

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Aspectes generals de la prova en el procediment administratiu

20-01-2022

1. Concepte

La prova és un acte d'instrucció pel qual es poden acreditar els fets rellevants per a la decisió d'un procediment. Com a acte d'instrucció, l'ha de dur a terme d'ofici i a través de mitjans electrònics l'òrgan que tramiti el procediment, sens perjudici que les persones interessades en puguin proposar la pràctica.

La Llei 39/2015 dedica els articles 77 i 78, respectivament, als mitjans, al període de prova i a la pràctica de la prova, seguint l'estructura normativa de la Llei 30/1992, però incorporant algunes novetats en el primer dels preceptes esmentats. No ha abordat el legislador la tasca de completar les determinacions legals sobre la prova en el procediment administratiu amb una tipificació, encara que fos oberta, dels mitjans de prova, ja que es manté la referència a la utilització de "qualsevol mitjà de prova admissible en dret", i l'única novetat a aquest respecte és l'addició d'una referència a la valoració de la prova, que s'ha de fer d'acord amb els criteris establerts per la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

El Tribunal Suprem ha declarat repetidament que la prova és una activitat processal essencial, tant en el procediment administratiu com en el procés judicial, i que s'adreça, directament, a acreditar la realitat de determinats fets, que normalment són els fets controvertits (Sentència de [17 de març de 1997](#)), per la qual cosa "es el instrumento apto para que el Juzgado pueda reflejar en la sentencia los hechos jurídicamente relevantes de suerte que conformaron la convicción íntima del Tribunal" (Sentència de [8 de juliol de 1998](#)).

El Tribunal Constitucional ha assenyalat (sentències núm. [19/2001, de 29 de gener](#), i núm. [37/2000, de 14 de febrer](#), entre d'altres) que el dret a utilitzar els mitjans de prova pertinents constitueix un dret fonamental inseparable del dret de defensa que reconeix i garanteix l'article 24.2 de la Constitució, el contingut essencial del qual s'integra "por el poder jurídico que se reconoce a

quien interviene como litigante en un proceso de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del conflicto que es objeto del proceso”.

2. L'objecte de la prova

Com assenyala l'article 77.1 de la Llei 39/2015, l'objecte de la prova són els fets. La prova té un veritable sentit davant de dades fàctiques dubtoses que necessiten aclariments (Sentència del Tribunal Suprem d'[11 de desembre de 1998](#)).

3. La càrrega de la prova

El Tribunal Suprem reconeix que la càrrega de la prova no és un concepte gaire perfilat en l'àmbit contenciós administratiu, probablement per la importància que té l'expedient administratiu com a element probatori, de manera que, paradoxalment, la càrrega de la prova només té interès quan hi ha manca o absència de prova de fets rellevants (Sentència de [22 de gener de 2000](#)).

A aquest respecte, ha indicat el Tribunal Suprem (Sentència de [2 de novembre de 1999](#)) que “las actuaciones administrativas formalizadas en el oportuno expediente no tienen la consideración de una simple denuncia, sino que son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia, sin necesidad de reiterar en dicha vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo, como han reconocido las sentencias constitucionales 76/90, de 26 de abril y 212/90, de 29 de diciembre”.

En el mateix sentit, en la Sentència de [2 de juny de 2003](#) afirma que “Esta Sala se ha hecho eco constante tanto de la condición de medio probatorio que puede tener el expediente administrativo como del principio de valoración conjunta de la prueba”.

Així doncs, un cop constatat el valor probatori específic de l'expedient administratiu, la càrrega de la prova no té més abast que determinar les conseqüències de la manca de prova, doncs si resulten acreditats els fets constitutius del pressupòsit fàctic, resulta irrellevant quina part els va provar. Com assenyala el Tribunal Suprem (Sentència de [29 de gener de 2020](#)), “la doctrina de la carga de la prueba vale en tanto que el hecho necesitado de esclarecimiento no resulte probado, en cuyo caso, no habiéndose acreditado el mismo o persistiendo las dudas sobre la realidad fáctica necesitada de acreditación, las consecuencias desfavorables deben recaer sobre el llamado a asumir la carga de la prueba, esto es, se concibe la carga de la prueba como el imperativo del propio interés de las partes en lograr, a través de la prueba, el convencimiento del Tribunal acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas por ellas sostenidas o su fijación en la sentencia”.

El principi bàsic és que correspon a la part actora provar els fets constitutius de la seva pretensió i a la part demandada, els fets impeditius, extintius o excloents. No obstant això, aquesta distribució de càrregues és matisada en funció de la disponibilitat i facilitat probatòria per aplicació del principi de la bona fe en la vessant processal, el qual “puede matizar, intensificar o alterar la regla general sobre distribución de la carga de la prueba en aquellos casos en los que para una de las partes resulta muy fácil acreditar un dato de difícil prueba para la otra [...]”, o que “el onus probandi se traslada a la Administración cuando es ella la que tiene en sus manos la posibilidad de certificar sobre los extremos necesitados de prueba” (Sentència del Tribunal Suprem de [22 de juliol de 2021](#)).

La Sentència del Tribunal Suprem d'[11 de febrer de 1998](#) resumeix la qüestió de manera molt gràfica: “El principio de igualdad de las partes en el proceso impone al administrado la carga de impugnar los actos administrativos que estime no ajustados a derecho y no la carga de la prueba, que sigue las reglas generales según las cuales cada parte ha de probar que concurren los supuestos fácticos subsumibles en la norma cuyas consecuencias invoca a su favor.”

4. Les regles sobre l'obertura d'un període de prova

De la redacció dels epígrafs 2 i 3 de l'article 77 de la Llei 39/2015, resulta que la prova es pot plantejar d'ofici o a instància de persona interessada. D'ofici, “quan l'Administració no doni per certs els fets al·legats pels interessats o la naturalesa del procediment ho exigeixi”, i a instància de part quan aquesta ho sol·liciti, si bé la persona instructora del procediment “pot rebutjar les proves proposades pels interessats quan siguin manifestament improcedents o innecessàries, mitjançant una resolució motivada”.

L'article 50.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, que regula les funcions de l'instructor del procediment, relaciona entre aquestes la de “Disposar l'obertura del procediment a prova i acordar la pràctica de les proves que consideri necessàries, disposar-ne l'admissió o, de manera motivada, la denegació, i també la pràctica de les que proposi la persona interessada”.

La jurisprudència destaca que la prova en el procediment no és un tràmit obligat l'omissió del qual pugui produir algun tipus d'invalidesa en el que s'ha actuat, sinó que només és exigible quan es dona el supòsit de fet legal (Sentència del Tribunal Suprem de [20 de setembre de 2013](#)). S'indica també (Sentència de [5 de novembre de 1996](#)) que “del propio tenor literal del artículo se desprende la supeditación del período probatorio, como es obvio y palmario, a la existencia de puntos de duda que haya que esclarecer, siendo lógico que sea la Administración quien valore si tales dudas o lagunas concurren y si es precisa la prueba para disiparla”

La jurisprudència s'ha detingut a analitzar què significa l'expressió “quan l'Administració no doni per certs els fets al·legats pels interessats” i ha descartat la interpretació que no cal fer la prova quan l'Administració tingui per certs els fets que hagin servit de base a la instrucció del procediment. Només pot actuar així, manifesta la Sentència de [14 d'octubre de 1981](#), en el cas concret que reconegui com a certs els fets invocats per les persones interessades.

El veritable sentit d'aquest precepte és que quan l'Administració rebutgi els fets al·legats per les persones interessades, fins al punt que aquest motiu tingui com a conseqüència resoldre en contra seva o sancionar-les, està obligada a obrir un període probatori.

La jurisprudència considera una obligació de l'Administració, però també una potestat, obrir un període de prova quan no tingui per certs els fets al·legats per la persona interessada, que relaciona amb el poder de l'Administració d'examinar la documentació presentada per la persona interessada i que, al seu torn, dona l'oportunitat a la persona interessada d'aportar una prova dels fets objecte de la controvèrsia. La Sentència de [18 de desembre de 2019](#), indica que “nada tiene que ver con la carga que se impone al interesado de aportar el mencionado contrato con la potestad de la Administración, una vez iniciado el procedimiento, para examinar dicha documentación y constatar esa viabilidad laboral. En efecto, ya con carácter general, esa potestad de la Administración le viene reconocida, con toda lógica, en el artículo 77.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando autoriza, en

realidad impone, que cuando la Administración 'no tenga por ciertos los hechos alegados o la naturaleza del procedimiento lo exija', poder abrir un trámite de prueba dando oportunidad al interesado para que aporte elementos probatorios sobre los hechos cuestionados”.

L'omissió del tràmit de prova quan es dona el supòsit legal té efectes invalidants de la resolució final. Per exemple, quan l'Administració accepta de pla uns fets perjudicials per a la persona interessada sense practicar l'oportuna i obligada prova, com resulta del relat que analitza la Sentència del Tribunal Suprem de [13 d'octubre de 1987](#): “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por el interesado debe abrir un período de prueba art. 88.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que en el supuesto litigioso debió dar lugar a una inspección *in situ* de las instalaciones. Tuvo pues la Administración oportunidad de comprobar en su momento cuáles eran en la realidad los elementos de la industria que efectivamente habían sido dejados fuera de actividad.”

Pel que fa a la prova plantejada per la persona interessada, no n'hi ha prou amb la mera petició de la part perquè la seva absència invalidi el que s'ha actuat (Sentència del Tribunal Suprem de [23 de juliol de 1996](#)).

És doctrina del Tribunal Constitucional que el dret fonamental a la prova (Sentència [165/2001, de 16 de juliol](#)) “no comprende un hipotético derecho a llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada en virtud de la cual las partes estén facultadas para exigir cualesquiera pruebas que tengan a bien proponer, sino que atribuye solo el derecho a la recepción y práctica de las que sean pertinentes [...] entendida la pertinencia como la relación entre los hechos probados y el *thema decidendi*”.

Perquè la inadmissió de la pràctica de la prova proposada per la persona interessada vulneri el dret fonamental a utilitzar els mitjans de prova pertinents cal que dita prova sigui decisiva en termes de defensa (Sentència del Tribunal Constitucional [107/2021, de 13 de maig](#), amb cita de les anteriors).

El Tribunal Suprem concreta que l'àmbit material protegit pel dret a utilitzar els mitjans de prova pertinents no abasta les meres infraccions de la legalitat processal que no hagin generat una real i efectiva indefensió. Així doncs, perquè la falta d'admissió de la prova proposada per la part causi indefensió material a la persona interessada, vulnerant el seu dret a utilitzar els mitjans de prova pertinents per a la seva defensa, és requisit imprescindible que aquesta prova pugui tenir transcendència per resoldre el procediment corresponent (Sentència de [10 d'octubre de 2001](#)).

L'Audiència Nacional ens ofereix un exemple d'una prova testifical inadmesa que resulta fonamental per acreditar la pretensió de la persona interessada (Sentència de [16 de maig de 2019](#)):

“Tampoco puede estimarse [...] que el instructor del expediente consideró que la infracción estaba sobradamente acreditada con la declaración de los agentes de la policía que actuaron y la fotografía del periódico que el mismo sancionado aportó, que justificaba su invasión del terreno de juego, por lo que resultaba innecesaria la testifical propuesta, pues, en todo caso, no exteriorizó tal apreciación. Conforme al artículo 137, apartado cuarto de la Ley 30/92, queda suficientemente argumentado que el sancionado niega no sólo los hechos tal y como se describen por la policía local, sino incluso que los agentes los presenciaron en el momento en que pisó el terreno de juego, y trató de probar que tenía permiso para hacerlo, por lo que es factible que la resolución pudiera haberle sido favorable de haberse aceptado y practicado dicha prueba, prueba

que se considera relevante a los efectos de la resolución del procedimiento, máxime cuando en el posterior recurso de revisión el presidente del club confirma que el sancionado tenía permiso del club.”

La prova manifestament improcedent o innecessària proposada per la part ha de ser inadmesa per l'instructor perquè no aporta res al procediment; així, quan no és el mitjà idoni per desvirtuar els elements fàctics en què es fonamenta l'actuació administrativa, com passa quan es demana una inspecció ocular d'unes obres que estan fora d'ordenació. Així ho diu el Tribunal Suprem a la mateixa sentència: "Nada puede representar respecto a estos hechos la inspección ocular efectuada por el Instructor del expediente. Los hechos se demuestran atendiendo al planeamiento urbanístico y al estado de tramitación y contenido de la licencia solicitada y todavía no obtenida.”

En qualsevol cas, la inadmissió de la prova proposada per la part ha de ser motivada, com exemplifica l'Audiència Nacional en la Sentència de [24 d'octubre de 2018](#): “El instructor si se ha pronunciado sobre la prueba propuesta por la hoy recurrente, ha admitido una y denegado otra tal y como había sido propuesta, explicando las razones por las que no se admitía como fue propuesta y la recondujo en la forma expuesta, con el objeto de obtener un conocimiento mas preciso de los hechos, por lo que no cabe apreciarse vulneración del artículo 80.3 de la Ley 30/1992.”

5. La vinculació dels fets declarats provats per la jurisdicció penal

Amb una millora sistemàtica, l'epígraf 4 de l'article 77 de la Llei 39/2015 recull la determinació de l'antic article 137.2 de la Llei 30/1992, i estableix la vinculació dels fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes per a les administracions públiques respecte dels procediments de caràcter sancionador que substanciïn.

Sobre aquesta qüestió, la jurisprudència ha fet un seguit de puntualitzacions. S'ha assenyalat (Sentència del Tribunal Suprem de 16 de juliol de 2021) que, en tot cas, la vinculació als fets declarats en l'ordre penal són els que posseeixen naturalesa física, no naturalesa jurídica, per descomptat, i que “no existe reparo alguno dogmático para que sobre un mismo material fáctico se produzcan en diferentes órdenes jurisdiccionales distintas valoraciones y calificaciones, siendo suficiente al efecto que se exprese las razones por las que se llega a resultados dispares” (Sentència de [14 de juliol de 2021](#)).

En efecte, de forma reiterada el Tribunal Constitucional ha declarat que, tot i que l'existència de pronunciaments judicials contradictoris dels quals resulti que uns mateixos fets van ocórrer o no van ocórrer és incompatible amb els principis de seguretat jurídica i de tutela judicial efectiva, “esta doctrina no conlleva que en todo caso los órganos judiciales deban aceptar siempre de forma mecánica los hechos declarados por otra jurisdicción, sino que una distinta apreciación de los hechos debe ser motivada y por ello cuando un órgano judicial vaya a dictar una resolución que pueda ser contradictoria con lo declarado por otra resolución judicial debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las apariencias, tal contradicción no existe a su juicio” (Sentència [34/2003, de 25 de febrer](#)).

La regla de prioritat del procediment penal implica que l'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració ha d'esperar al resultat de la sentència penal i, si és condemnatòria amb la concurrència de la triple identitat subjectiva, objectiva i de fonament sancionador, l'Administració resulta plenament vinculada al pronunciament i esdevé improcedent la sanció

administrativa com a conseqüència material o positiva del principi de prohibició que incorpora el principi *non bis in idem*. Per contra, en el cas que la sentència penal sigui absolutòria, no cal sostenir, a conseqüència del principi de què es tracta, la prohibició genèrica d'un pronunciament administratiu sancionador, perquè el que exclou és la doble sanció i no el doble pronunciament (Sentència del Tribunal Suprem de [27 de novembre de 2015](#)).

Així doncs, el Tribunal Suprem conclou que “la sentència penal absolutòria no bloquea las posteriores actuaciones administrativas sancionadoras, pero sus declaraciones sobre los hechos probados inciden necesariamente sobre la resolución administrativa” (Sentència de [15 de març de 2017](#)).

I, en el mateix sentit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la Sentència de [3 de maig de 2021](#), dictamina que “quan per la jurisdicció penal s'ha resolt l'absolució en no haver-se apreciat l'existència de delictes, res no impedeix que l'Administració continuï o resolgui l'expedient administratiu amb les conseqüències jurídiques que se'n derivin, sempre amb respecte als fets provats, si bé la seva valoració no vincula l'Administració, tret que existeixi la declaració expressa que els fets no han existit”.

En pròximes publicacions tractarem sobre la pràctica de la prova.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia