

La prova en el procediment administratiu sancionador

En l'exercici de la potestat sancionadora, que forma part del poder punitiu de l'Estat i està subjecta als mateixos principis que regeixen el dret penal, l'Administració ha de provar tant la comissió de la infracció com que la persona imputada en el procediment és qui l'ha comès, per destruir-ne la presumpció d'innocència. El compliment d'aquesta càrrega probatòria ha de ser especialment rigorós, ja que és una garantia per a la persona imputada i el contrapès que, en un sistema democràtic, s'exigeix al poder sancionador atribuït a l'Administració.

Una bona part de les queixes rebudes enguany en matèria de procediment sancionador fan referència a supòsits en què el Síndic ha considerat que la prova dels fets i de l'autoria era insuficient.

A continuació, s'exposen quines han estat les consideracions del Síndic entorn del valor, els requisits i l'abast de la presumpció legal de veracitat dels fets directament constatats per agents de l'autoritat en la denúncia de la infracció, com a element principal –i a vegades únic– de l'activitat probatòria de l'Administració sancionadora. També es relaten les consideracions amb relació a la qüestió de si les denúncies dels vigilants de zona blava i els empleats de grua gaudeixen d'aquesta presumpció de veracitat.

L'Administració ha de desplegar una activitat probatòria incriminatòria raonablement suficient per verificar que un subjecte ha comès una infracció i, moltes vegades, aquesta activitat probatòria se sustenta només en la presumpció legal de veracitat de les declaracions contingudes en les denúncies i les actes dels agents de l'autoritat i els inspectors.

La jurisprudència del Tribunal Suprem ha considerat que la presumpció de veracitat s'ha de referir als fets apreciats o constatats materialment pel funcionari que intervé com a resultat de la seva pròpia i personal observació o comprovació (autenticitat material), i que aquesta presumpció no és aplicable a les deduccions, apreciacions, conseqüències, hipòtesis o judicis de valor que pugui fer aquest funcionari.

Així, d'una banda, pot ser que les afirmacions dels funcionaris que consten en l'acta o la

denúncia no reflecteixin només la comprovació dels fets sancionables, sinó que siguin el resultat també d'una deducció o un judici de valor mancada de l'enllaç lògic amb l'observació material del fet. A l'efecte de determinar l'abast de la presumpció de veracitat, cal, per tant, desglossar el que constitueix una observació directa dels fets de les afirmacions que es basen en deduccions, judicis de valor o impressions, no emparades per la presumpció de veracitat recollida en l'article 137.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

D'altra banda, també cal tenir en compte que alguns tipus infractors inclouen fets que, per resultar provats, no n'hi ha prou amb la simple observació de l'agent, sinó que requereixen alguna comprovació addicional. És a dir, les actes i denúncies fan prova suficient dels fets que contenen, sempre que hagin estat observats directament per l'agent o inspector, però poden no ser suficients per acreditar la comissió d'una infracció i, per tant, per sancionar.

Basar la sanció només en la presumpció de veracitat dificulta el dret de defensa del sancionat

En aquests casos, si l'Administració només fonamenta la sanció en la presumpció de veracitat de la declaració de la persona denunciada, no es pot considerar que l'activitat probatòria sigui suficient per destruir la presumpció de veracitat. Si per reforçar el compliment de la càrrega probatòria sempre és convenient complementar la declaració del funcionari amb els altres elements de prova que estiguin a l'abast, aquesta prova addicional esdevé imprescindible quan el tipus de la infracció requereix altres elements que la simple observació de l'agent no aporta.

Aquesta situació es produeix en les sancions per consum de begudes alcohòliques a la via pública, que permet raonablement comprovacions afegides a la denúncia de l'agent per constatar que efectivament s'està consumint alcohol, com ara el decomís i l'anàlisi del producte consumit o l'ús d'alcoholímetres. El Síndic ha tingut ocasió de destacar-ho enguany, amb motiu de

diverses queixes per sancions relacionades amb aquest tipus d'infracció i només fonamentades en la declaració de l'agent denunciador.

Basar la sanció només en la presumpció de veracitat quan és possible practicar altres proves també té l'efecte negatiu de fer més difícil l'exercici del dret de defensa. És cert que determinades infraccions només seran sancionables, tenint en compte les circumstàncies del mateix fet infractor, amb el valor probatori atorgat a la declaració de l'agent denunciador que n'ha apreciat la comissió, però en molts altres casos l'Administració té a l'abast altres mitjans de prova per corroborar aquella declaració de l'agent. I si no s'aporten aquests elements de prova addicionals quan és possible, se situa la persona denunciada en la difícil posició d'haver de provar que no ha comès la infracció, l'anomenada pels tribunals "prova diabòlica dels fets negatius", perquè té com a única referència incriminatòria la declaració de l'agent.

Cal destacar que un nombre significatiu de les queixes que es plantegen cada any en matèria de procediment sancionador fan referència a la dificultat d'aportar proves suficients per desvirtuar la presumpció de veracitat de què gaudeixen les denúncies dels agents de l'autoritat.

En són exemples les queixes per una presumpta vulneració de l'article 18.2 del Reial decret 1428/2003, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament general de circulació, que prohibeix la utilització durant la conducció de dispositius de telefonia mòbil i qualsevol altre mitjà o sistema de comunicació, excepte quan el desenvolupament de la comunicació tingui lloc sense utilitzar les mans ni usar cascs, auriculars o instruments similars.

Quan l'agent fa constar a la denúncia aquest tipus d'infracció, sense altres indicacions ni elements de prova, se situa la persona denunciada en la difícil posició d'haver de defensar i demostrar que, en el moment de la denúncia, no utilitzava cap dispositiu de telefonia mòbil que requerís la intervenció manual del conductor. Així doncs, se li exigeix la prova dels fets negatius i difícilment podrà desvirtuar la versió dels agents.

Per evitar aquesta situació, el Síndic ha plantejat que en els supòsits en què la denúncia es pot lliurar en mà s'identifiqui en la denúncia el dispositiu utilitzat per cometre la infracció. D'aquesta manera, s'aporta un element de prova addicional que la persona denunciada pot mirar de desvirtuar, i la càrrega de la prova negativa ja no faria referència només a l'apreciació dels fets per part de l'agent, sinó que s'hi hauria introduït un element objectiu –la identificació del dispositiu amb el qual presumptament es va cometre la infracció–, que obre la possibilitat d'intentar demostrar que aquell aparell concret no es va utilitzar el dia i l'hora de la denúncia.

Algunes infraccions no es poden provar només amb la presumpció de veracitat

Un altre supòsit en què es fa palesa la dificultat per destruir la presumpció de veracitat de les denúncies dels agents de l'autoritat, tot i presentar proves en contra que podrien desvirtuar l'apreciació subjectiva dels fets per part de l'agent denunciador, fa referència a les denúncies per viatjar amb un passatger sense utilitzar un sistema de subjecció homologat al seu pes i alçada.

En aquell cas, l'agent denunciador no va fer constar en la denúncia ni el nom de l'infant, ni l'edat, ni qualsevol altra circumstància rellevant fonamentada amb la comprovació directa dels requisits de la infracció, com, per exemple, l'alçada del menor, sinó que el que va fer constar va ser una valoració estimatòria que, d'acord amb el que s'ha assenyalat més amunt, no està emparada per la presumpció de veracitat establerta en l'article 137.3 de la Llei 30/1992. És per això que el Síndic entén que no es pot apreciar que la presumpció de veracitat d'aquesta denúncia desvirtuï les proves que es puguin aportar per acreditar que el pes i l'alçada del menor no requereixen cap altre mecanisme de subjecció que el cinturó de seguretat. Altrament, la prova en contra de la valoració de l'agent esdevé pràcticament impossible o diabòlica.