

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR

*Profesora Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba
Doctora en Derecho*

Este trabajo ha sido seleccionado y ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2007** en la Modalidad de **DERECHO ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Luciano PAREJO ALFONSO, doña Carmen CHINCHILLA MARÍN, don Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, don Julio GALÁN CÁCERES, doña Blanca LOZANO CUTANDA y don Ángel MENÉNDEZ REXACH.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto:

UNA de las consecuencias esenciales que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de juicio comporta sobre la prueba en el procedimiento administrativo sancionador es que la carga de la prueba pesa sobre la Administración. Así, la presunción de inocencia conlleva que la carga de probar los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora, esto es, la realización del hecho sancionable y la participación del imputado, corresponda a la Administración que es la parte que sostiene la acusación. Ahora bien, la carga de la prueba de los hechos excluyentes y extintivos de la responsabilidad pesa sobre el imputado, lo cual no se opone al hecho de que la presunción de inocencia también se extiende al requisito de la culpabilidad. No obstante, en el caso de que el acusado alegue una eximente que sea verosímil, la Administración se verá en la tesitura de tener que verificar su inexistencia si quiere sancionarle. A fin de cuentas, lo que la presunción de inocencia impone a la Administración es que la prueba de cargo sea suficiente, esto es, que se haya constatado la concurrencia de todos los elementos de la infracción (tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, prescripción), y no lo será cuando tenga dudas sobre la posible concurrencia de un hecho excluyente o extintivo de esos elementos, pues existiendo incertidumbre sobre alguna de estas circunstancias, aun ha-

biéndose probado el hecho sancionable y la participación, la consecuencia jurídica es la absolución. Es decir, no se puede sancionar a quien posiblemente es inimputable, a quien probablemente ha actuado en legítima defensa o cuando, quizá, ya haya prescrito la infracción que se imputa.

Palabras clave: procedimiento administrativo sancionador, carga de la prueba, presunción de inocencia, hechos excluyentes y extintivos.

Sumario

- I. Consideraciones generales: la carga de la prueba en el procedimiento administrativo.
- II. La carga de la prueba en el procedimiento sancionador: la Administración debe probar los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora; matizaciones en virtud del principio de facilidad o disponibilidad probatoria.
- III. La carga de la prueba de los hechos excluyentes y extintivos de la responsabilidad.
- IV. Conclusiones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES: LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Si una persona es acusada de haber cometido una infracción administrativa y se inicia en su contra un procedimiento para sancionarla, es esencial determinar si le corresponde a ella probar su inocencia, si a la Administración su culpabilidad, o si ambas partes deben repartirse la carga de probar los distintos hechos relevantes para la decisión según sea su naturaleza, constitutiva de la pretensión sancionadora o excluyente de la misma.

Las reglas sobre la carga de la prueba determinan qué hechos tienen que verificar cada una de las partes en el procedimiento y a quién beneficia la falta de prueba de los mismos ¹. La carga de la prueba *formal* es la que establece la parte que debe probar. La carga de la prueba *material* es la que fija la parte que resulta perjudicada por la ausencia de prueba ². La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) no ha previsto reglas que repartan la carga de la prueba en el procedimiento administrativo general. Este vacío normativo ha propiciado una diversidad de posiciones doctrinales. Unos autores defienden la aplicación de las reglas del proceso civil ³ contenidas, actualmente, en el artículo 217 de la Ley de

¹ *Vid.*, sobre el concepto de «carga», Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, Eunsa, 1997, Pamplona, págs. 730-731; y David BLANQUER, *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo blanch, 2006, Valencia, págs. 213-218.

² *Vid.* Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, «La distribución de la carga de la prueba en Derecho tributario», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 94, 1997, págs. 190-191; Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, 2.ª ed., Thomson-Aranzadi, 2003, Navarra, págs. 187-188; Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, 10.ª ed., Agesa, 1987, Madrid, págs. 277-280; Vicente GIMENO SENDRA, *Derecho Procesal Penal*, 3.ª ed., Colex, 1999, Madrid, pág. 631; y José Antonio TOMÉ GARCÍA, *Derecho Procesal Penal*, 6.ª ed., CEURA, 2003, Madrid, págs. 498-499.

³ Así, por ejemplo, para Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 8.ª ed., Civitas, 2002, Madrid, págs. 495-497, «las reglas generales sobre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo se resumen en el viejo adagio *incumbit probatio qui dixit, non qui negat*, positivizado en el artículo 1.214 del Código Civil». A los autores que proponen y a los que rechazan la traslación al procedimiento administrativo de las reglas civiles, así como a la jurisprudencia existente en ambos sentidos, se refiere Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, *op. cit.*, págs. 185-186 y 194-195.

Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC) ⁴. *Grosso modo*, estas reglas consisten en que incumbe probar cada hecho a quien lo afirma o alega en su beneficio, no a quien lo niega. En definitiva, el actor debe demostrar el fundamento de su pretensión si quiere que prospere y el demandado quedará sometido a la carga de probar cuando su oposición lleve consigo la introducción de nuevos datos en el proceso, es decir, cuando formule alegaciones, pero no cuando se limite a negar la pretensión del actor ⁵. Esta misma postura ha sido defendida, en algunas ocasiones, por la jurisprudencia. Otros autores han clasificado los procedimientos administrativos en virtud de distintos criterios y, sobre esa base, han establecido reglas sobre el reparto de la carga de la prueba ⁶. En cualquier caso, aunque no es el procedimiento administrativo general el objeto de nuestro estudio, sí queremos resaltar aquí la idea de que las reglas civiles, consustanciales al principio dispositivo propio del proceso civil, son insuficientes y, por lo general, incompatibles con el principio de impulsión de oficio que rige el procedimiento administrativo y con su fin primordial que es satisfacer el interés general ⁷. Desde luego, estas

⁴ El artículo 217 de la LEC dispone: «1. Cuando, al tiempo de dictar sentencia o resolución semejante, el tribunal considerase dudosos unos hechos relevantes para la decisión, desestimaré las pretensiones del actor o del reconviniente, o las del demandado o reconvenido, según corresponda a unos u otros la carga de probar los hechos que permanezcan inciertos y fundamenten sus pretensiones. 2. Corresponde al actor (...) y al demandado reconviniente la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconversión. 3. Incumbe al demandado y al actor reconvenido la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de los hechos a que se refiere el apartado anterior».

⁵ Comentan el sentido de estas reglas, entre otros, FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, *op. cit.*, pág. 733; y Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, *op. cit.*, pág. 189.

⁶ Por ejemplo, Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 2.ª ed., Marcial Pons, 1999, Madrid, pág. 316, distingue entre los procedimientos limitadores de derechos, en los que corresponde a la Administración la prueba de los hechos en que esas limitaciones tienen su causa o justificación, y los procedimientos generadores de derechos, donde será el administrado el que debe probar que concurren los hechos que justifican su otorgamiento. Por su parte, FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, *op. cit.*, pág. 736, diferencia entre procedimientos de fisonomía lineal, en los que la Administración no es un sujeto imparcial, sino parte interesada en la relación jurídica debatida, además de ostentar la condición de sujeto decisor; y los procedimientos de fisonomía triangular, en los que la posición de imparcialidad de la Administración parece indiscutible. Para determinar la carga de la prueba, se aplicará a los mismos la doctrina del proceso civil o del proceso penal, según corresponda a cada uno de ellos. Sin embargo, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, 1977, Madrid, pág. 513, considera, sin necesidad de distinciones, que en todo procedimiento administrativo «dada la posición de la Administración, es lógico que recaiga sobre ella la carga de la prueba. Pues si es una parte interesada pero que goza de las prerrogativas propias del régimen administrativo para decidir por sí los conflictos que se planteen con alguno de los sujetos que con ella se relacionan, debe utilizar tales prerrogativas, no solo en orden a (la) decisión, sino también en orden a la instrucción del procedimiento».

Por su parte, Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, *op. cit.*, págs. 196-216, que realiza un estudio exhaustivo al respecto, diferencia entre los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada y los incoados de oficio. Según la autora, si un procedimiento lineal lo inicia el interesado para que la Administración le reconozca o conceda un derecho, sobre él pesa la carga de probar los hechos constitutivos de su pretensión. Lo mismo ocurre en los procedimientos triangulares en los que se enfrentan dos interesados con pretensiones contrapuestas, situándose la Administración en una posición neutral más parecida a la del juez del proceso civil. Sin embargo, la Administración no está exenta de toda prueba, sino que, sobre ella, recae la carga de acreditar los hechos impeditivos y extintivos de la pretensión del interesado. Por otro lado, cuando el procedimiento se incoe de oficio, la carga de probar el presupuesto de hecho de la resolución a la que se aspira pesa siempre sobre la Administración. Por ejemplo, sobre ella gravita el deber de ofrecer la prueba en los casos en los que pretenda imponer una obligación al administrado o cualquier orden conducente al restablecimiento de la legalidad. La prueba en contrario le corresponde al interesado que habrá de demostrar la inexistencia de los hechos que alega la Administración o la concurrencia de otros que enerven el efecto que pretende.

⁷ En esta línea, se refiere Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, *op. cit.*, págs. 196-216, a la carga de probar que pesa sobre la Administración derivada del artículo 78 de la LRJPAC, esto es, del principio

reglas no son aplicables en el procedimiento sancionador, donde la presunción de inocencia del imputado justifica un estudio separado de la carga de la prueba ⁸.

II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: LA ADMINISTRACIÓN DEBE PROBAR LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA PRETENSIÓN SANCIONADORA; MATIZACIONES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE FACILIDAD O DISPONIBILIDAD PROBATORIA

Según la doctrina, la función que cumplen las reglas que distribuyen la carga formal de la prueba en el proceso civil la ha asumido en el sancionador la presunción de inocencia del inculcado. En concreto, la carga de probar en el ámbito punitivo no se reparte o distribuye entre las partes acusadora y acusada porque la presunción de inocencia como regla de juicio comporta que la carga de probar los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora corresponde en exclusiva a la parte que acusa ⁹. Esto ha llevado a la doctrina mayoritaria a defender que la carga formal de la prueba es inaplicable en el proceso penal ¹⁰ y en el procedimiento administrativo sancionador ¹¹. No obstante, la jurisprudencia ordinaria sí parece conferirle cierta utilidad cuando atribuye, como examinaremos después, la carga de verificar ciertos hechos (los excluyentes y extintivos de la responsabilidad sancionadora) al imputado. Además, que la carga formal sea inaplicable no es óbice para que su otra vertiente, la material,

de impulsión de oficio que rige el procedimiento administrativo. En concreto, este deber de aportar prueba surge cuando esta obre en su poder; cuando se encuentre en mejores condiciones para probar que el interesado y cuando el objeto del procedimiento trascienda del interés del peticionario adquiriendo una dimensión general o colectiva.

⁸ En la década de los años setenta ya advierte Santiago MUÑOZ MACHADO, «La carga de la prueba en el contencioso-administrativo. Su problemática en materia de sanciones administrativas», *REDA*, núm. 11, 1976, págs. 735-736, que «no serían de aplicación los principios del proceso civil en cuanto al tema de la prueba que aquí nos ocupa (la carga de probar en el ámbito de las sanciones administrativas), sino los del proceso penal». Según el autor, la jurisprudencia ha aclarado que las reglas de distribución de la carga de la prueba del proceso civil, «en el campo de las obligaciones (...) no son trasplantables al procedimiento administrativo sancionador, en el que al primar la presunción de inocencia la carga de la prueba pesa sobre la Administración» (STS de 5 de noviembre de 1999, Ar. 8688). A este respecto, es ilustrativa la STSJ de Murcia, de 21 de julio de 1999, Ar. 2171, cuando dice que el principio de que «quien alega un hecho ha de probar su existencia (está) (...) basado en el artículo 1.214 del Código Civil, (por lo que) no puede regir, sin más, en materia sancionadora donde, justamente, es la Administración la que ha de acreditar todos y cada uno de los hechos que constituyen el supuesto tipificado como infracción administrativa».

⁹ Vid. José Antonio TOMÉ GARCÍA, *Derecho Procesal Penal*, *op. cit.*, pág. 499.

¹⁰ Vid. Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, *op. cit.*, págs. 277-278 y 280, para los que «es irreconciliable con la estructura de los procesos punitivos (...), al entrañar que si las partes no piden y practican la prueba de los hechos necesitados de ella, la prueba no se hará pues el juez no puede suplir la iniciativa de los contradictores»; y Vicente GIMENO SENDRA, *Derecho Procesal Penal*, *op. cit.*, pág. 631.

¹¹ Vid. Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, *op. cit.* pág. 734; y José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, vol. I, 4.^a ed., Tirant lo blanch, 2001, Valencia, pág. 347. Una opinión sorprendente sobre esta cuestión mantiene Juan Miguel DÍAZ RODRÍGUEZ, *Actas, informes y requerimientos de la inspección de trabajo*, Lex Nova, 2004, Valladolid, págs. 252-253, cuando afirma que «por lo que respecta a los procedimientos administrativos sancionadores en materia laboral, (...) no existe carga de la prueba alguna. La Administración Pública Laboral no tiene la carga de probar que se ha cometido una infracción (sic), sino que la Inspección de Trabajo, en el desempeño de sus cometidos, detecta la comisión de infracciones y hace constar los hechos presenciados en un acta de infracción; por imperativo legal, la veracidad de esos hechos no puede ser puesta en duda, salvo que el sujeto responsable demuestre que esa descripción de hechos vertida en el acta no se corresponde con lo realmente ocurrido».

resulte provechosa en el ámbito sancionador. En concreto, ni la investigación de oficio ni la presunción de inocencia –que, según se dice, hacen inservibles las reglas de la carga formal de la prueba– excluyen la posibilidad del hecho incierto y de que haya que decidir quién debe asumir el perjuicio que conlleva la carencia o escasez probatoria. Así que determinar sobre quién pesa la carga material de la prueba sí es procedente y relevante en los procedimientos sancionadores¹².

Por tanto, la presunción de inocencia origina que en el procedimiento sancionador la carga de la prueba pese sobre la Administración que es la que sostiene la acusación¹³. Así lo ha declarado hasta la saciedad el TC: «de entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado (la presunción de inocencia), resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de (...) (que recaen) sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a este pueda exigírsele una *probatio diabolica* de los hechos negativos»¹⁴.

Pero no es solo el derecho fundamental a la presunción de inocencia el que origina que la carga de la prueba en el Derecho Administrativo sancionador corresponda a la Administración como parte que sostiene la acusación. Además, debe tenerse en cuenta que esta ocupa una posición singular en los expedientes sancionadores, pues los inicia, los instruye y los decide. Como instructora, está sometida al principio de impulsión de oficio y como autoridad decisora a la satisfacción del interés general. De un lado, el impulso de oficio genera el deber de que practique todas las pruebas que sean necesarias para verificar los hechos relevantes en los que fundar la resolución. De otro lado, la satisfacción del interés general la conmina a averiguar la verdad material. Asimismo, la presunción de inocencia conlleva la exigencia de que obtenga una prueba lo suficientemente incriminadora que legitime la sanción. Todos estos deberes recaen sobre la Administración según la función que desempeñe en el

¹² Al respecto, señalan Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, op. cit., págs. 277-278, que «también en el proceso penal necesita el juez normas para el caso de incertidumbre de las circunstancias de hecho. Por lo que sí puede hablarse en el mismo de la carga material de la prueba».

¹³ Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, op. cit., págs. 192-194; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., Civitas, 2002, Madrid, págs. 485-487; Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, vol. II, 3.ª ed., Civitas, 2004, Madrid, págs. 1.879-1.880 y 2.752; Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...*, op. cit., pág. 316; José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, vol. I, op. cit., pág. 345; y Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, op. cit., pág. 215.

¹⁴ STC 131/2003, de 30 de junio. En términos similares, STC 346/2006, de 11 de diciembre. La jurisprudencia ordinaria reitera esta doctrina en multitud de sus sentencias, por ejemplo, en la STS de 26 de diciembre de 1988, Ar. 10299: «este principio (la presunción de inocencia) produce una inmediata consecuencia procesal que consiste en desplazar la carga de la prueba, el *onus probandi* al acusador y, en el caso de la potestad sancionadora, a la Administración Pública». Vid., en el mismo sentido, las SSTS de 4 de mayo y de 23 de junio de 1998, Ars. 3668 y 5892. Asimismo, la STS de 8 de marzo de 2002, Ar. 2264, anula la sanción impuesta por cuanto «la sentencia de instancia partía de una incorrecta noción de lo que debe entenderse por presunción de inocencia», ya que declaraba que «corresponde al expedientado, una vez que contra él se ha formulado un pliego de cargos, demostrar su inocencia». Esta concepción, dice la sentencia, «vulnera el artículo 24.2 de la CE (...), (que), por el contrario, se respeta cuando la Administración ha acreditado, mediante las pruebas a su cargo, que la persona sometida al expediente ha cometido determinada o determinadas infracciones administrativas». Por último, para la STSJ de Galicia, de 21 de abril de 2004, Ar. 782, la presunción de inocencia «supone que la carga de la prueba recae sobre la Administración, siendo, por tanto, una carga del instructor la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción».

procedimiento, y todos ellos contribuyen a incrementar la intensidad de la carga probatoria que debe asumir cuando ejercita su potestad sancionadora. En síntesis, en los procedimientos sancionadores, el hecho de que la carga de la prueba recaiga sobre la Administración encuentra fundamento en el derecho fundamental a la presunción de inocencia, pero, también, y según ha declarado la jurisprudencia ordinaria ¹⁵, en los propios deberes que el principio de impulsión de oficio, que consagra la LRJPAC, impone al órgano instructor del expediente con relación al desarrollo de toda la actividad probatoria que sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos ¹⁶.

En consecuencia, no es el imputado el que tiene que probar su inocencia. Si así fuera, habría de acometer la prueba de un hecho negativo: la inexistencia de la conducta constitutiva de infracción o la no participación en su realización, cosa que la jurisprudencia constitucional prohíbe expresamente. Así que, en el caso de que la Administración conmine al imputado a que pruebe esos hechos, se origina una inversión de la carga de la prueba y, con ello, la lesión del derecho fundamental a la presunción de inocencia. Al respecto, dice la STC 76/1990, de 26 de abril, que «el artículo 24.2 de la Constitución rechaza (...) la inversión de la carga de la prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción».

En cualquier caso, deben distinguirse estos supuestos prohibidos de inversión de la carga de la prueba de las consecuencias que origina la presunción de legalidad de los actos administrativos. La presunción de legalidad de la sanción que se haya impuesto no se opone a la presunción de inocencia, de hecho no tiene nada que ver con ella. No implica, desde luego, una inversión de la carga de la prueba, pues si la sanción ya se ha dictado es, precisamente, porque la Administración ha probado previamente la responsabilidad del sancionado y ha destruido, con ello, ese derecho fundamental. La presunción de validez de la sanción solo entraña el desplazamiento sobre el imputado de la carga de accionar o de impugnarla con el fin de que se anule. Por eso, la STS de 13 de febrero de 1990, Ar. 995, explica que «la presunción de legalidad del acto administrativo desplaza sobre el administrado la carga de accionar para evitar la producción de la figura del acto consentido, pero no afecta a la carga de la prueba, que ha de ajustarse a las reglas generales» ¹⁷.

¹⁵ *Vid.*, entre otras, las SSTS de 31 de marzo y de 27 de abril de 1998, Ars. 2838 y 3648.

¹⁶ *Vid.* Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, *op. cit.*, pág. 215.

¹⁷ En el mismo sentido, *vid.* las sentencias del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo de 17 de enero y de 12 de febrero de 2001, Ars. 969 y 972, y las SSTSJ de Murcia, de 15 de diciembre de 2000, Ar. 3 de 2001, y de 26 de septiembre de 2001, Ar. 1421. Según esta última, «es necesario que conste de forma plena la realización por el inculpaado de la acción u omisión reprochable, sin que la administración en este campo (del Derecho Administrativo Sancionador) pueda prevalerse de la presunción de legalidad de los actos administrativos». Al respecto, Manuel REBOLLO PUIG, «La presunción de validez», *REDA*, núm. 128, 2005, págs. 621-622, dice que «ni la presunción de legalidad ni la de validez afectan a la carga de la prueba ni eximen a quien defiende el acto impugnado de probar lo que le incumba conforme a las reglas generales de la carga de la prueba (...). Si se trata de actos sancionadores, la presunción de inocencia sí que hace que la carga de la prueba de los hechos determinantes de la responsabilidad corresponda íntegramente a la Administración (...)» (en nota 55). La presunción de validez no se opone a la presunción de inocencia (en nota 56)». *Vid.*, asimismo, Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 17.ª ed., Civitas, 2006, Madrid, pág. 339, según el que la presunción de validez «desplaza sobre el ciudadano la carga de accionar para evitar la firmeza de aquel, pero no afecta a la carga de la prueba que ha de ajustarse a las reglas generales»; y José María BOQUERA OLIVER, «Presunción de inocencia del hombre, presunción de legalidad del acto administrativo y tutela judicial efectiva», *Actualidad y perspectivas del Derecho público a finales del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Universidad Complutense, 1992, Madrid, págs. 1.027-1.041.

Hay que tener en cuenta que el hecho de que la carga de la prueba pese sobre la Administración exime al imputado del deber de aportar prueba en contrario en tanto no se obtenga una que sea lo suficientemente incriminadora. Es decir, en ausencia de prueba de cargo, el acusado puede adoptar una actitud pasiva limitándose a negar la pretensión de la acusación¹⁸. Por eso, la STS de 18 de mayo de 1995, Sala Segunda, Ar. 4499, dice que «la presunción de inocencia, en cuanto derecho reaccional, (...) ampara la quietud del acusado titular del derecho ante la ausencia de prueba de signo incriminatorio cuya carga incumbe a la parte acusadora». En la misma línea, la STS de 16 de enero de 2006, Sala de lo Militar, Ar. 866, declara que la presunción de inocencia «es un derecho reaccional que autoriza a quien lo invoca a permanecer pasivo o inactivo, mientras que la carga probatoria incumbe siempre a quien promueve la sanción; pero una vez demostrados los presupuestos configuradores del tipo disciplinario, mediante prueba válidamente obtenida, regularmente practicada y razonablemente valorada, es decir, una vez superada la situación de vacío probatorio que está en la base del expresado derecho esencial, entonces quiebra el blindaje que representa tal derecho presuntivo».

No obstante, la facultad del imputado de permanecer inactivo en tanto la autoridad administrativa no practique una prueba que lo incrimine puede sufrir excepciones en virtud de los principios de facilidad y disponibilidad probatoria. Estos principios han sido elaborados por la Sala Primera del TS con el propósito de matizar el rigor de las reglas que distribuyen la carga de la prueba en los procesos civiles. Posteriormente, han sido plasmados en el artículo 217.6 de la LEC¹⁹. Pues bien, la Sala Tercera del TS ha aceptado en algunos casos su aplicación para modular las reglas de la carga de la prueba en el procedimiento sancionador. La utilización de los principios de facilidad y disponibilidad probatoria en este ámbito conlleva la posibilidad excepcional de que la autoridad administrativa comine al imputado a que sea él quien pruebe algún hecho controvertido, constitutivo o excluyente de la infracción, cuando el dato en cuestión esté a su disposición o tenga más facilidad para verificarlo. Por ejemplo, dice la STS de 4 de noviembre de 2003, Ar. 8022, que:

«no se vulnera el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de distribución de la carga de la prueba (...) si se pone a cargo del imputado la de acreditar unos hechos o circunstancias que (...), son de tal naturaleza que es el imputado, y no la Administración, quien posee una plena disponibilidad de los medios de prueba.»²⁰

¹⁸ Vid. Vicente GIMENO SENDRA, *Derecho Procesal Penal*, op. cit., pág. 631; y José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, vol. I, op. cit., pág. 347.

¹⁹ El artículo 217 de la LEC establece: (...) «6. Para la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores de este artículo el tribunal deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes en litigio». Vid., sobre la aplicación de estos principios en el ámbito administrativo, Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, op. cit., págs. 191-192; y David BLANQUER, *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., 232-233.

²⁰ En la misma línea, la STS de 8 de marzo de 2003, Ar. 3764, resuelve que «era la parte y no la Administración, la que debía haber acreditado –y bien fácil le hubiera sido con una simple certificación del banco depositario– el importe definitivo de la retribución financiera de sus saldos». Asimismo, en el supuesto enjuiciado por la STS de 10 de marzo 2003, Ar. 3019, *Telecinco, S.A.* había sido sancionada por incumplir los límites de emisión de espacios publicitarios. A su alegación de que la autoridad administrativa computó como spots los tiempos de televenta, la sentencia responde que «esto no lo ha probado la Empresa aunque podía hacerlo pues conoce la programación de cada día y hora de emisión y podía haber rebatido con datos concretos, en cada caso, las imputaciones que se le hacían desvirtuándolas». Por su parte, la STS de 7 de noviembre de 2000, Ar. 9392, sobre sanción de expulsión del territorio nacional impuesta a una extranjera por

En cualquier caso, la aplicación de estos principios en el Derecho Administrativo sancionador requiere de muchas cautelas porque, sin perjuicio de que, en ocasiones, sea conveniente su traslación, puede darse el caso de que entrañen auténticas inversiones de la carga de la prueba que lesionen la presunción de inocencia del imputado que se ve obligado a verificar algo que, en rigor, no le corresponde.

III. LA CARGA DE LA PRUEBA DE LOS HECHOS EXCLUYENTES Y EXTINTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD

Está claro que la presunción de inocencia impone a la Administración la carga de probar, pero lo verdaderamente relevante es determinar el qué. Si su pretensión es sancionar, debe acreditar el hecho que la fundamenta, esto es, la existencia de una infracción administrativa. El TC afirma siempre, como acabamos de indicar, que sobre ella pesa la prueba de los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora, esto es, de la conducta constitutiva de infracción y de la participación del imputado en su realización. Por ejemplo, las SSTC 169/2003, de 29 de septiembre; y 131/2003, de 30 de junio, dicen que recae sobre la Administración actuante la carga probatoria «de la comisión del ilícito y de la participación del acusado»²¹.

No hay duda, por tanto, de que la presunción de inocencia del imputado se extiende a los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora y de que conlleva que la carga de probarlos pese sobre la Administración que pretenda imponer la sanción. El problema será determinar si también cubre los hechos excluyentes y extintivos de la responsabilidad. Es decir, si es la Administración la que, en virtud de la presunción de inocencia, tiene que probar la inexistencia de las eximentes que alegue el imputado o si, por el contrario, le corresponde a este verificar su existencia porque la presunción de inocencia no se extiende a tales circunstancias. Pues bien, la jurisprudencia ordinaria ha declarado que los hechos eximentes y los extintivos deben ser probados por el imputado que los alegue tanto en el proceso penal como en el procedimiento administrativo sancionador.

Con relación al proceso penal, dice, por ejemplo, la STS de 3 de febrero de 1995, Sala Segunda, Ar. 750, que «es patente que no queda bajo el manto de la presunción de inocencia la prueba por

carecer de medios lícitos de vida, afirma que «ha de ser aquel, a quien se imputa que carece de medios de vida, el que debe acreditar los que tenga para su subsistencia, como en cualquier otro supuesto en que un precepto sanciona una conducta por carecer de autorizaciones, permisos o licencias». Finalmente, la SAN de 18 de octubre de 1999, Ar. 3619, declara, frente a la alegación de un funcionario de que sí emitió el informe por cuya falta de evacuación resultó sancionado, que «la carga de la prueba necesariamente corresponde al actor, ya que solo está en sus manos el poder acreditar que ello no fue así».

²¹ En el mismo sentido, la STS de 3 de febrero de 1995, Sala Segunda, Ar. 750, señala que «el ámbito de la aplicación del principio de presunción de inocencia se extiende a los presupuestos fácticos de la infracción de que se acusa, a los de la participación en ella del acusado y a los que sirven de base fáctica indispensable para la aplicación de determinadas agravantes o de diversos subtipos agravados de delito». Asimismo, para la STS de 9 de febrero de 1995, Sala Segunda, Ar. 803, «el ámbito de la presunción de inocencia son los hechos presuntamente delictivos que se imputan al acusado y la ejecución del mismo por dicho acusado».

la acusación de la no concurrencia de la eximente de legítima defensa que el recurrente alega y al que correspondía por ello la carga de probar (...). No alcanza a la concurrencia de atenuantes o eximentes, de tal modo que las partes acusadoras se vieran obligadas a acreditar qué circunstancias de atenuación o eximentes no han concurrido en el caso». También, en el ámbito penal, declara la STS de 9 de febrero de 1995, Sala Segunda, Ar. 803, que «se traslada (la carga de la prueba) a aquel cuando sea él (el acusado) quien alegue hechos o extremos que eliminen la antijuricidad, la culpabilidad o cualquier otro elemento excluyente de la responsabilidad (...). Una cosa es el hecho negativo y otra distinta los hechos impeditivos, (...), pues esto debe probarlo quien lo alega». En el mismo sentido, dice la STS de 18 de mayo de 1995, Sala Segunda, Ar. 4499, que «la presunción de inocencia, (...) no es cauce apropiado o idóneo para que mediante su alegación se amplíe su verdadero espacio o campo operativo, extendiéndolo a otras áreas como las propias de los hechos impeditivos».

En el procedimiento administrativo sancionador, declara, por ejemplo, la STS de 10 de diciembre de 2002, Ar 2465 de 2003, que «por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier actuación punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad». En la misma línea, la STS de 23 de junio de 2005, Sala de lo Militar, Ar. 6644, indica que «la presunción de inocencia requiere una actividad probatoria que acredite la existencia de la conducta infractora. En tal caso, dicha conducta será, en principio, sancionable, salvo que el infractor acredite –puesto que a él corresponde entonces la carga de la prueba– que la ilicitud de su conducta queda desvirtuada en el caso concreto por la concurrencia de una causa que le sirva de justificación». Asimismo, según la STS de 27 de octubre de 2003, Sala de lo Militar, Ar. 7947, es el acusado «el que tiene que probar las circunstancias eximentes de su responsabilidad». También, la STS de 4 de marzo de 2004, Ar. 2116, dice que «es a la parte recurrente a la que le correspondía haber acreditado que dicha omisión (la falta de ingreso del impuesto en plazo) se justificaba por alguna causa de exclusión de la culpabilidad (error invencible, defectuosa redacción de la norma, dudas en su interpretación, etc.)»²².

En concreto, el TS se ha referido expresamente a la carga del acusado de probar en el procedimiento administrativo sancionador la inimputabilidad²³, el error de prohibición²⁴, la prescripción de la infracción²⁵, la fuerza mayor²⁶ y la interpretación errónea pero razonable de la norma aplicable²⁷.

²² *Vid.*, en el mismo sentido, la STS de 26 de noviembre de 2004, Sala de lo Militar, Ar. 750 de 2005; las SSTS de 13 de febrero de 1990, Ar. 995, y de 17 de marzo de 2003, Ar. 3006; y las SSTSJ de Extremadura, 15 de febrero de 2001, Ar. 514, y de 18 de julio de 2000, Ar. 2138, según las que «es regla general del Derecho Punitivo que la carga de la prueba de la Administración no se extiende a las circunstancias de exoneración que han de ser de cuenta del imputado».

²³ Por ejemplo, dice la STS de 27 de noviembre de 2001, Sala de lo Militar, Ar. 3715 de 2002, que «la alegación de falta de capacidad mental (...) obligaba a quien la formuló a dejar debidamente sentada su concurrencia, sin que fuera menester que (...) la Administración sancionadora dejara (...) debidamente acreditada la no concurrencia de la circunstancia motivadora de la exención». En esta línea, declara la STS de 27 de mayo de 2003, Sala de lo Militar, Ar. 6380, que «no puede afirmarse que la parte demandante haya llegado a acreditar la inimputabilidad que alega (carecer de inteligencia y voluntad en virtud del trastorno depresivo y estado de ansiedad que padece), ni siquiera como eximente incompleta de responsabilidad». Igualmente, *vid.* la STS de 11 de noviembre de 2003, Sala de lo Militar, Ar. 8455, respecto a otra anomalía psiquiátrica alegada por el expedientado.

²⁴ La STS de 18 de octubre de 2002, Sala de lo Militar, Ar. 9381, dice que el error invencible de prohibición «debe ser probado por quien lo alegue».

En la misma línea, parte de la doctrina afirma que la carga de la prueba de los hechos excluyentes y extintivos pesa sobre el imputado²⁸. Sin embargo, otro sector doctrinal mantiene que la presunción de inocencia también se extiende a estas circunstancias. Así se ha afirmado en el proceso penal²⁹ y, por lo que aquí interesa, en el procedimiento administrativo sancionador³⁰.

²⁵ Según la STS de 25 de febrero de 1992, Ar. 2975, recae sobre el inculpado la carga de probar el *dies a quo* del plazo de prescripción de una infracción urbanística. En el mismo sentido, SSTSJ de Andalucía/Málaga, de 25 de julio de 2003, Ar. 885 de 2004; y de Canarias/Las Palmas, de 11 de mayo de 2000, Ar. 1665. Especialmente claras son las SSTSJ de Andalucía/Sevilla, de 4 de septiembre y de 8 de septiembre de 2000, Ars. 2288 y 2289, que dicen que «tratándose de un hecho extintivo de la responsabilidad, en concreto, de la prescripción de la infracción, pesa sobre quien lo hace valer la carga de alegar y probar cumplidamente».

²⁶ En el supuesto enjuiciado por la STSJ de Extremadura, 15 de febrero de 2001, Ar. 514, alega la recurrente que la interrupción del suministro eléctrico, por la que resultó sancionada, «estuvo ocasionada en justa causa al existir un supuesto de fuerza mayor que excluye la responsabilidad exigida». En concreto, aduce que el día de la interrupción se produjeron en las zonas fuertes lluvias y viento que ocasionaron deterioros en las instalaciones. Sin embargo, la sentencia resuelve que «si la Administración ha acreditado plenamente el hecho constitutivo de la infracción cual es el corte del suministro, será la actora la que deberá acreditar que el corte del suministro fue debido a causa de fuerza mayor». En el mismo sentido, STSJ de Extremadura, de 18 de julio de 2000, Ar. 2138.

²⁷ En este sentido, dice, entre muchas otras, la STS de 30 de junio de 2003, Ar. 5754, que «para que una discrepancia jurídica pueda ahuyentar la culpabilidad de un incumplimiento normativo objetivamente acreditado es necesario que resulte razonablemente justificada. Y esto último, a su vez, exige que se precisen (por el inculpado) los puntos polémicos que susciten esa discrepancia, la alternativa interpretativa que en contra del órgano administrativo sancionador se sustente sobre esos puntos y las argumentaciones jurídicas utilizadas para defender esa interpretación diferenciada».

²⁸ Vid. Manuel REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, 1989, Madrid, págs. 622 y 634, que afirma que «también en el Derecho Penal (...), correspond(e) la carga de la prueba de las eximentes exculpatorias a quien las alega». En «Artículo 32», *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, coordinados por Rodrigo BERCOVITZ-CANO y Javier SALAS HERNÁNDEZ, Civitas, 1992, Madrid, pág. 851, dice que «aquí partimos de la certeza de que un sujeto ha realizado una acción típica y antijurídica que es el terreno en el que juega la presunción de inocencia. Admitido ese hecho y su autoría, también en el Derecho Procesal Penal será el acusado el que tiene que probar la concurrencia de alguna eximente y, en concreto, de las causas de exculpación que crea oportunas. Esto es evidente y por eso la misma solución debe aplicarse en el Derecho Administrativo sancionador». A su entender, la posibilidad de que la Administración sea la que tenga que probar la inexistencia de las causas de exclusión de la culpabilidad «es, en realidad, inimaginable e impensable». En la misma línea, vid. José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, vol. I, *op. cit.*, págs. 347-348; Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, *op. cit.*, pág. 215; y Vicente GIMENO SENDRA, *Derecho Procesal Penal*, *op. cit.*, pág. 631, que dice que «probados los –hechos– de la acusación, la defensa para obtener una sentencia absoluta tiene la carga de la prueba de los hechos impositivos, extintivos o excluyentes».

²⁹ Vid. Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, *op. cit.*, págs. 281-282, para los que «limitar la presunción de inocencia solo a los hechos constitutivos del delito es desvirtuarla (...), es trasladar al campo penal la teoría del reparto (de la carga) de la prueba del derecho privado: lo que supone "una versión civilista en lengua penal de la máxima *onus probandi* y *reus in excipiendo*"». Según estos autores, la presunción de inocencia «debe cubrir, tanto los hechos constitutivos del delito, o que forman parte del "tipo" penal (incluyendo la acción, el resultado y el nexo de causalidad), como la imputabilidad y la culpabilidad y las causas obstativas excluyentes de la responsabilidad y la punibilidad».

³⁰ Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, vol. III, *op. cit.*, pág. 734, dice que «hay que postular una valoración lo más amplia posible del repetido principio, extendiendo su aplicación no solo a los hechos constitutivos, sino también a los impositivos y a los extintivos»; y José SUAY RINCÓN, *Sancciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989, Bolonia, pág. 124, afirma que «el caso fortuito, la fuerza mayor y la violencia física son causas que excluyen la punición de un sujeto, sin que sea necesario que este pruebe la concurrencia en un caso particular de una de estas circunstancias».

En nuestra opinión, puede afirmarse con carácter general que la carga de probar las eximentes pesa sobre el imputado, es decir, que la presunción de inocencia no cubre los hechos excluyentes o extintivos. Ahora bien, esto no impide que, en determinados casos, la Administración se vea en la tesitura de tener que verificar la inexistencia de una eximente en la medida en que los indicios que tenga sobre su posible concurrencia en un supuesto concreto convierten a la prueba de cargo en insuficiente y le impiden sancionar. Es decir, puede que la carga formal de probar la inexistencia de una circunstancia excluyente o extintiva corresponda a la Administración porque sea ella la parte perjudicada por la falta de prueba de tal circunstancia. Con ello, cobra utilidad el concepto de carga de la prueba material que, según dijimos, alude a qué parte del procedimiento sancionador es la que resulta perjudicada por la falta de prueba de un hecho concreto. A este respecto, cabe señalar que la jurisprudencia dice que la Administración no puede dudar sobre la concurrencia de los elementos que integran la infracción a la hora de decidir, pues esa incertidumbre le prohíbe sancionar³¹. Por ejemplo, la STS de 16 de febrero de 1998, Ar.1828, señala que «la distribución de la carga de la prueba en los procedimientos sancionadores (...) conduce a despejar la duda existente en favor del expedientado». En este sentido, según la STS de 15 de junio de 1999, Ar. 5709, «debe recordarse (...) la necesidad de que la prueba practicada en el expediente disciplinario (...) desvanezca toda duda sobre la concurrencia de los elementos que integran la infracción, entre ellos la existencia bien de negligencia, bien de mala fe»³². Por su parte, la STS de 27 de septiembre de 2001, Sala de lo Militar, Ar. 8701 de 2002, declara que «la duda de la culpabilidad se torna en declaración de inocencia»³³. En estos casos, lo normal es que la duda sobre la culpabilidad del sancionado o sobre otro elemento de la infracción –tipicidad, antijuridicidad, prescripción, etc.– provenga de la posible concurrencia de un hecho que la excluya. En el supuesto de que la Administración cuente con datos que la hagan sospechar sobre la posible concurrencia de una eximente, hay que preguntarse si puede sancionar sin despejar la duda que tiene sobre su existencia.

En nuestra opinión, la presunción de inocencia conlleva que la incertidumbre debe favorecer al inculpado cuando afecte a una causa que justifique la antijuridicidad de la conducta, que excluya la culpabilidad o que extinga la responsabilidad sancionadora³⁴. La duda sobre una eximente o sobre un hecho extintivo hacen a la prueba de cargo insuficiente y, con ello, incapaz de destruir la presunción de inocencia³⁵.

³¹ Vid. Iñaki ESPARZA LEIBAR y José Francisco ETXEBERRÍA GURIDI, «Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo», *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, dirigido por Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, Civitas, 2004, Madrid, pág. 215, que afirman que «a decir del TEDH, la presunción de inocencia exige, entre otras cosas, que (...) la carga de la prueba de cargo concierne a la parte acusadora, y si (...) persistieran las dudas, la situación favorecerá al acusado determinado su absolución (STEDH de 6 de diciembre de 1988, caso Barberà, Messegué y Jabardo contra España)».

³² Como, en el caso concreto, la Administración dudó de la existencia de intención por parte del imputado, la sentencia resuelve que la presunción de inocencia determina la imposibilidad de sancionar.

³³ Vid., también, la STS de 3 de diciembre de 1990, Ar. 10028, que dice que «no cabe resquicio alguno de duda en el resultado probatorio, pues de haberla, esta tiene que favorecer al presunto responsable»; la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 10 de octubre de 2002, Ar. 449 de 2003, para la que «la duda razonable sobre la tipicidad o reprochabilidad de la conducta impiden a la Administración imponer una sanción»; y la STS de 5 de noviembre de 2001, Ar. 5264 de 2002, que anula la sanción impuesta porque la duda existente sobre el momento de la comisión de la infracción urbanística, a efectos de determinar si la misma había prescrito, conduce a la apreciación del hecho extintivo.

³⁴ Vid., en esta línea, Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, op. cit., págs. 281-282; y José Antonio TOMÉ GARCÍA, *Derecho Procesal Penal*, op. cit., pág. 499.

³⁵ Vid., por todas, las SSTC 129 y 131/2003, ambas de 30 de junio, que declaran que «cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas (...) debe traducirse inexorablemente en una resolución de absolución».

En efecto, si el instructor sospecha sobre la posible existencia de una eximente o el imputado alega una que sea verosímil, aquel tiene que cargar con la prueba de su inexistencia para poder dictar resolución sancionadora. Además de que la presunción de inocencia impide sancionar en estos casos, la satisfacción del interés general y la búsqueda de la verdad material, que constituyen los fines del procedimiento sancionador, imposibilitan que se imponga la sanción ante la sospecha de que concurra una causa que pueda excluirla.

Ahora bien, la mera invocación por el imputado de un hecho excluyente o extintivo no basta para originar la duda sobre su posible concurrencia. Por eso, alegarlo en el procedimiento no es suficiente para cargar a la Administración con la verificación de su inexistencia. En concreto, es necesario acompañar la alegación de la circunstancia eximente o extintiva de un principio de prueba suficiente que fundamente la pretensión aducida. Es decir, hay que incorporar un indicio que haga verosímil la eximente invocada por el imputado³⁶. Una vez aportado este principio de prueba, recae sobre la Administración la carga de verificar si es o no fundado. En consecuencia, el imputado tiene que iniciar la prueba de estas circunstancias propiciando un indicio que las haga creíbles y la Administración completarla hasta que le conste su inexistencia. A este respecto, importa destacar que el TC y la jurisprudencia ordinaria se han referido, en alguna ocasión, a la necesidad de que un principio de prueba acompañe la invocación de la eximente para que la Administración se vea en la tesitura de verificar su inexistencia. Claramente lo ha hecho la STC 129/2003, de 30 de junio. En el caso enjuiciado, la recurrente alega en amparo la vulneración de la presunción de inocencia por cuanto que se la ha sancionado prescindiendo, por completo, del elemento de la culpabilidad. Al respecto, la sentencia dice que «habiendo existido actividad probatoria de cargo sobre los hechos que se le imputaban a la mercantil ahora recurrente, era a ella a quien competía proporcionar a los órganos administrativos (...) un principio de prueba, por mínimo que fuera, que permitiera hacerles pensar que la infracción de la norma no le era reprochable (...). Por consiguiente, no puede compartirse la tesis de la recurrente, quien pretende que con la sola expresión de esta ignorancia de la diferencia de calidad y de su falta de voluntad de defraudar, la acreditada desatención de las normas de calidad no se tradujera en la imposición de sanción alguna»³⁷. Como puede observarse, la

³⁶ Vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...*, vol. II, *op. cit.*, págs. 2.040-2.041, que se preguntan «qué sea eso de principio de prueba» y responden que «cuando el indicio, por su menor potencia indicativa, permite únicamente presumir que el hecho a deducir es verosímil, estamos ante lo que técnicamente se llama un principio de prueba» o «prueba semiplena» o «prueba no totalmente persuasiva pero que vale para algo»; Juan BURGOS LADRÓN DE GUEVARA, *El principio de prueba en el proceso civil español*, Montecorvo, 1989, Madrid, págs. 15-44, que se refiere al principio de prueba como la «aportación de algún elemento que sin servir para formar de una manera plena la convicción del Juez sobre la existencia de hechos normalmente constitutivos del derecho, induce a una creencia racional de su certeza, sin que por ello quede prejuzgada la cuestión de fondo del litigio»; y, en el ámbito laboral, José Luis MONEREO PÉREZ, *La carga de la prueba en los despidos lesivos de derechos fundamentales*, Tirant lo blanch, 1996, Valencia, págs. 9-14. Vid., asimismo, las SSTs de 25 de marzo, 3 de abril, 27 de junio, 15 de julio, y 23 de noviembre de 2002, Ars. 3149, 3348, 6143, 3149 y 10228.

³⁷ Vid., en esta línea, la STS de 24 de enero de 1994, Ar. 413, que enjuicia un caso en el que una empresaria había sido sancionada por contratar a una extranjera sin haber obtenido el permiso de trabajo. La defensa esgrimida en vía administrativa consistió en negar la culpabilidad y, a tal fin, se aportaron indicios sólidos para justificar la conducta y el error en que había incurrido el Instituto Nacional de Empleo. Según el Tribunal «si el elemento de discusión era, desde el principio, el de la culpabilidad, la prueba de cargo exigible de la Administración debía tener por objeto la demostración de la misma». En consecuencia, declara vulnerada la presunción de inocencia y anula la sanción impuesta por «una total falta

doctrina de esta sentencia del TC matiza la jurisprudencia ordinaria según la cual los hechos excluyentes y extintivos deben ser probados por el imputado que los alega, y aporta una solución intermedia para determinados supuestos en los que la prueba de la eximente la inicia el imputado y la completa la Administración.

No obstante, conviene aclarar que, en el caso de que la autoridad administrativa sospeche acerca de la existencia de una posible eximente, debe acometer la prueba de su inexistencia, con independencia de que el interesado la haya invocado, si quiere sancionar. Por contra, no tendrá que hacerlo si el imputado se limita a alegarla sin principio de prueba que la haga verosímil o aportando uno que sea infundado. Es decir, si pese al indicio aportado, la Administración tiene la certeza de que la eximente alegada no concurre no tiene que acometer ninguna prueba sobre la misma: será, entonces, el imputado el que deba constatarla si quiere hacerla valer.

Salvo en esos casos excepcionales, la regla general sigue siendo que la carga de probar los hechos excluyentes y extintivos pesa sobre el imputado. Aunque pudiera parecer lo contrario, esto no contradice la teoría según la cual la presunción de inocencia comporta la necesidad de que la Administración compruebe la realización de la infracción administrativa y, con ello, de todos sus elementos, incluida la culpabilidad del acusado³⁸. Por lo que respecta a esta última, la jurisprudencia y un sector doctrinal han declarado que la presunción de inocencia también se extiende al requi-

de prueba del elemento culpa, que era el cuestionado, y del que desde el principio se desentendió la Administración, dándolo por sentado, cuando en las especiales circunstancias de los hechos, que quedaron relatadas, dicho elemento era el problemático». Por su parte, en la STS de 5 de febrero de 2002, Ar. 907, alega la sancionada (una bodega de la denominación de origen Rioja) que ha incurrido en error de hecho (consistente en que se habrían contabilizado partidas de salida de vino blanco de la bodega cuando realmente habría salido vino tinto) «y aporta la documentación necesaria». A la vista de ello, resuelve el TS que «teniendo en cuenta que no se ha desvirtuado ni controvertido (por la Administración) en las actuaciones, la alegación de que existiera (tal error) (...), por aplicación del principio de presunción de inocencia, se ha de aceptar la tesis del recurrente y anular la sanción impuesta». *Vid.*, igualmente, la STS de 18 de octubre de 2002, Sala de lo Militar, Ar. 9381, sobre un error invencible de prohibición. En la misma línea, la STSJ de Extremadura, de 25 de julio de 2002, Ar. 1573, anula una sanción tributaria pues «el TEAR se ha limitado a rechazar genéricamente las alegaciones de la actora, sin descender al detalle con el que ella ha planteado el debate, con objeto de argumentar a favor de la ausencia de culpabilidad en su conducta». En concreto, la sentencia dice que la Administración hizo mal en no practicar prueba alguna para comprobar la veracidad de «la fundada y detallada alegación de la sancionada sobre la inexistencia de culpabilidad». Finalmente, la STSJ de Extremadura, de 11 de junio de 2003, Ar. 1203 de 2004, enjuicia un supuesto en el que el imputado, que fue sancionado por la declaración de datos fiscales inexactos, alega y aporta documentos para tratar de constatar una avería informática que -según él- borró la información contable de su ordenador. La sentencia critica que la autoridad administrativa no se haya referido específicamente a la alegación del sancionado, es decir, que no haya descendido «al detalle con el que el debate fue planteado por el imputado» y, en consecuencia, anula la sanción por falta de prueba de la culpabilidad.

³⁸ En general, sobre el principio de culpabilidad como elemento constitutivo de las infracciones administrativas, *vid.* Ángeles DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, 1996, Madrid; Manuel REBOLLO PUIG, «Artículo 32», *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, *op. cit.*, págs. 851-859; y *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, *op. cit.*, págs. 617-673, que dice que «la voluntariedad, no de la acción, sino de la realización de la infracción; (...) esto es justamente la culpabilidad» (pág. 629); Ignacio PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador español*, Cedecs, 2000, Barcelona, págs. 283-334; y Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 4.ª ed., Tecnos, 2005, Madrid, págs. 371-468.

sito de la culpabilidad tanto en el Derecho Penal³⁹ como en el Administrativo sancionador⁴⁰. Entre otras muchas, las SSTC 129/2003, de 30 de junio; y 76/1990, de 26 de abril, dicen que:

«La presunción de inocencia no solo tiene que ver con la prueba de la autoría de los hechos, aunque sea su vertiente más usual de aplicación, sino que además se relaciona con la culpabilidad imputable al que, en su caso, los realiza, sin que pueda acantonarse al ámbito de su funcionalidad en aquel primer plano de demostración de los hechos, ya que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos.»⁴¹

En la misma línea, la STC 64/1986, de 21 de mayo, explica –con gran claridad y en términos que consideramos plenamente trasladables al ámbito administrativo sancionador– que en el proceso penal:

«Tal presunción (de inocencia) significa que la carga de la actividad probatoria pesa exclusivamente sobre quien acusa, de manera que es el acusador quien tiene que probar los hechos y la culpabilidad del acusado y no es este quien tenga que probar su inocencia.»

La jurisprudencia ordinaria dice lo mismo. Por ejemplo, la STS de 20 de marzo de 2006, Ar. 5642, declara que «corresponde a la Administración que ejercita la potestad sancionadora la carga de acreditar los hechos sancionados y la culpabilidad integrantes de la infracción que sanciona»⁴².

³⁹ Vid. José Antonio TOMÉ GARCÍA, *Derecho Procesal Penal*, op. cit., pág. 499, para el que «no demostrándose la culpa, procede la absolución aunque tampoco se haya demostrado claramente la inocencia»; y Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, op. cit., pág. 281.

⁴⁰ Vid. Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, op. cit., pág. 316, que dice que es el acusador quien tiene que probar «los hechos y la culpabilidad»; Carmen CHINCHILLA MARÍN, «Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas», *Administraciones Públicas y Ciudadanos*, coordinado por Benigno PENDÁS GARCÍA, Praxis, 1993, Barcelona, pág. 785, que afirma que «la presunción de inocencia juega en el terreno de la culpabilidad»; José SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, op. cit., pág. 163, para el que lo «relevante sería llegar a afirmar a partir del artículo 24.2 de la CE (en cuanto que consagra la presunción de inocencia) la vigencia del principio de culpabilidad y de personalidad de las penas en materia sancionadora»; y José AYALA MUÑOZ, y Francisco GÓMEZ DE MERCADO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., Aranzadi, 2002, Navarra, pág. 954, que dicen que, «al igual que en el ámbito penal, para desvirtuar la presunción de inocencia en el procedimiento sancionador se precisa la certeza de la culpabilidad».

⁴¹ Pablo GARCÍA MANZANO, «De la potestad sancionadora», *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, 1993, Madrid, pág. 380, dice que la jurisprudencia del TC, en concreto la STC 76/1990, «se ha cuidado de hacer extensiva la presunción de inocencia al requisito de la culpabilidad».

⁴² En términos similares, la STS de 13 de abril de 2004, Sala de lo Militar, Ar. 2451, dice que «la prueba ha de estar referida a los elementos esenciales de la infracción administrativa objeto de sanción (...), tanto de naturaleza objetiva como subjetiva». Vid., también, las SSTC de 5 de marzo de 2001, Ar. 2386; de 2 de junio de 2003, Ar. 5531; de 4 de marzo de 2002, Ar. 6790; y de 12 de diciembre de 2004, Ar. 756 de 2005 (las dos últimas de la Sala de lo Militar). En la misma línea, la STS de 5 de noviembre de 1998, Ar. 7945, dice que «no es el interesado quien ha de probar la falta de culpabilidad, sino que ha de ser la Administración sancionadora la que demuestre la ausencia de diligencia»; la STS de 15 de noviembre de 2004, Sala de lo Militar; Ars. 745 de 2005, declara que, para enervar la presunción de inocencia, es necesario «que de la prueba practicada se deduzca objetivamente la culpabilidad del encartado»; la STS de 29 de junio de 2002, Ar. 5919, afirma que no cabe presumir el dolo por las especiales circunstancias (la importancia económica o la

Con ello, lo que se afirma es que la Administración debe tener la certeza de que el imputado es culpable –dolosa o negligentemente– a partir de la constatación de la conducta sancionable y de su participación. Pero decir que la presunción de inocencia cubre el elemento de la culpabilidad no conlleva que la carga de probar la inexistencia de los hechos excluyentes de la misma pese sobre la Administración. Lo expresa con claridad la STS de 23 de enero de 1998, Ar. 601:

«Aunque la culpabilidad de la conducta debe también ser objeto de prueba, ha de considerarse en orden a la asunción de la correspondiente carga, que ordinariamente los elementos volitivos y cognoscitivos necesarios para apreciar aquella forman parte de la conducta típica probada, y que su exclusión requiere que se acredite la ausencia de tales elementos, o (...), que se ha empleado la diligencia que era exigible por quien aduce su inexistencia.»

Es decir, una vez constatada la existencia de la conducta típica y la participación del imputado, para probar la culpabilidad, como también ocurre con la antijuridicidad, bastará con que del conjunto de las pruebas practicadas la autoridad administrativa decisora quede convencida de que no concurren causas de exclusión o justificación o, al menos, con que no alegándose ninguna decida sin vacilación en este punto. Así que la prueba de la antijuridicidad y de la culpabilidad no requieren necesariamente la práctica de medios probatorios adicionales. La Administración debe asegurarse, por ejemplo, de que el imputado actúa con conocimiento y voluntad de realizar la infracción, que es lo que exige la culpabilidad, a partir de su comportamiento externo y de las circunstancias del caso concreto ⁴³. Esto, en contra de lo que ha afirmado un sector de la doctrina, no es presumir la culpa-

clase de asesoramiento que se recibe) que rodeen al sujeto infractor; la STS de 11 de abril de 1991, Ar. 3043, dice que «solo puede imponerse una sanción cuando el hecho tipificado sea atribuible a título de dolo o culpa, lo que además ha de probarse»; la STS de 28 de febrero de 1989, Ar. 1462, y las SSTSJ de Madrid de 18 de abril de 2001, Ars. 1198 y 1199, declaran que «no incumb(e) al expedientado la carga de la prueba de su inocencia sino que la carga de la prueba de su culpabilidad viene atribuida al que la mantiene»; la STSJ de Cataluña, de 9 de junio de 1993, Ar. 1002, señala que «la presencia de este elemento típico del injusto (se refiere al dolo o la culpa), debe probarla siempre quien ejercita la potestad disciplinaria, (...) en función de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Española»; la STSJ de Extremadura, de 25 de julio de 2002, Ar. 1573, anula una sanción tributaria pues «no puede partirse de la base de que toda falta de ingreso es culpable. La culpabilidad hay que probarla caso por caso en función de las circunstancias concurrentes, esa carga recae sobre la Administración y en esta ocasión las pruebas son insuficientes»; y la STSJ de Extremadura, de 15 de diciembre de 2003, Ar 334 de 2004, que dice que «para que la presunción constitucional (de inocencia) quede desvirtuada será necesario la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado».

⁴³ Lo expresa muy bien Ángeles DE PALMA DEL TESO, «La culpabilidad», *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. extraordinario de 2001, Lex Nova, 2001, Valladolid, págs. 38-40: «la Administración debe acreditar de forma razonada que la conducta constitutiva de infracción ha sido realizada por su autor de forma culposa o dolosa, so pena de vulnerar el derecho a la presunción de inocencia». Ahora bien, «la Administración solo deberá probar que el sujeto realizó el hecho injusto con conocimiento y voluntad (...): será a este a quien corresponda (...) alegar, en su caso, y (...) acreditar que existió un error de prohibición». Además, añade: «puesto que el dolo y la culpa no pueden percibirse por los sentidos, (...), la culpabilidad podrá acreditarse a través de la prueba indiciaria» (pág. 39). En *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, 1996, Madrid, págs. 61-62, DE PALMA dice que «el derecho a la presunción de inocencia abarca (...) el derecho a la prueba de la culpabilidad (...). La Administración no se podrá limitar a calificar la conducta de dolosa o imprudente, será necesario que en la resolución sancionadora se expongan las razones que han conducido a tal calificación» (pág. 153).

bilidad sino asegurarse de que concurre⁴⁴. Solo cuando una eximente, introducida en el debate de oficio o a instancia del imputado, se torne verosímil tendrá que practicar una prueba complementaria para constatar su inexistencia. Obviamente, si el dolo o la negligencia que, en su caso, resulten sancionables, se manifiestan a través de hechos positivos, la Administración tiene el deber de probarlos expresamente, pero esta posibilidad no es habitual en el Derecho Administrativo sancionador en el que suelen castigarse conductas imprudentes sin resultado lesivo concreto en sectores en los que es exigible un amplio deber de cuidado.

IV. CONCLUSIONES

- La presunción de inocencia conlleva que la carga de probar los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora, esto es, la realización del hecho sancionable y la participación del imputado, pesa sobre la Administración.
- La carga de la prueba de los hechos excluyentes y extintivos pesa sobre el imputado lo cual no se opone al hecho de que la presunción de inocencia también se extiende al requisito de la culpabilidad.

⁴⁴ Manuel REBOLLO PUIG, «Artículo 32», *op. cit.*, pág. 851, dice que «ante la realización del hecho ilícito *se puede presumir la culpabilidad*, (...). *La presunción de inocencia nada tiene que ver con esto*: aquí partimos de la certeza de que un sujeto ha realizado una acción típica y antijurídica que es el terreno en el que juega la presunción de inocencia. (...) Esto es evidente». Para REBOLLO, la solución en el Derecho Administrativo sancionador es «esa presunción *iuris tantum* de culpabilidad (...), (que) puede dar un aparente carácter objetivo a las infracciones (...), pero es pura apariencia». En *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, *op. cit.*, pág. 622, señala que «lo anterior (se refiere a la exigencia de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador), sin embargo, y pese a la presunción de inocencia, no se entiende incompatible con reconocer una presunción *iuris tantum* de culpabilidad que el sujeto puede desvirtuar». Y concluye: «la culpabilidad se infiere suficientemente de aquel (del mero hecho material de la trasgresión del precepto), al menos como presunción de culpa» (pág. 634). En la misma línea, Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, *op. cit.*, págs. 423-424, afirma que «en determinadas circunstancias se tambalea tanto el principio (de presunción de inocencia) que permite la afirmación contraria de la presunción de culpabilidad (...). Existen supuestos en los que (...) rige (...) la presunción (...) de culpabilidad, de tal manera que corresponde al expedientado demostrar su inocencia». El autor cita como ejemplo «los supuestos en los que la ley predetermina los responsables» pues «los responsables por imperativo legal que no son jurídicamente autores de la infracción no se encuentran protegidos por el principio de la exigencia de culpabilidad» (págs. 467-468). NIETO critica las garantías probatorias que conlleva la presunción de inocencia en la actualidad, refiriéndose a la «apoteosis garantista» que ha generado y a que se ha convertido en un «factor de desequilibrio». Por eso, aconseja prudencia a los Tribunales y alaba las sentencias que propugnan la presunción de la culpabilidad, como, por ejemplo, hace la STS de 23 de enero de 1998, Ar. 601 (págs. 425-427).

Con relación a esto último, es verdad que algunas sentencias del TS parecen consagrar una presunción de la culpabilidad del acusado una vez que se ha constatado el hecho sancionable. Por ejemplo, la STS de 10 de diciembre de 2002, Ar. 2465 de 2003, declara que «acreditada la conducta o participación que constituye el soporte de la infracción, la apreciación del requisito de la culpabilidad (...) es de aceptar mientras no conste ningún hecho o circunstancia con entidad bastante para eliminarla». Igualmente, SSTS de 12 de enero de 2000, y de 23 de julio de 2002, Ars. 549 y 9471. Por su parte, la STS de 27 de mayo de 2003, Ar. 5511, y las SSAN de 3 de julio de 2003, Ar. 1377 de 2004; y de 26 de julio de 2004, Ar. 978, declaran que es válido presumir que los administradores son culpables de las infracciones cometidas por las personas jurídicas que administran. En particular, la última de ellas dice que el garante por Ley de que no se cometa una infracción se presume culpable de la misma si esta llega a realizarse. Pero, en cualquier caso, se trata de sentencias aisladas y contrarias a la jurisprudencia mayoritaria.

- Ahora bien, en el caso de que el imputado alegue una eximente verosímil, la Administración se verá en la tesitura de tener que verificar su inexistencia si quiere sancionar.
- A fin de cuentas, lo que la presunción de inocencia impone a la Administración es que la prueba de cargo sea suficiente, esto es, que se haya constatado la concurrencia de todos los elementos de la infracción (tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, prescripción), y no lo será cuando tenga dudas sobre la posible concurrencia de un hecho excluyente o extintivo de esos elementos, pues existiendo incertidumbre sobre alguna de estas circunstancias, aun habiéndose probado el hecho sancionable y la participación, la consecuencia jurídica es la absolución. Es decir, no se puede sancionar a quien posiblemente es inimputable, a quien probablemente ha actuado en legítima defensa o cuando, quizá, ya haya prescrito la infracción que se imputa.