorarse en un determinado sentido, salvo que haya otros medios de prueba que lo impidan*”.

Tras resaltar que no existe regulación general, analiza el autor cuáles son los requisitos de los documentos para que gocen de fuerza probatoria legal. La regulación de estos se hace por normas sectoriales y se han delimitado por la jurisprudencia. El propio autor hace constar que los señala muy sumariamente. Concretamente analiza los siguientes:

1. Requisitos subjetivos: funcionario en ejercicio de sus funciones. Se resalta la polémica existente sobre si el valor probatorio se predica sólo de los documentos realizados por funcionarios que tienen la condición de “autoridad” o también por los que sólo gozan de la cualidad de “agentes de la autoridad” y que no son funcionarios públicos.
2. Requisitos formales y materiales del documento: son las normas sectoriales las que los establecen y cita varios ejemplos como la Ley General Tributaria y la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (tan bien conocida por el autor). Se destaca que el alcance del cumplimiento de todos los requisitos no es igual, pues la ausencia de unos determina la nulidad y la de otros sólo la anulabilidad. “*Pero el legislador vincula la presunción de certeza o fuerza probatoria legal de tales documentos al cumplimiento de algunos (no todos) de tales requisitos, pues en ellos subyace buena parte del*

*fundamento mismo de la presunción...*” Resulta útil la abundante jurisprudencia citada.

3. Hace alusión, finalmente, a la previsión de algunas normas sectoriales de que el acta o denuncia sea ratificada en el procedimiento administrativo sancionador cuando los hechos sean negados por los inculpadados. *“Pero no tanto para que el acta goce de fuerza probatoria legal... cuanto para que el acta se erija en prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia”*. Se hace eco de la polémica doctrinal en relación con la necesidad o no de que todas las denuncias se ratifiquen, con las ventajas e inconvenientes de cada una de las posturas, para la defensa de los derechos fundamentales de los administrados y del buen funcionamiento de la Administración.

En el séptimo capítulo el autor analiza las reglas legales de valoración y valor probatorio a la luz del artículo 137.3 de la Ley 30/1992. Comienza analizando las diferencias entre regla legal de valoración (fuerza probatoria) y valor probatorio (medio de prueba). El punto de partida es el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, cuya redacción *“vaga e imprecisa”* permite sostener que consagra tanto la presunción de veracidad como el valor de la prueba de los documentos en el seno de un procedimiento administrativo sancionador. Ello ha llevado a dividir a la doctrina, si bien el sector mayoritario y también gran parte de la jurisprudencia entienden que *“la presunción de veracidad de las actas levantadas por funcionarios públicos con la condición de autoridad... viene establecida con carácter general en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992”* (STC 26 de marzo de 2006). Una mala técnica normativa ha llevado también a que normas sectoriales equiparen ambos conceptos, o bien a referirse al valor probatorio de los hechos, cuando realmente ha de ser del documento en que éstos se plasmen. Concluye Cano Campos que para sostener que el artículo 137.3 de la Ley 30/1992 consagra la presunción de veracidad *“basta con considerar... que el precepto alude al valor probatorio de los hechos (no de los documentos), lo que equivaldría a tenerlos por probados salvo prueba en contrario, además, “el hecho de que se concluya... que sólo consagra el valor de prueba de las actas no impide que las leyes sectoriales se aparten de esa regulación general y básica (o de procedimiento común) y establezcan en sus respectivos ámbitos una verdadera fuerza probatoria legal de tales documentos”*.

Tras estudiar profusamente el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, concluye Cano que en defecto de una ley que *“de forma expresa atribuyera esa fuerza probatoria legal a las actas y denuncias, los documentos a que alude el artículo 137.3 habrían de ser valorados como un elemento de prueba más y sometidos, como el resto, al principio de libre valoración de la prueba”*.

Finalmente analiza la compatibilidad entre las reglas de prueba legal y la Ley 30/1992, lo que se deriva de entender que el citado artículo 137.3 sólo prevé el carácter de medios de prueba de los documentos a que alude. Tras analizar las distintas posiciones doctrinales, Cano opina que *“las normas que establecen la fuerza probatoria legal de las actas y denuncias no resultan contrarias a la regulación básica o de procedimiento común de la Ley 30/1992”*. Es más, el

artículo 137.3 sólo consagra el valor de prueba de los documentos públicos a que se refiere, lo que no impide que las leyes sectoriales puedan positivizar la máxima de experiencia que normalmente se aplicaría si rigiera respecto de tales medios de prueba el principio de libre valoración.

El siguiente capítulo pone en conexión los conceptos de reglas legales de valoración de la prueba, presunción de inocencia y reserva de jurisdicción. Lo más importante en relación con la presunción de veracidad es su compatibilidad con la Constitución (especialmente con la presunción de inocencia). Recuerda el autor la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la aplicación de la presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador, luego recogida por la Ley 30/1992. Al igual que hizo en otro momento, analiza ahora Cano la presunción de inocencia como presunción y concluye que puede ser tal pero no en el sentido en que se emplea este concepto en el Derecho procesal. La presunción de inocencia es un instrumento jurídico destinado a evitar resultados no deseados, como es la condena de inocentes, asumiendo el riesgo, eso sí, de la absolución de culpables. *“Ya que se considera peor equivocarse condenando a un inocente que absolviendo a un culpable, tiene la presunción de inocencia un fundamento eminentemente práctico”*.

Tras analizar la copiosa jurisprudencia constitucional y citar fragmentos de la más reciente, Cano concluye que el principio de presunción de inocencia conlleva la necesidad de que la Administración aporte prueba de cargo suficiente. Este es el punto de partida que emplea para comprobar si la fuerza probatoria legal de las actas de inspección y denuncias se adecua al derecho fundamental de presunción de inocencia. Tal y como se deriva de la jurisprudencia constitucional las actas de inspección son pruebas de cargo *“porque pueden tener per se, al margen de la presunción de veracidad, un contenido inculpativo y servir, por tanto, para acreditar el hecho constitutivo de la infracción y la participación en él del acusado”*. Dedicando unas páginas el autor a una cuestión importante como la distinción a estos efectos del procedimiento penal y del procedimiento administrativo sancionador.

Recoge el libro la jurisprudencia mayoritaria, para la cual la presunción de veracidad no es una norma sobre la carga de la prueba, sino una regla sobre la valoración de un concreto medio de prueba. Además, la presunción de veracidad no implica una inversión de la carga de la prueba, pues con ella no se exime o dispensa a la Administración de toda prueba en relación con los hechos sancionados. Tampoco las normas que establecen el valor probatorio legal de determinados documentos públicos vulneran la presunción de inocencia por resultar contrarios al principio de libre valoración de la prueba, *“por la sencilla razón de que tal principio no forma parte del derecho fundamental a la presunción de inocencia”*. Finalmente, termina este largo capítulo analizando la relación existente entre las reglas legales de valoración —la búsqueda de la verdad— y la relación entre legislador y jurisdicción. Para llegar a la conclusión de que aquellas no impiden buscar la verdad ni suponen una intromisión ilegítima de la legislación en el ámbito de la jurisdicción.

Concluye el libro estudiando las reglas legales de valoración y la valoración conjunta de las pruebas practicadas.

Destaca el autor que el Tribunal Constitucional, si bien de modo confuso, ha salvado la conformidad de las normas que establecen la presunción de veracidad con la Constitución.

En relación con la valoración conjunta de las pruebas practicadas (por ejemplo, SSTC 76/1990, 35/06), lo que el TC dice que debe ser valorado libremente no es la concreta acta o denuncia pública, sino el resultado de todas las pruebas practicadas en su conjunto. “*El principio de apreciación conjunta exige al juzgador, como es obvio, justificar o motivar las razones por las que no ha atribuido a la prueba legal, concurrente con otras de libre valoración, la fuerza probatoria que la Ley le asignaba*”.

Estamos, en suma, ante una monografía útil y clarificadora para la práctica jurídica (lo que no siempre es fácil de encontrar), que aborda una cuestión sumamente habitual pero no por ello menos controvertida en el ámbito del derecho administrativo sancionador.