

Exigencia del elemento culpabilidad en el derecho administrativo sancionador

La doctrina contemporánea en materia de Derecho Administrativo Sancionador ha discutido ampliamente el tema de la exigencia de la culpabilidad en los ilícitos administrativos. Al respecto se han establecido tres posiciones.

La primera de ellas plantea la aplicación en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador de las reglas y principios que sobre culpabilidad se han desarrollado en el Derecho Penal; la segunda, plantea la independencia de la responsabilidad por ilícitos administrativos, no siendo exigible la culpabilidad; finalmente, una posición intermedia que aplica la noción de culpabilidad en los predios del Derecho Administrativo Sancionador, pero con las matizaciones propias derivadas de las peculiaridades de éste que lo diferencian claramente del ámbito penal.

Respecto a la primera de las posiciones, es decir, la que pretende trasladar al Derecho Administrativo Sancionador los principios creados y desarrollados por el derecho penal, autores de la calidad de Alejandro Nieto han demostrado la banalidad de dicha tesis porque no es cierta del todo esa pretendida extensión de la exigencia de culpabilidad y, además, cuando realmente se exige, provoca unos problemas de solución imposible. Para demostrar lo que se está diciendo basta pensar en los supuestos de infracciones cometidas por personas jurídicas o en los casos de solidaridad y subsidiaridad y en la aparición extrema de la presunción de culpabilidad. (NIETO, Alejandro: Derecho Administrativo Sancionador, Segunda Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1994; Pág. 24).

La segunda de las posiciones, aquella que proclama la independencia del derecho administrativo sancionador y en consecuencia la no exigencia de culpabilidad, ha sido reconocida por la doctrina y jurisprudencia en derecho comparado.

En sentencia del Tribunal Europeo de Estrasburgo del 7 de octubre de 1988 se señaló:

"Pueden especialmente - siempre en principio y en determinadas condiciones - penalizar un hecho material u objetivo en sí, con independencia de que proceda de dolo o negligencia."

La no exigencia de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, se ha fundamentado en la diferente valoración legal que dicha figura merece en la esfera administrativa de la que puede merecer en la penal, ya que distinta y divergente es la naturaleza jurídica con que se regulan en uno y otro de tales ordenamientos esa responsabilidad hasta el punto de que cambia en lo esencial la nota característica de la citada manifestación intencionada o maliciosa como elemento básico de la misma.

Finalmente la posición intermedia, que plantea la exigibilidad en las infracciones administrativas pero no en los mismos términos que en el derecho penal debido a las diferencias existentes entre ambos regímenes punitivos, plantean las siguientes ideas:

En el Derecho Penal es el repertorio de ilícitos lo suficientemente breve como para ser conocido por todos los ciudadanos y, además, coincide a grandes rasgos con la conciencia popular. De tal manera que es infrecuente cometer un delito sin conciencia de ello.

En el Derecho Administrativo Sancionador, en cambio, la situación es muy diferente. Aquí los repertorios de ilícitos son inabarcables y el Estado no puede exigir a nadie que los conozca. El conocimiento real es sustituido por la ficción legal de que se conoce. Por tanto, si la culpabilidad se concibe como conciencia y voluntad de alcanzar un resultado ilícito y se ignora -de hecho- que es ilícito, el sistema cae por su propio peso. En consecuencia, si nos atenemos a la culpabilidad en el sentido penal, el Derecho Administrativo Sancionador se disuelve y queda sustituido por un juego de ficciones y presunciones.

El ciudadano no puede ciertamente conocer los ilícitos que cada día van creando las normas; pero tampoco puede refugiarse en su ignorancia que sería, además de una excusa demasiado sencilla, un desprecio para el Estado y para los intereses públicos protegidos por el ilícito. De aquí la obligación genérica no ya de conocer todo el repertorio de ilícitos sino de procurar conocerlo. Y en consecuencia, su responsabilidad le será exigida no ya por sus conocimientos

reales sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida, diligencia que es variable en atención a las circunstancias personales de cada uno: grado de cultura, medio en que vive, grado de proximidad del ilícito a sus actividades habituales y, sobre todo, profesión.