

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



## Els mitjans de prova i la seva valoració en el procediment administratiu

11-02-2022

### 1. Prova admissible en dret

La normativa de procediment administratiu no aporta una relació de mitjans de prova. La Llei 39/2015, en l'article 77.1, es limita a establir que "els fets rellevants per a la decisió d'un procediment es poden acreditar per qualsevol mitjà de prova admissible en dret". L'objecte de la nostra indagació és, doncs, determinar quin és el significat de l'expressió "prova admissible en dret". Com a qüestió prèvia, s'ha de destacar que el precepte reproduïx, en la part transcrita, l'antic article 88.1 de la Llei 30/1992, el qual, al seu torn, havia addicionat al text de l'article 80.1 de la Llei de procediment administratiu de 1958 el terme "admissible en dret".

La interpretació del precepte vigent i dels anteriors s'ha mogut entre una visió restrictiva, que considera que només són aplicables en el procediment administratiu els mitjans taxats normativament, en particular per la [Llei d'enjudiciament civil](#) (LEC) i pel Codi civil, i una visió àmplia, que pot admetre qualsevol mitjà de prova, tot i que no estigui positivitzat, sempre que sigui admissible en dret.

És un exemple de la primera tesi la Sentència del Tribunal Suprem de [15 de setembre de 1992](#), que considera que:

“El artículo 88.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece, sin otra especificación, que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba, y el 74.3 de la Ley Jurisdiccional que la prueba se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso civil ordinario, por lo que habrá de estarse en esta materia a las normas que con carácter general se contiene en los artículos 578 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, en su caso, a las de los artículos 1.214 y siguientes del Código Civil [...]”

Val a dir que, des de l'entrada en vigor de la LEC, han quedat sense vigència els preceptes del codi civil relatius a la prova, per bé que alguns mantenen una vigència residual, com explica l'exposició de motius de la norma que els deroga:

“En el que afecta el Codi civil, s’ha de destacar que, si bé se suprimeixen les normes relatives als mitjans de prova, es mantenen els preceptes relatius als documents que poden tenir rellevància, i no petita, en el tràfic jurídic. Alguns d’aquells preceptes que es mantenen esmenten expressament la prova, però, a part de no ser contradictoris amb els d’aquesta Llei, sinó harmònics, s’ha d’entendre que tracten de la certesa i l’eficàcia extrajudicials.”

La tesi que admet el *numerus apertus* de mitjans de prova se sustenta també en la jurisprudència, de la qual és exemple la Sentència del Tribunal Suprem de [22 de juny de 1994](#), que assenyalava, amb cita de sentències anteriors, que:

“Esa valoración [...] no se contradice con la que señala que la población pueda acreditarse por cualquier medio de prueba, siempre y cuando este sea serio, real, objetivo, Sentencias de 24 de mayo de 1990; 8 de marzo de 1991, y 6 y 27 de abril de 1992.”

Fins i tot en algun supòsit en què la norma enumera els requisits per acreditar un determinat fet, com fa el paràgraf quart de l’article 38.4 de la Llei de classes passives de l’Estat, aprovada pel Reial decret legislatiu 670/1987, de 30 d’abril, que exigeix una certificació administrativa per acreditar l’existència de la parella de fet per generar un dret a la pensió de viduïtat. El Tribunal Suprem resol que:

“Si atendemos a la finalidad perseguida por el legislador, la de asegurar que la pensión se reconozca solo a quien realmente está unido al causante por la relación estable de afectividad que subyace a la unión de hecho, [...], debemos responder [...] diciendo que el requisito de la convivencia estable y notoria al menos en los cinco años previos al fallecimiento del causante, exigido por el artículo 38.4 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real decreto legislativo 670/1987, puede ser acreditado, además de mediante el certificado de empadronamiento, por cualquier otro medio de prueba válido en Derecho que la demuestre de manera inequívoca.” (Sentència de [3 de desembre de 2019](#))

En un supòsit en què el Tribunal Suprem s’ha de pronunciar sobre la validesa d’un particular mitjà probatori del valor d’uns terrenys, no només l’accepta, sinó que, a més a més, indica que hi pot haver altres mitjans probatoris per acreditar el mateix fet. Així, la Sentència d’[11 de febrer de 2021](#) explica que:

“El método consistente en la proporción que represente en la fecha de la transmisión el valor catastral del terreno respecto del valor catastral total del bien inmueble puede ser apto para obtener el valor del terreno cuando no se conozca el valor atribuido al suelo, pero no puede otorgarse a dicho método el carácter de exclusivo o único ni, desde luego, imponerse a cualesquiera otros medios de prueba admitidos en derecho, que podrán ser legítimamente utilizados por el interesado para determinar el valor del suelo [...].”

L’expressió "prova admissible en dret" es relaciona també amb la licitud de la prova. En aquest sentit, el Tribunal Suprem, recordant la prohibició consignada en l’article 11.1 de la Llei orgànica del poder judicial, declara la nul·litat de la prova obtinguda amb vulneració dels drets fonamentals (sentències de [16 de juliol](#) i [23 de novembre de 2021](#)).

2. Els mitjans de prova emprats en el procediment administratiu

En el procediment administratiu és habitual que s’utilitzin els mitjans de prova regulats en l’article 299 de la LEC, el qual no estableix una relació tancada, ja que en l’apartat 3 indica que:

“Quan per qualsevol altre mitjà no previst expressament en els apartats anteriors d’aquest article es pugui obtenir la certesa sobre fets rellevants, el tribunal, a instància de part, l’ha d’admetre com a prova i adoptar les mesures que siguin necessàries en cada cas.”

Els mitjans de prova establerts expressament per la LEC són els següents:

1. Interrogatori de les parts
2. Documents públics
3. Documents privats
4. Dictamen de perits
5. Reconeixement judicial
6. Interrogatori de testimonis.

L’apartat 2 de l’article 299 afegeix que:

“També s’admeten, de conformitat amb el que disposa aquesta Llei, els mitjans de reproducció de la paraula, el so i la imatge, així com els instruments que permeten arxivar i conèixer o reproduir paraules, dades, xifres i operacions matemàtiques portades a terme amb fins comptables o d’una altra mena, rellevants per al procés.”

Ara bé, que en el procediment administratiu es puguin utilitzar i s’utilitzin els mitjans de prova establerts en la LEC no significa que les determinacions de la LEC sobre els mitjans de prova siguin aplicables sense més ni més en el procediment administratiu. D’entrada, perquè no hi ha una determinació legal específica en aquest sentit -llevat del referent a la valoració de la prova, que veurem més endavant-, i perquè la regla de la supletorietat de la LEC establerta en l’article 4 limita el seu àmbit d’aplicació als processos penals, contenciosos administratius, laborals i militars, de manera que en queda exclòs el procediment administratiu.

Però, a més a més, la peculiar naturalesa i la regulació del procediment administratiu, especialment el seu caràcter antiformalista, en ocasions xoquen amb la configuració en la LEC d’alguns dels mitjans de prova. Així, per exemple, atesos els amplis termes amb què està concebut el tràmit d’instrucció de les al·legacions, en tant que les persones interessades poden aduir al·legacions i aportar documents o altres elements de judici en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d’audiència, és molt més fàcil i pràctic fer arribar el posicionament de la part mitjançant una al·legació que no pas sol·licitant la pràctica d’una prova, que, fins i tot, pot ser inadmesa per la persona instructora de procediment. És molt probable que les al·legacions de la persona interessada desplacin altres mitjans de prova perquè són molt més àgils. Passa quelcom similar amb la sol·licitud d’informes com a acte d’instrucció, que, sobretot en la modalitat d’informes facultatius i no vinculants, poden encavalcar no només la prova documental sinó també la pericial, almenys des de la perspectiva de l’Administració instructora.

Si ens centrem en l’interrogatori de les parts, veiem que, efectivament, és concebible que l’Administració demani a la persona interessada que aclareixi alguns aspectes rellevants per resoldre el procediment, però a la inversa, tenint en compte que, en el procediment administratiu, l’Administració no és pròpiament una part sinó la instància cridada a resoldre allò que s’ha plantejat en el procediment administratiu, sembla que no encaixa que una part sol·liciti l’interrogatori de l’Administració quan aquesta té el paper d’instructora del procediment administratiu.

Probablement les proves disposades en la LEC que més encaixen amb la posició de les parts en el procediment administratiu són la documental, la pericial, “quan siguin necessaris coneixements científics, artístics, tècnics o pràctics per valorar fets o circumstàncies rellevants en l’afet o adquirir certesa sobre aquests”, especialment quan la sol·licita alguna de les persones interessades, i la de testimonis, perquè declarin les persones que tinguin notícia de fets controvertits relatius al que sigui objecte del procediment administratiu.

Ens hem de referir, a més a més, a les presumpcions com a mecanisme alternatiu a la prova per acreditar fets, que, en alguns àmbits de l’actuació administrativa, com el sancionador, cobren especial rellevància en els casos en què estan determinades legalment, com en l’article 77.5 de la Llei 39/2015, que estableix que:

“

Els documents formalitzats pels funcionaris als quals es reconeix la condició d’autoritat i en els quals, observant-se els requisits legals corresponents, es recullen els fets constatats per aquells, han de fer prova d’aquests llevat que s’acrediti el contrari.”

Aquesta presumpció de certesa apareix en altres disposicions legals sectorials, com l’article 144.1 de la [Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària](#), l’article 88 del [text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària](#), aprovat pel Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d’octubre, i l’article 53.2 del [text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l’ordre social](#), aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d’agost, entre d’altres.

Les determinacions legals relacionades són una especificació del que estableix l’article 319 de la LEC, que remet a altres lleis la força probatòria dels documents públics diferents dels emesos pel personal funcionari que exerceix funcions de fedatari (art. 317, 5è i 6è de la LEC), i que assenyala que, a manca de disposició expressa en aquestes lleis, “els fets, els actes o els estats de coses que constin en els documents esmentats s’han de tenir com a certs, als efectes de la sentència que es dicti, llevat que altres mitjans de prova desvirtuin la certesa del que s’ha documentat”.

A partir de la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en la Sentència [76/1990, de 26 d’abril](#), el Tribunal Suprem assenyala que el valor probatori dels documents públics esmentats han de complir els requisits següents (Sentència de [29 d’abril de 2009](#)):

- “a) Que el funcionario público actuante tenga la condición de autoridad.
- b) Que se trate de hechos directamente constatados por el funcionario, no siendo válidas sus apreciaciones subjetivas o meras valoraciones de conciencia [...].
- c) La formalización en documento público en el que se observen los requisitos legales pertinentes, posteriormente ratificado por el mismo agente que formuló la denuncia y presenció personalmente los hechos [...].”

La presumpció de certesa reconeguda en les condicions exposades és *iuris tantum*, és a dir, que admet prova en contrari. Com assenyala el Tribunal Constitucional en la Sentència 76/1990:

“El ATC 7/1989, en relación con los supuestos análogos planteados por las actas de la Inspección de Trabajo, señala que el correspondiente precepto no otorga a aquellas una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras

pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba, sino actuar contra el acto de prueba aportado por la parte contraria.”

Cal afegir que la jurisprudència ha reconegut el valor de prova documental pública en determinats casos a les actes aixecades per personal de l'Administració no funcionari que acrediten els fets constatats, llevat de prova en contrari (sentències del Tribunal Suprem de [26 d'octubre de 2011](#), de [19 de juliol de 2002](#) i de [17 d'abril de 2002](#)).

3. La valoració de la prova

La valoració de la prova, diu l'incís final de l'article 77.1 de la Llei 39/2015, “s'ha de fer d'acord amb els criteris que estableix la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil”. Es tracta d'una determinació afegida per la nova llei, que no constava en les regulacions anteriors.

La jurisprudència ha destacat que l'Administració gaudeix de llibertat en la valoració de la prova practicada, tot i que:

“Dicha valoración no puede ser discrecional *en tanto que la realidad de un hecho no puede depender de la apreciación discrecional ni de un juicio de oportunidad o conveniencia de la Administración*. Debiendo apreciar la Administración el material probatorio conforme a los criterios generales de la valoración, concretados en la libre valoración de la prueba y apreciación conjunta de la prueba practicada, hoy positivizado en el artículo 77 de la Ley 39/2015 [...]” (Sentència del Tribunal Suprem de [9 d'octubre de 2019](#))

Probablement, el criteri fonamental per valorar la prova és el de raonabilitat, en el sentit que les conclusions que s'extreuen de la prova s'han d'ajustar intel·lectualment a les regles de la lògica i de l'experiència, de manera que hi hagi un procés argumental deductiu basat en els fets concrets documentats en l'expedient administratiu, sense que hi hagi trencaments lògics en el procés que porta a la decisió.

La LEC tradueix aquesta "raonabilitat" al llenguatge processal apel·lant a l'aplicació de les regles de la sana crítica, que s'ha de traslladar al procediment administratiu. Però la sana crítica no està definida legalment, per la qual cosa hem de recórrer una vegada més a la jurisprudència, que ens diu que:

“La jurisprudencia y la doctrina han entendido que la *sana crítica* se corresponde con el *razonar humano* (STS 29 de enero de 1991), que no puede ir contra los hechos concluyentes (STS de 8 de octubre de 1985), que se corresponde con la lógica interpretativa y el común sentir de las gentes (STS de 4 de marzo de 1994), y por este camino se ha estimado que se vulnera lo que es la sana crítica cuando la valoración es ilógica (STS de 10 febrero de 1988), contrario al raciocinio humano (STS de 7 de enero de 1991), arbitral, o absurda o irracional (STS de 30 de mayo y 15 de julio de 1989).” (Sentència del Tribunal Suprem, Sala Civil, de [21 de juliol de 2006](#))

La LEC estableix que s'han de valorar d'acord amb les regles de la sana crítica: l'interrogatori de les parts (art. 316.2); el dictamen pericial (art. 348); les declaracions dels testimonis, per a la qual cosa s'exigeix prendre “en consideració la raó de ciència que hagin donat, les circumstàncies que hi concorrin i, si s'escau, els rebuigs formulats i els resultats de la prova que s'hagi practicat sobre els rebuigs” (art. 376); “la reproducció [...] de paraules, imatges i sons captats mitjançant instruments de filmació, enregistrament i altres de semblants” (art. 382.3), i “els instruments que permetin arxivar, conèixer o reproduir paraules, dades, xifres i operacions matemàtiques

portades a terme amb fins comptables o d'una altra classe" (art. 384.1). I també assenyala les regles de la sana crítica per valorar alguns aspectes de la prova de documents privats (art. 326.2), de les còpies reprogràfiques (art. 334.1) i de l'acarament de lletres (art. 350).

La LEC estableix unes regles específiques per a l'interrogatori de les parts (en el procediment administratiu, interrogatori de la persona interessada) i per a la prova documental.

Per a la prova de testimonis, l'article 316.1 estableix com a criteri bàsic que "si no ho contradia el resultat de les altres proves, en la sentència s'han de considerar certs els fets que una part hagi reconegut com a tals si hi ha intervingut personalment i la seva fixació com a certs li és completament perjudicial", i per a la resta de qüestions es remet a les regles de la sana crítica, sens perjudici de les regles de l'article 304 sobre admissió tàcita dels fets per incompareixença de la persona interessada i de l'article 307 sobre admissió de fets personals quan hi ha negativa a declarar o respostes evasives o inconcloents.

Respecte a la prova documental, l'article 319 determina, per als documents públics relacionats en els paràgrafs del 1r al 6è de l'article 317, que "han de fer prova plena del fet, l'acte o l'estat de coses que documentin, de la data en què es produeix aquesta documentació i de la identitat dels fedataris i altres persones que, si s'escau, hi intervinguin". Perquè produeixin aquests efectes cal que els documents siguin aportats en original o per còpia o certificació fefaent, ja siguin presentats aquests en suport paper o mitjançant document electrònic, o si, havent estat aportat per còpia simple, en suport paper o imatge digitalitzada, no se n'hagués impugnat l'autenticitat.

I pel que fa als documents privats, l'article 326.1 assenyala que fan prova plena "quan la seva autenticitat no sigui impugnada per la part a qui perjudiquen".

#### 4. La valoració de la prova en la proposta de resolució

Un altre aspecte nou de la regulació de la valoració de la prova en el procediment administratiu comú és l'exigència, ara recollida en l'apartat 7 de l'article 77 de la Llei 39/2015, que la valoració de la prova practicada s'inclogui en la proposta de resolució quan "pugui constituir el fonament bàsic de la decisió que s'adopti en el procediment, perquè és una peça imprescindible per a l'avaluació correcta dels fets".



## **Pablo Herráez Vilas**

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