

Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia

Miguel CARMONA RUANO

I. INTRODUCCION

1. La aplicación «con matices» de los principios penales al derecho administrativo sancionador

El Tribunal Constitucional, desde una de sus primeras resoluciones, la sentencia 18/81, de 8 de junio, ha venido reiterando que «los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado».

Tal tesis es hoy pacífica, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, hasta el punto de que el párrafo transcrito ha llegado a ser casi un tópico, repetidamente citado.

No resulta, sin embargo, fácil la concreción de estos «matices» que, pese a la esencial unidad de ambos órdenes punitivos, diferencian, no obstante, la represión penal de la administrativa, de acuerdo con la tantas veces repetida y rara vez explicada fórmula del Tribunal Constitucional.

Las notas que siguen tratan precisamente de adentrarse en tales «matices», referidos a uno de los principios que rigen el derecho fundamental, tras su reconocimiento en el artículo 24.2 de la Constitución: la presunción de inocencia.

2. El Derecho fundamental a la presunción de inocencia

Sabido es que tal derecho tiene, en la doctrina del Tribunal Constitucional una doble virtualidad, que ya había sido enunciada en los célebres «axiomas» de Pastoret:

a) Referida al tratamiento del imputado: éste ha de ser considerado inocente hasta tanto no haya quedado establecida, por sentencia firme (o por resolución administrativa firme), su culpabilidad (lo que no es incompatible con la adopción de medidas cautelares); y

b) referida al momento de la sentencia o resolución: para que se produzca la condena es preciso que ésta se funde en una prueba de cargo válidamente practicada, de la que se derive la culpabilidad del imputado.

No voy a detenerme en la primera vertiente, la cual tiene muy interesantes proyecciones en este

campo (de ellas quizá la más sobresaliente es su incidencia sobre la ejecutividad del acto administrativo sancionador sujeto a recurso). El objeto de estas notas se va a centrar, pues, en la segunda vertiente: en definitiva, en la prueba de la infracción.

II. La prueba del hecho punible en la doctrina del tribunal constitucional

El Tribunal Constitucional tiene ya formado un abundante cuerpo doctrinal, referido al proceso penal, sobre la prueba del hecho punible.

Un buen resumen de la misma puede encontrarse en la reciente sentencia 182/89, de 3 de noviembre, fund. jur. 2.º, según la cual se asienta sobre las siguientes notas:

a) La carga material de la prueba corresponde exclusivamente a la acusación y no a la defensa, de tal manera que, en el proceso penal, recae la carga de la prueba sobre las partes acusadoras, quienes han de probar en el juicio los hechos constitutivos de la pretensión penal, sin que se pueda constitucionalmente exigir a la defensa una «probatio diabólica» de los hechos negativos;

b) por prueba en el proceso penal, como regla general, tan sólo cabe entender la practicada bajo la intermediación del órgano jurisdiccional decisor y la vigencia de los principios constitucionales de contradicción y publicidad, esto es, las pruebas a las que se refiere el artículo 741 de la LECrim son las pruebas practicadas en el juicio;

c) de la anterior regla general tan sólo cabe exceptuar los supuestos de prueba preconstituida y anticipada, que no alcanzan a cualquier acto de investigación sumarial, sino tan sólo a aquéllos respecto a los cuales se prevé su imposibilidad de reproducción en el juicio oral y siempre que se garantice el ejercicio del derecho de defensa o la posibilidad de contradicción;

d) por consiguiente, no constituyen, en sí mismos, actos de prueba los atestados de la Policía Judicial, que procesalmente gozan del valor de denuncias (art. 297 de la LECrim), por lo que no constituyen un medio sino, en su caso, un objeto de prueba;

e) por la misma razón, tampoco son medios de prueba las declaraciones de la Policía, vertidas en el atestado, sino que se hace necesario, de conformidad con lo establecido en los artículos 297.2 y 727 de la LECrim, que tales funcionarios presten declara-

ración en el juicio oral, debiendo, en su caso, ser apreciadas sus manifestaciones como declaraciones testificales, en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio, y

f) observadas las anteriores prevenciones, así como la obligación de razonamiento de la prueba, el órgano jurisdiccional de instancia es soberano en su libre apreciación.

En cuanto a la prueba en sí, ha de ser tal «que de algún modo pueda entenderse de cargo», producida con las debidas garantías personales y de la que pueda deducirse razonada y razonablemente la culpabilidad del acusado (n). (Ver en este sentido SSTCo 31/81, 105/85, 80/86, 82/88, 254/88, 44/89 y 3/90.)

De modo muy esquemático, puede resumirse, por tanto, tal doctrina en los siguientes principios básicos:

- Necesidad de existencia de prueba.
- La carga corresponde a las partes acusadoras.
- El momento de su práctica es el juicio oral.
- Ha de tratarse de prueba de cargo.
- Tiene que producirse con respeto a las normas procesales y garantías constitucionales.
- Una vez practicada tal prueba, su valoración por el Tribunal es libre, aunque ha de ser razonada.

En cuanto al objeto de la prueba ha de comprender tanto los hechos como la participación en ellos y culpabilidad del acusado (n) (SSTCo 105/86, 169/86, 44/87, 177/87 y 150/89) o, en palabras del Tribunal Supremo (S.^a Sala 2.^a, de 6 de febrero de 1989, art. 1.475), «tanto los componentes objetivos como los subjetivos de la infracción».

Finalmente, respeto de los medios de prueba, no se excluye la prueba indiciaria, pero es necesario que «los indicios estén plenamente probados, no pudiendo tratarse de meras sospechas y que el órgano judicial haga explícito el razonamiento en virtud del cual haya llegado a la conclusión de que el acusado realizó la conducta delictiva (SSTCo 174/85, 175/85, 229/88 y 107/89), razonamiento que ha de reflejar un nexo lógico con la necesaria racionalidad y coherencia (SSTCo 169/86, 150/87 y 256/88).

A impulso de esta doctrina constitucional, el Tribunal Supremo ha ido formando igualmente una jurisprudencia cada vez más precisa sobre condiciones de validez de la prueba para que ésta resulte apta para destruir la presunción de inocencia. De este modo, aunque no sin contradicciones, contamos hoy con pautas para enfrentar el valor probatorio de las diligencias sumariales, de las pericias llevadas a cabo en fase instructora (pruebas de alcoholemia, huellas dactilares), de las declaraciones del imputado y de los testigos de cargo en el sumario, de las imputaciones de los coimputados, etc.

De lo que se trata, en definitiva, es de reflexionar sobre hasta qué punto esta doctrina constitucional y jurisprudencial es trasladable al ámbito administrativo sancionador.

III. LAS PECULIARIDADES DE LA SANCION ADMINISTRATIVA

1. El contenido esencial del derecho fundamental

Tanto el TEDH como el Tribunal Constitucional nos ofrecen pautas valiosas para esta indagación. Uno y otro fundaron la extensión de principios penales a las sanciones administrativas no tanto (aunque también) en un presupuesto teórico de identidad de naturaleza (la «materia penal» en la terminología del TEDH), cuanto en la necesidad de que la imposición de sanciones, cualquiera que sea el órgano que las imponga, respete las garantías procesales del artículo 6.º del TEDH y artículo 24 de la CE, los cuales, en su dicción literal, están previstos para el proceso penal.

En palabras del primero (caso Engel y otros, Sentencia 8-6-76, párg. 81 y 82) «el Convenio permite sin duda a los Estados... mantener o establecer una distinción entre el derecho penal y el disciplinario, así como fijar sus límites». Pero advierte que «si los Estados contratantes pudieran discrecionalmente calificar una infracción de disciplinaria en lugar de criminal... el juego de las cláusulas fundamentales de los artículos 6.º y 7.º se encontraría subordinado a su voluntad soberana». Sobre esta base, se remite para definir la «materia penal» (ámbito de aplicación de los preceptos del Convenio cuya aplicación se reclamaba) a cómo se define en la técnica jurídica del Estado demandado, si bien inmediatamente afirma que «se trata simplemente de un punto de partida», que «no tiene más que un valor formal y limitado», ya que «el control del Tribunal sería meramente ilusorio si no tomara igualmente en consideración el grado de severidad de la sanción que puede sufrir el interesado». Con esta argumentación, se estima legitimado para considerar si, en la imposición de las sanciones disciplinarias militares a que se refería el caso, se respetaron los derechos reconocidos por el Convenio a los «acusados en materia penal», para terminar apreciando efectivamente determinadas violaciones de dichos derechos.

El TEDH, por consiguiente, a la hora de determinar la aplicabilidad de las garantías del acusado al campo disciplinario, lo hace expresamente para que éste no pueda convertirse en un «terreno exento» de dichas garantías.

Más claramente aún se manifiesta en este sentido en el caso Öztürk (STEDH, 21 de febrero de 1984, párg. 52 y 53). El Gobierno alemán, en apoyo de la tesis de inaplicabilidad del artículo 6.º del Convenio, había alegado la naturaleza «completamente distinta» de las sanciones administrativas respecto de las penales, con el argumento de que «la sociedad, por medio del Derecho penal, protege sus propios fundamentos y los derechos e intereses básicos para la colectividad», mientras que «el Derecho de las "Ordnungswidrigkeiten" pretende, sobre todo, mantener el orden». De ello derivaba que las «contravenciones administrativas» no ponen de manifiesto una conducta indigna que merezca a su autor el juicio desfavorable de la pena, por lo que existe en-

tre ambas una diferencia que se manifiesta «tanto en el procedimiento como en las sanciones y en las demás consecuencias jurídicas» (distinto procedimiento, discrecionalidad en la persecución, limitaciones en la restricción de la libertad personal, no aplicabilidad de la sustitución de multa por prisión y ausencia de anotación en el Registro de Antecedentes Penales).

El Tribunal, que «no desestima el valor de dicha tesis», así como que la despenalización «no supone un mero cambio de nombre», concluye, no obstante, afirmando la naturaleza penal de la infracción a que se refiere el litigio (que era una infracción de circulación). Se basa para ello en que la norma jurídica «no se dirige a un grupo determinado que posea un estatuto especial... sino a todos los ciudadanos como usuarios de la carretera; les impone determinada conducta y acompaña esta exigencia con una sanción punitiva».

Pero, sobre todo, afirma que «se opondría al objetivo y propósito del artículo 6.º, que garantiza a los «acusados» el derecho a ser juzgados por un tribunal y en un procedimiento justo, que se permitiere al Estado dejar fuera de la aplicación de dicho texto a toda una clase de infracciones por el mero hecho de calificarlas como leves». Con mayor razón aún, podemos añadir por nuestra cuenta, sería aplicable esta doctrina cuando, como ocurre en nuestro derecho, el ámbito punitivo de la Administración no se reduce a la imposición de sanciones leves, sino que, en multitud de ocasiones, se ventilan en ellas multas que, por su cuenta, rebasan ampliamente el límite mínimo de las penas graves, o privaciones de derechos de trascendencia para el infractor superior a la de determinadas penas.

Retomando el razonamiento, esta misma línea es la que sigue el Tribunal Constitucional Español. En la ya citada sentencia 18/81, de 8 de junio, se enfrentaba a una multa impuesta de plano por un gobernador civil, en aplicación de la Ley de Orden Público, como consecuencia de una alteración en el servicio de correos. También en esta ocasión, tanto el abogado del Estado como el Ministerio Fiscal estimaban que el artículo 24 de la Constitución no era aplicable a las relaciones Administración-ciudadano, sino que comprende exclusivamente una serie de garantías propias del proceso penal.

En respuesta a estas alegaciones, el Tribunal, que reconoce que el artículo 24 de la CE no alude de forma expresa al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, estima, no obstante, que «la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental». Por ello, y tras la ya citada afirmación de la unidad esencial del ordenamiento punitivo del Estado, termina el fund. jur. 2.º de la sentencia señalando que dicha «interpretación finalista... nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentra en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.º de la CE». De modo que «no se trata, por tanto de una aplicación literal, dadas las diferencias apunta-

das, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional».

También el Tribunal Supremo ha seguido esta línea. En sentencia de la antigua Sala 5.ª, de 16 de febrero de 1989, tras abundar en que «unos mismos principios básicos han de presidir la potestad punitiva del Estado», afirma que ello «no implica de por sí que todas y cada una de las técnicas jurídico-penales hayan de trasladarse sin más al campo de las sanciones administrativas», sino que «las garantías básicas... hay que considerarlas comunes... en lo que constituye su núcleo fundamental, pero ello no excluye que después pueda acudirse a fórmulas diferenciadas en cuanto a la técnica de calificación y castigo de los hechos, por cierto que con un sentido más flexible y abierto en el campo del derecho administrativo».

El punto de partida del análisis ha de venir determinado, siguiendo este esquema, por la delimitación de cuál sea esa «finalidad que justifica la previsión constitucional». O, lo que es lo mismo, por la indagación del «contenido esencial» del derecho fundamental, al cual se ha de ajustar, en todo caso, su desarrollo legislativo, en palabras del artículo 53.1 de la CE.

El contenido esencial del derecho fundamental a la presunción de inocencia implica, en el aspecto que es objeto de este análisis (y volvemos a los «axiomas» de Pastoret), que no pueda imputarse al acusado «la carga de probar su inocencia, pues, en efecto, ésta es la que inicialmente se presume como cierta hasta que se demuestre lo contrario» (STCo. 124/83, f.j.1), y que, por ello, «la carga probatoria corresponde a los acusadores y que toda acusación debe ir acompañada de probanzas de los hechos en que consiste (STCo. 77/83, f.j.2, relativa precisamente a una sanción administrativa).

Por tanto, hay que partir de una premisa básica: la formulación estricta del derecho a la presunción de inocencia, según la cual para que exista condena, ésta ha de fundarse necesariamente en una prueba plena de la culpabilidad, cuya aportación corresponde a quien formula la acusación, es aplicable, sin restricción alguna, a la potestad sancionadora.

Dicho de otro modo: la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de «matiz». No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia.

Hay que hacer notar que el principio, en cuanto a su proclamación formal, había sido ya aceptado por la jurisprudencia preconstitucional (SSTS 22-5-57, 8-6-57 y 22-12-59, citadas por Bosch y Salom (n), y ha seguido siendo nominalmente proclamado sin contradicción por la posconstitucional.

2. Los «matices» del derecho administrativo sancionador

La duda no surge, por tanto, respecto de la posición de principio. Surge a la hora de descender a sus consecuencias. Más concretamente, se trata de determinar qué prueba ha de estimarse apta para

desvirtuar la presunción de inocencia, dónde y cómo ha de practicarse, y el valor que haya de darse a las frecuentes «presunciones de certeza» asignadas por normas de diverso rango a determinadas actividades administrativas de comprobación del hecho sancionable.

Ya en la citada sentencia 18/81, el Tribunal Constitucional funda los «matices», entre otras circunstancias, en el procedimiento sancionador y naturaleza del órgano ante el que se produce.

Pues bien, yo creo que éste es el dato principal que hay que tener en cuenta a la hora de las diferencias que, en este punto, se pueden producir entre uno y otro orden sancionador, y que derivan de dos notas básicas:

a) No cabe hablar de «juicio oral» como marco natural de práctica de la prueba, dado que no existe tal en el procedimiento administrativo. La prueba se practicará, por tanto, en el seno del expediente, bien en la «instrucción», bien en lo que podríamos llamar «fase contradictoria», tras la comunicación al interesado del pliego de cargos, o documento que haga sus funciones.

b) No son iguales los poderes y facultades de la Administración y del Tribunal Penal a la hora de recabar y practicar pruebas. Mientras los jueces y tribunales cuentan con la obligatoriedad general de colaboración establecida en el artículo 118 de la CE, la Administración no cuenta con una habilitación constitucional semejante para recabar la colaboración del ciudadano en su actividad punitiva. Tan sólo se contempla la obligación de «facilitar informes, inspecciones y otros actos de investigación» en el artículo 22 de la LPA, si bien «sólo en la forma y casos previstos por la Ley», y sin que, por otra parte, exista la previsión, con carácter general, de cuáles puedan ser las consecuencias del incumplimiento de tal deber. (Sí existe en algún campo sectorial, como, por ejemplo, el tributario, artículo 78.1 en relación con el 111 de la LGT. La inocuidad de tal incumplimiento se puso de manifiesto en la STCo. 219/88.)

Más en concreto, la Administración carece de instrumentos legales aptos para disponer de testigos y peritos. El tipo penal de la denegación de auxilio, del párrafo 2.º del artículo 372 del CP, sólo es aplicable a los que dejaren voluntariamente de comparecer ante un tribunal a prestar sus declaraciones. Tampoco existiría frente a la falsedad de sus testimonios o informes la protección específica de los tipos penales del falso testimonio (aunque sí, y también «con matices», la genérica de las falsedades en documento público). No existe en nuestro derecho regulación general que faculte a la Administración para el secuestro de lo que podríamos llamar «cuerpo de la infracción», por analogía con el «cuerpo del delito» de la LECrim, o para la incautación de vestigios materiales (aunque sí hay normas sectoriales que la prevén). Finalmente, la Administración carece, tanto directa como indirectamente, de los medios extraordinarios de aportación de material probatorio disponibles en el proceso penal, tales como entrada y registro, apertura de correspondencia, intervención de comunicaciones, etc.

Estas limitaciones probatorias llevan necesariamente a un distinto tratamiento de uno y otro orden

punitivo, cuyo alcance, no obstante, resulta más que problemático.

Desde el punto de partida de estas premisas, aplicación «sin matices» del contenido esencial del derecho y peculiaridades de la actividad probatoria en el expediente administrativo sancionador, es como se va a tratar de analizar, sin ánimo alguno de exhaustividad, alguno de los problemas más sobresalientes que pueden presentarse.

3. Comprobación del hecho

El momento previo al inicio formal de un expediente sancionador lo constituye la actividad administrativa de comprobación del hecho sancionable.

Hay que hacer notar que una de las razones generalmente esgrimidas para justificar la inevitabilidad de una potestad sancionadora en manos de la Administración es la incapacidad del Poder Judicial (de «crisis del sistema judicial penal» hablaba el profesor Parada en su ya clásico trabajo de la RAP de 1972) para dar una respuesta ágil y rápida a infracciones en masa, respuesta que precisaba de unos principios distintos de los propios del proceso penal, al que se supone lento y esclerotizado, «pensado y diseñado, según parece, para corregir cualquier infracción, menos las infracciones a la legislación administrativa» (Parada). Claro está que la respuesta también hubiera podido pasar por poner remedio a esas deficiencias, pero no se trata ahora de corregir la historia (aun sin renunciar al futuro), sino que de lo que procede en este momento es partir del dato de hecho de la existencia, constitucionalmente consagrada, de la potestad administrativa sancionadora.

Pero sí habría que considerar, aunque sea mínimamente, que en este campo, la Historia nos ha cogido a contrapié, de modo que, cuando en España se daban las condiciones para haber intentado corregir, al menos, la desmesurada extensión cuantitativa y cualitativa de tal potestad sancionatoria, se estaba produciendo en Europa un amplio movimiento doctrinal y legislativo en pro de la descriminalización y de la transferencia de competencias punitivas a la Administración el cual contaba también, entre otros fundamentos teóricos más de fondo (evitar la estigmatización propia del sistema penal) con la necesidad práctica de evitar el colapso, por meras razones cuantitativas, del sistema judicial penal y de facilitar una respuesta represiva ágil y rápida ante infracciones en masa (caso típico de las infracciones en materia de circulación), y también ante las nuevas formas infractoras, especialmente las relacionadas con el orden socioeconómico, cuyo carácter dinámico y cambiante se avenía mal con la rigidez del sistema penal.

En este camino «de vuelta», las legislaciones europeas que, de una u otra manera, han plasmado el movimiento despenalizador, se han detenido en regular la comprobación del hecho. Y lo han hecho, en general, en un doble sentido. En primer lugar, y como premisa, se parte de afirmar la aplicabilidad, subsidiaria o por analogía, de las normas correspondientes del proceso penal. En este sentido se pro-

nuncia el artículo 46.1 de la OwG alemana (Ley 1989/1975), y el artículo 13 de la Ley 698/81, de 24 de noviembre, italiana. Pero, al mismo tiempo, también se prevé una simplificación de la investigación, generalmente en el sentido de revestirla de menores requisitos que los que serían exigibles en un proceso penal y, a la par, de incrementar las facultades de los agentes de la Administración encargados de ella y, en ocasiones, el valor probatorio del resultado de su actividad. (En este sentido se pronuncia, por ejemplo en el art. 537 del CPP francés respecto de los «procès verbaux» de constatación de infracciones de simple policía, y también se encuentra en normas sectoriales en materia de aduanas, infracciones autonómicas y policía demanial).

Pero, en todo caso, esta flexibilidad viene acompañada por una precisa regulación de las posibilidades de intervención y contradicción por parte del imputado ya desde este momento, y, sobre todo, por una más inmediata intervención judicial (generalmente del juez penal) en caso de disconformidad del imputado, con facultades muy superiores a la mera revisión del acto administrativo.

En nuestro derecho, sin embargo, no existe regulación alguna de carácter general, si prescindimos de la escueta referencia a la «comunicación o denuncia» en el artículo 134.2 de la LPA, a la posible instrucción de una «información reservada» antes de proceder a la incoación formal del expediente prevista en el mismo precepto, y al contenido del artículo 136.1, según el cual «el instructor ordenará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción», pero sin regular medio concreto alguno de investigación y, sobre todo, sin prever la intervención del investigado, la cual sólo se produce tras la notificación del pliego de cargos.

La primera cuestión a plantearse sería cuál es el valor probatorio que habría que conceder a tal «comunicación o denuncia», a las «informaciones previas» e incluso, abierto formalmente el expediente, a estas «pruebas y actuaciones» a las que se refiere el artículo 136 de la LPA y que, no olvidemos, se han practicado sin conocimiento formal ni intervención del interesado.

En principio, el tratamiento habría de ser el mismo que el previsto para las denuncias, las investigaciones policiales y las actuaciones sumariales en el proceso penal.

Como ya se ha hecho con anterioridad somera referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las diligencias sumariales (sin perjuicio de las citas que más adelante se analizarán al hilo de problemas concretos), vamos a centrarnos en el tratamiento jurisprudencial referido al procedimiento administrativo sancionador.

Por de pronto, el tratamiento de la denuncia de un particular es claro: la mera denuncia no es apta para destruir la presunción de inocencia (S.^a Sala 3.^a, Sec. 1.^a, 28-6-89, art. 4.919). En igual sentido la sentencia de la misma Sección, de 31 de julio de 1989 (art. 6.194), en la que se distingue, con base en el artículo 280 del Código de la Circulación, entre el «denunciante obligatorio» (Guardia Civil u otro agente de Tráfico) y el «voluntario» (particular), respecto

del cual, «resulta preciso, mediante la mecánica de una ratificación y de las declaraciones complementarias necesarias, comprobar la veracidad inicial de su contenido».

No resulta, por el contrario, ni mucho menos claro el tratamiento de la denuncia formulada por agentes administrativos.

El Tribunal Supremo, en sentencia dictada con ocasión del proceso especial de la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, la de 20 de enero de 1986, en que se alegaba vulneración del derecho a la presunción de inocencia, confirmó la dictada por la Sala de Zaragoza, que había estimado el recurso y anulado sanción del Gobierno Civil de Huesca por infracción de la LO 9/83. El fundamento de la anulación era que se había vulnerado el derecho «por cuanto ninguna prueba existe en las actuaciones administrativas acreditativas de la realidad de que aquéllos (los recurrentes) hubieran tenido una participación activa y destacada en la manifestación ilegal..., salvo el atestado de la Guardia Civil, atestado que según tiene declarado el Tribunal Constitucional a partir de su sentencia de 28 de julio de 1981 sólo tiene el valor de una simple denuncia, sin que sea suficiente para desvirtuar la mencionada presunción de inocencia».

En otras sentencias posteriores, como, por ejemplo, la ya citada de 31 de julio de 1989, se dice que, cuando se trata de un «denunciante obligatorio», «cabe aceptar, de entrada, que la denuncia presenta una apariencia inicial de veracidad, a modo de premisa apriorística a partir de la cual la Administración comienza a recoger los datos que le permitan completar el silogismo razonado de su decisión sancionadora»; sin embargo, «tal apariencia ha de coheretarse con la presunción de inocencia... de tal manera que la denuncia sólo podrá desembocar en la sanción que en ella se preconiza... mediante la práctica de las pruebas que proponga en su descargo el denunciado, o que de oficio reputé necesarias o relevantes la propia Administración», de modo que «se pueda llegar, objetivamente, a la convicción conclusiva de que la infracción denunciada ha sido cierta y racionalmente consumada».

Pero la doctrina jurisprudencial no es, ni mucho menos, tan unívoca como podría deducirse de estas declaraciones.

En otras resoluciones, y precisamente en una de la misma fecha y Sección (art. 6.192), se afirma que no es aplicable la alegada presunción de inocencia, ya que, al resultar el hecho de «la comprobación del policía municipal», existen «elementos suficientes para estimar concurren las pruebas de cargo necesarias para destruir tal presunción».

4. Las presunciones de certeza

Pero, sobre todo, donde parece quebrar por completo esta línea es en lo referente a la *presunción de certeza* de denuncias o actas inspectoras levantadas por funcionarios administrativos.

A modo de ejemplo, en la misma materia de circulación, la sentencia de la antigua Sala 5.^a, de 4 de febrero de 1989 (art. 789), parte de la afirmación de

la «presunción de certeza de los hechos consignados en las denuncias», que «no puede entenderse desvirtuada por las manifestaciones de otras personas aportadas a los expedientes administrativos»; en otra de 7 de junio pasado (art. 4.620) se recoge la «presunción de veracidad» de la denuncia de un guarda fluvial. Y son numerosísimas, y por ello de cita innecesaria, las sentencias que fundan la confirmación de la sanción impuesta en la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo.

No obstante, la divergencia es más aparente que real. En primer lugar, hay que hacer notar que, dentro del propio proceso penal, se han producido también importantes «matizaciones», tanto por el Tribunal Supremo como por el Constitucional, respecto del valor inicial de mera denuncia, no apta para desvirtuar la presunción de inocencia, que al atestado policial asignaba la ya citada STCo 31/81, de 28 de julio, con base en lo dispuesto en el artículo 297 LECrim.

El matiz, por otra parte, ya estaba implícito en este mismo precepto cuando, junto al valor de denuncia que confiere a los atestados el párrafo 1.º, afirma en el párrafo 2.º que «las demás declaraciones que prestaren (los funcionarios de policía) deberán ser firmadas, y tendrán el valor de declaraciones testificales en cuanto se refieren a hechos de conocimiento propio».

Sobre la base de esta distinción, el Tribunal Constitucional ha afirmado, por ejemplo en sentencia 201/89, de 30 de noviembre, que la doctrina consolidada desde la ya citada sentencia 31/81 «no comporta en modo alguno que, en orden a la formación de la convicción a la que se orienta la actividad probatoria, haya de negarse toda eficacia a las diligencias policiales». La tienen, por una parte, cuando «sean producidas en el acto de la vista en condiciones que permitan a los acusados someterlas a contradicción» (nótese que, conforme a las también reiteradas sentencias, como la 80/86, 82/88 ó 137/88, ello no es estrictamente equivalente a la ratificación en el acto del juicio oral por testimonio de los policías intervinientes). Pero también cuando «son de imposible o muy difícil reproducción, en cuyo caso constituyen prueba apta para formar la convicción con tal de que se solicite su lectura en el juicio oral, en los términos del artículo 730 LECrim (doctrina afirmada desde la sentencia 62/85), pues «es preciso asegurar que no se pierdan datos o elementos de convicción, utilizando en estos casos la documentación oportuna del acto de investigación, llevado a cabo, en todo caso, con observancia de las garantías necesarias para la defensa».

De esta forma, se viene afirmando de modo uniforme el valor probatorio de elementos obrantes en los atestados, tales como los croquis confeccionados por la Guardia Civil de Tráfico «respecto del lugar del accidente y forma en que quedaron los vehículos siniestrados» (SSTCo 107/83 y la ya citada 201/89).

El Tribunal Supremo va mucho más allá, como ocurre en sentencias de la Sala 2.ª, de 4 y 17 de abril y 24 de mayo de 1989, en las que se dice que los atestados «tan sólo tienen el valor de simple denuncia, careciendo en lo subjetivo de valor probatorio de posible apreciación por el juzgador, pero en

los datos de naturaleza objetiva y especialmente en los referentes a la detención de los inculcados cuando de delitos flagrantes o cuasiflagrantes se trata, así como la ocupación «in situ» de armas, drogas u otros efectos del delito, son diligencias perfectamente valorables, y que, en ocasiones, exentan (sic) de la obligación de practicar otros acreditamientos de cargo». Similar doctrina se contiene en sentencia de 7 de abril de 1989, relativa a prueba dactiloscópica, en la que se afirma que «no se trata de un atestado, que tiene valor de denuncia», sino de una prueba pericial que «con toda evidencia constituye, si no se destruye, una prueba que, en este caso, es de signo acusatorio y suficiente para legitimar la condena».

Nótese, no obstante, que también existen resoluciones contradictorias con las que se acaban de citar. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en reciente sentencia 3/90, de 15 de enero, continúa considerando respecto de la prueba de alcoholemia que «no es suficiente la mera lectura o reproducción en el juicio oral del atestado en que consta el resultado de la prueba...», pues es preciso que... sea ratificada en el acto del juicio por los agentes que la practicaron a fin de ser sometida a contradicción». Y también la Sala 2.ª del Tribunal Supremo, en sentencia de 6 de febrero de 1989 (frontalmente contradictoria con la ya citada de 7 de abril), casó la condena basada en prueba dactiloscópica, ya que para que pueda considerarse prueba pericial es necesario que «todos o algunos de los peritos ratifiquen su dictamen a presencia judicial y comparezcan en el acto del juicio oral, donde puedan ser interrogados por las partes».

En definitiva, a pesar de los claroscuros inevitables, e incluso de la muy preocupante tendencia a relativizar la exigencia de que la prueba se practique, en todo caso, en el juicio oral (recuérdese que el ya citado párrafo 2.º del art. 297 de la LECrim habla de «valor de declaraciones testificales»), podemos retener el dato de un distinto tratamiento probatorio del atestado en sí y de las investigaciones policiales que en él se reflejan, respecto de los «hechos de conocimiento propio» de los funcionarios policiales que en él intervienen.

Pues bien, no muy distinta llega a ser la solución que viene adoptando la mejor jurisprudencia respecto de la tan llevada y traída *presunción de certeza* de determinadas comprobaciones administrativas del hecho, con la importante diferencia, ya señalada, respecto del proceso penal, de que en el procedimiento administrativo sancionador no existe juicio oral y, por tanto, no cabe hablar de necesidad de que el resultado de la comprobación efectuada se reproduzca en él.

El Tribunal Supremo mantiene, sin vacilaciones, la validez de lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 1860/75, de 10 de julio (la Ley 8/88, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), aún no ha «entrado en vigor» en la jurisprudencia), según el cual «las actas de la Inspección de Trabajo, que se extiendan con arreglo a los requisitos que para cada clase se establecen... gozarán de valor y fuerza probatoria, salvo prueba en contrario». Incluso se afirma que este texto contiene una «inversión de la carga de la prueba» (SS.

21-3-89, A. 2.117 y 19-5-89, A. 3.798), lo cual no deriva, al menos literalmente, de tal texto. Como tampoco la extensión de la presunción a las comunicaciones de los controladores de empleo que a ella se incorporan (SS. 6-3-89, A. 1.941 y 23-4-89, A. 2.869), e incluso al informe del propio inspector tras el escrito de descargo del imputado (S.º 1-6-89, A. 4.320).

Pero, al mismo tiempo, se introducen importantes restricciones al alcance objetivo de la presunción.

En primer lugar, se afirma que la misma «sólo alcanza a las situaciones fácticas, no pudiendo extenderse a los juicios de valor» (S.º 2-6-89, A. 4.306), o a las calificaciones jurídicas.

A continuación, resulta ya clásica la doctrina según la cual «tal presunción de veracidad alcanza o beneficia a los hechos consignados en el acta por percepción directa del inspector actuante, de forma que al desempeñar su función los advierte y recoge» (S.º TS 27-6-86) o bien «por alguno de los medios por los cuales la Inspección... puede desempeñar su función fiscalizadora, regulados en el artículo 6 del decreto». (SS. 29-3-89, A. 2.146, 28-4-89, Ad. 3.146 y 17-5-89, A. 3.758), aunque en este caso resulta exigible incorporar al acta las fuentes de conocimiento (S.º 21-3-89 citada).

Este criterio es el que hoy recoge el artículo 52.2 de la ya citada LISOS, que la circunscribe a los «hechos reflejados en la misma, que hayan sido constatados por el inspector actuante».

Tras este examen de la jurisprudencia más reciente, que me temo haya resultado demasiado prolijo, se puede ya avanzar la tesis que se sostiene sobre la validez constitucional de tales presunciones de certeza.

En mi opinión, si se entendiera tal presunción en unos términos literales, como los que reflejan las frecuentes alusiones jurisprudenciales a «inversión de la carga de la prueba», de modo que sean suficientes para fundar la sanción los hechos afirmados por un funcionario público que tenga encomendadas funciones investigadoras, y frente a ellos sea el administrado quien sufra la carga de demostrar que tales hechos no son ciertos para evitarla, se estaría vulnerando de modo abierto el contenido esencial, mínimo y no susceptible de «matiz» alguno del derecho fundamental a la presunción de inocencia que, como ya se ha visto, consiste justamente en lo contrario, en que no es posible imponer sanción alguna sin una prueba plena de los hechos objeto de acusación y que la carga de dicha prueba ha de recaer sobre quien sostiene tal imputación.

No obstante, también estimo que resulta posible una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales en que se contiene tal presunción, como el ya citado artículo 52.2 de la LISOS. Interpretación que siempre ha de buscar por el intérprete, con carácter preferente al juicio negativo de constitucionalidad de la norma, tal como enseña el artículo 5.º.3 de la LOPJ.

Tal adecuación a la Constitución pasaría por las siguientes premisas:

1.º En cuanto supone regulación de un instituto procesal en sentido amplio, que afecta además a un derecho fundamental, está sometida a reserva absoluta de ley, en los términos del artículo 53.1 de la

CE. Tal reserva queda cumplida, en los ámbitos en que es más frecuentemente invocada, tanto por la LISOS como por la Ley 18/89, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Base 8.ª.2). También puede afirmarse que la cumplía el ya citado artículo 38 del Decreto 1860/75, en cuanto, en definitiva, no hacía sino reproducir lo que ya disponía el artículo 13.1.2.º, c) de la Ley 39/62, de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo. No podría decirse lo mismo, por el contrario, respecto del artículo 283.II del Código de la Circulación (aunque aquí nos encontraríamos con el problema de la norma preconstitucional).

2.º En ningún caso puede interpretarse como inversión de la carga de la prueba. La llamada «presunción de certeza» no se opone al reconocimiento constitucional del derecho a la presunción de inocencia si se entiende como que el reflejo en el acta, o en el documento que haga sus veces, de los hechos directamente percibidos o comprobados por el inspector o por el funcionario público que tenga asignadas funciones de vigilancia o comprobación de infracciones en general es apta para constituir una prueba de cargo, valorable como tal, junto a las demás pruebas, a la hora de la imposición o revisión jurisdiccional de la sanción.

En este sentido resultaba mucho más correcta la dicción de la Ley 39/62 ya citada cuando afirmaba que «las actas tienen valor probatorio, salvo prueba en contrario», que las actuales leyes de Infracciones y Sanciones y de Seguridad Vial, que hablan, respectivamente, de «presunción de certeza» (expresión no utilizada anteriormente a nivel legislativo) o de que «harán fe», expresiones ambas que, como ya se ha dicho, tomadas al pie de la letra, y sobre todo si se relacionan con la ya mencionada falta de intervención del imputado en la actividad investigadora inicial tanto en uno como en otro caso, resultarían frontalmente inconstitucionales.

3.º Tal valor probatorio de cargo sólo alcanza a los hechos directamente comprobados por el funcionario investigador, de modo que, para que opere, resulta necesaria una descripción de hechos, no de conclusiones jurídicas o valorativas que de ellos pueda obtener el inspector, y, en su caso, la unión al acta o documento similar de los documentos, testimonios y demás elementos probatorios obtenidos en la actividad investigadora, de modo que, tanto la autoridad administrativa sancionadora como el Tribunal a la hora de su revisión, pueda valorar también el conjunto probatorio tenido en cuenta por el inspector y, en caso de prueba indiciaria, el nexo lógico que ha llevado de los indicios probados a los hechos de que ellos se obtienen.

4.º En este contexto de la prueba de cargo, la fuerza probatoria, si se quiere incluso relativamente privilegiada, de dichas actas vendrá justificada por la especialización técnica, objetividad e imparcialidad que, ahora sí sin inconveniente alguno, hay que presumir preside la actuación de estos funcionarios, en los términos del artículo 103 de la CE.

De igual modo, y ya sin más privilegio que el que se derive de su propia credibilidad interna, también serán valorables como prueba de cargo las demás

comprobaciones administrativas de carácter objetivo de hechos tipificados como sancionables.

Tanto en uno como en otro caso sería menester distinguir, no obstante, entre la comprobación directa, flagrante podríamos decir, del hecho por el agente administrativo, respecto de la cual no serían necesarios mayores requisitos que su plasmación escrita con el suficiente detalle (que, repito, ha de referirse a los hechos, no a las conclusiones que de ellos obtiene el agente), y la comprobación efectuada mediante una investigación más o menos compleja.

En este último caso, estimo que sería exigible, por aplicación analógica del artículo 118 LECrim, la comunicación «inmediata» al implicado de la apertura de la investigación, aun cuando no se haya abierto formalmente expediente sancionador, de modo tal que se posibilite su participación contradictoria ya en fase de investigación.

Además de ello, como ya se ha apuntado, es exigible, y ahora ya por la propia naturaleza del acto, que al acta o comunicación en el sentido del artículo 136.2 de la LPA que va a determinar la apertura del expediente, se acompañen los documentos, declaraciones u otros medios de toma de datos de hecho que funden la apreciación del inspector, de modo que ésta no se convierta en un acto de fe cuyas fuentes de conocimiento quedan en su fuero interno, sino que sea en todo momento susceptible de contradicción real (y no ya sólo meramente formal) por parte del imputado, y de valoración por parte del órgano sancionador y de la jurisdicción revisora.

CONCLUSIONES

Permítanme, como resumen y a modo de conclusiones, establecer las siguientes:

a) En el derecho administrativo sancionador resulta plenamente aplicable el derecho fundamental a la presunción de inocencia en su contenido esencial de que la carga de la prueba del hecho y de la participación en él del imputado corresponde a la Administración. En este contexto, la «presunción de certeza» que algunas leyes asignan a determinadas actuaciones administrativas sólo pueden interpretarse como que tales actuaciones, con las restricciones señaladas, pueden ser valoradas como prueba de cargo apta para fundar, junto con el resto del material probatorio, la convicción del órgano administrativo con competencia sancionadora y del órgano jurisdiccional encargado de su revisión. Nunca como inversiones de la carga de la prueba, de modo que corresponda al administrado demostrar su inocencia frente a lo afirmado por la Administración.

b) Resulta cada vez más urgente que el legislador aborde la elaboración de unas normas generales sobre la potestad sancionadora de la Administración.

c) Igualmente resulta apremiante una redistribución de atribuciones entre la Administración y la Jurisdicción Penal. Si la sanción administrativa puede ser un instrumento válido y, en algunos supuestos, quizá, más eficaz que la pena (mayor flexibilidad, intermediación, ausencia de estigmatización, etc.), no es,

sin embargo, absolutamente intercambiable con ésta.

Ciertamente, corresponde al legislador, dentro de su amplia libertad de configuración normativa, decidir qué técnica estima más adecuada para la protección de un bien jurídico determinado, si la penal o la administrativa. Pero esta libertad encuentra su límite en la racionalidad del sistema y, sobre todo, en la adecuación de una u otra a los principios que le son propios.

En este marco no cabe olvidar, como ya ha dicho el Tribunal Constitucional (S.^a 77/83), la relativa excepcionalidad de la actuación sancionadora de la Administración.

La sanción administrativa, con sus correspondientes «matices» respecto de la penal, es constitucionalmente admisible referida a ilícitos de menor gravedad, a los cuales, por un elemental principio de proporcionalidad, ha de corresponder una sanción igualmente de gravedad menor. Este ha sido en otros países europeos el fundamento del movimiento descriminalizador.

Lo que ya no resulta admisible es una atenuación de los principios penales, referidos a la legalidad, culpabilidad y prueba, respecto de la imposición de sanciones que en ocasiones alcanzan una gravedad cuantitativa muy superior a la penal correspondiente (p. ej., multas millonarias y privaciones de derechos).

Pero no son sólo razones garantistas las que exigen tal redistribución de potestades sancionadoras. También viene exigida por elementales razones de política criminal, que exigen que, en modo alguno, el infractor pueda encontrar rentable la comisión de un delito, lo que ocurriría si en la práctica la sanción que pueda imponérsele por éste va a ser inferior a la que le correspondería si el hecho quedase en un más leve ilícito administrativo.

En definitiva, tanto unas como otras razones exigen que se afronte en nuestro país de un modo decidido los límites entre uno y otro ordenamiento punitivo, de modo que la represión de ilícitos de mayor gravedad y la imposición de sanciones igualmente más graves quede reservada a la jurisdicción penal, y la potestad punitiva en manos de la Administración limitada a la represión de ilícitos menores, sancionados principalmente con multa.

d) Llevada a cabo esta redistribución de órdenes punitivos, es preciso adecuar el procedimiento de imposición de sanciones administrativas y, sobre todo, de su revisión jurisdiccional, a la entidad de la infracción y de la sanción.

En este contexto «normalizado» no se sostiene que las penas más altas se impongan por un sistema de instancia única, mientras que la revisión de una resolución administrativa sancionatoria sea susceptible de un previo recurso administrativo y, posteriormente, de dos instancias judiciales o, en su caso, de una instancia judicial única a ventilar precisamente ante los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional o incluso Tribunal Supremo. Se revela una vez más en este punto la irracionalidad de que la atribución de competencias en el orden contencioso administrativo no venga determinada por la naturaleza o incluso cuantía de la relación

jurídica, sino por la «categoría» del órgano administrativo que dictó la resolución.

Más racional sería, desde luego, atribuir la competencia para la revisión jurisdiccional de las sanciones, cualquiera que sea el órgano que las impuso, a los futuros Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, a través de un proceso sin más trámites que un juicio oral, al que se accediese por la mera disconformidad del administrado con la sanción impuesta, alegada ante la propia Administración, con remisión directa del expediente y práctica concentrada de alegaciones y pruebas, con intervención del agente administrativo que efectuó la comprobación del hecho.

e) Igualmente «de lege ferenda», sería necesaria la urgente regulación en nuestro derecho del procedimiento de comprobación administrativa del hecho sancionable. No me refiero en este punto a las garantías de lo que pudiéramos llamar «contradictorio», esto es, la actividad probatoria tras la comunicación al interesado del pliego de cargos y de la propuesta de resolución (por cierto, no prevista expresamente en los artículos 136.3 y 137.1 de la LPA, que sólo se refieren literalmente al derecho del interesado a «contestar» el primero y a «formular alegaciones» respecto de la segunda). Me refiero al momento anterior: a la actividad administrativa previa al pliego de cargos. Más concretamente, a las garantías de que ha de revestirse la actividad investigadora de la Administración, recogida de vestigios materiales, informaciones testificales, etc., toda la cual se lleva a cabo hoy sin comunicación ni intervención alguna del imputado, cuya primera intervención formal en el expediente sancionador viene determinada precisamente por la notificación del pliego de cargos prevista en el ya citado artículo 136.3 de la LPA.

BIBLIOGRAFIA

- Aniyar de Castro, Lola: «Sistema penal y sistema social. La criminalización y la descriminalización como funciones de un mismo proceso», en *Cuadernos de Política Criminal (CPC)*, núm. 16, 1981.
- Baratti, Giorgio: *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*. Giuffrè, Milano, 1984.
- Bermejo Vera, J.: «La tutela judicial del administrado», en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 35, 1982.
- Cano Mata, Antonio: *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*. Edersa, Madrid, 1985.
- Casabo Ruiz, J.: «La capacidad sancionadora de la Administración en el Proyecto de Código Penal», en AA.VV.: *La reforma penal y penitenciaria*, Univ. de Santiago de Compostela, 1980, págs. 273 y ss.
- Colomer, A.: «El poder de la Administración sancionadora: hacia una limitación», en *Documentación Administrativa (DA)*, núm. 141, 1981.
- D'ippolito, Roberto: *Aspetti processuali della depenalizzazione*. Pacini Editore, Ospedaletto, 1986.
- Enciso Berdejo, M.: «Consideraciones acerca de la Ley 8/88, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social», en *Temas Laborales*, núm. 13, 1988, págs. 9 y ss.
- Escudero Rodríguez, R.: «El nuevo marco legal de la potestad sancionadora de la Administración en el orden social», en *Relaciones Laborales (RL)*, núm. 11, 1989, págs. 29 y ss.
- Garben Llobregat, José: *Aplicación del derecho y garantías constitucionales a la potestad y procesamiento administrativo sancionador*, Ed. Trivium, Madrid, 1989.
- Garberi Llorcat, José: «Presunción de inocencia "versus" deber de colaboración cívica con la Administración sancionadora», en *Poder Judicial (PJ)*, núm. 14, 1989, págs. 113 y ss.
- García Blasco, Juan: *Infracciones y sanciones en materia laboral. Un comentario a la Ley 8/88, de 7 de abril*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1989.
- Guerra San Martín, José; Belloch Julve, Juan Alberto, y Torres y López de la Calle, Enrique: «El derecho a la presunción de inocencia», en *La Ley*, núm. 4/1982, pp. 1183 a 1206.
- López-Nieto y Mallo, Francisco: *Las sanciones municipales*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984.
- Martín-Retortillo y Baquer, Lorenzo: Voz «Multas administrativas» en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo XVI, Ed. Seix, Barcelona, 19.
- Martínez Pérez: «La inflación del derecho penal y del derecho administrativo», en AA.VV. *Estudios penales y criminológicos VI*, Univ. Santiago de Compostela, 1983.
- Mendizabal Allende, Rafael de: «La presunción de inocencia en el ámbito de la potestad sancionadora de la Hacienda Pública», en *Tapia*, oct., 1989, págs. 13 y 14.
- Mattes, Heinz: «Problemas de Derecho Penal Administrativo», tomo *Historia y Derecho comparado*, Edersa, Madrid, 1979.
- Montoya Melgar, Alfredo: «Procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral», en *DC*, núm. 129.
- Muñoz Machado, Santiago: «La carga de la prueba en el contencioso-administrativo. Su problemática en materia de sanciones administrativas», en *REDA*, núm. 11, 1976.
- Parada Vázquez, José Ramón: «El poder sancionatorio de la Administración y la crisis del sistema judicial penal», en *RAP*, núm. 67, 1972.
- Parada Vázquez, José Ramón: «Infracciones administrativas. Evolución en el derecho español», en *PJ*, núm. 4, 1982, págs. 19 y ss.
- Peris Riera, Jaime Miguel: *El proceso despenalizador*, Instituto de Criminología y Departamento de Derecho Penal de la Universidad de Valencia, Col. Estudio, 1983.
- Prieto Sanchis, L.: «La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho», en *REDC*, 4, 1982, págs. 9 y ss.
- Puig Galindo: «Notas sobre la potestad sancionadora de la Administración», en *BIMJ*, núm. 1.477, 1987, págs. 4108 y ss.
- Rivero Isern, José Luis: «Disciplina de mercado en el derecho español», en *DA*, núm. 195, 1982, págs. 49 y ss.
- Rodríguez-Saáudo, Fermín: «Nueva regulación de las infracciones y sanciones en el orden social», en *RL*, tomo II/88, págs. 5 y ss.
- Rubio de Casas, M.: «De nuevo sobre la potestad sancionadora. La sentencia del TC de 6 de junio de 1984», en *REDA*, núm. 42, 1984.
- Rubio de Casas, M.: «Potestad sancionadora de la Administración y garantías del administrado: comentario a la sentencia del TEDH de 21-2-84, caso Öztürk», en *RAP*, 104, 1984.
- Ruiz Castillo, María del Mar: «La potestad sancionadora de la Administración en las relaciones colectivas de trabajo», en AA.VV.: *VI Jornadas Andaluzas de Derecho de Trabajo*, CARL, Sevilla, 1989.
- Rupert Nebot, Lorenzo: «Sanciones administrativas y libertades públicas», en *Rev. Gen. Der.*, 1989, págs. 4491 y ss.
- Sandulli, Maria Alessandra: *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedimenti*, Casa ed. Dott. Eugenio Joven (Publ. Fac. Giur. Univ. Napoli), Napoli, 1983.
- Soriano García: «Sanciones de plano: su vigencia», en *REDA*, núm. 26, 1980.
- Suay Rincón, José: «El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma», en *RAP*, núm. 109, 1986.
- Suay Rincón, José: *Sanciones administrativas*, Studia Albornotiana, Zaragoza, 1989.
- Tomás y Valiente, Francisco: «In dubio pro reo», libre apreciación de la prueba y presunción de inocencia, en *REDC*, núm. 29, 1987, págs. 9 y ss.
- Travi, Aldo: *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*. Cedam, Padova, 1983.
- Vázquez Mateo, Felipe: «La Ley 8/88, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social y puesta en práctica», en *RL*, tomo I/89, págs. 85 y ss.
- Villar y Romero, José María: Voz «Faltas gubernativas», en *NEJ*, tomo IX, Seix, Barcelona, 1958.