

## Sumario

Página

ABREVIATURAS .....	21
PRÓLOGO .....	23

### PARTE I

#### LA PRUEBA EN EL DERECHO

##### CAPÍTULO I

#### LA RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LOS HECHOS EN EL PROCESO DE APLICACIÓN DEL DERECHO

I. Las complejas relaciones existentes entre los hechos y el Derecho .....	33
II. El valor de la prueba en la determinación del presupuesto de hecho de los actos administrativos .....	37

##### CAPÍTULO II

#### EL CONCEPTO PROCESAL DE LA PRUEBA. SUS RASGOS ESENCIALES

I. Las razones que justifican su examen .....	41
II. Los elementos vertebradores de la prueba conforme a la noción procesal de la institución .....	41
1. Introducción .....	41
2. El concepto procesal de la prueba. Sus elementos esenciales .....	43
2.1. El elemento objetivo: la demostración de los hechos .....	44
2.2. El elemento finalista: la convicción psicológica del juzgador ...	47
2.3. Otras notas caracterizadoras de la prueba .....	49

##### CAPÍTULO III

#### LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU AUTONOMÍA RESPECTO DE LA PRUEBA PROCESAL

I. Planteamiento .....	55
------------------------	----

II. La consideración del «proceso» como categoría jurídica común a todos los Poderes del Estado .....	55
1. Los términos de ese debate doctrinal .....	56
2. Sus consecuencias prácticas .....	59
III. Análisis comparativo de las notas que definen los procesos judiciales y los procedimientos administrativos con incidencia sobre la prueba .....	62
1. La diferente composición subjetiva de los procesos judiciales y los procedimientos administrativos .....	63
1.1. El principio de igualdad de las partes .....	63
1.2. La garantía de la imparcialidad .....	63
2. El importante contraste entre los principios que presiden el desarrollo de los procesos civiles y de los procedimientos administrativos. Principio dispositivo/principio de oficialidad .....	64
3. La distinta estructura de los procesos judiciales y de los procedimientos administrativos. Sus repercusiones sobre la garantía del principio de contradicción .....	64
4. Fin del proceso y del procedimiento administrativo .....	66
IV. Las singularidades de la prueba que se desarrolla en el procedimiento administrativo .....	66
1. Elemento teleológico. Convicción psicológica del órgano decisor ....	67
2. El objeto de la prueba .....	68
V. Conclusión. La existencia en el procedimiento administrativo de una prueba de caracteres propios. La necesidad de un régimen jurídico singular .....	69
1. Existencia en el procedimiento de una auténtica prueba .....	69
2. La necesidad de un régimen jurídico singular .....	72

## PARTE II

### LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN DE LA PRUEBA EN LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN .....	75
--------------------	----

#### CAPÍTULO I

### LOS ORÍGENES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL DERECHO ANTERIOR A LA LEY DE BASES DE 19 DE OCTUBRE DE 1889

I. Introducción. Una incipiente procedimentalización de la actividad administrativa. La posición de la doctrina y de la jurisprudencia al respecto .....	77
II. Las notas más características que pueden extraerse de un orden normativo heterogéneo y disperso .....	81
1. El valor de las reglas formales para el desarrollo de la actividad administrativa .....	81

2. La importancia de la prueba en la incipiente configuración del procedimiento administrativo .....	83
3. La participación de los interesados en la actividad de verificación de datos desarrollada por la Administración .....	86
4. La trascendencia de los hechos controvertidos para el régimen jurídico de la prueba .....	86
4.1. Hechos aportados por la Administración y no aceptados por el interesado .....	87
4.2. Rechazo por la Administración de los hechos alegados por los interesados .....	88
4.3. Procedimientos en los que la Administración dirime un conflicto entre partes interesadas .....	89
5. Algunas cuestiones relativas al régimen jurídico de la prueba .....	90
5.1. Obligación de aportar documentos u otras pruebas .....	90
5.2. Reglas sobre la carga de la prueba .....	92
III. Conclusión. Aportaciones más importantes del Derecho anterior a la Ley de 1889 al proceso de formación del procedimiento administrativo; y en particular, a la configuración de un régimen específico sobre la prueba ...	94

## CAPÍTULO II

### **LA PRUEBA EN EL DERECHO SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PERÍODO HISTÓRICO 1889-1958**

I. La juridificación del procedimiento administrativo .....	97
1. El procedimiento administrativo en las normas que lo regulan y la jurisprudencia que las aplica .....	97
1.1. La incipiente configuración de un procedimiento administrativo concebido como garantía de los administrados en sus relaciones con la Administración .....	97
1.2. El relativo fracaso de los objetivos marcados por la Ley de bases de 1889 .....	98
2. La posición de la doctrina sobre el procedimiento administrativo ...	99
II. La regulación de la prueba en las normas de procedimiento administrativo del período examinado .....	103
1. La Ley de bases de 19 de octubre de 1889 y sus normas generales de desarrollo. Importancia y significado .....	103
1.1. La inexistencia de una regulación general en la materia. La previsión de numerosas reglas singulares y concretas .....	104
1.2. La aparición de un trámite de prueba conectado a la existencia de hechos controvertidos .....	110
2. La regulación particular de determinados procedimientos .....	113
2.1. Los procedimientos sancionadores .....	113

2.2. Los procedimientos en vía de recurso. En particular, las reclamaciones económico-administrativas .....	119
2.3. Otros procedimientos administrativos con regulación específica .....	121
III. La judicialización del procedimiento administrativo. Su incidencia sobre la prueba .....	125
1. La influencia de la regulación procesal civil de la prueba en el procedimiento administrativo .....	125
1.1. Las importantes diferencias existentes entre la regulación de la prueba en las normas procesales y en las de procedimiento administrativo .....	126
1.2. La influencia, no obstante, de la regulación procesal civil de la prueba en el procedimiento administrativo .....	128
2. El reconocimiento normativo expreso de las singularidades de la «prueba administrativa» .....	131
3. La posición de la jurisprudencia y de la doctrina .....	132

### CAPÍTULO III

#### **LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE 1958. SU SINGULAR RELEVANCIA EN LA JURIDIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU TRASCENDENCIA PARA EL RÉGIMEN DE LA PRUEBA**

I. Aspectos más destacados de la regulación de la prueba .....	137
1. La aparición de un régimen general sobre la prueba. Su extraordinaria parquedad .....	138
2. La consolidación definitiva de la distinción entre función probatoria y trámite de prueba .....	139
II. La aparición de un movimiento, fundamentalmente doctrinal, favorable a la implantación en el procedimiento administrativo del régimen de la prueba procesal civil. La reacción jurisprudencial .....	140
1. La posición de la propia Administración y de la doctrina favorable a la aplicación supletoria de la LECiv al procedimiento administrativo .....	140
2. La posición de la jurisprudencia .....	142
III. Valoración general. La autonomía de la «prueba administrativa», no obstante la clara influencia del derecho procesal civil .....	144

### PARTE III

#### **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

INTRODUCCIÓN .....	149
--------------------	-----

## CAPÍTULO I

**EL OBJETO DE LA PRUEBA**

I. Las cuestiones básicas que suscita .....	151
II. Los hechos relevantes como objeto de la prueba en el procedimiento administrativo. La concreción de una fórmula de importancia capital ...	151
III. Los hechos excluidos de prueba. En particular, los hechos declarados probados en vía judicial .....	156
1. Los hechos admitidos .....	156
2. Los hechos notorios .....	158
3. Los hechos declarados probados en vía judicial .....	160
3.1. Planteamiento general de la cuestión: las diferentes hipótesis posibles .....	160
3.2. La vinculación de la Administración a los hechos probados en vía penal en los procedimientos sancionadores .....	161
3.2.1. La existencia de hechos probados en vía penal .....	161
3.2.2. Los hechos no probados en el orden jurisdiccional penal.	166
3.3. Las conexiones entre la vía penal y la administrativa en los procedimientos de responsabilidad patrimonial .....	167
3.4. La vinculación establecida en el Texto Refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social .....	168
3.5. La regla general sobre el valor de los hechos probados en vía judicial en los procedimientos administrativos .....	169
3.5.1. El obligado acatamiento de las sentencias firmes .....	169
3.5.2. La concreción de la fuerza de obligar de las sentencias ....	170
3.5.3. La libre valoración de una declaración judicial de hechos probados en procesos judiciales o procedimientos administrativos ulteriores .....	172
IV. ¿Una prueba en el procedimiento administrativo más allá de los hechos? La prueba de la Costumbre, del Derecho extranjero y de determinadas normas propias del ordenamiento administrativo .....	173
1. Introducción .....	173
2. La prueba del Derecho extranjero en el procedimiento administrativo .....	175
3. El sistema de fuentes en Derecho Administrativo y la Costumbre como posible objeto de prueba en el procedimiento administrativo. ¿Una prueba del precedente administrativo? .....	175
4. La prueba de determinadas normas propias del Derecho administrativo; en particular, las ordenanzas municipales .....	179

**CAPÍTULO II**  
**LA CARGA DE LA PRUEBA**

I. Introducción .....	181
II. El concepto de la carga de la prueba y las reglas sobre su distribución en el sistema procesal civil .....	182
1. La noción de la carga de la prueba. Carga subjetiva o formal y objetiva o material .....	182
2. Las reglas del derogado artículo 1214 del Código Civil. Sus modulaciones jurisprudenciales .....	184
3. Las reglas de la LECiv/2000 .....	188
III. La carga de la prueba en los procedimientos administrativos .....	190
1. Consideraciones previas .....	190
1.1. Su trascendencia en los procedimientos administrativos .....	190
1.2. Sus singularidades respecto de los procesos civiles .....	191
1.2.1. La particular estructura subjetiva del procedimiento administrativo .....	191
1.2.2. La singular proyección del interés público sobre la carga de la prueba. La relevancia del aspecto subjetivo de la carga de la prueba .....	191
2. Las reglas sobre el reparto de la carga de la prueba en los procedimientos administrativos .....	192
2.1. La necesidad de distinguir los diversos procedimientos .....	192
2.2. Procedimientos administrativos incoados a instancia de parte ...	193
2.2.1. La carga que pesa sobre el peticionario .....	193
2.2.2. La carga que grava a la Administración. El alcance del artículo 78 de la LRJ-PAC .....	196
A. La prueba de los hechos impeditivos y extintivos ...	197
B. La carga de la prueba derivada del artículo 78 de la LRJ-PAC .....	197
2.3. Procedimientos administrativos incoados de oficio .....	202
2.3.1. La carga de la prueba que grava a la Administración ...	202
2.3.2. La carga de la prueba de los interesados .....	205
A. La «prueba en contrario» .....	205
B. ¿Deber de prueba más allá de los hechos que con- vengan a sus pretensiones? .....	206
2.4. La carga de la prueba en los procedimientos sancionadores ...	207
2.4.1. La aplicación de los principios del «ius puniendi» del Estado .....	207
2.4.2. La exigencia de una prueba válida y contradictoria .....	211

2.4.3. El singular valor probatorio de las actas de inspección y su incidencia sobre la carga de la prueba .....	212
IV. Valoración general .....	212

### CAPÍTULO III

#### CUÁNDO HA DE PROBARSE: FUNCIÓN PROBATORIA Y TRÁMITE DE PRUEBA; UNA DISTINCIÓN DE EFECTOS FUNDAMENTALES

I. Los diferentes momentos y cauces posibles para el ejercicio de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo .....	213
II. La importante función probatoria desplegada por Administración e interesados al margen del trámite de prueba .....	214
1. La actividad probatoria desarrollada por la Administración .....	214
2. La prueba aportada al procedimiento administrativo por los interesados .....	214
2.1. La formulación de solicitudes a la Administración .....	215
2.2. El derecho a formular alegaciones y a aportar documentos u otros elementos de juicio .....	216
2.3. La información pública .....	217
2.4. La audiencia al interesado .....	219
2.5. Otros trámites .....	222
3. Conclusión .....	223
III. El trámite de prueba en el procedimiento administrativo .....	224
1. Los presupuestos de hecho determinantes del trámite de prueba ....	224
2. La falta de aceptación por la Administración de los hechos alegados por los interesados .....	225
2.1. La esencia del supuesto .....	225
2.2. Su interpretación .....	226
2.2.1. El trámite cabe tanto en procedimientos incoados a instancia de parte como de oficio .....	226
2.2.2. La amplia facultad de la Administración para decidir sobre su apertura .....	226
2.2.3. La solicitud del interesado no es presupuesto necesario para el desarrollo del trámite .....	227
2.2.4. Consecuencia de la no apertura del trámite siendo necesario .....	227
3. Cuando la naturaleza del procedimiento lo exija .....	227
3.1. La indeterminación del elemento definitorio empleado .....	227
3.2. Los distintos criterios hermenéuticos para la interpretación del supuesto .....	230
3.2.1. El Derecho comparado .....	231
3.2.2. Los antecedentes históricos .....	233

3.2.3. El contexto de la LPA/1958 .....	233
3.2.4. El trámite de prueba en las distintas disposiciones sobre procedimiento administrativo .....	234
3.3. El trámite de prueba es necesario cuando existen hechos controvertidos .....	237
3.4. El trámite de prueba es necesario cuando la garantía de los principios de publicidad, intermediación y contradicción en la práctica de las pruebas así lo impone .....	239
3.4.1. La vigencia de estos principios en las pruebas practicadas en el proceso civil. El supuesto de las pruebas documentales .....	239
3.4.2. La vinculación del trámite de prueba en el procedimiento administrativo a la exigencia de una prueba practicada en presencia y con participación del interesado .	241
3.5. Conclusión. Los supuestos en los que la naturaleza del procedimiento exige trámite de prueba .....	243

#### CAPÍTULO IV

#### **LOS MEDIOS DE PRUEBA Y SU VALORACIÓN (I). CONSIDERACIONES GENERALES**

I. La amplia flexibilidad del Derecho Administrativo en la determinación de los medios de prueba .....	245
II. La prueba admisible en Derecho .....	246
1. El alcance de la expresión «admisible en Derecho» .....	246
2. La teoría procesal de la prueba ilícita .....	247
3. La prueba ilícita en el procedimiento administrativo. Su comprensión de la prueba contraria al ordenamiento jurídico .....	248
III. La exigencia de procedencia y necesidad de las pruebas .....	249
IV. La limitación de los medios de prueba en las normas de procedimiento administrativo: ¿Una posibilidad contraria al artículo 80.1 de la LRJ-PAC? .....	253
V. Concepto y clasificación de los medios de prueba: Consideraciones generales .....	256
VI. Los distintos sistemas de valoración de la prueba en el Derecho Procesal: Prueba libre y prueba tasada. La valoración de la prueba en el procedimiento administrativo .....	258
1. La apreciación de las pruebas en el proceso civil .....	258
2. La libre valoración de la prueba por el órgano decisor en el procedimiento administrativo .....	261

## CAPÍTULO V

**LOS MEDIOS DE PRUEBA Y SU VALORACIÓN (II).  
LOS DISTINTOS MEDIOS DE PRUEBA**

I. Los medios de prueba de carácter personal .....	263
1. El interrogatorio de las partes .....	263
1.1. Su definición. La admisión de este medio de prueba en el procedimiento administrativo .....	263
1.2. El interrogatorio de los interesados en el procedimiento .....	265
1.3. La declaración de la Administración .....	268
1.3.1. El interrogatorio de la Administración. Su inviabilidad como regla general .....	268
1.3.2. La declaración de autoridades y funcionarios públicos ....	270
1.4. Valoración de la prueba .....	271
2. La prueba testifical .....	272
2.1. Concepto y características generales de este medio probatorio ..	272
2.2. El expreso reconocimiento de este medio de prueba en el procedimiento administrativo. La ausencia de un régimen jurídico propio .....	274
2.3. El testigo: Los aspectos fundamentales de su régimen jurídico ...	275
2.3.1. La capacidad para ser testigo .....	275
2.3.2. La necesaria imparcialidad de los testigos .....	276
2.3.3. La identificación de los testigos .....	278
2.3.4. Deber de los testigos de comparecer y de declarar la verdad .....	278
2.4. La práctica de la prueba testifical .....	281
2.5. La libre valoración de la prueba testifical .....	282
3. La prueba pericial .....	283
3.1. Su concepto procesal. La profunda modificación de este medio de prueba en la LECiv/2000 .....	283
3.2. La importante significación de la prueba pericial en el procedimiento administrativo. Su previa delimitación conceptual .....	286
3.3. La prueba pericial aportada por la Administración. En particular, los informes administrativos .....	288
3.3.1. Clasificación .....	288
3.3.2. El supuesto general: las pericias procedentes de técnicos de la Administración y las procedentes de sujetos ajenos a su estructura .....	288
3.3.3. Un supuesto singular: los informes administrativos de contenido probatorio .....	291
3.4. Las pericias aportadas por los interesados .....	293

3.5. La valoración de la prueba pericial. La atribución jurisprudencial de una eficacia privilegiada a las pericias públicas .....	294
3.5.1. El principio general de libre valoración de la prueba pericial .....	294
3.5.2. La valoración de la prueba pericial aportada por los interesados .....	295
3.5.3. El particular valor de las pericias procedentes de órganos y personal al servicio de la Administración .....	296
A. Su expreso reconocimiento por la jurisprudencia contencioso-administrativa .....	296
B. Fundamento de este singular valor probatorio .....	302
C. La extensión de los criterios jurisprudenciales al ámbito del procedimiento administrativo .....	306
D. La regla expuesta desde la perspectiva de los derechos de los interesados en el procedimiento .....	307
3.5.4. Un supuesto singular de prueba tasada: Los informes administrativos vinculantes .....	311
II. Los medios de prueba de naturaleza real .....	315
1. La prueba documental .....	315
1.1. Su importancia en el procedimiento administrativo .....	315
1.2. El concepto de documento .....	316
1.2.1. Consideraciones generales .....	316
1.2.2. Su definición en órdenes normativos distintos del Derecho Administrativo .....	316
A. El Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil .....	316
B. El Código Penal .....	319
1.2.3. El concepto de documento en Derecho Administrativo ...	320
1.3. La clasificación de los documentos. En especial, la distinción entre documentos públicos y privados .....	322
1.4. El procedimiento relativo a la prueba documental .....	324
1.4.1. Introducción .....	324
1.4.2. La incorporación de documentos al procedimiento administrativo .....	325
1.4.3. Requisitos de los documentos .....	326
1.4.4. El desarrollo de la prueba .....	327
1.5. La autenticidad de los documentos .....	327
1.6. La valoración de la prueba documental .....	329
1.6.1. Planteamiento. El valor de la prueba documental en los procesos civiles .....	329
1.6.2. Eficacia probatoria de los documentos públicos en el procedimiento administrativo .....	333

	<i>Página</i>
A. Introducción .....	333
B. Los documentos judiciales .....	333
C. Los documentos notariales .....	334
D. Los documentos públicos administrativos .....	336
1.6.3. Las actas de inspección y las denuncias: La presunción de certeza en Derecho Administrativo .....	340
A. Introducción .....	340
B. El valor y alcance de esta presunción .....	343
C. Los requisitos a los que se subordina su valor probatorio privilegiado .....	349
1.6.4. La valoración de los documentos privados .....	353
2. La prueba mediante soportes físicos de la imagen y el sonido y soportes informáticos .....	353
2.1. Consideración previa .....	353
2.2. Su acogida por la LECiv/2000. Las notas fundamentales de su regulación .....	354
2.3. La utilización de estos medios de prueba en el procedimiento administrativo .....	357
2.3.1. Su admisión. Su inserción en el concepto de documento. ....	357
2.3.2. Su incorporación al procedimiento administrativo .....	358
2.3.3. La garantía de los principios de publicidad y contradicción .....	359
2.3.4. Los problemas de autenticidad de estas pruebas .....	360
2.3.5. Su valoración .....	362
3. La prueba de reconocimiento por la Administración .....	362
3.1. Su definición .....	362
3.2. La prueba de reconocimiento en el procedimiento administrativo .....	363
III. Las presunciones .....	365
1. Concepto .....	365
2. Las presunciones en el procedimiento administrativo .....	367

## CAPÍTULO VI

### **LA POSICIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN CON LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I. Introducción .....	371
II. Consideraciones generales sobre la prueba en las normas reguladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	372
1. Antecedentes históricos .....	372

1.1. Las Leyes de 1845 de creación de los Consejos Provinciales y del Consejo Real: su escasa significación en la materia objeto de análisis .....	372
1.2. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 septiembre 1888 y su reglamento de desarrollo: El dogma de la jurisdicción revisora y su repercusión sobre la prueba .....	374
1.3. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 diciembre 1956. Su interpretación jurisprudencial .....	376
1.3.1. La insuficiencia del régimen anterior .....	376
1.3.2. Configuración del recurso contencioso-administrativo como un proceso entre partes. El nuevo entendimiento del carácter revisor .....	376
1.3.3. La interpretación jurisprudencial de la Ley .....	378
2. El régimen jurídico vigente. La Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: El mantenimiento sustancial de las reglas establecidas en materia de prueba por la disposición precedente .....	379
III. La incorporación al proceso de las pruebas practicadas en el procedimiento administrativo. Su valoración .....	382
1. La aportación al proceso de las pruebas ya practicadas en el procedimiento administrativo .....	382
2. El valor procesal de lo probado en vía administrativa .....	385
2.1. El silencio de la LJCA. La regla jurisprudencial al respecto .....	386
2.2. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil: la consagración legal de la presunción de certeza de los documentos administrativos .....	388
2.3. Necesidad de una regulación específica de la materia en la LJCA .....	390
3. Prueba y presunción de legalidad .....	390
IV. La posibilidad de suplir en el proceso la prueba no practicada en el procedimiento administrativo .....	391
V. El alcance de las infracciones formales del régimen de la prueba en el procedimiento administrativo .....	394
1. Planteamiento .....	394
2. El tratamiento de los vicios de forma en nuestro ordenamiento jurídico. Consideraciones generales .....	395
3. La interpretación jurisprudencial. El carácter restrictivo de las nulidades. Contexto en el que se establece la doctrina .....	397
4. Las infracciones de procedimiento que hacen relación a la prueba .....	399
4.1. Planteamiento .....	399
4.2. Las irregularidades cometidas en la práctica de la prueba .....	401
4.3. La omisión del trámite de prueba siendo preceptivo .....	403

4.4. Conclusión: supuestos en los que procede la declaración de invalidez .....	403
4.5. La consecuencia de una declaración de invalidez por vicios de forma .....	405
4.6. Valoración general .....	406
BIBLIOGRAFÍA .....	409