



## EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

**Denny Paola RAMÍREZ SAMANIEGO**  
adenisse19@hotmail.com

Recibido: 15 de junio del 2019

Enviado a evaluar: 18 de junio del 2019

Aceptado: 28 de noviembre del 2019

### RESUMEN

En el trabajo que se presenta, se ofrece un estudio del Derecho administrativo sancionador para la protección del medio ambiente en los ordenamientos jurídicos español. Aquí el estudio está motivado fundamentalmente por el interés de contribuir a la elaboración de una construcción bibliográfica y conjuntamente con una variada jurisprudencia en el ámbito ambiental para que nos explique el estado actual de la protección jurídica de los bienes que integran el medio ambiente en España y, a partir de ese estudio de la realidad, formular propuestas concretas para mejorar el sistema vigente de protección jurídica de los bienes ambientales del país.

**Keywords:** Medio Ambiente, Derecho, Principio de Culpabilidad.

## THE PRINCIPLE OF GUILT AND ITS RELATIONSHIP WITH THE ENVIRONMENT

### ABSTRACT

In the paper presented, a study of the administrative penalty law for the protection of the environment in Spanish legal systems is offered. Here the study is mainly motivated by the interest of contributing to the elaboration of a bibliographic construction and together with a varied jurisprudence in the environmental field so that we can explain the current state of the legal protection of the assets that integrate the environment in Spain and , from this study of reality, formulate concrete proposals to improve the current system of legal protection of the country's environmental goods.

**Palabras clave:** Environment, Law, Guilt Principle.

## LE PRINCIPE DE LA COUPABILITÉ ET SA RELATION AVEC L'ENVIRONNEMENT

### RÉSUMÉ

Dans le document présenté, une étude de la loi sur les sanctions administratives pour la protection de l'environnement dans les systèmes juridiques espagnols est proposée. Ici, l'étude est principalement motivée par l'intérêt de contribuer à l'élaboration d'une construction bibliographique et avec une jurisprudence variée dans le domaine de l'environnement afin que nous puissions expliquer l'état actuel de la protection juridique des actifs qui intègrent l'environnement en Espagne et , à partir de cette étude de la réalité, formuler des propositions concrètes pour améliorer le système actuel de protection juridique des biens environnementaux du pays.

**Mots-clés:** Environnement, droit, principe de culpabilité.

### 1. INTRODUCTION

En la actualidad no podemos obviar, que una de las mayores preocupaciones sociales de todo el mundo, y sobre toda consciencia de cada ser humano, es el medio ambiente en general, tanto en tierra, aire, mar, como con su biología, y en aspecto más novedosos como serían la contaminación por, la deforestación, contaminación por ruido o por luz y otras. Estos peligros que surgen se caracterizan por la falta de responsabilidad en ellos y que han afectado considerablemente todas las condiciones ambientales de nuestro planeta. En ese sentido cada vez más, los Políticos a nivel global, bien sea por la captación de votos o en su defecto, por la real preocupación del medio ambiente, toman medidas o intentos de llegar a acuerdos multilaterales para intervenir ante dicha problemática. En este sentido, se ha procedido por ello elaborar una serie de leyes para la protección del medio ambiente con el fin de prevenir cualquier daño al medio ambiente y si no se puede prevenir que se intente garantizar que el responsable o el infractor pueda repararlos o lo indemnice, acotando además la imposición de una sanción administrativa en aquellos casos en que los daños hayan sido producidos por la comisión de infracciones ambientales.

En estos últimos años son las administraciones quienes ejercitan su potestad sancionadora o ius puniendi y que conforme a lo que establezca su legislación, sancionan de manera administrativa o penalmente a la persona que ha cometido la infracción ante un hecho ambiental. Siendo de esta manera que se ha llegado a un punto en el que el Estado ha asumido el papel de garante de un funcionamiento social inocuo y de Derecho y siendo en particular el Administrativo sancionador es por ello que se ha convertido en un instrumento de prevención de riesgos ante delitos ambientales. Una sociedad de riesgo exige la presencia de un Estado gestor ante todo tipo de riesgo como en este caso ambiental y, eventualmente, de un Derecho reductor del mismo.

En esa línea antes mencionada, para hacer un uso efectivo del conjunto de normas que tienen como finalidad proteger nuestro medio ambiente, el Estado se protege o se auxilia de otro conjunto de normas ya sea procedimentales y sancionadoras y que, conforman la rama del Derecho administrativo denominada en este ámbito como el Derecho administrativo

sancionador siendo en especial importancia e hincapié en este estudio el principio de culpabilidad.

Esta reunión de normas sancionadoras y de procedimiento administrativo vienen a aplicar en la materia ambiental, una importante acción que es la protección de la protección de nuestro medio ambiente. Es por ello que en el sector del Derecho administrativo se da una serie de normas o disposiciones procesales que son aplicables a las infracciones y sanciones y que se encuentran reguladas en la legislación, siendo en este estudio las leyes del medio ambiente. De esta forma, en compañía de las normas generales que señalan el límite de la intervención del hombre en su interacción con el medio ambiente, también se articulan normas adicionales sancionadoras y de procedimiento que hacen efectivo el cumplimiento de las normas de protección ambiental.

A continuación, se puede observar en este estudio que el método de investigación utilizado en este trabajo está basado en un sistema inductivo y deductivo que consiste en estudiar el Derecho administrativo a las partes especiales relativas al Derecho administrativo sancionador (Potestad Sancionadora) y a la legislación en materia de medio ambiente, estudiando aquellas cuestiones que, en virtud de las características particulares de la materia han sido reguladas para el sector del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente siendo en este trabajo el principio de Culpabilidad. En este sentido, se intenta estudiar el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente en especial al principio de culpabilidad y que con su importante aportación, cuales son los fines y funciones que persigue la acción administrativa sancionadora en esta materia en concreto.

En el trabajo que se presenta, se ofrece un estudio del Derecho administrativo sancionador para la protección del medio ambiente en los ordenamientos jurídicos español. Aquí el estudio está motivado fundamentalmente por el interés de contribuir a la elaboración de una construcción bibliográfica y conjuntamente con una variada jurisprudencia en el ámbito ambiental para que nos explique el estado actual de la protección jurídica de los bienes que integran el medio ambiente en España y, a partir de ese estudio de la realidad, formular propuestas concretas para mejorar el sistema vigente de protección jurídica de los bienes ambientales del país.

El estudio tiene por objeto el estudio de diversas cuestiones; a saber: la primera relativa a la protección Constitucional Ambiental la cual parte del concepto del artículo 45 de la Constitución Española y su relación con el medio ambiente como objeto de protección jurídica, se explica cómo los derechos y las garantías que conforman en el bloque de la constitución española son aplicados al procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente.

Asimismo, se habla de cómo la actividad sancionadora es un instrumento de protección y como se distribuye su competencia normativa, acotando además como la sanción administrativa como parte del sector del Derecho protege al medio ambiente, delimitando además que las sanciones administrativas delimita la obligación de reparar el daño causado, se agrega además que respecto a los principios del Derecho administrativo sancionador se analiza cuál es el alcance concreto de su flexibilización en materia de medio ambiente. En ese sentido se menciona como parte de este capítulo al principio de Inocencia el cual se vulnera cuando se impone una sanción sin acreditar la existencia de un mínimo de culpabilidad y que

no se puede sancionar por el mero resultado. De otro lado vemos que también se inserta el medio probatorio que recae sobre la Administración, y que conduce al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción. Asimismo, se aborda sobre si el procedimiento administrativo sancionador en el área de medio ambiente cumple con el principio al debido proceso que se encuentra en la Constitución y la legislación regulan como principio rector de la potestad sancionadora de la Administración y también, entre otras cuestiones. Como parte del segundo capítulo tenemos que hace hincapié que se estudiará uno de los principios que rige la potestad sancionadora de la administración, y que concretamente tiene relación con aquella que ejerce contra los particulares infractores de la legislación que protege a nuestro medio ambiente, en la cual se analizara a detalle y de manera que se cumplan las matizaciones a las que ha hecho la actividad sancionadora de la administración.

La segunda parte está marcada para entender como qué es y cómo opera el principio de culpabilidad y responsabilidad, conocer la cadena lógica previa que se da necesariamente hasta llegar al elemento de culpabilidad y principios en los cuales dicho principio se basa, se menciona además que la culpabilidad valora la subjetividad por su acto, dejando de lado lo objetivo.

Asimismo, como parte del tercer capítulo se ve causas de la inadmisibilidad de la responsabilidad y por último en este capítulo sobre la proporcionalidad en el cual la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

Por último, dentro del capítulo cuarto está marcada por los actos de Inspección, que tienen como fin actuaciones que serán realizadas por los órganos con el fin de investigación, averiguación e inspección en la materia ambiental y que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento, además se agrega que es el órgano competente quien podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

En definitiva, finalmente de modo de conclusión el objetivo de este trabajo consiste en ofrecer una construcción basada en conceptos y jurisprudencia con respecto al Derecho administrativo sancionador en especial importancia con el principio de culpabilidad en materia de medio ambiente en España, que sirva tanto para sentar y clarificar los fundamentos del mismo, así como para hacer una revisión crítica de su aplicación en el área.

Por ello en este trabajo se puntualiza además fundamentalmente en el estudio de las garantías constitucionales en el ejercicio del ius puniendi del Estado y las exigencias que derivan de las mismas, que se plasman tanto en los principios (siendo en este caso el principio de responsabilidad) que rigen el ejercicio de las competencias normativas y ejecutivas sancionadoras del Gobierno y de las Administraciones públicas en materia de medio ambiente, como en los derechos subjetivos y garantías procedimentales que corresponden a los particulares infractores.

## **2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS**

### **2.1. OBJETIVOS GENERALES**

1. Conocer la potestad sancionadora de la Administración Pública para poderla aplicar en todos los sectores ambientales.
2. Diferenciar sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública y la imposición de las penas por aquellos delitos ambientales que son dados por los Jueces y Tribunales de la Jurisdicción
3. Conocer al medio probatorio como fuente de valoración forma libre, conjunta y conforme a sana crítica, ya que la prueba será el elemento material justificativo para que se sustente la Resolución administrativa, dando lugar, a la generación de la culpabilidad del responsable.
4. Adquirir conocimiento respecto al principio de culpabilidad para ver su aspecto práctico y determinar su relación con el medio ambiente.
5. La culpabilidad como una acción producida cuando hay dolo o imprudencia, acreditando además que el sujeto es imputable.
6. Reconocer dentro de los principios sancionadores al principio de culpabilidad como una garantía esencial para el ciudadano.
7. Se analiza como la administración solo puede sancionar a los responsables de la infracción administrativa, lo que lleva a vincular al principio de Culpabilidad.
8. Adquirir nociones básicas sobre los derechos que pueden asistirle al ciudadano antes las administraciones y cuales serian las vías a través de las cuales puedan hacerse valer estos derechos ante una sanción administrativa.
9. El objetivo de este estudio es proponer una metodología, mediante el análisis de normativas vigentes para poder obtener como resultado un estudio comparativo del sistema estatal o autonómico en el cual podamos sintetizar los posibles inconvenientes de nuestro ordenamiento actual en relación al planeamiento de protección ambiental en el ámbito administrativo sancionador siendo en este caso de estudio el principio de culpabilidad y su relación con el Medio Ambiente.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Llevar a cabo una aproximación y básica al sentido y a su fin de la utilización de los principios sancionadores, prestando especial importancia al principio de Culpabilidad.
2. Estudiar las competencias autonómicas referidas a esta área.
3. Análisis de normas y competencia normativa de regulación de infracciones y sanciones.
4. Proteger el medio ambiente frente a cualquier agresión correspondiendo el deber de vigilar y denunciar cualquier acto.
5. Análisis de las sentencias que tienes un pronunciamiento respecto al principio de la culpabilidad.

### **3. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AMBIENTAL**

#### **3.1. ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

En la constitución española de 1978 el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado se encuentra reconocido en el artículo 45, dentro del capítulo tercero del título primero, sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas teniendo como principios rectores de la política económica y social,

En ese sentido, el artículo 45.1 no solo hace referencia a aquellos elementos naturales del medio ambiente, sino que también adiciona otros elementos importantes que son aquellos que sean necesarios para el desarrollo de la persona y que como se ve actualmente la persona se desarrolla en un ambiente artificial y social que no debe ser apartado al hacerse referencia a los elementos que son importantes para el desarrollo.

#### **3.2. LA ACTIVIDAD SANCIONADORA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE**

La actividad sancionadora establecida por el estado español contra los particulares se establece en el artículo 25.1 de la constitución.

Asimismo, la actividad sancionadora se puede precisar que para los casos de infracciones ambientales en específico se encuentra en el artículo 45.3 de la constitución<sup>1</sup>, es por ello que la potestad sancionadora en el caso del medio ambiente se encuentra establecida por una norma general aplicada al ius puniendi del estado y en aquellas actividades de casos concretos de infracciones ambientales, son reguladas por una norma específica.

Ahora bien, el procedimiento sancionador, dentro de la regulación legal se encuentra dividida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas (en adelante LPACAP), donde se integran las normas del procedimiento sancionador como especialidades del procedimiento administrativo común en el título IV y por otro lado la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en la cual se encuentran los principios de la potestad sancionadora en el capítulo III, Artículo 25 a 31.

#### **3.3. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

Dentro de los principios rectores de los procedimientos sancionadores en materia del medio ambiente y procedimientos sancionador común se encuentra el principio de presunción de inocencia y que se encuentra reconocido por el artículo 24.2 de la CE en la que señala: *“todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”*.

---

<sup>1</sup> Artículo 45 de la CE.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales, o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Se debe también tomar en cuenta que existe la regla de *in dubio pro reo* que se aplica a la valoración de la prueba, en ese sentido se debe decir que se interpreta que si existen dudas debe ser favorable para el inculpado, ya que **la presunción de inocencia es la que prohíbe que se imponga una sanción sin que haya pruebas que la incriminen o sancionen.**

Asimismo, también debemos tomar en cuenta que la culpabilidad podrá acreditarse a través de la prueba indiciaria, siendo necesario que la resolución sancionadora explique cuál ha sido el proceso lógico y mental que lo ha llevado para considerar que la conducta es atribuible al autor a título de dolo o culpa.

### 3.4. PRUEBA Y EL VALOR PROBATORIO

La prueba es aquella actividad que tiene por objeto demostrar en si la exactitud de los hechos dados o aportados y que sirven de fundamento a la resolución dictada en el procedimiento.

Los medios de prueba y su regulación se encuentran en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, concretamente en el artículo 77:

#### **Artículo 77. Medios y período de prueba.**

1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento **podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho**, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

2. **Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.** Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

3. El instructor del procedimiento sólo podrá **rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias**, mediante resolución motivada.

4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

5. 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.

6. Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

7. Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por

*ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.*

Respecto a la carga de la prueba en el procedimiento sancionador, se debe mencionar que en cualquier actuación punitiva es el órgano sancionador a quien le corresponde probar aquellos hechos que le sirven de soporte a una posible infracción administrativa, mientras que en el otro lado en el caso del imputado solo únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de una responsabilidad.

Por otro lado, la materialización de la prueba, como ya se ha dicho en párrafos anteriores, viene expresamente contemplada en el art. 77 de la Ley 39/2015 siendo entre ellas las siguientes:

### **La prueba documental**

En el apartado 5 del artículo 77 nos menciona 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. De entre otras, Actas de infracción.

### **Dictamen pericial**

Cuando se trata de obtener la declaración de nulidad de una disposición o un acto administrativo, lo cual se valorará con conocimientos técnicos, artísticos o científicos, podemos ver como ejemplo los valores tóxicos de las emisiones de incendio en un vertedero ilegal y nivel de afección a la población, siendo para ello necesario tener un informe de una persona especializada en la materia para que informe al juez sobre los puntos litigiosos. Se puede obtener estos informes mediante peritos quienes reúnen las condiciones de titulación oficial que corresponden a la disciplina objeto de la materia.

### **Prueba de informes**

Nos señala el artículo 77. Apartado 6 de la LPACAP que "cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que este tiene carácter preceptivo.

### **Prueba por medios técnicos**

Este tipo de pruebas tiene que ser aportado con las debidas garantías, para que pueda destruir una presunción de inocencia. Para la validez de pruebas por ejemplo obtenidas por medios fotográficos o de medición se debe tomar en cuenta los datos como hecho, circunstancia, fecha, hora, etc.

### **Prueba indiciaria**

La prueba indiciaria será aquella que se obtiene por la relación de elementos con los hechos básicos plenamente probados. Se podría entender como circunstancias que rodean a la infracción o un hecho principal, que por su relación dan a entender que algo solamente puede ser así o haber ocurrido de una única forma.

### **Prueba testifical**

Se puede mencionar que testigo son las terceras personas que no son parte del procedimiento. Según el diccionario de la Real Academia Española, testigo significa que es la persona que presencia y adquiere directo y verdadero conocimiento de algo, también debe cumplir con la imparcialidad



para decir que es un medio de prueba válido para acreditar la comisión de una infracción.

## 4. CONCEPTO DE CULPABILIDAD

### 4.1. CONCEPTO

La culpabilidad se refiere a la conducta que ha de poder ser reprochada o calificada de culpable, la culpabilidad sería el reproche que hace al autor ya sea por su acto (acción o omisión) de un hecho típico y antijurídico. La culpabilidad hace que se tome valor a la condición subjetiva de parte del autor del acto no lícito, por lo cual se deja de lado la responsabilidad objetiva mediante el Derecho administrativo sancionador.

### 4.2. EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD Y RESPONSABILIDAD

La LRJSP indica en el artículo 28 sobre el principio de responsabilidad lo siguiente:

*"1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.*

*2. Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*3. Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.*

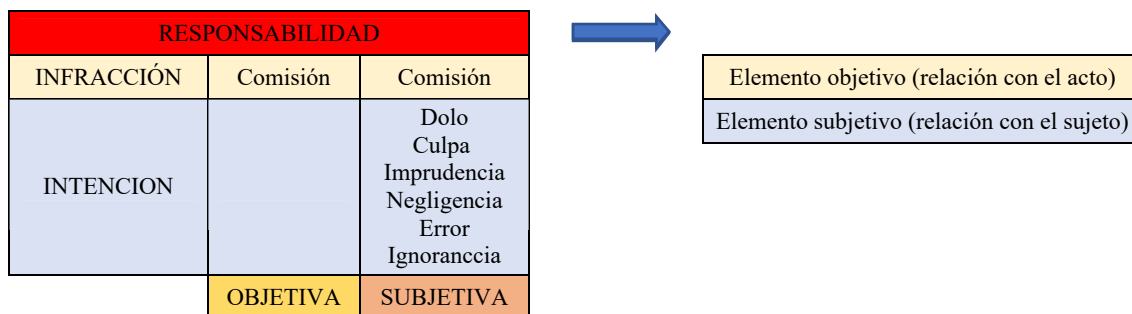
*4. Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependen o estén vinculadas".*

El principio de culpabilidad refiere que solo puede sancionar a los responsables de la infracción administrativa, lo que se vincula con ello a la culpabilidad, este principio de culpa supone que se imputa aquel que haya accionado con dolo o culpa en la acción o conducta sancionable, es por ello que se puede mencionar al artículo 28.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en la cual nos menciona que:

«Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa»

El principio de culpabilidad en el ámbito penal no es aplicable como tal en el ámbito administrativo sancionador. La aplicación de la regla del Derecho penal que exige que haya dolo o imprudencia para que pueda imponerse una pena –art. 5 del Código Penal– en el Derecho Administrativo sancionador no se ha aceptado nunca, ya que, si atendemos a la naturaleza de las conductas constitutivas de muchas infracciones y también por la dificultad práctica de probar la culpabilidad en las infracciones en masa – como las infracciones tributarias– muchas de las infracciones cometidas carecerían de sanción, por este motivo el legislador ha sido cauteloso al aplicarlo.

De esta forma, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional –STC 76/1990– declaran que el principio de culpabilidad debe regir también en el ámbito administrativo, pues la sanción de la infracción administrativa es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado. Asimismo, resulta inadmisibles un régimen de responsabilidad objetiva, es decir, un principio de imputación únicamente objetivo del hecho a una persona sin que intervenga ningún elemento subjetivo. En este sentido, para que exista responsabilidad administrativa debe concurrir que la infracción se haya cometido con dolo, o al menos, con culpa o imprudencia.



El reproche culpabilístico a título de dolo o culpa supone la erradicación de cualquier atisbo de responsabilidad objetiva en la imposición de sanciones administrativas, si bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones está ausente la intencionalidad, ubicándonos en el ámbito de la culpa como negligencia en la acción u omisión típica y antijurídica.

Para entender como qué es y cómo opera el principio de culpabilidad, debemos conocer la cadena lógica previa que se da necesariamente hasta llegar al elemento de culpabilidad y los principios en los cuales dicha cadena se basa.

**-Respecto del principio de responsabilidad**, también llamado como responsabilidad personal por hechos propios: toda responsabilidad derivada de **la comisión de un ilícito ha de ser imputable a su autor**, es decir, la pena o sanción no se trasmite. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 28 contempla expresamente la responsabilidad.

**-Respecto de la tipicidad:** conductas que pueden sancionarse, expresamente recogidas en la ley.

**-Respecto de la antijuridicidad:** implica la excusa y/o justificación de la realización de una actuación contraria a la norma.

**-Respecto del principio de culpabilidad:** La conducta a de poder ser calificada como reprochable al comitente. En palabras llanas, el administrado pudo haber actuado de una forma distinta a como lo hizo, llevando a cabo una actuación no permitida por la ley. Por lo que la culpa, se entenderá producida cuando haya dolo o imprudencia.

Aclarar que el concepto de dolo conlleva la voluntad dirigida a llevar a cabo una infracción, pero la culpa o imprudencia, no hay una intención de incumplir, sino que estamos ante una falta del deber de diligencia o de cuidado para evitar que se produzca un determinado daño.

### 4.3. INADMISIBILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

El artículo 28 de la Ley 39/2015, exige expresamente como elemento necesario la concurrencia de "dolo" o "culpa". Por lo que en el derecho administrativo sancionador no resulta admisible la responsabilidad objetiva o sin culpa, es decir, que la actuación que se realiza llevando a cabo una actuación recogida como no permitida tiene que ser llevada a cabo con conocimiento del autor de la acción llevada a cabo o todo lo contrario, llevada a cabo con el desconocimiento absoluto de las consecuencias que de dicha omisión. El acto u omisión debió de realizarse con malicia, imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Como conclusión, no se puede sancionar meramente por el resultado, sin motivar específicamente de dónde se colige la existencia de la culpabilidad. Como se anticipó, el dolo es voluntad; la culpa, es el incumplimiento del deber de diligencia.

En el caso de la simple inobservancia, el Tribunal constitucional ha señalado que se vulnera el derecho a la presunción de inocencia cuando se impone una sanción sin acreditar la existencia de un mínimo de culpabilidad y que no se puede sancionar por el mero resultado.<sup>2</sup>

Destacar aquí el supuesto concreto, de la responsabilidad de supuestos titulares de una licencia de explotación de una actividad, ya que esta inobservancia podrá incluirse en un supuesto de culpa "in vigilando" o "in eligendo". Esta culpa está basada en que el titular de la concesión o licencia es el garante del cumplimiento de la normativa administrativa, lo que obliga a éste el deber de prevenir que la persona dependiente realice determinadas actuaciones

Respecto de la aplicación del principio de culpabilidad ante los grupos, uniones o entidades sin personalidad jurídica, patrimonios independientes o autónomos, cuando una ley les reconozca capacidad de obra.

Por lo pronto, la responsabilidad se puede extinguir, una vez consumada la infracción, cuando concurre alguna circunstancia sobrevenida: muerte del presunto autor, despenalización, prescripción de la infracción, etc, o una causa de exclusión.

---

<sup>2</sup> García Ureta. Agustín. *Temas de Derechos Administrativo, Tomo II*, Ed. Gomylex, Tercera Edición, Bilbao, 2017, p.47.

## 5. CAUSA DE EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

### 5.1. CAUSAS DE EXCLUSIÓN

Las causas de exclusión de la responsabilidad pueden a su vez subdividirse en varios supuestos:

a) Las causas de justificación por exclusión de la antijuridicidad como acontece con el estado de necesidad o la legítima defensa que suponen una ausencia del ilícito por concurrencia de un bien jurídico de carácter superior que es necesario preservar. En el urbanismo no es fácil que se den, toda vez que partimos de la premisa de que se vulnera un mandato legal que tutela intereses generales y no los intereses legítimos de particulares, aunque podríamos situarnos en un conflicto entre intereses públicos, tal como acontecería con la construcción ilegal de un muro o defensa en caso de una inundación.

Respecto de las causas de inimputabilidad, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no contempla de forma general una causa de exención de la responsabilidad Administrativa, por lo que al igual que en el Procedimiento Administrativo Común en cuanto a sus principios, siempre se inspira en el Proceso Penal, por lo que, a falta de una norma administrativa específica, deberíamos regirnos a la exención de la responsabilidad al orden penal.

Nota: las causas de exención de la responsabilidad está en el art. 20 del Código Penal.

*“Están exentos de responsabilidad criminal:*

*1.º El que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.*

*El trastorno mental transitorio no eximirá de pena cuando hubiese sido provocado por el sujeto con el propósito de cometer el delito o hubiera previsto o debido prever su comisión.*

*2.º El que al tiempo de cometer la infracción penal se halle en estado de intoxicación plena por el consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos análogos, siempre que no haya sido buscado con el propósito de cometerla o no se hubiese previsto o debido prever su comisión, o se halle bajo la influencia de un síndrome de abstinencia, a causa de su dependencia de tales sustancias, que le impida comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.*

*3.º El que, por sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad.*

*4.º El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurren los requisitos siguientes:*

*Primero. Agresión ilegítima. En caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes. En caso de defensa de la morada o sus dependencias, se reputará agresión ilegítima la entrada indebida en aquélla o éstas.*

*Segundo. Necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla.*

*Tercero. Falta de provocación suficiente por parte del defensor.*

*5.º El que, en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra persona o infrinja un deber, siempre que concurren los siguientes requisitos:*

*Primero. Que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar.*

*Segundo. Que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto.*

*Tercero. Que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse.*

*6.º El que obre impulsado por miedo insuperable.*

*7.º El que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.”*

Fuente: Código penal.

b) La inimputabilidad por ausencia de la capacidad. La imputabilidad es el juicio de valor que pondera un conjunto de elementos de carácter psicológico en un individuo y que dan como resultado que el responsable de una infracción no comprendió la ilicitud del hecho. De entre otras presentes, tendríamos que no son responsables los menores de 14 años.

c) Ruptura del nexo causal entre el sujeto y la acción por caso fortuito o fuerza mayor. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos (Sala Contencioso Administrativa, Sección 1ª), núm. 53/2000 de 1 de diciembre, define que el caso fortuito y fuerza mayor en los supuestos de hechos de unos residuos biológicos contaminados mal almacenados a consecuencia de la avería de un camión en el proceso de su transporte:

*“No puede alegarse la existencia de fuerza mayor o caso fortuito excluyente de la responsabilidad sancionatoria, puesto que el **caso fortuito supone la producción de un resultado que no pudo preverse, y que previsto, no hubiese podido ser evitado.***

*Y es claro que en una empresa que se dedica al transporte de este tipo de residuos tiene que tener prevista la posible avería del camión dedicado al transporte de los mismos. O tener la posibilidad de sustituir al camión averiado por otro de iguales características.*

*No hay tampoco **fuerza mayor**, puesto que la producción del resultado, no se debe a circunstancias extrañas a la esfera de la empresa, puesto que constituye su actividad normal el uso del camión y las averías de los vehículos de motor son supuestos normales en su uso.”*

d) Las que excluyen la culpabilidad por ruptura del nexo psicológico entre el sujeto y la acción, fundamentalmente el error de tipo o de prohibición.

**Error de hecho:** El Tribunal Supremo (Sala Contencioso Administrativa), Sección 5ª, de 12 de julio de 2012, explica como opera la concurrencia de un error de hecho como eximente de la responsabilidad: *“Por ello, la culpabilidad debe ser apreciada, en principio, en las infracciones administrativas de la voluntariedad del sujeto infractor en la acción u omisión antijurídica. Y en tal sentido, el Tribunal Supremo ha establecido el criterio (SSTS, entre otras, de 28 de febrero de 1996 y 6 de julio de 1995 (RJ 1995, 5796) de estimar que “la voluntariedad de la infracción concurre cuando el contribuyente conoce la existencia del hecho imponible y lo oculta a la Administración tributaria, a diferencia de los supuestos en que lo declara, aunque sea incorrectamente, en razón a algunas deficiencias u obscuridades de la norma tributaria que justifican una divergencia de criterio jurídico razonable y razonada, en cuyo caso nos encontramos ante el mero error, que no puede ser sancionable”.*

**Error sobre la antijuridicidad,** también conocido como error de derecho: La **Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo nº 31 de Madrid, núm. 54/2015, de 2 de marzo,** realza que para que, “el

*error de prohibición excluya o disminuya la responsabilidad no es suficiente con su mera alegación sino que ha de ser probado por quien lo invoca, por lo que para valorar la existencia de error en un caso concreto, es preciso tener en cuenta las circunstancias concurrentes en quien afirma haber obrado bajo un error de derecho, y también las posibilidades que pudo tener de recibir asesoramiento para conocer la trascendencia antijurídica de su conducta, debiendo repararse en el presente caso en el carácter de empresario de la recurrente".*

## **5.2. PROPORCIONALIDAD**

En el párrafo tercero, del punto II del Preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, contempla la proporcionalidad como un principio fundamental en la actuación de la Administración Pública. La proporcionalidad se contempla de forma expresa en el art. 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre:

### ***"Artículo 29. Principio de proporcionalidad.***

*1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.*

*2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.*

*3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:*

*a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*

*b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*

*c) La naturaleza de los perjuicios causados.*

*d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.*

*4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.*

*5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.*

*6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión."*

## **6. PRUEBA DE LA CULPABILIDAD**

### **6.1. ACTOS DE INSPECCIÓN**

Las facultades de inspección se encuentran recogidas en el art. 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: *"1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.*

2. En el caso de **procedimientos de naturaleza sancionadora** las actuaciones previas se orientarán a 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.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento."

Respecto de la aportación de la documentación, art. 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento."

El límite a la puesta en conocimiento de la información al requerimiento por parte de la Administración, de entre otras, la encontraríamos en que la Administración Pública ya posea o pueda poseer dicha información, la no autoinculpación, el secreto profesional, la finalidad de la información y la obligación a través de otras Administraciones Públicas.

En materia medioambiental, debemos estar al art. 44 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados. **Artículo 44. Inspección.** 1. Las entidades y empresas que lleven a cabo operaciones de tratamiento de residuos, las que recojan o transporten residuos con carácter profesional, los agentes y negociantes y los establecimientos y empresas que produzcan residuos, estarán sujetos a las inspecciones periódicas que las autoridades competentes estimen adecuadas.

Así mismo, los sistemas de aplicación de la responsabilidad ampliada del productor del producto estarán sujetos a las inspecciones periódicas adecuadas efectuadas por las autoridades competentes en el territorio en el que hayan desarrollado su actividad.

El órgano competente podrá comprobar en cualquier momento que se cumplen los requisitos para el mantenimiento de las autorizaciones otorgadas y para continuar la actividad prevista en las comunicaciones según lo previsto en esta Ley; en caso de que no fuera así se podrá suspender la autorización o paralizar provisionalmente la actividad prevista en la comunicación y se propondrán las medidas a adoptar o, en su caso, se podrá revocar la autorización o paralizar definitivamente la actividad.

El coste de las inspecciones previas a la concesión de autorizaciones podrá ser imputado a los solicitantes de éstas, con arreglo a la correspondiente tasa.

2. Los titulares de las entidades y empresas mencionadas en el apartado 1 estarán obligados a prestar toda la colaboración a las autoridades competentes, incluida la puesta a disposición del Archivo cronológico al que se refiere el artículo 40, debidamente actualizado, a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras, recogida de información, comprobación de la documentación y cualquier otra operación para el cumplimiento de su misión.

*3. Las inspecciones de las operaciones de recogida y transporte cubrirán el origen, la naturaleza, la cantidad y el destino de los residuos recogidos y transportados.*

*4. Las autoridades competentes podrán tomar en consideración los registros efectuados con arreglo al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), u otros equivalentes, especialmente en lo que se refiere a la frecuencia e intensidad de las inspecciones.*

## **7. CONCLUSIONES**

El análisis realizado en el presente estudio da una visión general y global, de la relación entre la normativa administrativa general, en materia de prueba y específica administrativa sancionatoria en relación con las infracciones cometidas en el medioambiente. Dando pues, la posibilidad de entender como interactúa la normativa estatal en relación con el medioambiente.

El Estado como titular del ius puniendi otorga un poder tanto sistema del Derecho penal como al Derecho administrativo sancionador, no obstante, este poder no se encuentra ilimitado por ello debe regirse por una serie de principios. En ese sentido, por lo tanto, si bien se menciona que el Derecho administrativo sancionador ha recurrido a los principios del Derecho penal para poder desarrollarse, esto no quiere decir que estos principios se hayan trasladado, ya que ambos sectores del derecho no funcionan igual, es así que el Derecho administrativo sancionador debe contar con principios que a su vez se adecúen a sus fines perseguidos.

Dentro de la finalidad del Derecho administrativo sancionador es mantener el funcionamiento de la parte social administrativamente regulada, asimismo lo que busca es establecer las garantías para poder ejercer el orden y la seguridad que es necesaria para el mantenimiento del interés público.

A través del análisis de Sentencias, hemos observado como operan los sistemas de control por parte de las Administraciones Públicas españolas, viendo que sí hay actividad inspectora y sancionadora por parte de dichos organismos. De la misma forma, hemos encontrado sentencias que dan validez al principio de inocencia o aplican que a través de la falta de prueba no era de aplicación la reprochabilidad al supuesto infractor, por lo que también afirmamos que los sistemas judiciales funcionan.

En el derecho administrativo sancionador se aplica la presunción de inocencia por su contenido esencial de la carga de la prueba del hecho y de la participación que existe en el imputado. En definitiva, corresponde al administrado demostrar su inocencia frente a lo afirmado por la administración.

Corresponde al legislador configurar una normativa que decida una técnica más adecuada para la protección del medio ambiente, siendo en este caso el procedimiento administrativo sancionador.

No se aplica sanción por responsabilidad objetiva, pues el derecho administrativo el elemento imperante será el dolo o la culpa, imponiéndose el segundo al primero.



La culpabilidad como elemento de conciencia de realizar un acto y la reprochabilidad, es un elemento esencial sin el cual, no puede haber sanción, pero pueden darse una serie de causas concretas, aunque no bien definidas en la normativa, para que se excluya la responsabilidad, como sería la minoría de la edad.

En la práctica, será la prueba el elemento fáctico y elemental que determinará sobre la responsabilidad de la infracción cometida contra el medioambiente, los agentes medioambientales u otros organismos de control son los encargados de la custodia de la prueba, debiendo actuar siempre bajo el principio de legalidad, pero sin duda, el que tendrá que probar su inocencia o su grado de responsabilidad será el supuesto responsable, quien en definitiva tendrá la carga de probar siempre.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- La prueba en el Procedimiento administrativo, Disponible en: <https://www.iberley.es/temas/prueba-procedimiento-administrativo-61801>
- Ochoa Monzó, Josep, Notas sobre la prueba en el procedimiento Administrativo Español y su reflejo en el Derecho Peruano. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/viewFile/16351/16757>
- Betancor Rodríguez, Andrés, *DERECHO AMBIENTAL*, Ed. La Ley 2014, 1ª.ed., Madrid, 2014, P. 1860.
- Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XII , Ed. BOE, 2ª.ed., Madrid, 2017, p. 416.
- Fernández Farreres German, *Sistema de derecho administrativo II*, 2 Vol., Ed. Aranzadi SAU, 4ta edición, España, 2018, pág. 761
- De Palma del Teso, Ángeles, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Ed. Tecnos, 1996, p.225
- Torres López, María Asunción, Arana García, Estanislao, *Derecho Ambiental*, Ed TECNOS (GRUPO ANAYA, S.A.), 2da edición, Madrid, 2015, p.363.
- García Ureta, Agustín, *Temas de Derechos Administrativo, Tomo II*, Ed. Gomylex, Tercera Edición, Bilbao, 2014, p. 329.
- Parada Vázquez, Ramon, *Manual de Derecho Administrativo II*, Ed. Ediciones Académicas, 24ª Edición., Madrid, 2018, p. 619.
- Rodríguez, Susana, *Manual sobre Disciplina Ambiental*, Ed. Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid, 2018, p. 288
- Lozano Cutanda, Blanca, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones CEF., Madrid, 2014, p. 791.
- Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, Ed. La Ley, 11 edición de la obra – 1ª edición en La Ley, Madrid, 2010, p.841.
- Betancor Rodríguez, Andrés, *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Primera edición, Madrid, 2014, p.1860.
- Christian Guzmán Napurí, *Manual de Procedimiento Administrativo General*, Ed. Instituto Pacifico, 3a edición, Lima p.804.