Sumario

Página

ABREVIATURAS 21

PRÓLOGO A LA 1ª EDICIÓN 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 38

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

Página

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

Página

2. La importancia de la prueba en la incipiente configuración del procedimiento administrativo 84
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 87
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 99
1. El procedimiento administrativo en las normas que lo regulan y la jurisprudencia que las aplica 99
1.1. La incipiente configuración de un procedimiento administrativo concebido como garantía de los administrados en sus relaciones con la Administración 99
1.2. El relativo fracaso de los objetivos marcados por la Ley de bases de 1889 100
2. La posición de la doctrina sobre el procedimiento administrativo ... 101
II. La regulación de la prueba en las normas de procedimiento administrativo del período examinado 105
1. La Ley de bases de 19 de octubre de 1889 y sus normas generales de desarrollo. Importancia y significado 105
1.1. La inexistencia de una regulación general en la materia. La previsión de numerosas reglas singulares y concretas 106
1.2. La aparición de un trámite de prueba conectado a la existencia de hechos controvertidos 112
2. La regulación particular de determinados procedimientos 115
2.1. Los procedimientos sancionadores 116

Página

2.2. Los procedimientos en vía de recurso. En particular, las reclamaciones económico-administrativas 121

2.3. Otros procedimientos administrativos con regulación específica 123

III. La judicialización del procedimiento administrativo. Su incidencia sobre la prueba 127

1. La influencia de la regulación procesal civil de la prueba en el procedimiento administrativo 127

1.1. Las importantes diferencias existentes entre la regulación de la prueba en las normas procesales y en las de procedimiento administrativo 128

1.2. La influencia, no obstante, de la regulación procesal civil de la prueba en el procedimiento administrativo 130

2. El reconocimiento normativo expreso de las singularidades de la «prueba administrativa» 133

3. La posición de la jurisprudencia y de la doctrina 135

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 139

1. La aparición de un régimen general sobre la prueba. Su extraordinaria parquedad 140

2. La consolidación definitiva de la distinción entre función probatoria y trámite de prueba 141

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 142

1. La posición de la propia Administración y de la doctrina favorable a la aplicación supletoria de la LECiv al procedimiento administrativo 142

2. La posición de la jurisprudencia 144

III. Valoración general. La autonomía de la «prueba administrativa», no obstante la clara influencia del derecho procesal civil 146

PARTE III

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN 151

Página

CAPÍTULO I
EL OBJETO DE LA PRUEBA

I. Las cuestiones básicas que suscita 155

II. Los hechos relevantes como objeto de la prueba en el procedimiento administrativo. La concreción de una fórmula de importancia capital ... 155

III. Los hechos excluidos de prueba. En particular, los hechos declarados probados en vía judicial 160

1. Los hechos admitidos 160

2. Los hechos notorios 162

3. Los hechos declarados probados en vía judicial 164

3.1. Planteamiento general de la cuestión: las diferentes hipótesis posibles 164

3.2. La vinculación de la Administración a los hechos probados en vía penal en los procedimientos sancionadores 164

3.2.1. La existencia de hechos probados en vía penal 164

3.2.2. Los hechos no probados en el orden jurisdiccional penal. 169

3.3. Las conexiones entre la vía penal y la administrativa en los procedimientos de responsabilidad patrimonial 170

3.4. La vinculación establecida en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 172

3.5. La regla general sobre el valor de los hechos probados en vía judicial en los procedimientos administrativos 172

3.5.1. El obligado acatamiento de las sentencias firmes 172

3.5.2. La concreción de la fuerza de obligar de las sentencias 173

3.5.3. La libre valoración de una declaración judicial de hechos probados en procesos judiciales o procedimientos administrativos ulteriores 175

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 176

1. Introducción 176

2. La prueba del Derecho extranjero en el procedimiento administrativo 178

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? 179

4. La prueba de determinadas normas propias del Derecho administrativo; en particular, las ordenanzas municipales 182

Página

CAPÍTULO II
LA CARGA DE LA PRUEBA

I. Introducción 185

II. El concepto de la carga de la prueba y las reglas sobre su distribución en el sistema procesal civil 186

1. La noción de la carga de la prueba. Carga subjetiva o formal y objetiva o material 186

2. Las reglas del derogado artículo 1214 del Código Civil. Sus modulaciones jurisprudenciales 189

3. Las reglas de la LECiv/2000 192

III. La carga de la prueba en los procedimientos administrativos 194

1. Consideraciones previas 194

1.1. Su trascendencia en los procedimientos administrativos 194

1.2. Sus singularidades respecto de los procesos civiles 195

1.2.1. La particular estructura subjetiva del procedimiento administrativo 195

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 195

2. Las reglas sobre el reparto de la carga de la prueba en los procedimientos administrativos 196

2.1. La necesidad de distinguir los diversos procedimientos 196

2.2. Procedimientos administrativos incoados a instancia de parte 197

2.2.1. La carga que pesa sobre el peticionario 197

2.2.2. La carga que grava a la Administración. El alcance del artículo 78 de la LRJ-PAC 200

A. La prueba de los hechos impeditivos y extintivos 201

B. La carga de la prueba derivada del artículo 78 de la LRJ-PAC 202

2.3. Procedimientos administrativos incoados de oficio 206

2.3.1. La carga de la prueba que grava a la Administración 206

2.3.2. La carga de la prueba de los interesados 209

A. La «prueba en contrario» 209

B. ¿Deber de prueba más allá de los hechos que convengan a sus pretensiones? 210

2.4. La carga de la prueba en los procedimientos sancionadores 211

2.4.1. La aplicación de los principios del «ius puniendi» del Estado 211

2.4.2. La exigencia de una prueba válida y contradictoria 215

Página

2.4.3. El singular valor probatorio de las actas de inspección y su incidencia sobre la carga de la prueba 216
IV. Valoración general 216

CAPÍTULO III

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

I. Los diferentes momentos y cauces posibles para el ejercicio de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo 217
II. La importante función probatoria desplegada por Administración e interesados al margen del trámite de prueba 218
1. La actividad probatoria desarrollada por la Administración 218
2. La prueba aportada al procedimiento administrativo por los interesados 218
2.1. La formulación de solicitudes a la Administración 219
2.2. El derecho a formular alegaciones y a aportar documentos u otros elementos de juicio 221
2.3. La información pública 222
2.4. La audiencia al interesado 223
2.5. Otros trámites 227
3. Conclusión 228
III. El trámite de prueba en el procedimiento administrativo 228
1. Los presupuestos de hecho determinantes del trámite de prueba 228
2. La falta de aceptación por la Administración de los hechos alegados por los interesados 229
2.1. La esencia del supuesto 229
2.2. Su interpretación 230
2.2.1. El trámite cabe tanto en procedimientos incoados a instancia de parte como de oficio 230
2.2.2. La amplia facultad de la Administración para decidir sobre su apertura 230
2.2.3. La solicitud del interesado no es presupuesto necesario para el desarrollo del trámite 231
2.2.4. Consecuencia de la no apertura del trámite siendo necesario 231
3. Cuando la naturaleza del procedimiento lo exija 232
3.1. La indeterminación del elemento definitorio empleado 232
3.2. Los distintos criterios hermenéuticos para la interpretación del supuesto 234
3.2.1. El Derecho comparado 235
3.2.2. Los antecedentes históricos 237

Página

3.2.3. El contexto de la LPA/1958 238

3.2.4. El trámite de prueba en las distintas disposiciones sobre procedimiento administrativo 238

3.3. El trámite de prueba es necesario cuando existen hechos controvertidos 241

3.4. El trámite de prueba es necesario cuando la garantía de los principios de publicidad, inmediación y contradicción en la práctica de las pruebas así lo impone 244

3.4.1. La vigencia de estos principios en las pruebas practicadas en el proceso civil. El supuesto de las pruebas documentales 244

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 ... 246

3.5. Conclusión. Los supuestos en los que la naturaleza del procedimiento exige trámite de prueba 248

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 249

II. La prueba admisible en Derecho 250

1. El alcance de la expresión «admisible en Derecho» 250

2. La teoría procesal de la prueba ilícita 251

3. La prueba ilícita en el procedimiento administrativo. Su comprensión de la prueba contraria al ordenamiento jurídico 253

III. La exigencia de procedencia y necesariedad de las pruebas 253

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? 257

V. Concepto y clasificación de los medios de prueba: Consideraciones generales 260

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 262

1. La apreciación de las pruebas en el proceso civil 262

2. La libre valoración de la prueba por el órgano decisor en el procedimiento administrativo 265

Página

CAPÍTULO V

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

I. Los medios de prueba de carácter personal 267
1. El interrogatorio de las partes 267
1.1. Su definición. La admisión de este medio de prueba en el procedimiento administrativo 267
1.2. El interrogatorio de los interesados en el procedimiento 269
1.3. La declaración de la Administración 272
1.3.1. El interrogatorio de la Administración. Su inviabilidad como regla general 272
1.3.2. La declaración de autoridades y funcionarios públicos 274
1.4. Valoración de la prueba 275
2. La prueba testifical 276
2.1. Concepto y características generales de este medio probatorio .. 276
2.2. El expreso reconocimiento de este medio de prueba en el procedimiento administrativo. La ausencia de un régimen jurídico propio 278
2.3. El testigo: Los aspectos fundamentales de su régimen jurídico ... 279
2.3.1. La capacidad para ser testigo 279
2.3.2. La necesaria imparcialidad de los testigos 280
2.3.3. La identificación de los testigos 282
2.3.4. Deber de los testigos de comparecer y de declarar la verdad 282
2.4. La práctica de la prueba testifical 285
2.5. La libre valoración de la prueba testifical 286
3. La prueba pericial 287
3.1. Su concepto procesal. La profunda modificación de este medio de prueba en la LECiv/2000 287
3.2. La importante significación de la prueba pericial en el procedimiento administrativo. Su previa delimitación conceptual 289
3.3. La prueba pericial aportada por la Administración. En particular, los informes administrativos 292
3.3.1. Clasificación 292
3.3.2. El supuesto general: las pericias procedentes de técnicos de la Administración y las procedentes de sujetos ajenos a su estructura 292
3.3.3. Un supuesto singular: los informes administrativos de contenido probatorio 295
3.4. Las pericias aportadas por los interesados 297

Página

3.5. La valoración de la prueba pericial. La atribución jurisprudencial de una eficacia privilegiada a las pericias públicas 298
3.5.1. El principio general de libre valoración de la prueba pericial 298
3.5.2. La valoración de la prueba pericial aportada por los interesados 299
3.5.3. El particular valor de las pericias procedentes de órganos y personal al servicio de la Administración 299
A. Su expreso reconocimiento por la jurisprudencia contencioso-administrativa 299
B. Fundamento de este singular valor probatorio 306
C. La extensión de los criterios jurisprudenciales al ámbito del procedimiento administrativo 310
D. La regla expuesta desde la perspectiva de los derechos de los interesados en el procedimiento 311
3.5.4. Un supuesto singular de prueba tasada: Los informes administrativos vinculantes 315
II. Los medios de prueba de naturaleza real 319
1. La prueba documental 319
1.1. Su importancia en el procedimiento administrativo 319
1.2. El concepto de documento 320
1.2.1. Consideraciones generales 320
1.2.2. Su definición en órdenes normativos distintos del Derecho Administrativo 320
A. El Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil 320
B. El Código Penal 322
1.2.3. El concepto de documento en Derecho Administrativo 324
1.3. La clasificación de los documentos. En especial, la distinción entre documentos públicos y privados 326
1.4. El procedimiento relativo a la prueba documental 328
1.4.1. Introducción 328
1.4.2. La incorporación de documentos al procedimiento administrativo 329
1.4.3. Requisitos de los documentos 330
1.4.4. El desarrollo de la prueba 331
1.5. La autenticidad de los documentos 331
1.6. La valoración de la prueba documental 333
1.6.1. Planteamiento. El valor de la prueba documental en los procesos civiles 333
1.6.2. Eficacia probatoria de los documentos públicos en el procedimiento administrativo 336

Página

A. Introducción 336
B. Los documentos judiciales 337
C. Los documentos notariales 338
D. Los documentos públicos administrativos 340
1.6.3. Las actas de inspección y las denuncias: La presunción de certeza en Derecho Administrativo 344
A. Introducción 344
B. El valor y alcance de esta presunción 347
C. Los requisitos a los que se subordina su valor probatorio privilegiado 353
1.6.4. La valoración de los documentos privados 357
2. La prueba mediante soportes físicos de la imagen y el sonido y soportes informáticos 357
2.1. Consideración previa 357
2.2. Su acogida por la LECiv/2000. Las notas fundamentales de su regulación 357
2.3. La utilización de estos medios de prueba en el procedimiento administrativo 360
2.3.1. Su admisión. Su inserción en el concepto de documento . 360
2.3.2. Su incorporación al procedimiento administrativo 361
2.3.3. La garantía de los principios de publicidad y contradicción 362
2.3.4. Los problemas de autenticidad de estas pruebas 363
2.3.5. Su valoración 365
3. La prueba de reconocimiento por la Administración 365
3.1. Su definición 365
3.2. La prueba de reconocimiento en el procedimiento administrativo 367
III. Las presunciones 368
1. Concepto 368
2. Las presunciones en el procedimiento administrativo 370

CAPÍTULO VI

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

I. Introducción 373
II. Consideraciones generales sobre la prueba en las normas reguladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa 374
1. Antecedentes históricos 374

Página

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 374

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 376

1.3. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 diciembre 1956. Su interpretación jurisprudencial 378

1.3.1. La insuficiencia del régimen anterior 378

1.3.2. Configuración del recurso contencioso-administrativo como un proceso entre partes. El nuevo entendimiento del carácter revisor 378

1.3.3. La interpretación jurisprudencial de la Ley 380

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 381

III. La incorporación al proceso de las pruebas practicadas en el procedimiento administrativo. Su valoración 385

1. La aportación al proceso de las pruebas ya practicadas en el procedimiento administrativo 385

2. El valor procesal de lo probado en vía administrativa 387

2.1. El silencio de la LJCA. La regla jurisprudencial al respecto 388

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 389

2.3. Necesidad de una regulación específica de la materia en la LJCA 392

3. Prueba y presunción de legalidad 392

IV. La posibilidad de suplir en el proceso la prueba no practicada en el procedimiento administrativo 393

V. El alcance de las infracciones formales del régimen de la prueba en el procedimiento administrativo 396

1. Planteamiento 396

2. El tratamiento de los vicios de forma en nuestro ordenamiento jurídico. Consideraciones generales 396

3. La interpretación jurisprudencial. El carácter restrictivo de las nulidades. Contexto en el que se establece la doctrina 399

4. Las infracciones de procedimiento que hacen relación a la prueba 401

4.1. Planteamiento 401

4.2. Las irregularidades cometidas en la práctica de la prueba 402

4.3. La omisión del trámite de prueba siendo preceptivo 405

Página

4.4. Conclusión: supuestos en los que procede la declaración de invalidez 405
4.5. La consecuencia de una declaración de invalidez por vicios de forma 407
4.6. Valoración general 408

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DISPOSICIONES CITADAS 411
BIBLIOGRAFÍA 425