

## **LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL**

Ana LÓPEZ FERNÁNDEZ

*Técnico Medio de Gestión en el Ayuntamiento de El Ejido*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso de perfeccionamiento y  
profesionalización La potestad sancionadora local (IX edición). CEMCI*

### **SUMARIO:**

1. Introducción
2. Inicio del procedimiento sancionador
  - a. La presunción de veracidad de los documentos policiales
  - b. El valor probatorio de las denuncias formuladas por agentes que no tienen condición de autoridad
  - c. Forma y contenido de las denuncias y actas de inspección
3. Ratificación y rectificación de las denuncias
4. Conclusiones
5. Bibliografía

### **1. INTRODUCCIÓN**

De entre las funciones que tiene encomendadas ex lege el Cuerpo de Policía Local de auxilio, dirección, vigilancia y policía administrativa entre otras, todas tienen como base el control de los servicios públicos y el orden social y, ante la detección de su incumplimiento o infracción, entra en juego el papel de la policía como institución encargada de trasladar dicha situación al órgano competente para iniciar (o no) un procedimiento sancionador a fin de mantener el orden del sistema, corregir dichas conductas y reestablecer la legalidad.

En este trabajo analizaremos la función policial antes y durante el procedimiento administrativo sancionador y qué valor otorga la ley y la jurisprudencia al trabajo de los agentes de la autoridad.

## 2. INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

A diferencia de lo que ocurre con el procedimiento administrativo común, el procedimiento sancionador se inicia «siempre de oficio por acuerdo del órgano competente», amén del artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante). Si atendemos a lo explícitamente impuesto en la norma básica del procedimiento administrativo, se iniciará por iniciativa propia del órgano competente o como consecuencia de un instrumento previo que podrá ser: una orden del órgano superior jerárquico, la petición de otro órgano que no sea competente para iniciar pero que haya tenido conocimiento del hecho infractor, o por denuncia.

Fruto de la actuación de los agentes de la autoridad, podrá iniciarse por esas vías mediante el traslado o puesta en conocimiento al órgano competente de cuantas actas de inspección, informes o denuncias (obligatorias) se desprendan de la acción policial. Ello distinto del supuesto de inicio como consecuencia de denuncia a la que se refiere la LPACAP en el apartado 1 del artículo 62, siendo ésta «el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo», y por lo que cabe excluir de aquéllas las denuncias obligatorias formuladas por agentes de la autoridad que seguidamente analizaremos.

Tratándose de estas últimas, las denuncias, pueden ser voluntarias y obligatorias; siendo las voluntarias las que derivan de ciudadanos y agentes externos que no tienen la condición de autoridad, y las obligatorias aquéllas formuladas por los agentes del cuerpo policial. En otros casos, la norma específica es la encargada de determinar en cada caso la obligatoriedad de dichos documentos: a modo de ejemplo, el artículo 75 de la Ley de Tráfico (Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) a favor de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico. Ello no obstante de que en ambos casos sea el órgano competente para incoar el procedimiento el que abra un periodo de actuaciones previas a fin de «determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros» (artículo 55.2 LPACAP).

Por tanto, no basta con que medie acta, informe o denuncia previa; ésta será un elemento determinante del inicio del procedimiento, pero no lo inicia por sí mismo. Será el acuerdo de incoación ex lege que se adopte como consecuencia de ello.

Sin embargo, existe una peculiaridad a esta regla en los casos de denuncias en materia de tráfico, y es que el boletín de denuncia del agente encargado de la vigilancia del tráfico sí inicia el procedimiento, si bien, sólo si se ha notificado en el momento al infractor por disposición del artículo 86 de la LTSV.

#### a. La presunción de veracidad de los documentos policiales

Partiendo de la base de la innegable analogía entre el derecho penal y el administrativo sancionador (a modo de ejemplo, acreditada en Sentencias del Tribunal Constitucional como la 18/1981, de 8 de junio, o la 76/1990, de 26 de abril<sup>1</sup>), uno de los elementos que comparte la potestad sancionadora de la Administración y el ius puniendi del Estado, es el derecho a la presunción de inocencia, garantía propia del orden penal. Consagrada constitucionalmente en el artículo 24 de la Constitución Española (CE), se extrapola a la normativa administrativa en el artículo 53 de la LPACAP, al disponer:

*«Los presuntos responsables [en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora] tenderán los siguientes derechos:*

*b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario».*

La presunción de inocencia con que cuentan los presuntos responsables del procedimiento sancionador conlleva las siguientes consecuencias: a) la necesidad de una prueba válida para sancionar, esto es, la realizada respetando los derechos fundamentales del presunto infractor y respetando en todo caso las garantías formales exigidas por la normativa; y b) que la carga de la prueba corresponda a la Administración y no al responsable de la infracción, que es quien deberá hacer desvirtuar esa prueba y hacer valer su inocencia mediante acreditación de eximentes y no responsabilidad sobre el hecho imputado. Esta presunción de inocencia, expone la STC 212/1990, de 20 de diciembre, «proscribe toda sanción impuesta por la Administración sin probanza o sin una mínima actividad probatoria de cargo; supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debería traducirse en un pronunciamiento absolutorio».

---

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional, en Sentencias como la 18/1981, de 8 de junio, o la 76/1990, de 26 de abril, ha afirmado 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 como refleja la propia Constitución.

Teniendo en cuenta este último elemento, el principio de prueba, la Administración tiene la labor de probar todos y cada uno de los elementos que conforman el supuesto de hecho de la norma sancionadora de que se trate, y para ello el ordenamiento jurídico otorga especial valor probatorio a los documentos emitidos por funcionarios de la Administración. En concreto, centramos nuestro análisis en lo contemplado en las denuncias y actas de inspección que formulan los agentes de la autoridad, amparadas por una «presunción de certeza o veracidad» que el legislador viene otorgando con diferente terminología según la norma encargada de ratificar esa protección. Se emplea el término certeza o veracidad indistintamente. Terminológicamente, según la R.A.E<sup>2</sup>, certeza es el «conocimiento seguro y claro de algo», y veracidad «la cualidad de veraz, que dice, usa o profesa siempre la verdad», de lo que debemos extraer que los términos recogidos en una denuncia o acta policial han de contar el tratamiento de inequívocos y verídicos.

En este sentido, es numerosa la jurisprudencia del Tribunal Supremo que reconoce a estas actas y denuncias «un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad apreciada directamente por los agentes, todo ello salvo prueba en contrario» (STS de 25 de febrero de 1998, Rec. 7107/1991, a título meramente indicativo).

Este beneficio de veracidad, añade esta última sentencia, tiene su fundamento en que los hechos manifestados en documento público son contrastados material y directamente por el agente interviniente como resultado de su propia y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias, hipótesis o juicios de valor subjetivos que pueda realizar el inspector. En otras ocasiones, se aprecia que el fundamento se encuentra en otros elementos como el de la especialización de los funcionarios por razón de su cargo y su imparcialidad, si bien, para GARBERÍ LLOBREGAT (1994), «el verdadero fundamento está en la dificultad que existe en ciertos casos para acreditar una infracción administrativa a posteriori, es decir, una vez ya ha sido cometida y mediante los medios ordinarios de prueba. Es el caso de la acreditación de hechos fugaces o aquellos cuya demostración únicamente podrá conseguirse con la declaración del funcionario que ha presenciado su comisión», siendo el caso más ilustrativo el de las infracciones en materia de tráfico, que se producen numerosas infracciones en un espacio corto de tiempo y en el que la prueba de cargo más contundente sólo puede quedar acreditada en documento público del agente actuante en el acto. En definitiva, su justificación reside en la dificultad de probar ciertos hechos que son comunes y con los que prescinde el legislador a la hora de configurar el supuesto de hecho de una norma, de modo que la consecuencia jurídica se aplicará igualmente en ausencia de tal hecho.

---

<sup>2</sup> Real Academia Española

A tal efecto, el artículo 77.5 de la LPACAP consagra lo siguiente:

*«Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario».*

Este precepto básico en el derecho administrativo sancionador, que configura la presunción de veracidad y la conjuga con el derecho de presunción de inocencia, es desarrollado y concretado en otras normas sectoriales. Así, a modo de ejemplo, en la normativa sobre tráfico y seguridad vial, el artículo 88 de la Ley de Tráfico dispone que:

*«Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado».*

Aun habiendo sido objeto de múltiples debates dogmáticos, y tras haber sentado suficiente doctrina al respecto, el valor probatorio, la certeza y veracidad de las denuncias de tráfico a que se refiere el artículo 14, ha quedado plenamente justificada (STC de 23 de mayo de 1994, entre otras). En esta norma se consideran imprescindibles todos aquellos elementos probatorios que los agentes encargados de la vigilancia del tráfico puedan aportar y en los que fundamentar la denuncia. En la práctica, las denuncias por infracción a la normativa de tráfico se apoyan con documentos anexos resultantes de pruebas complementarias, tales como las de alcoholemia, drogas o velocidad. Ello no es óbice para que, para mayor abundamiento y en la medida de lo posible, no se pueda complementar todos esos documentos, además del boletín de denuncia, con imágenes y se apoyen con el uso de aparatos electrónicos que generen documentos justificativos, tal y como se viene haciendo en los últimos tiempos tras la incorporación del uso de la tecnología y dispositivos electrónicos en la Administración.

También en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), el artículo 33 dispone:

*«Los hechos constatados por el personal referido en el apartado anterior tendrán valor probatorio cuando se formalice en documento público, observando los requisitos legales pertinentes, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus*

*respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados».*

En materia de protección ciudadana, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC en lo sucesivo), se pronuncia en el artículo 52 del siguiente modo:

*«Las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles».*

Como vemos, se hace hincapié en que la presunción de veracidad se tendrá por presente siempre respecto de los hechos presenciados por los agentes, matiz que no se aprecia en otros preceptos y resulta especialmente imprescindible.

En el plano autonómico, la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, sobre la inspección de la ordenación territorial y urbanística, de cita en el artículo 149.2:

*«Las actas de la inspección ostentan el carácter de documento público y gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en ellas, siempre que se hayan emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez y sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan señalar o aportar los interesados».*

Como se desprende de estos artículos, tanto la veracidad del contenido como el valor probatorio de las actas y denuncias ha de considerarse *iuris tantum* y no *iuris et de iure* (incompatible con el principio de inocencia), puesto que admite prueba en contrario de la mano de quienes puedan ver perjudicados sus derechos e intereses por tales hechos. No bastaría, por tanto, con negar los hechos ratificados por los agentes en tales denuncias y actas, sino que, además, se precisa desvirtuar el principio de acierto y veracidad de los hechos denunciados, tal y como se expone en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N° 1 de Ávila de 21 de septiembre de 2022 (Rec. 140/2022). La STS de 5 de marzo de 1979 señala que «cuando la denuncia sobre los hechos sancionados es formulada por un Agente de la Autoridad, encargada del servicio, la presunción de veracidad y legalidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, y de sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin que ello quiera decir, en coordinación

con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por los Agentes se consideran intangibles, ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario o aún por la ausencia de toda prueba, según la naturaleza, circunstancias y cualidad de los hechos denunciados».

Al hilo de lo señalado en la LOPSC, el valor probatorio que la Ley confiere a estos documentos públicos de los agentes de la autoridad no es superior al de otras pruebas complementarias, sino que rige la regla de la libre valoración de la prueba, una apreciación conjunta de las pruebas practicadas por parte del órgano instructor. No obstante, existen excepciones a esta regla en la normativa sectorial, cuyo ejemplo lo encontramos en la propia LPACAP, en el artículo 77.4, «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien».

Autores como CANO CAMPOS (2011) minimizan la plenitud de ese valor probatorio con que cuentan estos documentos puesto que, en todo caso, el legislador lo que emplea es una norma de valoración de la prueba que no es una regla, sino un principio jurídico. Es decir, las denuncias y actas policiales «no hacen prueba plena, sino que presentan la peculiaridad de admitir, con total amplitud, prueba en contrario que desvirtúe la certeza de las afirmaciones sobre los hechos en ellas contenidos».

**b. El valor probatorio de las denuncias formuladas por agentes que no tienen condición de autoridad**

Tal y como hemos expuesto más arriba, generalmente, existen denuncias obligatorias y voluntarias según el sujeto encargado de su emisión. Pues bien, con respecto a estas últimas, destacan numerosos pronunciamientos jurisprudenciales cuyo epílogo tiende a coincidir: no hacen prueba de veracidad suficiente en tanto no hayan sido ratificadas por un agente de la autoridad.

Partiendo de esta premisa, el artículo 77.5 de la LPACAP, se refiere a «los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad», y en sentencias como la STS de 25 de febrero de 1998, el precepto se desarrolla al recoger esta fuerza probatoria de los actos es extendida a «funcionarios y agentes encargados del servicio de que se trate, y siempre que actúen en el ejercicio de una función pública inherente a su cargo que autorice la constatación directa de hechos infractores», por lo que se entiende aplicada al resto de funcionarios públicos y a otros agentes encargados de un servicio público, tales como inspectores urbanísticos, de transportes o de consumo.

Cuestión distinta y objeto de debate en numerosas sentencias es el valor probatorio de estos documentos cuando emanan de los controladores del estacionamiento vigilado de vehículos (ORA<sup>3</sup>), que son operarios de empresas privadas en la mayoría de ocasiones y no tienen la condición de auxiliar de policía. Este tipo de denuncias carecen por sí mismas de fuerza probatoria suficiente para iniciar un procedimiento sancionador basado únicamente en ellas, si bien, será un elemento probatorio a tener en cuenta por el instructor del procedimiento, al igual que las formuladas por ciudadanos con los requisitos establecidos en el artículo 7 del Reglamento del procedimiento sancionador de tráfico. Al respecto, la STS de 1 de octubre de 1991, falló que el «controlador del Estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y al no ser adverbada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; y por ello el acto de imposición de multa debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba y anulado». En similares términos, recuerda la STS de 20 de diciembre de 2002, contemplando el testimonio del controlador del tráfico como «un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también ha de ser racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios».

Y esa circunstancia concreta de carecer de la condición de agente de la autoridad ha provocado distintos pronunciamientos jurisprudenciales, cuya doctrina concluye, a modo de ejemplo en esta última sentencia mencionada de diciembre de 2002, que «los vigilantes de las zonas azules no ostentan la misma potestad auctoritas que sí ostentan los agentes de la autoridad, pero una vez ratificada su denuncia ante el funcionario agente de la policía local, la ratificación realizada debe ser elemento suficiente para que el Tribunal equipare la fuerza probatoria de esta denuncia a la realizada por un agente de la autoridad y, en consecuencia, ostente el valor probatorio que le otorga el artículo 76 de la Ley de Tráfico» (ahora artículo 88 de la Ley de Tráfico). Es por ello que la ratificación de la denuncia ante un policía es elemento imprescindible para lograr equiparar el valor probatorio de la denuncia que se otorga al de los agentes de la autoridad.

La Sentencia de 29 de marzo de 1996, del TSJ de Madrid, dispone que «la denuncia determina la incoación del procedimiento y a la vez es medio de prueba», sin embargo, aclara al efecto que no puede considerarse una prueba plena «a la sola declaración testifical o ratificación del denunciante-controlador, pues, tratándose de infracciones relativas a estacionamientos prohibidos, es posible la aportación de otras pruebas (como una fotografía). Pero no por ser la denuncia formulada por un controlador; de igual

---

<sup>3</sup> Ordenación de la Regulación del Aparcamiento.



manera se le negaría el carácter de prueba plena si hubiera formulado la denuncia un agente». De ello y de lo anterior, se desprende que la denuncia sí cuenta con eficacia probatoria, aun no siendo una prueba plena, pero puede ser tenida en cuenta como prueba testifical si ha ratificado expresamente su denuncia (ante el agente de policía) y hace constar su identificación. Prueba que formará parte del expediente y será valorada conjuntamente con las demás pruebas practicadas.

No obstante, es curiosa la situación; la denuncia consigue fuerza probatoria una vez que es ratificada por el agente de ORA ante un policía. Con lo cual, aun no habiendo apreciado el agente de la autoridad el hecho infractor, la denuncia adquiere veracidad por el simple hecho de ratificarla sin tener aquél la condición de agente de la autoridad. Es por ello que, coincidiendo con el criterio del Tribunal Supremo (STS de 4 de octubre de 1996), una cosa es la calificación como prueba de cargo de la ratificación realizada por el denunciante, y otra distinta es la valoración que pueda darse posteriormente a esa prueba. Bajo mi criterio, no puede tener el mismo valor probatorio que la denuncia de un agente de la autoridad puesto que éste no ha podido verificar los hechos contrastados en el boletín aun habiéndose ratificado ante el mismo.

Por todo lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones con respecto a este tipo de denuncias:

- a) Tienen consideración de denuncias voluntarias. Equivalen a las formuladas por un particular que detecta cualquier infracción en materia de tráfico.
- b) El controlador de estacionamiento vigilado no tiene condición de agente de la autoridad.
- c) Son un elemento probatorio que conforma el expediente sancionador.
- d) La presunción de certeza de los hechos consignados en la denuncia se aprecia relativamente cuando es ratificada ante un agente de la autoridad.

#### c. Forma y contenido de las denuncias y actas de inspección

Como se ha puesto en relieve, la denuncia y el acta de inspección son documentos públicos de agentes de la autoridad que tienen una doble vertiente: son la principal prueba de cargo con que la Administración cuenta en algunos procedimientos de carácter sancionador para destruir la presunción de inocencia del presunto autor de la infracción y en la que fundamentar la sanción posteriormente impuesta (IZQUIERDO CARRASCO, 2023).

En cuanto al contenido de esas actas y denuncias, es de vital importancia puesto que constituyen una garantía del administrado frente a éstas, y hacen posible su control

jurisdiccional (SSTS de 15 de marzo de 1988 y de 24 de mayo de 1990); si bien no existe una regulación unánime y de aplicación general en este sentido, por lo que debemos atender a las leyes de aplicación sobre procedimiento administrativo sancionador y a la normativa específica de cada ámbito.

Son escasas las previsiones normativas al respecto, de las cuales podemos resaltar aquéllas en materia de tráfico, cuyo contenido mínimo que ha de recoger el boletín de denuncia se inserta en el artículo 87.1 de la Ley de tráfico. Al margen de otros requisitos que se prevén para las denuncias notificadas en el acto (apartados 2 y siguientes) deberá contener:

- «a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.*
- b) La identidad del denunciado, si se conoce.*
- c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.*
- d) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad o un empleado que sin tener esa condición realiza tareas de control de zonas de estacionamiento regulado, su número de identificación profesional aportado por la administración competente».*

En el plano urbanístico, el Reglamento de Ordenación Urbanística de Andalucía, Decreto 60/2010, de 16 de marzo, siguiendo un criterio exhaustivo, concreta el siguiente contenido mínimo de las actas de inspección:

- a) Fecha, hora y lugar de la actuación, así como número de acta.*
- b) Identificación y firma del personal inspector actuante, del personal de apoyo, y de las personas ante las cuales se extiendan.*
- c) Identificación, en la medida de lo posible, del inmueble o uso objeto de la inspección, de su titular o titulares, así como la de aquellas personas directamente relacionadas con el objeto de la inspección.*
- d) Motivo de la inspección.*
- e) Hechos sucintamente expuestos y elementos esenciales de la actuación inspectora realizada.*
- f) Las manifestaciones o aclaraciones realizadas por las personas ante las que se entiendan las actuaciones, o por sus representantes.*
- g) La diligencia de notificación.*

En el caso de un acta de inspección de establecimiento público, el artículo 11.3 de la Ley de Espectáculos Públicos de Andalucía al respecto señala:

*«El resultado de la inspección deberá consignarse un acta, de la que se entregará copia al interesado. En ella, el interesado podrá hacer constar su disconformidad con los datos y circunstancias contenidas en la misma. Dicha acta se remitirá al órgano administrativo competente a los efectos que procedan».*

Teniendo en cuenta este vacío normativo, por analogía y atendiendo a los preceptos señalados sobre el ejercicio de tal inspección, el contenido mínimo será el siguiente:

- a) Lugar, fecha y hora.
- b) Identificación de agentes intervinientes.
- c) Datos identificativos del intervenido: nombre, apellidos, número de identificación fiscal, domicilio fiscal.
- d) Hechos, datos objetivos y demás circunstancias relevantes.
- e) Manifestaciones del inspeccionado.
- f) Expresión de la acción de entrega de copia al intervenido.
- g) Documentos adicionales, si los hubiera.

Si bien teniendo en cuenta lo regulado en la normativa específica, dado que el acta o la denuncia debe reflejar hechos comprobados directamente por el agente denunciante, es imprescindible que consigne todos los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción respecto a la conducta reprochada y a la culpabilidad. No alcanza opiniones jurídicas, apreciaciones o juicios de valor subjetivo. Tampoco, opiniones e información influenciada de terceros. Además, los agentes de la autoridad deberán acompañar las denuncias de todas las pruebas posibles sobre el hecho cometido, tal y como hemos señalado anteriormente.

En cuanto a la forma del contenido, lo recogido en las mismas debe reflejarse de modo claro, conciso, y contener los datos suficientes para trasladar de forma comprensible los hechos denunciados.

En este sentido, la reciente Sentencia 25/2023 de 9 de enero de 2023 (Rec. 248/2022) del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º 1 de Ceuta, en un litigio en el que se pone en cuestión si lo señalado en el boletín de denuncia como “estar realizando botellón” que encaja con la conducta sancionable de “consumo de alcohol en la vía pública” prevista en el Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta de fecha 14 de agosto de 2020, determina que «el acta de denuncia debe reunir unas condiciones mínimas para que pueda gozar de presunción de veracidad como son que en la misma se recoja de forma clara la relación de hechos apreciados por los agentes y se determinen las circunstancias del caso y los datos que hayan servido para su

elaboración». Ello en un supuesto en que el boletín de denuncia se limita a señalar que un vecino Ceuta estaba realizando "botellón" en la vía pública, sin referencia alguna a la ingesta de bebidas alcohólicas.

De otra parte, cabe hacer mención a las actas y diligencias elaboradas por los agentes como consecuencia de la adopción de medidas provisionales o cautelares a fin de asegurar un resultado futuro que pudiera producirse. Destacar, entre otros, el caso de actas de clausura o precinto (de establecimientos, de aparatos de música, de herramientas, de materiales...), de desprecinto, de inmovilización de vehículos y actas de decomiso de objetos o sustancias, cuyo contenido deberá estar relacionado con el objeto y fin de su levantamiento.

Finalmente, el defecto en el contenido o forma de la denuncia podrá dar lugar a una irregularidad en la misma que haga perder fuerza probatoria a la que se ha hecho referencia anteriormente. En todo caso, si prescinde del contenido mínimo a que se refiere el ámbito específico sancionador, será anulable conforme a la normativa administrativa en cuanto carezca de los requisitos formales indispensables para que alcance su fin o dé lugar a la indefensión del interesado (artículo 48.2 LPACAP). En esencia, si la denuncia carece de datos subsanables como son el domicilio del denunciado (imprescindible a efectos de notificaciones) o la identificación de la matrícula del vehículo y la marca y modelo, es un defecto que conlleva irregularidad en la denuncia, pero en todo caso reparable mediante informe o diligencia complementaria al efecto.

### **3. RATIFICACIÓN Y RECTIFICACIÓN DE LAS DENUNCIAS**

Tal y como señala la LPACAP, constituye un derecho del presunto responsable del procedimiento sancionador el de formular alegaciones, haciéndose eco del reformulado principio constitucional de audiencia mediante el cual «*nadie puede ser condenado sin ser oído*» (artículo 24 CE).

Una vez notificado el acto de iniciación del procedimiento, conforme dispone el artículo 64.2.f) de la LPACAP, se confiere un plazo al acusado para formular alegaciones, aportar pruebas y documentos que estime oportunos para hacer valer su derecho de presunción de inocencia, discutir las circunstancias fácticas del hecho susceptible de infracción y expresar contradicción. Así, cuando el denunciado niega los hechos y aporta prueba acreditativa de los alegados en su descargo, resulta preciso realizar una operación de valoración a los efectos de comprobar si la prueba obrante en el expediente es suficiente para tener por acreditados los hechos constitutivos de infracción (y por consiguiente desvirtuar la presunción de no existencia de responsabilidad), o si por el

contrario debe prevalecer esa presunción; momento del procedimiento en que vuelve a intervenir el agente autor de la denuncia o acta mediante la ratificación (o rectificación). Adicionalmente, cabe señalar que el agente podrá ratificar o rectificar su criterio en vía judicial, si bien, no es objeto de nuestro estudio.

En el ya mencionado artículo 54 de la LOPSC, al declarar el valor probatorio de las denuncias, se refiere explícitamente a la «previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados». La ratificación de la denuncia es de vital importancia en el proceso puesto que, a pesar de contar con el valor probatorio a que nos hemos referido, refuerza sus efectos frente a la oposición del presunto responsable del hecho infractor, formando parte del procedimiento como prueba. Así, según la STS de 31 de julio de 2000, Rec. 501/1995, la ratificación del agente tras la negación de los hechos por parte del denunciado convierte la denuncia en una «indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar la presunción de inocencia», sobre todo, en aquellos procedimientos que no hay más prueba que la denuncia del agente. Y en conexión con ello, entra en juego la importancia de otros documentos que complementan la denuncia, tales como la captación de imágenes o el informe resultante de una medición de ruidos, además de otros ejemplos mencionados anteriormente, siendo la ratificación del agente menos determinante; más aún si el denunciado no acredita razonable error en la tecnología. Al respecto, resulta interesante resaltar las palabras del ROCA ROCA (2003) citando lo expuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la Sentencia de 9 de diciembre de 1999: «este trámite en ocasiones poco puede aportar en cuanto a la agente que denuncia, pues normalmente no aporta nada en el supuesto de infracciones que se comprueban o constatan mediante la utilización de medios técnicos, y a los que se hará mención seguidamente, ya que la simple impugnación del recurrente sin acreditar un razonable error en la tecnología por sí sola no puede desvirtuar los hechos que han quedado plasmados en estas actuaciones técnicas, entre las cuales cabe destacar dos tipos de medios técnicos: en primer lugar, las técnicas fotográficas directas y la medición de la velocidad de los vehículos o bien la utilización de otras técnicas como es la de las grabaciones videográficas a partir de la aplicación a las infracciones de tráfico».

Merece destacar que la sola alegación en razonamientos jurídicos por parte del denunciado sin negar los hechos no merece ratificación por parte de los agentes. No obstante, como se ha señalado, en el supuesto de negación de los hechos, la ratificación del agente denunciante es de carácter obligatorio e incluso es «*base suficiente para adoptar la resolución que proceda*» (artículo 54 de la LOPSC), si bien, no excluye la práctica de otras pruebas por cualquier medio admitido en Derecho. En sentencias como la 196/2921, de 29 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 21 de Madrid, se aboga por completar la ratificación con la declaración de agentes testigos en presencia del instructor y del interesado como medio de prueba.

En caso contrario, en este trámite, también se puede producir el efecto contrario: la rectificación del agente que, tras las alegaciones y documentos de prueba aportados por el denunciado, se retracta de lo descrito en la misma. Como consecuencia, y teniendo en cuenta todas las actuaciones y documentos que conforman el expediente, el instructor podrá archivar el procedimiento.

No es baladí en este asunto la claridad y la concisión con que el agente ratifica o se retracta de lo expuesto en la denuncia, puesto que una manifestación dubitativa o no concluyente será insuficiente para desvirtuar la carga de la prueba y no bastará para reafirmar el valor probatorio de la denuncia. A tal efecto se pronuncia el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Vigo en la Sentencia 228/2017, de 20 de noviembre, en la que, aun no siendo suficiente la prueba aportada por el denunciado, el agente denunciante no es conciso en el contenido sustantivo del informe en que ratifica la denuncia y, además, en el apartado del modelo en que ha de señalar la “ratificación”, cubre el de “rectificación”, sin concretar cuáles son los hechos que rectifica y su justificación. En base a lo anterior, la Sala concluye que «la duda introducida por el propio agente denunciante y la falta de una respuesta convincente al segundo requerimiento de informe de la instructora determinan una insuficiencia de la base probatoria obrante en el expediente para sostener la imposición de la sanción, no porque se haya demostrado la inexactitud o falta de certeza de la denuncia inicial, sino porque la endeblez de los informes del agente y las condiciones de su falta de ratificación la privan, valorada en conjunción con el resto de pruebas aportadas por el actor, de la virtualidad de sostener por sí sola la acreditación del vehículo infractor, fecha y hora de la comisión de la conducción temeraria, que son precisamente los extremos negados por el denunciado. Por todo ello, debe anularse la resolución sancionadora dejándola sin efecto».

Y con respecto a la claridad con que ha de ratificarse el agente, el Defensor del Pueblo también ha recomendado «que cuando el instructor solicite de los agentes denunciantes una ratificación de la denuncia, se exija detalle o explicación concreta que desvirtúe las alegaciones que, en su caso, hayan formulado los interesados, para poder considerarla como refuerzo probatorio de la denuncia en virtud del derecho de presunción de inocencia en su faceta de distribución de la carga de la prueba»; por lo que no bastaría con ratificarse en la denuncia sin más justificación.

En otro supuesto, la resolución quedó anulada por no ser concreta la ratificación del agente, utilizando un modelo genérico y no aludiendo de forma precisa al boletín de denuncia que se ponía en cuestión, por lo que la Sala del Juzgado Contencioso-administrativo nº 1 de Mérida expuso que «esta ratificación no es válida a los efectos que nos ocupan, dado que la misma requiere, evidentemente, bien tener presente el boletín de

denuncia concreto, o bien recordar los hechos, circunstancias que no se dan en este caso a tenor de la declaración de dicho testigo, no siendo más que una ratificación genérica». Y en conexión con ello, cuanto más detallada y descriptiva sea la denuncia, más facilidad habrá para tomar un pronunciamiento *a posteriori* por parte de los agentes en la ratificación de la denuncia; sobre todo si tenemos en cuenta la dilación de los procedimientos sancionadores.

Finalmente, en este apartado, debemos reseñar la casuística que en materia de tráfico es aceptada: la renuncia a formular alegaciones por pronto pago. Al respecto, el artículo 94 de la LSV, establece que *«una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación»*, una de las consecuencias que tiene el procedimiento sancionador abreviado es *«la renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas»*.

#### 4. CONCLUSIONES

Como hemos expuesto a lo largo de este trabajo, la labor de los agentes de la autoridad es crucial en el procedimiento administrativo sancionador. En ocasiones, conforma el cuerpo o la base del mismo y es el punto de partida para iniciar un procedimiento.

Constituye la principal singularidad de esa labor el valor probatorio y la veracidad que se otorga a las actas y denuncias de los agentes de la autoridad en el procedimiento sancionador; garantía esencial para una administración eficaz y la principal prueba de cargo con que cuenta la Administración Pública en muchos casos para destruir la presunción de inocencia y fundamentar la imposición de una sanción.

A pesar de que dicha presunción de veracidad o de certeza se prevé en buena parte de leyes sectoriales tendiendo a coincidir entre ellas, carece de una regulación general en la normativa administrativa que dé respuesta a algunas de las cuestiones que en el presente se analizan y que la jurisprudencia se ha encargado de perfilar tras un amplio debate.

Por último, la evolución tecnológica y su introducción en la labor de la Administración es un factor que influye de manera directa en este ámbito. El uso de medios electrónicos es un recurso con que cuenta la policía en el ejercicio de sus funciones y que se ha de potenciar dado que refuerza los datos consignados en dichos documentos y se integra como parte fundamental en el procedimiento sancionador, constituyendo en buena parte de éste la herramienta para desvirtuar los hechos aportados y negados por los propios administrados.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ABAD DE LAS HERAS, A; “El régimen de la prueba en el procedimiento disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Nº 60, mayo 2022, Iustel.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L; IZQUIERDO CARRASCO, M.: Curso: *La potestad sancionadora local (IX edición)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Campus Virtual, 2023.

CANO CAMPOS, T.: *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, noviembre 2010.

GAMERO CASADO, E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.; MORA RUIZ. M.: *Derecho administrativo para estudios no jurídicos*, edición nº4, Editorial Tecnos, Madrid, 2016, pág. 237 y ss.

GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *El procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Tirant lo Blanch, 1994, pág. 313 y ss.

HERNANDEZ JIMENEZ, H.M.: “El procedimiento sancionador en la Ley 39/2015: aplicación práctica a las infracciones urbanísticas”, *Actualidad Administrativa*, Nº 5, Sección Urbanismo, mayo 2017, Wolters Kluwer.

MANTECA VALDELANDE, V.: *Procedimiento Administrativo Local*, edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, octubre 2010.

ROCA ROCA, E.: “El valor probatorio de las denuncias obligatorias”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Nº 57, Sección Doctrina, septiembre 2003, Ref. 2264, pág. 3, Editorial LA LEY.

TORRES LÓPEZ, M.A.: “Valor probatorio de las denuncias en el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de tráfico: Análisis jurisprudencial”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Nº 10, Sección Comentarios de jurisprudencia, octubre 1999, Ref. 369, pág. 75, Editorial LA LEY.