

I.4. DERECHO PENAL

LA PROTECCIÓN MEDIANTE SANCIONES DE LOS ESPACIOS NATURALES DE EXTREMADURA: INFRACCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y DERECHO PENAL

Por el Dr. JOSÉ LUIS SERRANO GONZÁLEZ DE MURILLO
Profesor Titular de Derecho Penal
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura

* Este artículo se inscribe en el marco de Proyecto de Investigación n.º IPR98B018 denominado *Estudios sobre el Derecho extremeño*, dirigido por el Catedrático de Derecho Civil Dr. D. Luis Felipe Ragel Sánchez, concedido por la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura y el Fondo Social Europeo, dentro del marco de los programas del I Plan Regional de Investigación y Desarrollo Tecnológico de Extremadura.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA LEY DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE EXTREMADURA
- III. INFRACCIONES Y SANCIONES. CUESTIONES GENERALES
 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN
 2. PARTICIPACIÓN
 - 2.1. Concurrencia de responsables**
 3. CONCURSO DE INFRACCIONES
 4. RESPONSABILIDAD REPARADORA
 5. PRESCRIPCIÓN
 6. SANCIONES
 - 6.1. Clases de sanciones**
 - 6.2. Graduación**
 - 6.3. Medidas accesorias**
- IV. SISTEMA DE INFRACCIONES. TIPIFICACIÓN
 1. INFRACCIONES MUY GRAVES
 2. INFRACCIONES GRAVES
 3. INFRACCIONES LEVES
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar el sistema de infracciones y sanciones administrativas previsto en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura (en adelante, L.E.N.P.Ex.), a la luz de los principios que deben presidir el Derecho Sancionatorio, principios tributarios de los que han cristalizado en la ciencia penal, tras dos siglos de esfuerzo doctrinal.

Junto a ello, se trata de estudiar las relaciones entre las infracciones de la Ley de Espacios Naturales Protegidos y los tipos penales cuyo contenido se encuentra cercano y con los cuales pueden surgir problemas de delimitación, en concreto los recogidos en los arts. 325 y ss. del Código Penal bajo la rúbrica «De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente», así como en los arts. 332 y ss.: «De los delitos relativos a la protección de la flora y de la fauna». De hecho, ya en una lectura somera de los preceptos se advierten amplias zonas de coincidencia, imponiéndose, por tanto, la necesidad de retomar el viejo debate acerca de la delimitación entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal, saldado con la resignada confesión de la falta de diferencia material entre ambas ramas del Derecho sancionador, a fin de señalar al menos por dónde discurre la línea demarcadora de gravedad entre los tipos recogidos en uno y otro sector del ordenamiento jurídico.

Los aspectos referidos del estudio deben comenzar por inscribir las distintas infracciones y sanciones que prevé la ley extremeña en el marco más amplio de medidas de protección de los espacios naturales que constituyen su verdadero objeto. Así se pone de manifiesto el carácter asimismo protector de bienes jurídicos del sistema sancionatorio tras analizar las directrices básicas de ordenación de los recursos naturales de Extremadura, el concepto de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el de Espacio Natural Protegido –que traza el ámbito en que despliega su eficacia el sistema sancionatorio, como una medida más de protección–, el esquema global, prefigurado en la ley, de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, su régimen jurídico, particularmente en materia de declaración y sistema de usos, el concepto de Biodiversidad, etcétera.

En último lugar se estudia el sistema sancionatorio, comenzando por las cuestiones generales relativas a las distintas formas de participación en la infracción, el concurso de infracciones, el sistema de sanciones (incluyendo las medidas accesorias), la prescripción y la responsabilidad civil, para continuar con el análisis individualizado, pero sistemático, de los distintos tipos de infracciones, clasificadas en las categorías de leves, graves y muy graves, su delimitación recíproca

y, particularmente, su respeto por el principio de insignificancia, que desde el orden penal debe irradiar su eficacia al ámbito administrativo.

En esta línea, se pondrá de manifiesto que, en un loable intento de lograr una protección sin fisuras mediante el recurso al Derecho sancionatorio, se tipifican comportamientos sin la suficiente entidad como para merecer la reprobación social que se plasma en la sanción administrativa. Esta misma tendencia se traduce otras veces en las intersecciones y solapamientos entre los distintos preceptos. En otros casos, se echa en falta la observancia del principio de taxatividad, cuando se tipifican de modo insuficientemente perfilado acciones como el «comportamiento irrespetuoso» con riesgo para la conservación de los «valores medio-ambientales» o que dificulte su disfrute o utilización (art. 66.2, n.º 8.º de la L.E.N.P.Ex.); o bien se llega a exagerar la protección mediante sanciones de los espacios naturales cuando se infringe abiertamente el principio de lesividad, al no requerir ni siquiera puesta en peligro del objeto en que se materialice el interés protegido (como ocurre, p. ej., en el tipo del art. 66.2, n.º 1.º: realización de construcciones u otras instalaciones en los espacios protegidos o su entorno «cuando éstos no hayan sufrido menoscabo ni visual ni de ningún tipo»), etcétera.

Respeto por el medio ambiente, sí, pero no su sacralización. Protección lo más perfecta posible de los espacios naturales protegidos, sí, pero sin que el recurso a la sanción para lograrla vulnere los principios desarrollados hace décadas por el Derecho penal y unánimemente aceptados. Ésta es, en esencia, la materia de estudio, y para acometerlo se partirá de una exposición de la estructura y aspectos e innovaciones esenciales de la L.E.N.P.Ex. (II), para analizar por extenso su sistema de infracciones y sanciones, comenzando por aspectos generales (III) (como formas de participación, responsabilidad «civil» derivada de las infracciones, prescripción, sistema de sanciones y su graduación) y continuando por la tipificación individualizada de las distintas infracciones (clasificadas en muy graves, graves y leves) (IV), de donde se extraerán las pertinentes conclusiones (V).

II. LA LEY DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE EXTREMADURA

La L.E.N.P.Ex., promulgada en 1998, se inscribe en el marco de diversas normas de la comunidad autónoma extremeña, en su mayor parte de carácter sectorial, destinadas a la gestión y protección de los recursos naturales. Como en su amplia Exposición de Motivos se subraya, la L.E.N.P.Ex. se encamina a «asegurar la utilización racional de los recursos naturales, propiciando el desarrollo económico y social de los grupos humanos a la vez que se asegura la preservación de tales recursos para las generaciones futuras». En definitiva, se trata de compatibilizar la actividad humana con la «conservación, mejora y restauración del patrimonio natural extremeño», como manifestación de un compromiso con la naturaleza y con los extremeños actuales y del futuro.

Además de las disposiciones de la Unión Europea, la norma que sirve de referencia a la extremeña es la estatal Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, alguno de cuyos conceptos se utilizan, llegándose incluso a transcribir preceptos enteros. La norma competencial que habilita para adoptar esta iniciativa legislativa se encuentra en el art. 8.9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que reconoce la competencia tanto de desarrollo legislativo como de ejecución de normas adicionales de protección del medio ambiente.

La Ley extremeña de Espacios Naturales Protegidos se estructura en cinco títulos, de los cuales nuestro estudio se centrará en el V, dedicado al sistema sancionatorio. No obstante, conviene repasar brevemente el contenido de los demás, con objeto de alcanzar una visión panorámica de cómo dicho sistema sancionatorio se inscribe en el esquema general de protección de los recursos naturales extremeños, dentro del cual la sanción ocupa el lugar que le corresponde, esto es, el último (*ultima ratio*), incluso en el orden de los títulos.

Pues bien, el Título I establece el objeto, la finalidad, el ámbito de aplicación de la ley y los deberes de conservación y colaboración. Mediante lo dispuesto en este título, se trata de promover que en la conservación y restauración del medio ambiente, como patrimonio de todos los extremeños, se impliquen tanto las distintas Administraciones como los particulares y agentes sociales. A tal fin, se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente, órgano colegiado de participación social.

El Título II está dedicado a la planificación y ordenación del patrimonio natural, paso previo a la actuación protectora sobre determinados espacios del territorio extremeño, estableciéndose como instrumentos esenciales las Directrices Básicas de Ordenación de los Recursos Naturales de Extremadura (respetando en todo caso las competencias estatales en la materia) y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

El Título III se ocupa de regular la protección de los espacios naturales, estableciendo su tipología y configurando la novedosa Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, así como su declaración y gestión (a través de distintos órganos unipersonales y colegiados, centros de información, régimen financiero, áreas de influjo socioeconómico y régimen de usos). La tipología sirve de base para articular distintos grados de protección, en función de la representatividad, singularidad, rareza o situación de peligro de los distintos hábitats. En cuanto a las formas de protección se crean figuras innovadoras, como los Corredores Ecológicos y de Biodiversidad (que permiten la conexión de espacios protegidos en sentido estricto) y los Corredores Ecoculturales.

El Título IV tiene por objeto la conservación y restauración de la biodiversidad. A tal efecto, se establece la clasificación de Flora y Fauna Amenazadas (tomando prestados los conceptos acuñados por la ley nacional) y el Catálogo de Especies Amenazadas de Extremadura, regulando asimismo el resarcimiento

a cargo de la comunidad por los daños causados por la fauna silvestre a intereses particulares y el establecimiento de un Banco de Diversidad Genética.

Finalmente, el Título V arbitra los mecanismos de protección que han de entrar en funcionamiento cuando fracasan los instrumentos de ordenación y fomento articulados en los títulos anteriores, mediante la tipificación de conductas no deseadas como infracciones y la previsión de las correspondientes sanciones. De la regulación de esta modalidad extrema de protección, el propio legislador destaca en la Exposición de Motivos aspectos tales como la regulación de la prescripción y de la responsabilidad reparadora, así como la posibilidad de reducción de multas y la publicación de las resoluciones sancionadoras más graves en el D.O.E.

La Ley contiene asimismo cinco disposiciones adicionales que, entre otros extremos, establecen el Inventario Básico de Espacios Naturales Protegidos, que se especifica en un Anexo.

III. INFRACCIONES Y SANCIONES. CUESTIONES GENERALES

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La mayor parte de las infracciones llevan implícito su carácter de tales como consecuencia del lugar de comisión. Esto es, se trata de conductas, en buena parte, que resultan perfectamente neutras, atípicas, en otros ámbitos y que sólo alcanzan a constituir infracción al llevarse a cabo dentro de los límites de un espacio natural protegido, o al menos en relación con él. Sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar, en la tipificación de algunas infracciones se ha perdido de vista la necesidad de vinculación de la conducta no deseada con el espacio natural, desvaneciéndose de este modo la razón de ser de tales infracciones, la cual sólo tendría sentido en el marco de una norma de protección integral de la fauna y la flora, norma de alcance sensiblemente distinto que la que nos ocupa.

La noción de espacio natural protegido (en adelante, E.N.P.) se encuentra delimitada en la Ley (de ámbito nacional) 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. El concepto general engloba diversas categorías específicas, como las de parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Corresponde la declaración de la mayor parte de las categorías a las comunidades autónomas, salvo en el caso de los parques nacionales, competencia del Estado.

Pues bien, las áreas objeto de protección en Extremadura se encuentran taxativamente enumeradas en el Anexo 1 de la L.E.N.P.Ex. (y delimitadas en las normas específicas de declaración de cada una de ellas), de acuerdo con las siguientes categorías (concurriendo en algún espacio más de una):

Zonas de especial protección para aves: Monfragüe, Embalse de Cornalvo y Sierra Bermeja, Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, Sierra Grande de Hornachos y Embalse de Orellana y Sierra de Pela.

Parques naturales: Monfragüe y Cornalvo.

Reserva natural: Garganta de los Infernos.

Monumentos naturales: Los Barruecos, Cueva del Castañar y Mina La Jayona.

2. PARTICIPACIÓN

Los sujetos sobre los que puede recaer sanción por las infracciones tipificadas en la L.E.N.P.Ex. vienen descritos en su art. 70 en los siguientes términos: «las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de las mismas [*i. e.*, de las infracciones], aun a título de simple inobservancia».

Llama la atención, en primer lugar, el reconocimiento explícito de la posibilidad de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, lo que contrasta con el principio «*societas delinquere non potest*» que rige en Derecho penal, pero que se ajusta perfectamente a lo dispuesto en otras normas de Derecho sancionatorio administrativo, el cual está presidido por una idea de mayor pragmatismo y funcionalidad. En efecto, la posibilidad de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas se debe a que en el ámbito de los daños medioambientales aparecerán numerosos supuestos de actividades atribuibles a empresas (en su mayor parte, personas jurídicas) en los que la individualización de responsabilidad se enfrenta a obstáculos a veces insalvables, derivados sobre todo de la división interna del trabajo, de manera que la limitación a los supuestos de responsabilidad de personas físicas conduciría a escandalosas lagunas de punibilidad.

En cualquier caso, conviene subrayar el aspecto de que la acción que da lugar a la responsabilidad debe ser atribuible a la persona jurídica, esto es, debe tratarse de una acción fruto de la normal aplicación de las normas estatutarias sobre toma de decisiones en el seno de la empresa, ya que si se trata de una *extralimitación* de alguna persona física incardinada en la empresa nos hallaremos ante un supuesto de responsabilidad individual.

Sorprende asimismo la expresión que, matizando, emplea el precepto, la de la posibilidad de resultar responsable «aun a título de simple inobservancia», expresión oscura que sólo encuentra razón de ser si se interpreta en el sentido de que para dar lugar a responsabilidad el resultado ha debido producirse como consecuencia del incumplimiento o inobservancia de una norma prevista para evitar precisamente resultados de la clase del que ha tenido lugar (idea plasmada por la dogmática Penal en la expresión de «exigencia de relación de antinormatividad»). Cualquier sentido distinto resulta difícil de imaginar o de justificar (p. ej., si se identifica inobservancia con descuido o negligencia).

En el párrafo 2 del mismo art. 70 se asume el concepto de autor en sentido amplio establecido en el art. 28 del Código Penal, que se parafrasea. Así, tras la expresión «se considera responsables, en particular», se alude a los autores simples, los coautores y los autores mediatos (autores en sentido estricto), más los inductores y los cooperadores necesarios (que materialmente no son autores). Enumeración exhaustiva de la que se desprende que no responden, pues, los meros cómplices ni los que realizan actos preparatorios de la participación (conspiración, proposición y cooperación para realizar la conducta prohibida).

La regulación general del art. 70 se complementa con la concreta forma de tipificación de algunas infracciones. Así, la falta grave del art. 66.3, n.º 19, consiste en una forma de provocación que, al requerir el subsiguiente resultado lesivo, ha de entenderse como una auténtica inducción, y, por tanto, con todos los requisitos de ésta: la acción de incitación o promoción de actividades contrarias a la conservación de la naturaleza y los espacios naturales protegidos, más la consiguiente producción de efectos lesivos. La exigencia de lesión se plasma incluso en términos más estrictos que en la regulación penal de la inducción, puesto que resulta necesaria la consumación del «hecho principal» al que se determina, y no sólo la mera tentativa del hecho principal.

En cambio, la regla de la responsabilidad únicamente a título de autoría en sentido amplio se quiebra en la falta leve del art. 66.2, n.º 24.º, que tipifica una conducta de mera provocación «cuando no se acaben derivando efectos lesivos» (esto es, no constitutiva de inducción), faltándose así a la coherencia del sistema.

Por otra parte, las faltas muy graves o graves (art. 66.4, n.º 11.º, y 66.3, n.º 21.º) consistentes en la alteración de señalización de límites de espacios naturales protegidos con objeto de permitir la impunidad, respectivamente, de faltas muy graves o graves cometidas en él, puede conceptuarse como tipo autónomo de encubrimiento, si se trata de un acto posterior a la otra infracción, o bien, si es un acto previo, como auténtica forma específica de participación, que por su entidad difícilmente puede exceder en términos materiales de la simple complicidad accesoria, que es excepcionalmente elevada a la categoría de autoría (en sentido amplio) al ser tipificada independientemente.

Sin embargo, de acuerdo con las reglas generales de la participación penal, debe entenderse que si se trata de propiciar la impunidad de infracciones propias, la conducta de alteración de señales debe quedar «impune», por cuanto que ni la preparación de un ulterior acto antijurídico propio ni el autoencubrimiento pueden dar lugar a responsabilidad (principio de consunción).

2.1. Concurrencia de responsables

El art. 70.3 establece como regla general que, cuando concurren diversas personas en la comisión de una misma infracción, «la responsabilidad se exigirá y la sanción se impondrá con carácter solidario».

En primer lugar, sorprende que se hable de «solidaridad» con respecto a sanciones, cuando se trata de un término propio del Derecho de obligaciones (esto es, relacionado con la responsabilidad extracontractual), de manera que en este contexto resulta de difícil interpretación. Probablemente se quiera decir con tan enigmática expresión que a todos los intervinientes se les impone la misma sanción, una a cada uno. Ello tendrá sentido, evidentemente, cuando concurren las distintas personas mencionadas entre los que responden como autores en el párrafo 2, pero no, en cambio, de acuerdo con el criterio de interpretación sistemática, en los supuestos del ejecutor instrumental del autor mediato, o del cómplice, o del que ha llevado a cabo actos preparatorios de la participación.

No cabe mantener, por el contrario, sobre la base del principio de personalidad de la sanción, que, en vista de que las penas a imponer son en su mayor parte pecuniarias (multa de mayor o menor cuantía), se imponga a todos una sola multa o ésta haya de ser satisfecha por el o los responsables solventes. Y no cabe mantenerlo, en primer lugar, porque de ese modo se estaría confundiendo el cumplimiento de obligaciones con el cumplimiento de sanciones. En segundo lugar, porque en otras sanciones, como la privación de licencia de caza o pesca (o prohibición de obtenerlas) no cabría imponer tal régimen de «solidaridad», y no sería entendible que en un tipo de sanción cupiera la solidaridad y no en otra.

El inciso final, sin embargo, parece dar pie a la interpretación criticada, cuando establece como excepción a la solidaridad: «salvo que la actuación de cada una de ellas pueda dar lugar a una infracción separada, en cuyo caso se impondrán sanciones independientes». El precepto es pues, distorsionador, induce a confusión y carece de sentido, cuando en el párrafo 2.a), inciso segundo, se ha regulado la coautoría («quienes realicen el hecho... conjuntamente»), institución lo suficientemente elaborada por la doctrina penal como para hacer frente a los supuestos de actuación en común, en que las aportaciones de varios se ajustan a la ejecución de un plan conjunto a sabiendas de que así se hace y siempre que las aportaciones sean lo suficientemente importantes como para poder atribuir a cada uno el dominio del hecho.

Concurriendo los mencionados requisitos, nos encontraremos ante supuestos de coautoría, y cada uno de los coautores deberá responder como autor que es, con la sanción correspondiente. Como también se impondrá idéntica sanción a los responsables a título de inducción y de cooperación necesaria, accesorias a la del autor en sentido estricto. Pero en ningún caso el término «responsabilidad solidaria» aporta nada para contribuir a resolver la cuestión de la sanción que debe imponerse a cada cual, sino que trastoca la teoría general, suficientemente depurada por la doctrina, de la cooperación criminal.

3. CONCURSO DE INFRACCIONES

La regulación de lo que la ley denomina «conurrencia de sanciones» se encuentra en el art. 65. Su párrafo 1 parece perseguir consagrar el principio *ne*

bis in idem, si bien con escasa fortuna: «en ningún caso se producirá una sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos». Evidentemente se quiere decir, no «una sanción», sino «más de una sanción», y no «se producirá», sino «se impondrá», puesto que las sanciones no se producen como fenómenos naturales, sino como actos de voluntad del órgano sancionador.

En cualquier caso, la única posibilidad de interpretar con lógica el precepto reside en entender que cuando un solo supuesto de hecho se ajuste al tipo de varias infracciones, únicamente podrá imponerse la consecuencia jurídica de una de ellas. Naturalmente, y aun cuando no lo estableciera así expresamente el párrafo 2 del propio art. 65, la infracción de preferente aplicación ha de ser la que prevea penalidad superior, ya que de no ser así se privilegiaría indebidamente a aquel cuyo hecho es encuadrable además en una infracción más leve frente a aquel cuyo hecho sólo cabe encuadrarlo en la infracción más grave. La previsión expresa del mencionado principio de alternatividad se expone a las mismas críticas que la regulación de la teoría del concurso en el anterior Código penal: no tiene sentido no prever los principios de especialidad, subsidiariedad y consunción, que disciplinan el concurso aparente o de normas, y sí en cambio aisladamente el de alternatividad, que de puro lógico no resulta necesario preverlo.

Tampoco se comprende que no se regule expresamente la posibilidad de concurso de infracciones no aparente (el equivalente administrativo al concurso ideal de delitos), el cual, sin embargo, puede considerarse implícitamente admitido porque, según lo establecido en el párrafo 1, la sanción como un solo hecho se constriñe a los casos en que se vulnera un solo interés público protegido, de donde *a sensu contrario* se deduce que siendo varios y distintos los intereses públicos protegidos cabe imponer sanciones cumulativamente. Con todo, habría sido deseable que se regulara expresamente el concurso ideal, como institución distinta al concurso real, aprovechando la consolidada técnica que proporciona la doctrina penal.

El segundo inciso no ayuda precisamente a aclarar la regla general establecida en el primero: «si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes». Las demás responsabilidades a que se alude parecen ser las establecidas en el art. 64, de orden principalmente reparador. No tiene sentido que, sin embargo, se aluda a que éstas se deduzcan de «hechos concurrentes», puesto que si se trata de hechos adicionales, éstos deben dar lugar asimismo a la correspondiente sanción. La mención de «infracciones concurrentes», en cambio, cabe salvarla entendiendo que la concurrencia es «aparente», por emplear la terminología penal, esto es, que en definitiva el tipo de infracción de preferente aplicación desplaza a los demás.

La articulación o confluencia procesal entre las infracciones/sanciones de la L.E.N.P.Ex. y las previstas en el Código Penal se halla resuelta técnicamente con

fortuna en el art. 65.3, que recoge expresamente los principios generales sentados por la doctrina constitucional sobre las relaciones entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho penal: interrupción del procedimiento administrativo sancionador en cuanto se aprecian indicios de delito, paso del tanto de culpa a la jurisdicción penal, prevalencia de la tipificación penal y, en caso de inexistencia de delito o falta, continuación del procedimiento administrativo antes interrumpido, y con sujeción, en su caso, a los hechos declarados probados por la autoridad judicial.

4. RESPONSABILIDAD REPARADORA

La satisfacción de responsabilidades de orden civil en el Derecho del medio ambiente (estén o no relacionadas con infracciones administrativas o penales) responden al conocido principio de que «quien contamina, paga». La obligación de hacer frente a las consecuencias, expresada con el término «pagar» se traduce en, allí donde sea posible, reparar el estado del medio, determinando la restauración de la situación anterior a la agresión. Naturalmente, en los supuestos en que los daños sean irreversibles hay que establecer mecanismos de compensación, ya que de lo contrario se estaría privilegiando indebidamente a quien ocasiona daños irreversibles que, en tanto que lo son, no debería reparar puesto que no podría hacerlo¹.

La exigencia de responsabilidades de orden reparador está establecida en el art. 64, cuyo párrafo 1 estatuye la naturaleza administrativa de tales consecuencias jurídicas, indicando que se impondrán «sin perjuicio» de otros tipos de responsabilidades de naturaleza penal, civil, etc. La expresión «sin perjuicio de» resulta poco feliz y equívoca, puesto que parece dar a entender que la responsabilidad penal (y la consiguiente responsabilidad «civil» *ex delicto*) no obstaría a la apreciación cumulativa de esta responsabilidad administrativa reparadora, lo cual contradice lo establecido en el art. 65.3 (analizado en el apartado anterior), que consagra el principio de la doctrina constitucional de que prevalece la reacción penal sobre la administrativa, que queda desplazada.

Evidentemente, la reacción penal incluye la exigencia de responsabilidad civil *ex delicto*, al tiempo que el desplazamiento de la responsabilidad administrativa comprende descartar asimismo la responsabilidad administrativa reparadora, que lleva aparejada aquélla.

Por otra parte, la concurrencia cumulativa de la reparación administrativa con la responsabilidad civil por la causación de daños ambientales tampoco se entiende. Si ya ésta, como consecuencia accesoria de una infracción tipificada en la presente Ley, incluye la reparación al estado anterior, más la indemniza-

¹ En tal sentido, Carmona Salgado, *Curso de Derecho Penal Español. Parte Especial*, t. II (Cobo del Rosal, dir.), 1997, págs. 89 y ss.

ción de daños y perjuicios, no se comprende cuál sería el contenido de una eventual responsabilidad puramente civil que se añadiera a ella.

Por las razones antedichas, la expresión «sin perjuicio de» ha de interpretarse en el sentido, no de que quepa apreciar cumulativamente las distintas reacciones de orden reparador, sino en el de que *las consecuencias reparadoras previstas en el art. 64 no son las únicas posibles*, pudiéndose además optar *alternativamente* por cualquiera de ellas, en función de que se aprecie delito o falta (y entonces, responsabilidad civil *ex delicto*), infracción administrativa (entonces, reparación por el cauce del art. 64) o simple causación de daño no ligada a conducta sancionable penal ni administrativamente (entonces, responsabilidad civil pura).

Sin embargo, el párrafo 2 del art. 64 impone imperativamente la necesidad de reparar el daño causado, al margen no sólo de las sanciones administrativas que procedan, sino de las penales, olvidando que la responsabilidad penal entraña ya de por sí obligación de reparar, de manera que la expresión de la ley sólo cabe interpretarla como manifestación de un prurito por subrayar la necesidad de reparar el medio natural al estado previo al daño, que raya en la invasión de competencias de la jurisdicción penal por parte de la Administración autonómica a la que se encomienda velar por el cumplimiento de la obligación de reparar. Lo cual quedaría puesto especialmente de manifiesto en los supuestos de ejecución subsidiaria de la reparación a costa del obligado por parte de la Administración *motu proprio* (art. 65.2, *in fine*), cuando medie una sentencia judicial que haya declarado la obligación de reparar por la vía de la responsabilidad civil derivada de un delito medioambiental, mecanismo que también prevé el propio Código Penal.

El art. 65.3 dispone que, de ser imposible técnicamente la restauración del estado anterior a la infracción, se podrán fijar otras medidas sustitutivas que como poco tendrán el mismo coste. A la dificultad de la evaluación se suma aquí la necesidad de imaginación para encontrar la medidas sustitutivas, las cuales, por analogía con lo dispuesto para la reparación, consistirán, bien en la reparación de un medio deteriorado en otros aspectos, bien en su mejoramiento. Debería haberse fijado, asimismo, por consideraciones garantistas, el límite máximo de las medidas sustitutivas, ya que sin tal límite no se entiende el carácter sustitutivo, si la sustitución excede con creces a la reparación que se trata de reemplazar.

El principio de que quien daña el medio ambiente paga se exaspera con la exigencia de indemnización de daños y perjuicios que «obligatoriamente» deberá abonar el infractor (art. 65.4). Hay que evitar el entendimiento de la indemnización de daños como una segunda reparación, pues ya ésta habrá representado una compensación del daño. El único modo de concebir a la indemnización como institución distinta a la reparación en sentido estricto es identificarla con la reparación sustitutiva o, si acaso, como compensación a la comunidad por la falta de disfrute del bien dañado (¿incluidos los perjuicios de orden moral?), y

difícilmente como lucro cesante, pues este tipo de bienes no será normal que estén destinados a finalidades lucrativas.

Otro límite inferior a la responsabilidad de tipo económico viene fijado en el párrafo 5 del art. 64: la responsabilidad nunca podrá ser inferior al doble del valor del beneficio económico obtenido por el infractor. El precepto está guiado por criterios de eficacia disuasoria (prevención especial): se trata de que la infracción no compense económicamente, teniendo en cuenta que la delincuencia de tipo económico es especialmente sensible a este tipo de contramotivaciones también de índole económica.

Sin embargo, se produce una discutible confusión de la obligación de reparar, característica de la responsabilidad civil, con una reacción de tipo sancionatorio disuasorio e incluso con una especie de sanción de comiso de los beneficios del delito. Podríamos incluso encontrarnos con lo que en otro orden de conceptos se ha denominado «fraude de etiquetas», en tanto que todo lo que exceda de reparación y resarcimiento deja de constituir responsabilidad civil para convertirse en sanción, en este caso una mezcla de comiso y de multa. Por otra parte, al no señalarse límite máximo, resulta difícil conjurar el riesgo de desproporción de la reacción aflictiva.

El reparto de la responsabilidad reparadora en caso de varios intervinientes en el hecho (art. 64.7) resulta difícil de armonizar con el régimen de sujetos responsables del art. 70.2 (cfr. *supra*). En efecto, se da a entender en el art. 64.7 que caben distintos grados de participación en el hecho, siendo así que el art. 70.2 sólo establece una forma de intervención en el hecho (el concepto de autor en sentido amplio, que incluye a inductores y cooperadores necesarios), descartando la responsabilidad de otros intervinientes en menor grado (cómplices, conspiradores, etc.). No caben, pues, grados distintos de participación, y en el ámbito estrictamente sancionatorio, no reparador, la sanción se impone en plano de igualdad a todos los intervinientes responsables (y no se impone, p. ej., a los cómplices porque no son responsables).

Análogamente, debe mantenerse con claridad que los intervinientes no autores (los cómplices y los que realizan actos preparatorios de la participación) no están sujetos en absoluto a responsabilidad reparadora. Pues bien, entre los autores (en sentido amplio), el art. 116 del *Código Penal* establece asimismo el carácter solidario de la responsabilidad civil (tanto en el plano de los autores como en el de los cómplices, cada uno en su respectiva clase), si bien se asigna la función al juzgado o tribunal de señalar la cuota que corresponde a cada uno de ellos, complementándola con la responsabilidad subsidiaria de cada clase con respecto a la otra (evidentemente, este segundo elemento falta en la Ley, al sólo preceptuarse la responsabilidad de la clase de los autores), previendo el correspondiente derecho de repetición frente a los demás responsables en el caso de haber tenido que hacer frente a responsabilidad civil ajena. Resulta posible, pues, en el ámbito de la responsabilidad civil que, a igualdad de forma de interven-

ción (y aun respondiendo con la misma pena), se señalen cuotas distintas, si bien ello resulta dudoso.

No es éste, sin embargo, el mecanismo establecido en el art. 64.7 L.E.N.P.Ex. La responsabilidad solidaria se prevé para aquellos supuestos en que «no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción». Esto es, en una situación de indeterminación, cualquiera puede tener que hacer frente a la reparación que correspondería a todos los intervinientes. Sin embargo, a este sujeto, el de solvencia evidente, se le concede el derecho a «repercutir» frente a los demás participantes, lo cual da lugar a una situación paradójica: ¿cómo se podrá determinar la cantidad a satisfacer por los otros intervinientes, si por definición no es determinable? ¿O se trata más bien de exonerar a la Administración sancionadora de la carga probatoria en la determinación de las distintas porciones individuales de responsabilidad reparadora, convirtiéndola en «asunto interno» de los propios intervinientes, esto es, en susceptible de negociación entre ellos?

Finalmente, el n.º 8 del art. 64 prevé una regulación finalista de las sanciones impuestas con arreglo a la L.E.N.P.Ex., desde luego en lugar sistemáticamente inadecuado, puesto que el art. 64 se encamina a regular la reparación y resarcimiento, no las sanciones. Este encuadramiento sistemático, que sólo cabe explicarlo sobre la base de que el destino de las multas coincide con el destino de la reparación, viene a aumentar la sospecha del carácter sancionatorio de ésta, tal como se concibe en esta ley.

Tal idea se ve reforzada por lo dispuesto en el art. 67, cuando, al establecer el catálogo de sanciones, matiza: «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 64 respecto a la reparación del daño causado...», dando a entender que ambas reacciones poseen la misma naturaleza de sanción, pese a lo cual no se excluyen mutuamente, sino que se dispone la acumulación. Evidentemente, si con toda claridad se desprendiera que ambas reacciones presentan naturaleza distinta, resultaría superfluo un precepto cuyo contenido se limita a indicar que la imposición de una de ellas no obsta para la imposición de la otra.

En esta misma línea de confluencia de la naturaleza de ambas reacciones, la posibilidad de reducción del importe de la multa prevista en el art. 71, como incentivo a la conformidad con la sanción, se hace extensivo a la conformidad con la responsabilidad reparadora establecida por la Administración sancionadora.

5. PRESCRIPCIÓN

El régimen de la prescripción de las infracciones y sanciones, como causa de extinción de la responsabilidad administrativa, viene establecido en el art. 68, cuyo n.º 1 determina los plazos de seis meses, un año y cuatro años respectivamente para las infracciones leves, graves y muy graves. Tales plazos cabe juzgarlos como excesivamente dilatados, si se tiene en cuenta que en ocasiones son

superiores a los establecidos para las faltas penales e incluso para los delitos menos graves.

A efectos de interpretar el comienzo del cómputo de prescripción («el día en que la infracción se hubiere cometido») puede aplicarse por analogía lo dispuesto en el art. 132.1 del Código Penal con respecto a los delitos continuados y a los permanentes, a tenor del cual el plazo comienza a contar desde el día en que se realizó la última infracción o cuando se eliminó la situación ilícita.

6. SANCIONES

Al margen del carácter sancionatorio de la reparación establecida en el art. 64 L.E.N.P.Ex., el catálogo de sanciones en sentido estricto se regula en el art. 67, que incluye modalidades adecuadas en cuanto a su género, si bien en algunos casos excesivas en cuanto a su magnitud. Las sanciones previstas son, por una parte y con carácter general, de orden pecuniario, en sintonía con lo acostumbrado en el Derecho administrativo sancionador, y, por otra, consisten en privación de autorizaciones o licencias relativas a actividades sujetas a tal régimen, en este caso –con buen criterio– exclusivamente cuando la infracción se haya cometido con ocasión del ejercicio de tales actividades, y se debería haber añadido la exigencia de que la conducta debería haber tenido lugar en el ámbito de un E.N.P. La restricción de derechos se concreta en la prohibición de cazar o pescar y de poseer licencia para tales actividades, esto es, en la retirada de la licencia, cuando ya se poseía, o en la imposibilidad jurídica de obtenerla, cuando antes no se poseía.

En la concreción de las sanciones, se articulan distintas medidas en las cuales se plasma el principio de oportunidad. Así, a fin de incitar al cumplimiento de la sanción pecuniaria, y de reducir la conflictividad jurídica en torno a su justificación y cuantía, en el art. 71 se dispone la reducción automática en un 30%, en caso de conformidad con la sanción. Asimismo, se prevé la posibilidad de actualización del importe de las multas por parte del Consejo de Gobierno (art. 72), con el fin de contrarrestar los efectos de la inflación y, como medida potenciadora del efecto de prevención general, la polémica facultad de publicar el nombre del infractor, con indicación de la infracción cometida y de la sanción impuesta, en el Diario Oficial de Extremadura.

6.1. Clases de sanciones

Siguiendo el esquema tradicional en el Derecho sancionatorio administrativo, se clasifican las infracciones, en función de su gravedad, en muy graves, graves y leves, ordenación que repercute tanto en los marcos sancionatorios establecidos, como –ya hemos tenido ocasión de analizarlo– en el distinto plazo de prescripción fijado.

Tanto las sanciones consistentes en multa, como las de prohibición de cazar o pescar y de poseer licencia para ello, son reacciones sancionatorias previstas tradicionalmente asimismo en el Código Penal.

Llama la atención la gravedad de las reacciones sancionatorias articuladas en algunos casos. Ello se pone de manifiesto con respecto a las multas (e incluso en la prohibición de cazar o pescar), algo por lo demás no infrecuente en el Derecho sancionatorio administrativo, y que contribuye a difuminar la diferencia de gravedad que debe mediar entre éste y el Derecho Penal. Así, p. ej., el límite superior de las multas que llevan aparejadas las sanciones muy graves prácticamente duplica a la multa máxima prevista, por el sistema de días-multa, para cualquier delito. Excepto por el superior efecto estigmatizante de las penas, no es de extrañar que en la práctica ocurra que el infractor se esfuerce por someterse la vía penal y no a la vía administrativa.

6.2. Graduación

La determinación de la sanción que debe imponerse en el caso concreto, dentro del marco sancionatorio previsto para cada una de las tres categorías de infracciones, labor paralela a la que debe llevar a cabo el juez penal, y conocida en este ámbito bajo el nombre de «individualización de la pena», viene regulada en el art. 67.2, que enumera un amplio catálogo de criterios, sin establecimiento de relación jerárquica que los ordene.

El primero de ellos alude escuetamente a «la repercusión de la infracción», enunciado con una expresión tan vaga que raya en infracción del principio de taxatividad. Debería haberse precisado si se alude a la gravedad del resultado lesivo o, como parece indicar el término «repercusión», a los efectos secundarios producidos, o bien a qué otro aspecto. Tan abstractamente se expresa la agravación que se asemeja a una cláusula residual y, desde luego, puede englobar a la circunstancia establecida a continuación, o a la de irreversibilidad del daño que se menciona *in fine*.

El segundo criterio atiende a la trascendencia de la infracción «por lo que respecta a la seguridad y salud de las personas y bienes». Este criterio parece complementar al anterior (que se refería a los daños), con la consideración de efectos en parte menos tangibles, consistentes en puestas en peligro, aunque con escasa fortuna, pues si bien en el aspecto de la seguridad (de personas y bienes) se plasma acertadamente que el peligro para ambos ha de constituir elemento de referencia en la individualización de la sanción, el menoscabo de la salud, aun cuando sus consecuencias pueden diferirse en el tiempo, constituye un resultado ya de por sí lesivo. Asimismo, no debería haberse equiparado la puesta en peligro de bienes y de personas, dada su muy distinta gravedad. De hecho, si el menoscabo de la seguridad llega hasta al punto de poner en concreto peligro la vida o al integridad física de las personas, entrarían en juego tipos penales, como incendios o estragos (o el delito medioambiental agravado

del art. 325 del Código Penal), que desplazarían la aplicación de las infracciones de esta Ley. Finalmente, y puede que por apresuramiento en la redacción, se da a entender indebidamente que tanto la seguridad como la salud son predicables de personas y *bienes*, expresión en la que la referencia a la salud de los bienes ha de tenerse por no puesta.

También raya en infracción del principio de taxatividad el criterio de «las circunstancias del responsable», ya que no cabe adivinar si se alude a las psíquicas, a las familiares, a las socioeconómicas o a todas ellas.

Otro tanto cabe afirmar del criterio del «grado de malicia», pues, superada históricamente la acepción que identifica a malicia con dolo (en la medida en que todas las infracciones previstas son dolosas, y ninguna imprudente), sólo cabe considerarla sinónima de «conocimiento de la antijuricidad de la conducta» (esto es, como distinción o discriminación entre el conocimiento actual y el potencial de la contrariedad a Derecho de la conducta), que parece lo más hacedero, o (lo que ha de descartarse) como alusión a la maldad o perversidad patológica del autor.

Discutible resulta asimismo el criterio que distingue en función del «grado de participación», puesto que a todos los que intervienen en el hecho la norma los considera autores, ya lo sean en sentido estricto, ya inductores o cooperadores necesarios, dejando fuera de su ámbito a los cómplices y a los que realizan actos preparatorios de la participación. Sorprende que, partiendo de una nivelación jurídica de las formas de participación relevantes (en la misma línea de nuestro Código Penal), se pretenda después graduar, al individualizar la sanción, en función de la participación, lo que, ante las dificultades técnico-jurídicas que plantea, suscita fundados presagios de arbitrariedad en la decisión.

Sí resultan acertados los criterios del beneficio obtenido y del grado de irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del bien o recurso protegido. El primero, por cuanto que permite ajustar la eficacia disuasoria de la sanción a la intensidad del aliciente que induce a la infracción, contrarrestándolo (efecto de prevención especial). El segundo, en tanto que el grado de lesión del interés protegido resultó muy superior, al no poder recuperarse el estado anterior.

Por último, condiciona la individualización de la sanción la reincidencia, para cuya interpretación auténtica está previsto el art. 67.3, el cual establece que concurrirá esta circunstancia de agravación cuando en el término de un año se ha cometido más de un infracción de esta misma naturaleza, declarada por resolución sancionadora firme. Resulta acertada la previsión de un plazo tan breve como un año a efectos de la consideración de resoluciones «condenatorias». Por otra parte, debe entenderse que la expresión «más de una» no comprende a la sanción en que se reconocerá la reincidencia, es decir, que ésta debe constituir como mínimo la tercera.

6.3. Medidas accesorias

Como medidas accesorias a las sanciones en sentido estricto se prevén en los arts. 72 y ss. las de multa coercitiva (art. 72), ocupación de la «pieza» de caza o pesca (art. 73), la retirada de armas o medios utilizados en la infracción (art. 74), la inscripción en el registro de infractores (art. 75) y la publicación en el D.O.E. de las sanciones (art. 76).

La multa coercitiva se establece con la finalidad de compeler a la realización de determinados comportamientos por parte del sancionado, naturalmente en relación con las obligaciones de hacer en que consista la reparación del art. 64.

Las medidas del art. 73, referidas al fruto de actividades ilegales de caza y pesca y a los instrumentos (incluidos animales) utilizados en ellas, suponen una manifestación análoga a la pena de comiso del Código penal, al igual que la retirada de armas y medios que hayan servido de instrumento para la ejecución de la infracción.

Se prevé asimismo la creación de un *registro de infractores* para la inscripción de oficio de todos los sancionados por resolución firme en aplicación de esta ley, cuyo funcionamiento se regulará, mediante desarrollo reglamentario, en el cual podrá servir de modelo el registro de antecedentes penales regulado en el Código penal (arts. 136 y ss.), no debiéndose olvidar el procedimiento de cancelación automática de «antecedentes» por el transcurso del tiempo sin haber realizado nuevas infracciones, como instrumento incentivador de la observancia de la ley, así como del cumplimiento de la sanción y satisfacción de la responsabilidad civil, puesto que la cancelación deberá presuponerlas. La cancelación asimismo está indicada como mecanismo garantista que permite al infractor saldar cuentas con la Administración sancionadora y librarse del estigma de la sanción. El registro de infractores representa, en todo caso, una útil herramienta para la efectividad de la *reincidencia* como criterio de graduación de las sanciones, establecido en el art. 67, n.ºs 2 y 3.

Finalmente, ha de saludarse la previsión expresa de la publicación de la sanción impuesta, con exclusión de las sanciones leves, medida que el propio legislador destaca como innovación en la Exposición de Motivos de la Ley, y cuya principal función consiste en el efecto ejemplarizante que se consigue, así como en la concienciación de la sociedad acerca de la necesidad de evitar los comportamientos prohibidos, si bien la publicación del nombre del infractor puede suscitar reservas desde el punto de vista del respeto a la intimidad.

IV. SISTEMA DE INFRACCIONES. TIPIFICACIÓN

Como señalábamos *supra*, las infracciones vienen clasificadas por el legislador en muy graves, graves y leves.

1. INFRACCIONES MUY GRAVES

Las infracciones muy graves se regulan en los 13 apartados del art. 66.4, que recogen las formas de agresión más intolerables² contra los espacios naturales protegidos, ya sean de deterioro, destrucción o alteración, descritas con un afán de exhaustividad que en ocasiones supone un franco internamiento en el casuismo, con sus consiguientes riesgos.

Con carácter más general, el art. 330 del Código Penal tipifica el daño grave a alguno de los elementos que hayan servido de base para calificar un espacio natural protegido, regulación a partir de la cual no es de extrañar que surjan multitud de interferencias con las infracciones administrativas. Así, en este amplio y pormenorizado catálogo se describen conductas prohibidas que en algunos casos se superponen en gran medida con tipos penales, resultando por tanto más que dudosa su aplicación práctica, ya que la entrada en funcionamiento del art. 65.3 determinará en la mayor parte de los supuestos la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal.

Tal será el caso en el n.º 1.º, esto es, la utilización indebida de productos o sustancias, vertidos o derrames de residuos, alterando las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales protegidos (E.N.P.), tipificación ampliamente coincidente con la del delito ecológico del art. 325 C.P.

Asimismo, el n.º 20.º, que prohíbe la destrucción, muerte, deterioro, etc., de especies animales o vegetales catalogadas en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat, reproduce casi literalmente la descripción de los delitos de los arts. 332-334 C.P.

Los n.ºs 3.º (destrucción de hábitat de especies en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat) y 10.º (caza o pesca de especies amenazadas sin autorización) interfieren con la aplicación del art. 334 C.P., y el n.º 12.º (empleo de fuego con el fin de destruir alterar las condiciones del medio natural del E.N.P.) se solapa con el art. 332 C.P. («queme»), así como los delitos de incendios forestales de los arts. 352-355 C.P.

Por otra parte, en la mayoría de los apartados se prohíben una serie de conductas genéricamente protectoras de aspectos medioambientales en que no se expresa la relación con un espacio natural protegido. Tal es el caso de los n.ºs 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º y 10.º. No obstante, en todos estos preceptos debe añadirse, como elemento tácitamente sobreentendido, la conexión de la conducta con un E.N.P., ya sea como lugar de comisión, ya como lugar de procedencia del objeto sobre el que recae la conducta prohibida (p. ej., en la posesión de especies protegidas, o en su exportación). En este segundo caso se trata de una protección colateral o indirecta, ya que posibilita atajar conductas no realizadas

² Su carácter de superior intolerabilidad se evidencia en la selección realizada, como lo revela el hecho de que el número de tipos de infracciones graves es de 26 y de leves 34. Obviamente, sin alcanzar el grado de la relevancia penal.

directamente en los espacios naturales protegidos, pero que sí constituyen factores criminógenos de las que se cometen en ellos. Así, el tráfico ilegal de especies protegidas fomenta la conducta de su captura. Quien trafica con especies protegidas es una suerte de receptor que da alas al fenómeno del furtivismo: sin peristas no habría tantos rateros, como sin traficantes no existirían muchos furtivos.

Tal planteamiento extensivo, sin embargo, no permitiría abarcar en ningún caso a la conducta de importación, en la que por definición la especie necesariamente procede del extranjero, y no de un E.N.P. extremeño. El legislador no ha debido olvidar el ámbito de protección de la Ley: los Espacios Naturales de Extremadura, como conjunto de elementos que conforman determinados sistemas naturales destacados, y no el medio ambiente, bien jurídico más amplio y genérico, para cuya protección ya existen los correspondientes preceptos penales.

Por último, junto a preceptos coincidentes en su contenido con tipos penales y aquellos en que debería señalarse expresamente algún género de conexión con los espacios naturales protegidos, existen otros, como los n.ºs 6.º y 11.º, en que se protegen las propias condiciones de existencia del Espacio. Así, el n.º 6.º prohíbe conductas tendentes a impedir la declaración de una zona como espacio protegido, y el n.º 11.º (especie de infracción de encubrimiento, cuya catalogación como muy grave quizá resulte excesiva), que tipifica la modificación de señalización para permitir la impunidad de una conducta prohibida.

2. INFRACCIONES GRAVES

Las infracciones graves se regulan en los 26 tipos del art. 66.3.

El n.º 1.º prohíbe la alteración de las condiciones físicas de un E.N.P. mediante ciertos tipos de conductas, como la ocupación (no se indica en concepto de qué debe verificarse tal ocupación), roturación (debería requerirse cierta superficie mínima para la tipicidad de la conducta), corta o arranque (igualmente, debe requerirse un mínimo de afectación) o por otro medio (cláusula residual). En el caso de que la conducta de tala o poda tenga por objeto material alguna especie de flora amenazada, o verse sobre el hábitat de éstas, la infracción quedaría desplazada por el delito del art. 332 C.P. Más difícil de concebir resulta la conducta prohibida por el n.º 2.º, en la medida en que el tráfico jurídico inmobiliario, en sí y sin más, no tiene por qué alterar las condiciones físicas de un espacio; si acaso, ello se deberá a conductas como, p. ej., las de alambrado o cercado, consecutivas a operaciones de parcelación ilegal.

El n.º 3.º prohíbe conductas (construcciones, colocación de carteles...) en detrimento del aspecto paisajístico de la protección o que se llevan a cabo de contrariedad a las normas de planeamiento de la Ley, lo que constituye una infracción de desobediencia, al igual que la contenida en el n.º 4.º (incumplimiento del régimen de la concesión administrativa) y en el n.º 7.º (obstrucción

o negativa a colaborar con los agentes de la autoridad en sus funciones de control o inspección).

Cabe considerar que constituyen aciertos de política legislativa protectora, mediante el Derecho sancionatorio administrativo, los n.ºs 6.º (conductas nocivas para procesos ecológicos fundamentales, pese a la vaguedad de la tipificación), 9.º (actividades no autorizadas sobre árboles singulares o su entorno), 12.º (alteración de la geomorfología de los E.N.P.), 13.º (propiciación o incremento de los efectos erosivos), 14.º (alteración de yacimientos, discutible en su referencia a los yacimientos mineralógicos), 15.º (destrucción o deterioro de la cubierta vegetal, que puede entrar en relación concursal con el n.º 13.º) y 18.º (extracción indebida de áridos y establecimiento de graveras). El n.º 10.º, que parcialmente se solapa en su descripción con el n.º 5.º, presenta un excesivo casuismo (p. ej., se llega a oponer destrucción a muerte en la enumeración de las conductas prohibidas), cuando no incurre en impropiedad semántica (¿recolección de una especie animal?, ¿captura de una especie vegetal?).

Como en las infracciones muy graves, algunas de las graves pueden presentar amplias zonas de coincidencia con tipos de delitos, como ocurre con los n.ºs 11.º (destrucción del hábitat de especies vulnerables, con el art. 334 C.P.), 16.º (caza o pesca de especies amenazadas, con el art. 334 C.P.), 17.º (actividades nocivas para los humedales, con el art. 325 C.P.), 20.º (importación o exportación de especies silvestres sin la debida autorización, con el tipo del art. 2.1.f de la Ley de Contrabando) 25.º (introducción no autorizada de especies vegetales o animales ajenas a la flora y fauna autóctonas, con el art. 333 C.P.) y 26.º (transformación de la realidad física y biológica del medio natural, con el art. 330 C.P., que tipifica el daño grave a un espacio natural protegido en alguno de los elementos que sirvieron de base para su calificación).

Por su parte, la infracción del n.º 8.º (otorgamiento de autorizaciones o licencias en contra de esta Ley o de las normas de planeamientos de los E.N.P.), de ser cometida por funcionario público (ya de que otro modo nos encontraríamos ante un delito de usurpación de funciones), puede constituir simultáneamente el delito del art. 329 C.P. o, en su caso, el de prevaricación.

Asimismo, algunas de las conductas descritas sólo encuentran sentido en la presente Ley si se entiende implícita la relación con un espacio natural protegido, en los términos en que ello se estableció *supra* con respecto a las infracciones muy graves, ya que de lo contrario se estarían desbordando los límites de esta Ley para internarse en la protección genérica de la fauna y flora silvestres, e incluso de todo el medio ambiente en general. Así, los n.ºs 22.º (uso de especies de fauna silvestre en espectáculos), 23.º (organización de peleas entre animales de cualquier especie) y 24.º (precepto en que esta interpretación correctora resulta imposible, en tanto que tiene por objeto la fauna no autóctona protegida por la legislación internacional).

3. INFRACCIONES LEVES

Los 34 tipos de infracciones leves se regulan en el art. 66.2. Por la pluralidad de conductas descritas, así como por su carácter leve, de entrada cabe apreciar el riesgo de quebrantamiento del principio de insignificancia, lo cual puede socavar la seriedad de la conminación sancionatoria y la pretensión de respecto por parte de los destinatarios de la norma.

En esta categoría de infracciones se pone de manifiesto especialmente su carácter de normativa reguladora de ilícitos administrativos, al preverse gran número de infracciones de mera desobediencia, tendentes por tanto a garantizar la observancia de las normas y procedimientos de autorización que disciplinan actividades reguladas administrativamente, sin necesidad de requerir peligro o lesión para el objeto mediatamente protegido. Tal es el caso de los n.ºs 2.º (incumplimiento de condiciones de la concesión o autorización administrativa), 6.º (incumplimiento de prohibiciones o limitaciones), 9.º (navegación no autorizada), 13.º y 34.º (infracciones registrales por parte de taxidermistas, debiendo entenderse que la actividad se encuentra de algún modo relacionada con los E.N.P.), 16.º (captura o persecución de animales o corta o arranque de plantas, sin autorización), 18.º (ejecución de trabajos sin autorización en zonas con limitaciones), 28.º (empleo de fuego no autorizado), y las cláusulas residuales de los n.ºs 11.º y 16.º, que vedan cualquier actividad realizada con inobservancia de la normativa de ordenación del espacio o cualquier incumplimiento de prohibiciones o limitaciones no calificables como infracción más grave.

En ocasiones, se trata de conductas paralelas a las descritas como infracciones muy graves o graves, que presentan el elemento diferencial de que los efectos son más leves, inapreciables o incluso inexistentes, si bien normalmente con incumplimiento de las normas administrativas que regulan la autorización de la actividad. Así, los n.ºs 19.º, 21.º, 22.º y 31.º.

Se contemplan, asimismo, una serie de tipos mediante los que se cumple de modo notable la función de protección de los E.N.P., como los n.ºs 27.º (realización de vertidos), 30.º (utilización de vehículos de motor) y 32.º («polución» gráfica), si bien en algún caso, el legislador no se ha mostrado escrupuloso desde el punto de vista de la taxatividad de la descripción típica, como en el n.º 8.º (comportamiento irrespetuoso que entrañe riesgo para la conservación o dificulte su disfrute o utilización).

V. CONCLUSIONES

Del análisis del sistema de infracciones y sanciones de la Ley extremeña de Espacios Naturales Protegidos cabe extraer las siguientes conclusiones:

El régimen de la participación, que la circunscribe a los autores en sentido amplio, se ve exceptuado por algunos de los tipos concretos (lo que quiebra la coherencia técnica del sistema) y directamente infringido en la previsión de la

reparación y del resarcimiento. Confusa es la regulación de la concurrencia de responsables. Y oscura la del concurso de infracciones.

En el régimen de la reparación, han de llevarse a cabo verdaderos esfuerzos interpretativos para evitar que «invada» otras formas posibles de responsabilidad civil, o se superponga a ellas.

Las sanciones previstas, adecuadas en su género, resultan a veces excesivas. Ello puede provocar lo que (con otro sentido) se denomina «huida hacia el Derecho penal», por más benigno.

Los criterios de graduación de sanciones, en parte adecuados y en parte escasamente taxativos, pueden otorgar discrecionalidad en exceso a la autoridad sancionadora. Por su parte, las medidas accesorias previstas contienen notables aciertos en la aplicación de criterios de oportunidad.

Por su parte, en cuanto a la tipificación de las infracciones, a veces las conductas descritas se ajustan perfectamente a la finalidad de protección de aspectos fundamentales (paisajísticos, fauna, flora, suelo, subsuelo, hidrología, etc.) de los E.N.P. En cambio, en algunos tipos parece olvidarse que se trata de una Ley de protección de E.N.P., ya que no se alude a la relación con un E.N.P. de los objetos de la conducta, que resultan puestos en peligro o lesionados, de manera que ello sólo cabe suplirlo mediante interpretación correctora, lo cual sin embargo en algunos casos resulta imposible por la propia naturaleza de la conducta descrita o del objeto sobre el que ésta recae. Se tiene la extraña sensación de que el legislador se ha internado a veces por la senda de la protección de la flora y la fauna genéricamente, olvidando la idea rectora de la protección de los E.N.P.

En algún caso, en particular en el ámbito de las infracciones leves, el olvido del principio de lesividad se expresa sin rebozo en los propios preceptos; así, en el art. 66.2, n.º 1.º, se señala, tras describir la conducta típica: «sin que éstos (*i. e.*, los E.N.P. o su entorno) hayan sufrido menoscabo ni visual ni de ningún tipo». Lo cual supone llevar demasiado lejos el castigo de la mera desobediencia a preceptos u órdenes de naturaleza administrativa.

Se aprecian multitud de supuestos de excesivo casuismo en la tipificación de las conductas, en detrimento de la técnica de tipificación abstracta, lo que suele determinar incluso solapamientos y redundancias entre distintos tipos de infracciones, tanto por las limitaciones intrínsecas de la técnica casuística como por el prurito de no dejar nada sin prever. Por el contrario, en ocasiones la excesiva amplitud de los términos en que está redactado el precepto raya en infracción de principio de taxatividad.

Por último, es de destacar la amplia intersección de muchas de las infracciones con tipos del Código Penal, lo que indudablemente planteará con gran frecuencia problemas hermenéuticos y procesales.

En suma, la normativa sancionadora, junto a notables aciertos en la protección de los E.N.P. extremeños, adolece de ciertas deficiencias técnicas y de planteamiento que habrían sido fácilmente subsanables con sólo tener en cuenta los principios consagrados en la ciencia del Derecho penal.