

*La prueba en el proceso
administrativo (objeto, carga y
valoración).*

Nicolás
González-Cuéllar
Serrano

Ed. Colex, Madrid, 1992.

A obra estudia a proba no proceso contencioso-administrativo, xustificando de principio a súa necesaria presenza no mesmo a través dos argumentos derivados da análise da normativa específica. Interesan tamén a detallada definición que fai o autor desta figura, as consideracións acerca de quen debe soportar-la carga da proba e o exame dos distintos criterios de valoración que rexen para cada medio de proba. En particular, sobresaen as denominadas presuncións de veracidade que colocan a Administración nunha situación privilexiada ó outorgárenlles aquelas un superior valor probatorio ás afirmacións de certos funcionarios contidas en determinados documentos.

Desde o nacemento da orde xurisdiccional administrativa –integrada plenamente no poder xudicial–, as diversas leis procesuais administrativas que se sucederon no tempo incluíron uns preceptos específicos sobre a proba, mais esta in-

clusión non significa que esta fora sempre aceptada no proceso administrativo de igual maneira ca no civil; antes ben ó contrario, os regulamentos admitían con restricións e a xurisprudencia e a doutrina entendían, ó abeiro dunha concepción revisora da xurisdicción contencioso-administrativa, que a proba era innecesaria, por mor do valor probatorio do expediente administrativo remitido pola Administración ó Tribunal, baseado na presunción de validez que o art. 45 da Lei do 17 de xullo de 1958, de procedemento administrativo, lles concede ós actos administrativos¹.

Sen embargo, coa Lei da xurisdicción contencioso-administrativa do 27 de decembro de 1956, as ideas anteriores foron rexeitadas polo lexislador. A súa exposición de motivos establece que a natureza revisora da xurisdicción contenciosa non supón que a proba sexa innecesaria, xa que o proceso administrativo non é unha casación, senón propiamente unha primeira instancia xurisdiccional. Aínda así, o articulado da lei referente á proba non foi consecuente coas intencións do lexislador, posto que unicamente prevé o recibimento a proba no caso de existir desconformidade sobre os feitos e de seren estes de indubidable transcendencia, a xuízo do tribunal, para a resolución do preito (art. 74.3).

Este panorama, indica o autor, clarificouse coa Constitución de 1978. A atribución da potestade xurisdiccional ós órganos xudiciais en exclusiva acaba definitivamente coa polémica sobre a non necesidade da proba no proceso administrativo. O profesor afirma que no proceso seguido ante os tribunais do contencioso rexe o dereito a utiliza-los medios de proba pertinentes para a defensa (art. 24.2 CE), observando os principios de igualdade e, cando a actuación administrativa sometida a revisión dimane do exercicio das potestades sancionadoras, o de presunción de inocencia.

Antes de examina-las partes principais do libro, N. González-Cuéllar define a proba como a actividade procesual impulsada polas partes ou mesmo polo tribunal, tendente a obte-lo convencemento ou un alto grao de convicción do xulgador, acerca da concordancia co realmente acaecido das afirmacións fácticas realizadas polas partes e, excepcionalmente, polo propio órgano xudicial, que integran o obxecto do proceso, ou a logra-la súa fixación na sentenza, e ademais en certos casos a facerlle chegar ó tribunal as normas vixentes que se estimen aplicables.

¹ Hoxe art. 57.1 da nova Lei do 26 de novembro de 1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

Por todo isto, non é difícil manter que a proba posúa un carácter exclusivamente xurisdiccional, sen prexuízo da posible introducción no debate contradictorio de fontes existentes con anterioridade (probas preconstituídas). E, as probas administrativas, ¿son auténticas probas desde o punto de vista procesual? O autor opina que non, xa que as considera "pseudoprobas" ou actos con valor meramente introdutorio no proceso posterior; a xurisprudencia di que as actuacións administrativas do expediente teñen valor probatorio, mais non vinculan ó tribunal, podendo este acordala práctica de probas e obter resultados diverxentes respecto das apreciacións da Administración.

Nunha primeira aproximación ó fondo do tema, o profesor atende ó obxecto da proba. Excepcionalmente, este pode recaer sobre as normas xurídicas aplicables polo tribunal para resolve-lo conflito sometido ó seu coñecemento. Mais, por regra xeral, o obxecto é o conxunto de afirmacións das partes sobre os feitos que integran o obxecto do proceso. A isto engadimos que a LXCA autoriza ó tribunal para que, mediante o exercicio das facultades inquisitivas das que goza no proceso administrativo, poida introducir de oficio e someter a contradicción os elementos fácticos non achegados concretamente polas partes.

De tódolos xeitos, enuméranse uns feitos que están exentos de proba, como son: os admitidos polas partes no proceso administrativo e os non discutidos no procedemento administrativo previo, os notorios ou de fama pública, os favorecidos por presuncións e as máximas de experiencia.

Desde a posición de que tódalas afirmacións fácticas achegadas ou introducidas no proceso deben ser probadas, suscítase a cuestión da carga da proba. Esta constitúe, indica o autor, o imperativo do propio interese das partes en lograr, a través da proba, o convencemento do tribunal acerca da veracidade daquelas afirmacións sostidas por elas ou a súa fixación na sentenza.

O carácter da carga da proba no proceso administrativo é obxectivo, pois o tribunal pode corrixir de oficio as omisións da proba e as deficiencias da actividade probatoria practicada a instancia de parte².

En principio rexe nos procesos civil e administrativo a mesma regra xeral, segundo a que lle incumbe a cada parte a carga da proba sobre os presupostos de feito das normas que invoca ó seu favor e, en consecuencia, atribúeselle a carga

² Isto non significa que as partes gravadas coa carga material da proba fagan ben en descoida-la súa proposición e práctica, confiados no exercicio polo tribunal das súas facultades inquisitivas, dado que se o órgano xudicial non considera necesario someter a proba os feitos, aquelas verán prexudicada a súa postura.

da proba dos feitos constitutivos da súa pretensión ó actor, e a dos impeditivos, extintivos e excluíntes ó demandado. Sen embargo, o problema da distribución da carga da proba é máis complexo no proceso administrativo ca no civil por diferentes circunstancias.

En primeiro lugar, o principio xeral sobre a distribución da carga da proba non se establece expresamente na lexislación, aínda que a xurisprudencia a infire dunha norma que sempre se aplicou no proceso administrativo, como é o art. 1214 do Código civil³, e así, cada parte probará os feitos que integran o suposto das normas, invocando ó seu favor as súas consecuencias xurídicas.

En segundo lugar, cando a Administración nun caso dúbido adopta a decisión aplicando unha norma que contén un concepto xurídico indeterminado, e aquela decisión non parece ilóxica ou falta de motivación para o xulgador, é o particular que impugna o acto administrativo o que debe probalos posibles erros de apreciación da Administración, sen prexuízo das potestades instructoras e probatorias do tribunal, e deixando á marxe en calquera caso as decisións administrativas adoptadas na orde disciplinaria, na que a Administración non se pode escudar en escuras marxes de arbitrio. Así mesmo, cando se alega a desviación de poder (persecución polo órgano administrativo de fins distintos dos sinalados polo ordenamento na adopción dos seus actos) como motivo de nulidade do acto administrativo, incúmbelle a carga material da proba ó administrado.

A outra parte da publicación refírese á fase na que o tribunal, antes de efectuar a declaración de feitos probados, deberá valoralas afirmacións das partes ou as hipóteses fácticas introducidas polo tribunal, segundo a proba practicada. A LXCA garda silencio acerca de se rexe o principio de libre valoración ou o de proba legal e, en consecuencia, aplícanse supletoriamente as normas do proceso civil.

O autor estima que o lexislador debería proceder a unha reforma das leis procesuais consagrando, con carácter xeral, o principio de libre valoración e, excepcionalmente, o de proba taxada, naqueles casos nos que concorran causas obxectivas e razoables que xustifiquen a concesión dun valor probatorio privilexiado a certos medios de proba.

A seguir, expón as regras de valoración de cada medio de proba en concreto (confesión, testemuñas, peritos e documentos privados e públicos), mais dedicarémo-las seguintes

³ O art. 1214 do CC establece que lle incumbe a carga da proba das obrigas a quen reclama o seu cumprimento, e a da súa extinción ó que a opón.

liñas mellor ós documentos públicos, deixando á parte os outros medios por non suscita-la determinación dos seus criterios de valoración tantas consideracións coma aqueles.

O profesor acepta a distinción entre documentos administrativos públicos e oficiais. Os primeiros teñen un valor privilexiado debido a que emanan de funcionarios imparciais investidos de fe pública en razón do seu oficio, mentres que os segundos carecen do mesmo ó non se daren esas condicións. Se a estes últimos se lles dese aquel valor probatorio, menoscabárase o principio de igualdade das partes e, no marco do exercicio de potestades sancionadoras, tamén o dereito á presunción de inocencia. Non obstante, en determinados sectores da actividade administrativa, xurdiron normas que lles outorgan ás declaracións documentadas dalgúns funcionarios a presunción de certeza, e deste xeito, un superior valor probatorio, aínda que non absoluto, xa que ó ser unha presunción *iuris tantum*, o particular pode destruíla mediante proba en contrario.

Por último, N. González-Cuéllar comenta o art. 136.3 –integrado no capítulo correspondente ó procedemento administrativo sancionador– do proxecto de LXPAC⁴, dicindo que non se refire, como se podería entender en principio, ó valor probatorio dos documentos oficiais no proceso xurisdiccional, senón que só establece o valor do documento como base na que a Administración se pode apoiar para impoñe-la sanción, dentro do procedemento de autotutela administrativa. Agora ben, se o sancionado impugnase o acto ante os tribunais, o documento carecería de forza probatoria, e a Administración satisfacería a carga da proba que lle incumbise a través de medios de proba distintos das súas propias afirmacións escritas.

O libro conclúe coa doutrina da proba prohibida, que consiste en privar de eficacia a proba no proceso cando na obtención das súas fontes ou na súa práctica se violentasen as liberdades públicas que a Constitución lles recoñece ós cidadáns. Malia isto, e con carácter excepcional, permíteselle ó poder xudicial, no exercicio das súas potestades administrativas, restrinxir nalgúns casos determinados dereitos fundamentais do individuo. Así, é posible adoptar medidas limitativas do dereito á información ou á inviolabilidade do domicilio. ☐

Francisco Javier Cancela Rodríguez

⁴ Actualmente art. 137.3 da Lei 30/1992 de RXPAC, que dispón que os feitos declarados constatados por funcionarios ós que se lles recoñece a condición de autoridade, e que se formalicen en documento público observando os requisitos legais pertinentes, terán valor probatorio sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achega-los propios administrados.