



FEDERACION GALEGA
DE AUTOMOBILISMO

E-Mail: fga@fga.es
http://www.fga.es
Tlfo: 988 272 841 - Fax: 988 271 461
Ctra. de Vigo, 43 Baixo - O Pino
32001 OURENSE



XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
Secretaría Xeral para o Deporte

COMUNICADO Nº 021/21
5 DE FEBREIRO DE 2021

□ O PRINCIPIO DE CULPABILIDADE EN MATERIA SANCIONADORA:

Cando falamos do chamado principio de culpabilidade en materia administrativa?

O principio de culpabilidade está previsto no artigo 28.1 do [Lei 40/2015](#), do 1 de outubro, do Réxime Xurídico do Sector Público (LRJSP), e establece que só as persoas físicas e xurídicas poden ser sancionadas por actos constitutivos de infracción administrativa, así como, cando unha lei recoñece a súa capacidade de obrar, os grupos de afectados, sindicatos e entidades sen personalidade xurídica e [patrimonios](#) independentes ou autónomos, que son responsables deles por fraude ou culpa.

Mergullándome na xurisprudencia, para blindar as razóns de defensa que me permitirían recorrer a resolución sancionadora notificada a un cliente, atopei unha Sentenza do Tribunal Superior, cando menos curiosa e digna de análise. Trátase da sala STS 3, do 23 de febreiro de 2011.

Despois de iluminarnos sobre o principio de culpa en materia sancionadora, chega a unha conclusión que me parece a menos rechamante e interesante, consistente en que cando a Administración sabe, acepta e tolera tacitamente unha situación concreta, sen despregar os seus poderes policiais durante moito tempo, faise inadmisíbel castigar tal conduta a posteriori, xa que falta o elemento subxectivo esencial nesta acción, que se impón pola necesaria concorrencia da culpa do infractor.

A continuación extraemos as liñas xerais de tal resolución xudicial:

"Entre moitos outros, na STS do 6 de xullo de 2010 EDJ 2010/153243 indicamos que" o xuízo persoal de condenabilidade dirixido ao autor (por acción ou omisión) dun acto típico e ilegal debe entenderse como culpable; Isto implica e require que o autor sexa a causa da acción ou omisión que supón a conduta ilícita -como autor, cómplice ou encubrimiento-; Que é imputable, sen a concorrencia de circunstancias que alteren a súa capacidade de obrar; e que é culpable, é dicir, que actuou con conciencia e voluntariedade intencionada ou culpable.

A LRJPA non contempla expresamente este requisito para a comisión de infraccións administrativas, aínda que en dous puntos específicos parece ter en conta os aspectos subxectivos da conduta realizada como constitutivos de infracción. Por unha banda, cando no artigo 130.1 "in fine" se refire ao feito de que os responsables das infraccións puideran selo "por mera falta de observancia", a posibilidade da inexistencia do requisito subxectivo de culpabilidade parece deducirse, ou o mesmo, a posibilidade de responsabilidade sen culpa. Por outra banda, no artigo 131.3.a), cando se trata dos criterios para a graduación das sancións, refírese, como unha delas, á "intencionalidade", ignorando, quizais, a culpabilidade como elemento determinante da pena. .

A súa esixencia, con todo, hoxe en día, non ofrece ningunha dúbida no campo do Dereito Penal Administrativo. É, polo tanto, un requisito esencial para a existencia dun delito administrativo, sendo así recoñecido por unha reiterada xurisprudencia tanto do Tribunal Supremo como do Tribunal Constitucional, que consolidou, sen discusión, a súa esixencia. En consecuencia, a valoración da culpa na conduta do suxeito infractor é un requisito que xorde directamente dos principios constitucionais de seguridade e legalidade xurídica respecto ao exercicio de poderes sancionadores de calquera natureza. O principio de culpabilidade constitúe un elemento básico á hora de clasificar a conduta dunha persoa como punible, é dicir, é un elemento esencial en calquera infracción administrativa e é un principio que opera non só cando se analiza a conduta determinante da infracción, senón tamén tamén as circunstancias agravantes.



FEDERACION GALEGA
DE AUTOMOBILISMO

E-Mail: fga@fga.es
http://www.fga.es
Tlfo: 988 272 841 - Fax: 988 271 461
Ctra. de Vigo, 43 Baio - O Pino
32001 OURENSE



XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
Secretaría Xeral para o Deporte

En concreto, no campo do dereito sancionador, fundamentalmente tributario, o Tribunal Supremo está a construír nos últimos anos unha sólida doutrina no sentido de vincular a culpa do infractor á circunstancia de que a súa conduta non está amparada por unha interpretación legal razoable”.

Pola súa banda, a Sala de Revisión Especial do Tribunal Supremo (do artigo 61 da Lei orgánica 6/1985 EDL 1985/8754, do 1 de xullo, do poder xudicial) na STS do 17 de outubro de 1989, unindo posturas contraditorias mantidas por a xurisprudencia do Tribunal Supremo, e logo de recordar a doutrina do Tribunal Constitucional emanada da súa STC 18/1981, do 8 de xuño de EDJ 1981/18, no sentido de que os principios inspiradores da orde penal son aplicables ao sancionador do Dereito Administrativo, sinalou que «un dos compoñentes principais da infracción administrativa é o elemento de culpabilidade xunto cos de tipicidade e ilegalidade, o que presupón que a acción ou omisión procesada debe ser en todo caso imputable ao seu autor, por fraude, imprudencia, negligencia ou ignorancia inescusable”. Posteriormente,

Especialmente paradigmático foi —na configuración de xurisprudencia deste requisito subxectivo— a STS do 9 de xaneiro de 1991, que tras partir da "negación de calquera diferenza ontolóxica entre sanción e pena" afirmou que "esta equiparación do poder sancionador da Administración e o "iuspuniendi" do Estado ten o seu antecedente inmediato, a súa orixe e certificado de nacemento na »doutrina xurídica« da antiga Sala Terceira do Tribunal Supremo cuxa O STS do 9 de xaneiro de 1972 comezou unha viaxe moi progresista e lucidamente anticipada cos materiais legislativos da época, enfoques e solucións agora consolidados. Na mesma resolución indícase que "de feito, nesta decisión histórica, como se describiu deste xeito, neste auténtico" caso principal "dicíase, con clara conciencia do seu alcance de que" as infraccións administrativas nunca poden ser aplicadas dun xeito mecánico, segundo a simple enunciación literal, xa que están integradas no supraconcepto de ilícito, cuxa unidade substancial é compatible coa existencia de diversas manifestacións fenomenais, entre as que se atopan tanto o ilícito administrativo como o criminal »... E o Tribunal Supremo engadiu, xa daquela: »ambos crimes requiren un comportamento humano, positivo ou negativo, ilegalidade, a culpa, o resultado potencial ou actualmente prexudicial e a relación causal entre ela e a acción”. No mesmo fallo afirmase que "esta progresiva vía xurisdiccional atopou eco noutras esferas supranacionais e, polo tanto, o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos do Consello de Europa, con sede en Estrasburgo, ditaminou no mesmo sentido catro anos despois", citando para ese propósito - hoxe clásicos- S TEDH do 8 de xuño de 1976 (Engel) EDJ 1976/3, 21 de febreiro de 1984 (Otzürk) EDJ 1984/6847, 2 de xuño de 1984 (Campbell e Fell) e 22 de maio de 1990 (Weber) EDJ 1990 / 12363.

Ben, no presente caso debemos revisar os seguintes datos para poder despois - se procede - deducir de todos eles a posible crenza por parte da recorrente Comunidade de Regantes de que a captación de auga que viña realizando do río Guadiana Contaba coa autorización - polo menos implícita - da Confederación Hidrográfica de Guadiana:

a) O 23 de setembro de 1991, e por resolución do presidente da Confederación Hidrográfica de Guadiana, declarouse validamente constituída a Comunidade de Regantes de DIRECCION000 " co uso de augas do río Guadiana desde a entrada R ata as cunetas RI e R- II cunha superficie aproximada de 1.068 Has. transformado en rega segundo o disposto na OM do 27-11-87 ", que declarara de interese nacional o rego da zona DIRECCION000 (tamén coñecido como sector R da canle de Montijo). Na súa segunda consideración afirmábase que "a Comunidade interesada terá para o seu uso o caudal asignado provisionalmente por esta Axencia, sempre que se conceda no seu momento a concesión pública de auga correspondente". Na mesma resolución aprobáronse as Ordenanzas e Regulamentos da Xunta de Goberno e do xurado de rega polo que se rexería a Comunidade, engadindo na citada resolución que »o art. O 6o das ordenanzas debe



FEDERACION GALEGA
DE AUTOMOBILISMO

E-Mail: fga@fga.es
http://www.fga.es
Tlfo: 988 272 841 - Fax: 988 271 461
Ctra. de Vigo, 43 Baixo - O Pino
32001 OURENSE



XUNTA DE GALICIA
PRESIDENCIA
Secretaría Xeral para o Deporte

entenderse provisionalmente redactado como resultado do expediente de concesión de augas que se tramita no seu momento ”.

b) Anteriormente —o 16 de maio de 1989— houbo unha reunión entre representantes dos usuarios do mencionado sector R da canle de Montijo co fin de substituír o sistema de rega empregado polo dunha estación de elevación do río Guadiana, desde a construción do a nova ponte sobre o río requiriu a eliminación de parte da canle de Montijo, que sería substituída pola nova planta de ascensores "que será financiada na súa totalidade pola comunidade autónoma e que deberá completarse para afrontar a campaña de rega de 1990". Na acta da reunión tamén se indica que para 1989 construíuse unha toma provisional e que para 1990 aprobouse unha nova proposta de taxas de auga que se captou coa nova planta elevadora.

c) Por outra banda, o 14 de xaneiro de 2005, o presidente da Confederación Hidrográfica informou á Comunidade de Regantes que o Ministerio de Medio Ambiente "deseñou un procedemento administrativo simplificado, para que as devanditas Comunidades poidan obter as concesións de auga que corresponden a o seu ámbito de actuación ", que se iniciaría mediante unha solicitude da Comunidade para legalizar a súa situación administrativa", que o recorrente enviou o 2 de setembro de 2005 "aos efectos da obtención das concesións de auga que responden ao seu ámbito de actuación ", sen que tivese unha resposta expresa.

Á vista do anterior, debemos sinalar que a acción da comunidade recorrente sitúase nun campo alleo ao da vontade infractora, xa que a súa acción fora coñecida e consentida pola propia Administración: esta declarara a zona de rega. como interese nacional, acordara cos usuarios do sector modificar o sistema de rega, construíra e pagara a planta de elevación de auga do río Guadiana, concertara para a Comunidade un uso provisional e establecera un sistema para legalizar o situación que, porén, iniciada pola Comunidade non recibira resposta expresa. E ademais, debido á captación de auga, entregouse ao recorrente a correspondente liquidación das taxas de auga (taxa reguladora), co resultado que veremos máis adiante.

En consecuencia, o uso, en tal situación de coñecemento, consentimento e autorización tácita, do poder sancionador faise inadmisibile debido á falta do elemento subxectivo esencial nesa acción, que se impón pola necesaria concorrencia da culpabilidade do infractor. Por iso hai que anular a sanción imposta ”.

<https://administrativando.es/principio-culpabilidad-administrativa/>