

EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI *

Iñigo Lazcano Brotóns

Profesor Colaborador de Derecho Administrativo – UPV/EHU

ABSTRACT

Ondare Naturalari eta Bioaniztasunari buruzko Legeak berrikuntza garrantzitsuak sartu ditu babestutako guneen arau-hauste eta zigorren eremuan. Gune horien barruan, Estatuko Legeak, lehenengo aldiz, Biosferaren Erreserba kategoría jasotzen du. Lan honetan berrikuntzok eta horiek Urdaibaiko Biosfera Erreserba Babestu eta Antolatzeari buruzko Legean sartzeak dituen eraginak aztertzen dira.

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ha introducido importantes novedades en el régimen de infracciones y sanciones en los espacios protegidos. Dentro de dichos espacios se recoge por vez primera en la ley estatal la categoría de las Reservas la Biosfera. El presente trabajo pretende analizar aquellas novedades y el impacto de tal inclusión en la Ley de Protección y Ordenación de las Reservas de la Biosfera de Urdaibai.

I. INTRODUCCIÓN

II. TIPIFICACIÓN BÁSICA ESTATAL DE INFRACCIONES Y DESARROLLO NORMATIVO AUTONÓMICO

III. RELACIÓN ENTRE CLASIFICACIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS Y RÉGIMEN SANCIONADOR

IV. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SISTEMA SANCIONADOR DE LA LPNB.

V. PARTICULARIDADES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

VI. INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS SANCIONES PENALES SOBRE ESPACIOS PROTEGIDOS

VII. LA INCIDENCIA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD SOBRE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación 07/04 de la Cátedra UNESCO de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental de la UPV/EHU.

I. INTRODUCCIÓN

Para conseguir una adecuada protección de los espacios naturales y de sus elementos ambientales característicos en bastantes ocasiones no es suficiente el empleo de técnicas meramente preventivas u ordenadoras (la planificación del espacio, la zonificación, la regulación de usos, etc.). También resulta necesario disponer habitualmente de mecanismos jurídicos de carácter represivo. Se establece así, con independencia de las posibles responsabilidades de carácter penal o civil que resulten de las conductas ilícitas y de la obligación de reparar los daños ambientales ocasionados, un sistema sancionador administrativo específico en la materia. Este sistema, que no siempre ha existido de manera diferenciada¹, responde -como es natural- a los principios básicos del derecho administrativo sancionador de carácter general (recogidos en lo fundamental en la LRJAP-PAC), si bien muestra algunas particularidades. Ha de señalarse además que dicho marco específico de infracciones y sanciones no tiene un perfil exclusivo de carácter espacial o territorial. No solo se crea para perseguir administrativamente conductas que se realicen dentro de los límites territoriales de los espacios protegidos, sino también para hacer lo propio con hechos y actividades que, llevándose a cabo fuera de dichos ámbitos espaciales, pudieran afectar negativamente a elementos y condiciones ambientales que perjudicaren dichos ecosistemas.

La normativa básica en materia de infracciones y sanciones administrativas para tutelar los espacios ambientalmente protegidos viene establecida en el Título VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). El catálogo de infracciones previsto tiene, en puridad, un objeto protector más amplio: el patrimonio natural y la biodiversidad en general. En la tipificación de conductas constitutivas de ilícitos administrativos no siempre va a aparecer como elemento definitorio del tipo la referencia a una categoría (o a varias) de espacio protegido, aunque lógicamente muchas de las conductas que se describen pueden afectar de manera notable a los objetivos de protección y conservación de espacios naturales concretos y determinados (declarados o no formalmente como tales).

II. TIPIFICACIÓN BÁSICA ESTATAL DE INFRACCIONES Y DESARROLLO NORMATIVO AUTONÓMICO

La LPNB² establece un catálogo amplio de infracciones de carácter tripartito (muy graves, graves y leves). Esta división tripartita se manifiesta claramente en diversos preceptos: cuando se establecen las sanciones correspondientes³, cuando se califican las infracciones que -a falta de legislación especial- puede imponer la Administración General del Estado⁴ y cuando se fijan los plazos de prescripción de infracciones y sanciones⁵.

¹ LOPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Studia Albornotiana, Bolonia, 1980, p. 325

² Art. 76.1 LPNB.

³ Art. 77.1 LPNB.

⁴ Art. 77.4 LPNB.

⁵ Art. 79 LPNB.

Pero la tipificación efectuada por la LPNB es incompleta, en el sentido de requerir la participación del legislador autonómico para determinar con precisión la calificación de la infracción, así como la cuantía de la concreta sanción a imponer. Esta prevista intervención del legislador de las CCAA está sujeta a ciertos límites.

En primer lugar, la LPNB determina que ciertas conductas definidas en el catálogo general de infracciones del art. 76.1 LPNB, tendrán necesariamente el carácter de infracción muy grave. En unos casos (en las conductas previstas en los seis primeros apartados del citado precepto) cuando la valoración de los daños derivados de la conducta ilícita superase los 100.000 euros; en los restantes supuestos cuando dicha valoración superase los 200.000 euros⁶. Valoración de daños que ha de realizarse de acuerdo con el método de evaluación a que se refiere la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental y sus disposiciones de desarrollo⁷. Descontada aquella obligación, el legislador autonómico tiene un amplio margen normativo para calificar las infracciones como muy graves, graves o leves, afecte esta calificación a las demás conductas contenidas en el art. 76.1 LPNB o a nuevos supuestos de hecho que se estime necesario perseguir y que constituirán (y se legitimarán como) normas adicionales de protección ambiental de carácter autonómico. Siempre que, claro está, no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio⁸. Aunque la LPNB establezca una calificación residual de las infracciones (como graves y leves) para la hipótesis de que, a falta de legislación especial, la potestad sancionadora se ejerza por la Administración General del Estado⁹, dicha calificación no vincula al legislador autonómico a la hora de ejercer su potestad de desarrollo normativo.

Por otra parte, la legislación básica estatal fija también otros límites a las posibles leyes autonómicas en la materia. Las cuantías de las posibles sanciones vienen fijadas (las leves pueden acarrear multas de 500 a 5000 euros, las graves de 5001 a 200.000 euros y las muy graves de 200.001 a 2.000.000 de euros). Solamente se prevé la posibilidad de separarse de tales horquillas cuando las CCAA decidan aumentar el importe máximo de la sanción a imponer por infracciones que se tipifiquen como muy graves¹⁰. También vienen concretados los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, que resultan ser idénticos (cinco años en el caso de las muy graves, tres en el de las graves y un año para el supuesto de infracciones leves)¹¹.

Pero en realidad esta normativa básica no impone demasiados condicionantes a los legisladores autonómicos (fuera de los casos que ya hemos señalado de conductas que tienen que ser consideradas siempre infracciones muy graves, para las

⁶ Art. 76.2 LPNB.

⁷ Art. 75.3 LPNB.

⁸ STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 7.

⁹ Art. 72.4, b) y c) LPNB.

¹⁰ Art. 77.1 LPNB.

¹¹ Art. 79 LPNB.

cuales se ha establecido una sanción mínima de 200.001 euros). Hay una discrecionalidad prácticamente total para que, al margen de esos supuestos, las CCAA puedan calificar una conducta como muy grave, grave o leve. Pueden también incorporar al catálogo de infracciones nuevos hechos tipificables como infracciones, mas no resulta posible descatalogar como infracción ninguna de las conductas descritas en el art. 76.1 LPNB. Ello quiere decir que, reiterando de nuevo la excepción prevista para las infracciones obligatoriamente muy graves, cualquiera de los hechos infractores previstos en la normativa básica estatal ha de merecer, al menos, la calificación de infracción leve por el legislador autonómico correspondiente. Aunque ha de admitirse un mayor nivel de discrecionalidad del legislador autonómico cuando desarrolle normativamente la infracción residual prevista en el art. 76.1.r LPNB. En este apartado se tipifica como infracción “el incumplimiento de los demás requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidos en esta Ley”. El legislador autonómico está perfectamente habilitado para decidir los incumplimientos legales (distintos, claro está, de las restantes conductas tipificadas como infracciones) que considere de suficiente entidad como para ser objeto de responsabilidad administrativa sancionadora, excluyendo otros incumplimientos de esta posibilidad. Por supuesto que, como alternativa y sin necesidad de clarificar *a priori* el ámbito de dicho precepto, también puede incorporar a su catálogo de infracciones un tipo idéntico al que aparece reflejado en el art. 76.1.r LPNB

El desarrollo autonómico de la legislación básica estatal, desde el punto de vista de la tipificación de las infracciones, ha dado lugar a una interesante jurisprudencia que es oportuno reproducir en el momento actual por una sencilla razón. La legislación autonómica en materia de espacios naturales protegidos no ha sido aún adaptada en su totalidad a la LPNB, que entró en vigor el 15 de diciembre de 2007¹². En el caso de la CAPV ni la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, ni la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, han sufrido dicha adaptación. La experiencia en el desarrollo normativo de la legislación básica estatal anterior a la misma (fundamentalmente, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, LCEN, modificada en varias ocasiones) puede servir como guía para futuras acomodaciones de la legislación autonómica de espacios naturales a las previsiones de la LPNB. Sobre todo teniendo en cuenta que las CCAA no han seguido hasta la fecha un modelo único a la hora de fijar y desarrollar el cuadro de infracciones de la legislación básica estatal¹³.

Un primer aspecto que merece ser considerado es si la clasificación tripartita de las infracciones es un elemento que imperativamente debe ser respetado por las leyes autonómicas en la materia. Aunque el carácter básico de la LPNB tienda a favorecer una respuesta afirmativa a la cuestión planteada, la hipótesis plantea algunas dudas. En relación a la legislación precedente, el Tribunal Constitucional afirmó que la sustitución de un sistema cuatripartito de infracciones por otro tripartito (precisamente en el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai) no era con-

¹² Disposición final 10ª LPNB.

¹³ JIMÉNEZ JAEN, A., *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, McGraw-Hill, Madrid, 2000, p. 347.

trario al reparto competencial en la materia¹⁴ ya que lo único que había de respetarse era la protección mínima establecida en la legislación básica estatal (las infracciones que en todo momento habían de ser muy graves, y el carácter de infracción leve, al menos, de las restantes conductas). Si éste es el criterio fundamental, no se observa cuál habría de ser la razón para denegar la posibilidad de una clasificación cuatripartita de las infracciones (por ejemplo, estableciendo ciertas infracciones como menos graves, de carácter intermedio entre las graves y las leves) siempre que se respetaran esos mínimos legales (incluyendo unas cuantías de sanciones y unos plazos de prescripción que oscilasen entre los previstos para las infracciones graves y las leves). Lo que resultaría más difícil de justificar es que el legislador autonómico, en el ejercicio de esa competencia de desarrollo normativo, inventara una categoría de infracciones (que podemos denominar, *ad exemplum*, levísimas) que rebajase las exigencias determinadas en la legislación básica estatal para las leves (en cuantía de sanciones o en plazos de prescripción). Aunque ello podría resultar admisible si tal calificación viniera referida a conductas no tipificadas como infracción en virtud de la LPNB, sino incluidas *ex novo* por las CCAA en el ejercicio de su competencia para dictar normas adicionales de protección en materia ambiental, dentro de los límites que, como hemos señalado, ha establecido la jurisprudencia constitucional.

Otra cuestión diferente a considerar sería si el desarrollo de la tipología de infracciones de la LPNB permite, como ha sucedido con la legislación precedente, que la clasificación se efectúe no directamente por la propia ley autonómica, sino en cada caso de aplicación de la infracción, en virtud de un conjunto de criterios (por ejemplo: circunstancias del responsable, intencionalidad, participación, beneficios, trascendencia social, perjuicios ocasionados, reiteración, etc.), fijados -eso sí- en la ley autonómica correspondiente, y que sirven para considerar las circunstancias casuísticamente. Este sistema clasificatorio plantea bastantes dudas desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la exigencia de predeterminación normativa de la infracción, como algunas sentencias han venido señalando¹⁵.

III. RELACIÓN ENTRE CLASIFICACIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La LPNB diseña de una manera novedosa el sistema de clasificación de espacios protegidos. Tales espacios se dividen en tres diferentes categorías:

- a) Los espacios naturales protegidos *stricto sensu* (Parques -incluyendo los Nacionales-, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos).
- b) Los espacios protegidos de la Red Natura 2000 (Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas de Especial Protección de Aves y Zonas de Especial Conservación).

¹⁴ STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 8º.

¹⁵ JIMENEZ JAEN, op.cit., 2000, p. 350.

- c) Las áreas protegidas por instrumentos internacionales (humedales de Importancia Internacional, sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, áreas protegidas del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo, Geoparques, Reservas de la Biosfera y Reservas Biogenéticas del Consejo de Europa).

En comparación con la legislación precedente se observa con claridad una mayor extensión del concepto jurídico de espacio protegido en sentido amplio (pues con anterioridad podía discutirse en clave jurídica si, por ejemplo, los espacios mencionados en el apartado *c*) debían ser considerados como tales), incluyendo también una nueva categoría (las áreas marinas protegidas) a añadir a los tradicionales espacios naturales protegidos, en sentido estricto. La pregunta que debe formularse a este respecto es cómo afecta esta reordenación conceptual de la clasificación de espacios protegidos (que ya incluye, como vemos, a las Reservas de la Biosfera) al sistema de infracciones y sanciones destinado a su protección.

Pues bien, analizando el catálogo de infracciones previsto en el art. 76.1 LPNB se observa que la mayor parte de las conductas descritas en el mismo no vienen referidas a hechos que tengan que ser realizados dentro de los límites físicos de un espacio protegido concreto, ni tan siquiera resulta necesario que los perjuicios afecten al mismo. Basta, en muchos casos, que se produzcan determinadas conductas que afecten a las condiciones de los “ecosistemas”, así en general, con daño para los valores en ellos contenidos (art. 76.1.a LPNB: “la utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o el derrame de residuos”), o a la flora o fauna (especialmente si está catalogada “en peligro de extinción”, o como “vulnerable”) o a los hábitats en los que se encuentren esas especies de flora o fauna, sin que sea necesario que se trate de espacios protegidos y siendo muy variado el tipo de conductas que se sancionan¹⁶.

En otros casos, los hechos tipificados como infracciones tienen como condición realizarse dentro de los “espacios naturales protegidos”. Así, cuando se persigue “la alteración de las condiciones de un espacio natural protegido o de los productos propios de él mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones”¹⁷, o “la instalación de carteles de publicidad o la producción de impactos paisajísticos sensibles en los espacios naturales protegidos”¹⁸. Aunque, en principio, parece un elemento constitutivo de estos ilícitos el desarrollar la conducta en el ámbito territorial del espacio natural protegido, lo que haría inaplicable estas infracciones a actuaciones realizadas fuera del mismo¹⁹, una interpretación amplia podría llevar a considerar como susceptibles de sanción tales conductas externas si alteraran las condiciones o produjeran impactos paisajísticos sensibles en el propio espacio. Además, la jurisprudencia tendrá que determinar si la utilización de esa expresión

¹⁶ Art. 76.1, apartados b, d, f, j, k, l, m, n, o, r.

¹⁷ Art. 76.1.g LPNB.

¹⁸ Art. 76.1.h LPNB.

¹⁹ STS de 10 de marzo de 2000, Ar. 2714.

viene limitada a lo que la propia ley específicamente denomina como tales (esto es, solo a Parques, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos) o si ha de interpretarse más allá de su simple literalidad terminológica, afectando también a los otros tipos de espacios protegidos (los de la Red Natura 2000 y los protegidos por instrumentos internacionales, incluyendo las Reservas de la Biosfera). La interpretación de la legislación básica por la que se opte delimitará también las posibilidades de desarrollo legislativo autonómico del sistema de infracciones de la LPNB, pues de elegirse la primera de las opciones expuesta (la más restringida) el legislador autonómico podría perfectamente considerar estos hechos como infracciones en el resto de espacios protegidos (como norma adicional de protección de los mismos), mientras que de elegirse la interpretación alternativa expuesta (la extensiva), lo que no podría hacerse por parte de los legislativos territoriales es limitar jurídicamente la aplicación de ese tipo de infracciones solo a los espacios naturales protegidos *stricto sensu* (esto es, solo a Parques, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos).

Este tipo de dudas, por el contrario, no se plantean cuando en la tipificación del hecho infractor se incluye como elemento del tipo la referencia a un espacio protegido concreto (o a varios). Es el caso, por ejemplo, del art. 76.1.q LPNB, en el que se prevé la sanción por la “tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades se ejerzan en zonas húmedas incluidas en la Lista del Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, en las de la Red Natura 2000 y en las incluidas en espacios naturales protegidos”. El factor espacial de realización de la conducta se perfila con claridad, excluyendo la aplicación del tipo infractor a hechos similares que, aunque objetivamente y desde el punto de vista ambiental pudieran tener efectos tan nocivos sobre el medio, se llevasen a cabo en otros lugares distintos de los mencionados (como, por ejemplo, en una Reserva de la Biosfera²⁰).

Más problemático resulta ser el caso de las infracciones que contienen como uno de los elementos del tipo la referencia a los hábitats de interés comunitario. Se consideran infracciones la “destrucción o deterioro significativo de los componentes de los hábitats prioritarios de interés comunitario”²¹, el “deterioro o alteración significativa de los componentes de hábitats prioritarios de interés comunitario o la destrucción de componentes, o deterioro significativo del resto de componentes de hábitats de interés comunitario”²² y la “alteración de los componentes de los hábitats prioritarios de interés comunitario o el deterioro de los componentes del resto de hábitats de interés comunitario”²³.

Los “hábitats naturales de interés comunitario” y los “hábitats de las especies de interés comunitario” aparecen respectivamente mencionados en los Anexos I y II

²⁰ Sin perjuicio de que se solapen las categorías: una Reserva de la Biosfera puede ser (total o parcialmente) un humedal de importancia internacional. Así sucede en el caso de Urdaibai.

²¹ Art. 76.1.e LPNB.

²² Art. 76.1.i LPNB.

²³ Art. 76.1. p LPNB.

de la Directiva 92/43/CEE de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres (DH) y constituyen la base para la creación de la Red Natura 2000. En la propuesta de lista de lugares de importancia comunitaria que los Estados tenían que remitir a la Comisión Europea debían incluirse lugares situados en ese Estado en que se localizaren tales hábitats, sobre todo si se tratase de hábitats calificados como “prioritarios”, que en la lista de los Anexos I y II de la citada Directiva aparecían identificados con un asterisco. En la LPNB se reproducen (y de manera actualizada, porque la Directiva ha sufrido varias reformas en ese sentido) los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario, incluyendo los prioritarios (en los Anexos I y II LPNB), señalándose que sirven de base para formular propuestas de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)²⁴ y para la posterior declaración de tales espacios como Zonas de Especial Conservación (ZEC)²⁵. En principio parece, por lo tanto, que este tipo de infracciones ha de referirse a conductas que se desarrollen o afecten negativamente a algunos de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000 (solo a los LIC y a las ZEC), pero no son aplicables a las zonas de especial protección de aves (ZEPA) cuya declaración se fundamenta en otros criterios. Pero la delimitación de la infracción aplicable merece mayores reflexiones, por varios motivos.

En principio, no en todos los lugares citados de la Red Natura 2000 (LIC y ZEC) se da la presencia de hábitats prioritarios, por lo que la infracción aplicable a una conducta dependerá básicamente del tipo de hábitat presente que haya motivado la declaración del lugar. Sin la constancia de un hábitat prioritario la aplicación, por ejemplo, del art. 76.1.e LPNB, ante la destrucción o deterioro significativo de los componentes de un hábitat incluido en un LIC o una ZEC, deviene imposible. De todas maneras, la tipificación de las infracciones en este caso es sumamente confusa, pues, en relación a los hábitats prioritarios, se distingue la “destrucción o deterioro significativo” de sus componentes²⁶, del simple “deterioro o alteración significativa”²⁷ e, incluso, de la “alteración” no significativa de los mismos²⁸. Y aunque se podría pensar que estas dos últimas referencias legales se hacen a un deterioro simple (en otras palabras, a un deterioro no significativo) y a cualquier alteración (significativa o no) de los componentes del hábitat, lo lógico es que al ser calificadas las infracciones como muy graves en función de la valoración de los daños derivados de la conducta, ese mismo criterio ha de valer como elemento definidor del tipo. No tendría sentido hablar de un deterioro significativo de los componentes de un hábitat prioritario que al producir unos daños de, por ejemplo, 110.000 euros tuviera que ser considerado como infracción muy grave, y simultáneamente permitir que unos daños de 120.000 euros a dichos componentes pudieran ser calificados como un simple deterioro o como una alteración de los mismos y, por lo tanto, no necesariamente como una infracción muy grave. Un problema parecido se plantea en relación a las infracciones por “destrucción” o “deterioro significativo” y por “deterioro” (simple) de componentes, en el caso de hábitats de interés comunita-

²⁴ Art. 42.2 LPNB.

²⁵ Art. 42.3 LPNB.

²⁶ Art. 76.1.e LPNB.

²⁷ Art. 76.1.i LPNB.

²⁸ Art. 76.1.p LPNB.

rio de carácter no prioritario, aunque en este caso el problema es menor al no existir diferencias entre un tipo y otro en relación a los daños necesarios para calificar a la infracción cometida como muy grave.

Por otra parte, no hay que desdeñar la posibilidad de que existan hábitats de interés comunitario (incluso prioritarios) fuera de los espacios de la Red Natura 2000 catalogados como LIC o ZEC. Y no sólo en otros tipos de espacios protegidos diferentes (ZEPA, espacios naturales protegidos *stricto sensu*, áreas protegidas por instrumentos internacionales), sino incluso al margen de tales zonas, en territorios que no han recibido una protección legal o administrativa especial por sus valores ambientales. La interpretación de una zona como hábitat de interés comunitario depende de la confrontación entre sus características intrínsecas y los tipos de hábitats que se describen en el Anexo I LPNB, no de su declaración como LIC o ZEC.

Un supuesto especial es el de los Parques Nacionales. El régimen sancionador aplicable a este tipo de espacios naturales será el mismo que el establecido en la legislación básica estatal para todos los espacios naturales protegidos en general, si bien las leyes declarativas de los Parques Nacionales pueden establecer un régimen específico para cada uno de ellos²⁹. Esta posibilidad ya había sido admitida por el Tribunal Constitucional, pero con un condicionante: las CCAA habían de mantener su margen para ejercer su competencia normativa en la materia, margen que puede operar mediante la tipificación de supuestos más específicos y mediante un cuadro sancionador que, sin infringir el art. 149.1.1 CE, imponga los máximos niveles de protección que se consideren deseables³⁰.

En relación a la tipificación de conductas es habitual, en las leyes declaratorias de Parques Nacionales y en las leyes autonómicas de espacios protegidos (no así en la LPNB), la utilización de la técnica de remisión a la normativa de ordenación de los usos de espacio para la delimitación de la conducta sancionable. Dicha normativa será, en su caso, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión u otros tipos de planes que se configuran en la legislación³¹. La remisión al planeamiento concreto del espacio protegido para determinar el alcance de la conducta ilícita, una especie de norma legal sancionadora incompleta, ha sido admitida por la jurisprudencia³². Lo que no resulta compatible con las exigencias constitucionales en materia sancionadora es que, mediante una total remisión en blanco por parte del legislador, fueran dichos instrumentos de planeamiento los que determinasen libremente el contenido de las infracciones y sanciones. Su labor puede ser la de especificar o delimitar las infracciones y sanciones contenidas en las leyes, sin incluir nuevas ni diferentes de las legalmente previstas³³.

²⁹ Art. 23, Ley 57/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

³⁰ STC 100/2005, de 19 de abril, FJ 3º.

³¹ ROJAS MARTINEZ-PARETS, F. de, *Los Espacios Naturales Protegidos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 209 y ss.

³² LAZCANO BROTONS, I., "Los espacios naturales protegidos", en LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, Lete, Bilbao, 2007, p. 177.

³³ JIMENEZ JAEN, op.cit., 2000, p. 349.

IV. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SISTEMA SANCIONADOR DE LA LPNB

Como es lógico, la totalidad de los principios del Derecho Sancionador Administrativo encuentran acomodo en el sistema de infracciones y sanciones previsto en la LPNB. Algunos aparecen expresamente reproducidos en la legislación especial, como el de legalidad³⁴, la obligación de reparar el daño causado con independencia de la sanción imponible³⁵, la prohibición del *bis in idem*³⁶ o la prejudicialidad penal en el supuesto de hechos constitutivos de delitos o faltas³⁷. Pero algunos de los principios generales sancionadores son objeto de una cierta modulación, en función del fin protector que se pretende.

Así sucede, por ejemplo, con el tipo de responsabilidad en el caso de hechos tipificados cometidos por una pluralidad de personas. La LPNB establece como regla general que “cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades”³⁸. En todo caso, la aplicación del principio de culpabilidad exigiría la concurrencia de dolo o, al menos, culpa (aunque ésta sea leve) para la exigencia de esa responsabilidad solidaria³⁹.

En relación a la prohibición del *bis in idem*, se señala que en ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes⁴⁰. Sorprende la ausencia de toda referencia a la “identidad del sujeto” infractor como presupuesto de la prohibición, algo que sí se reconoce en la normativa general⁴¹.

La preferencia penal en el enjuiciamiento de las conductas ilegales está redactada según los criterios tradicionales en la materia. En los supuestos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la administración instructora pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de la administrativa en los casos en los que se aprecie la “identidad del sujeto, del hecho y del fundamento”. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la administración podrá continuar

³⁴ Art. 75.1 LPNB.

³⁵ Art. 75.2 LPNB.

³⁶ Art. 75.5 LPNB.

³⁷ Art. 78 LPNB.

³⁸ Art. 75.4 LPNB.

³⁹ STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4ºB.

⁴⁰ Art. 75.5 LPNB.

⁴¹ Art. 133 LRJAP-PAC.

el expediente sancionador, con base en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados⁴².

Un análisis particular plantea el tema de la retroactividad. Conocido es que el art. 128.2 LRJAP-PAC establece que las “disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”. En virtud de este principio, la desclasificación de un espacio protegido o la reducción de su ámbito territorial puede dar lugar a la imposibilidad de aplicar una sanción a una conducta llevada a cabo en una zona afectada por dicha desclasificación⁴³. De todas maneras, esta solución aportada por la jurisprudencia plantea varias incógnitas. Si la conducta se produce con posterioridad a la desclasificación, en rigor no estaríamos hablando de retroactividad. Si se produjo con anterioridad, resultaría paradójico que, por ejemplo, quien ha coadyuvado con su actividad a que un espacio natural protegido se degradase, de manera tal que perdiera incluso su consideración como tal (pues en eso consiste la desclasificación), se beneficiare jurídicamente de los efectos ambientalmente perjudiciales que de su conducta han derivado. La reducción del ámbito territorial del espacio, así como las posibles reformas de su régimen de usos y actividades, se deciden en función de las circunstancias ambientales presentes en el momento de adoptar tales decisiones, que pueden ser notablemente diferentes de las existentes en el momento en que se produjeron las conductas ilícitas precedentes. La posible aplicación retroactiva de las normas sancionadoras favorables ha de tener presente este dato, como en algunas ocasiones lo han hecho los jueces penales en aplicación de los delitos sobre espacios naturales protegidos⁴⁴, sin perjuicio en que algunos casos no habrá impedimento alguno para dicha aplicación.

V. PARTICULARIDADES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

La competencia para ejercer la potestad sancionadora -iniciación, instrucción y resolución del procedimiento- corresponde a la Administración gestora del espacio protegido, al ser inherente a la función ejecutiva de la legislación en materia ambiental⁴⁵. Función que (al amparo del título competencial general en materia ambiental, o como manifestación de un título más específico relacionado con la protección de los espacios naturales relevantes) tienen hoy en día atribuidas las CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomía⁴⁶. La LPNB reafirma esta idea al señalar que la “sanción de las infracciones tipificadas en esta Ley corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades autónomas”⁴⁷. En rigor, a los órganos competentes que fije cada legislador autonómico, pues si bien es regla casi general que esta competencia venga atribuida a los órganos de la Administración autonómica correspondiente, no es menos cierto que en el caso del País Vasco el ejercicio

⁴² Art. 78 LPNB.

⁴³ STS de 22 de febrero de 2005, Ar. 5175.

⁴⁴ STS de 6 de noviembre de 2006, Ar. 586/2007.

⁴⁵ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32.

⁴⁶ GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1999, pp. 68 y 69.

⁴⁷ Art. 77. 3, apartado primero LPNB.

de la potestad sancionadora está radicado en las Diputaciones Forales, en virtud de la legislación autonómica propia. Excepto en el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai en el que, según su legislación específica, esas competencias pertenecen a órganos de la Administración autonómica.

¿Pueden entonces las Administraciones autonómicas imponer una sanción administrativa directamente en base a lo que establece la LPNB? Este problema, claro está, no se plantea, y la respuesta sería afirmativa, si existiera una remisión específica a dicha ley por parte de la norma autonómica. Pero la falta de desarrollo autonómico de la LPNB, como hemos dicho frecuente pues bastantes CCAA (entre ellas la CAPV) no han adaptado aún a la nueva ley básica su legislación de espacios protegidos, convierte la situación en algo más compleja. El Tribunal Supremo ya admitió en su momento la imposición de una sanción en base directamente a los preceptos de la legislación básica estatal, si el espacio natural en cuestión, aunque declarado como tal, carecía de un régimen sancionador establecido en la normativa autonómica⁴⁸, lo que podría solucionar esta cuestión. Pero el TC había afirmado con anterioridad que la calificación de infracciones y sanciones de la legislación estatal estaba necesitada por sí misma de un desarrollo legislativo autonómico⁴⁹. Se remite, por lo tanto, a un momento posterior la concreta calificación de las infracciones, momento que no es el de su aplicación, sino que significa la necesidad de intermediación de una norma tipificadora posterior en la que se proceda a una precisa determinación de la correspondencia entre infracciones y sanciones. La graduación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resultaría acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantizaría mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignorarían las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa⁵⁰. Lo que sucede es que la aplicación práctica de esta doctrina constitucional tiene diferentes efectos en el caso de versar sobre infracciones graves, lo que viene a determinar la nulidad de la sanción autonómica impuesta por vulnerar el derecho fundamental a la legalidad sancionadora, que en el supuesto de versar sobre una infracción encajable en la categoría más liviana, pues ello no causa un perjuicio efectivo y real al sancionado, en la medida en que tal calificación sí era previsible⁵¹.

Por otra parte, cuando se ejercite la potestad sancionadora por una Comunidad Autónoma que no haya desarrollado las previsiones sancionadoras de la legislación básica, la imposición de la sanción pecuniaria prevista no es requisito ni presupuesto necesario para poder exigir al infractor los deberes de abonar los daños y perjuicios ocasionados y de restaurar el medio natural agredido que se prevén en dicha legislación⁵². La decisión que establece una obligación indemnizatoria no se ve afectada por el hecho de que la sanción autonómica impuesta fuera declarada

⁴⁸ STS de 11 de junio de 1998, Ar. 4759.

⁴⁹ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 32.

⁵⁰ STC 100/2003, de 2 de junio, FJ 7.

⁵¹ STC 210/2005, de 18 de julio, FJ 3.

⁵² STS de 16 de noviembre de 2005, Ar. 750/2006.

por el Tribunal Constitucional nula por inconstitucional, al no participar aquélla de la naturaleza sancionadora⁵³.

Ha de indicarse que la LPNB prevé la posibilidad de que sea la Administración General del Estado la competente para imponer las sanciones “en aquellos supuestos en que la infracción administrativa haya recaído en su ámbito de competencia”⁵⁴, lo que lleva también a preguntarse sobre dicho ámbito de competencia.

En primer término, ha de indicarse que dicho ámbito en modo alguno puede hacer referencia a los procedimientos sancionadores que se instruyan en relación a la aplicación de la normativa de Parques Nacionales. Ya hemos señalado la especialidad del sistema sancionador en esta clase de espacios en cuanto a la tipificación de infracciones. En lo referente al ejercicio de la potestad sancionadora, debe ser la Comunidad Autónoma competente para la gestión del Parque Nacional quien la ejerce e, incluso, para que determine normativamente, sin condicionamientos, cuales hayan de ser los órganos de su administración competentes para ello⁵⁵.

Por el contrario, sí que está recogida en la propia normativa básica estatal la existencia de ciertas competencias ejecutivas en manos de la Administración General del Estado en relación a la protección de la biodiversidad marina. En concreto, estas funciones administrativas, que incluirían el ejercicio de la potestad sancionadora, le pueden corresponder, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Autónomas del litoral, en tres supuestos: a) cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no exista continuidad ecológica (avalada por la mejor evidencia científica existente) del ecosistema marino con un espacio natural terrestre objeto de protección; b) cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en esos mismos espacios, bien a especies marinas altamente migratorias; y c) cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar⁵⁶.

A los efectos del ejercicio de esta potestad sancionadora por la Administración General del Estado, y sin perjuicio de lo que puedan disponer al respecto leyes especiales, la LPNB establece una calificación tripartita (muy graves, graves y leves) de las infracciones prefijadas en el art. 76 LPNB.

VI. INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS SANCIONES PENALES SOBRE ESPACIOS PROTEGIDOS

Una atención particular merece la relación entre el sistema administrativo de protección de espacios naturales y las conductas que el Código Penal persigue para

⁵³ STC 210/2005, de 18 de julio, FJ 4.

⁵⁴ Art. 77.3, apartado segundo LPNB.

⁵⁵ STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 11.

⁵⁶ Art. 6 LPNB.

tutelar ese mismo objetivo. Ya se ha señalado como juega, en general, el principio *non bis in idem* y como se articulan las relaciones entre el procedimiento administrativo sancionador y el proceso penal⁵⁷. Se trata ahora, simplemente, de analizar algunos problemas concretos de calificación de la conducta derivados de la inclusión en el Código Penal de tipos penales que se refieren a la figura de los espacios protegidos.

Hemos de comenzar por el art. 319.1 CP, el cual establece que “se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección”. Cualquiera de las categorías de espacios protegidos reconocidas en la LPNB encajan sin dificultad en el concepto penal de “lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor (...) ecológico”, sin perjuicio de que existirían otros tipos de zonas singulares que, en aplicación por ejemplo de normas sobre ordenación territorial, sobre urbanismo o sobre montes, podrían subsumirse igualmente en esa categoría. Incluso en sede doctrinal se han planteado propuestas en defensa de la aplicación de este precepto sobre espacios susceptibles de protección (por sus valores ambientales) y no reconocidos como tales o desclasificados⁵⁸.

De manera más específica en relación a esta materia, el art. 330 CP indica que “quien, en un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses”. La jurisprudencia es bastante flexible a la hora de valorar la importancia del elemento afectado en la declaración del espacio, admitiendo incluso que el mismo no venga ni siquiera especialmente mencionado en la norma legal o administrativa declaratoria del mismo⁵⁹. En relación a la gravedad del daño exigido suele usarse un criterio de carácter más cuantitativo que cualitativo⁶⁰.

El problema principal que plantea el art. 330 CP tiene que ver con la propia definición conceptual de lo que haya de considerarse, en sede penal, como “espacio natural protegido”. La interpretación penal que se dé a este concepto jurídico puede no ser equiparable a la que se halle establecida en el ordenamiento administrativo, como sucede en otras ocasiones (sin ir más lejos, en el concepto de funcionario público que se incluye en diversos tipos penales). Parecen posibles, por lo tanto, dos interpretaciones diversas del precepto, y será la jurisprudencia penal la que tenga que decan-

⁵⁷ Art. 78 LPNB.

⁵⁸ VERCHER NOGUERA, A., “El problema relativo a los espacios naturales susceptible de protección y no reconocidos como tales, o privados de reconocimiento por parte de la Administración Pública (II)”, *La Ley*, núm 5234, 2001, p. 3.

⁵⁹ STS de 17 de noviembre de 2005, Ar. 60/2006.

⁶⁰ STS de 5 de diciembre de 2001, Ar. 819/2002.

tarse por una u otra, aunque hasta el momento no existe una línea concreta que permita mantener la preferencia de alguna de las interpretaciones.

Una primera visión del precepto, reduciría el alcance del concepto “espacio natural protegido” a lo que está previsto, en esos mismos términos, en la LPNB. Esto es, incluiría los Parques, las Reservas Naturales, las Áreas Marinas Protegidas, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos, aunque no los espacios protegidos de la Red Natura 2000 ni las áreas protegidas en función de instrumentos internacionales. Esta interpretación prima de manera evidente el elemento literal de la expresión utilizada frente a la finalidad ambientalmente protectora de la norma penal, aunque es cierto que puede resultar más apropiada según el criterio de interpretación restrictiva de las normas penales. No hay que olvidar, por otra parte, que en el momento de elaboración del CP (1995) el concepto de espacio natural protegido que establecía la legislación administrativa entonces vigente (la Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989) es prácticamente idéntico al que en la LPNB hemos calificado como “espacios naturales protegidos” *stricto sensu*. Las conductas consistentes en dañar gravemente uno de los elementos que hubieran servido para declarar cualquiera de las otras clases de espacios protegidos (los de la Red Natura 2000, los protegidos por tratados internacionales e, incluso, los creados por las CCAA con carácter original y no conectados a las anteriores categorías) podrían intentar reconducirse, bien al tipo ya señalado en el art. 319.1 CP (pero solo si se trata de construcciones no autorizadas) bien al tipo del delito ambiental general⁶¹, cuando concurren los elementos que los caracterizan.

Hay que indicar que esta misma duda exegética puede extenderse a la interpretación de la agravante genérica que, para todo el título XVI del Código Penal (de los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente) se establece “cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido”, que determina la imposición de penas superiores en grado a las respectivamente previstas⁶². Agravante que, por supuesto, no puede jugar cuando la misma forme parte de la conducta descrita en el tipo penal básico del art. 330 CP.

Pero una interpretación ambientalmente más adecuada del CP puede perfectamente llevar a englobar bajo el alcance del art. 330 CP todas las categorías de espacios protegidos establecidos, tanto en la LPNB como en las leyes autonómicas. Aún así, podrían plantearse dudas en relación a ciertas categoría intermedias de zonas que se protegen por razones ambientales pero cuyo anclaje normativo no se halla en la legislación de espacios naturales sino en otras normas sectoriales (de ordenación territorial, urbanísticas, forestales, de recursos naturales, etc.), porque al amparo de la intercambiabilidad de técnicas para alcanzar objetivos de tutela ambiental de una zona, el legislador, sobre todo autonómico, ha creado en ocasiones figuras protectoras muy próximas al concepto administrativo sectorial de espacio natural protegido⁶³.

⁶¹ Art. 325 CP.

⁶² Art. 338 CP.

⁶³ LOPEZ RAMÓN, F., *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 114.

VII. LA INCIDENCIA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD SOBRE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI

Las anteriores consideraciones sobre el régimen sancionador de la LPNB obligan a reflexionar sobre la incidencia de esta normativa en la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (LRBU). Hay que partir del dato de que el sistema sancionador establecido en la LRBU es sumamente esquemático. Tienen la consideración de infracciones “las vulneraciones de las prescripciones contenidas en esta ley”⁶⁴. Tales infracciones se clasifican en tres grupos, aunque la delimitación de cada uno de ellos es problemática. Los actos, si constituyen incumplimiento de las normas referidas al régimen de usos permitidos en cada área de especial protección o en las que se determinen en el Plan Rector de Uso y Gestión, se tipifican como infracciones muy graves si producen daños irreversibles e irreparables en la calidad de recurso o del bien protegido, y como graves si se trata del mero emplazamiento o instalación de usos no permitidos. El resto de las infracciones no incluidas en esas categorías tendrá el carácter de infracciones leves⁶⁵.

Las sanciones por infracciones muy graves se imponen por el Gobierno vasco, implican una multa de 15.000.001 a 50.000.000 de pesetas y tienen un plazo de prescripción de diez años desde el día en que se hubiera cometido. Las sanciones por las restantes infracciones se han de imponer por el Consejero del Departamento del área de medio ambiente (hoy el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca). Las infracciones graves prescriben a los cinco años y pueden implicar una multa de 250.001 a 15 millones de pesetas; mientras que las leves prescriben a los seis meses y conllevan una multa de hasta 250.000 pesetas⁶⁶.

¿Produce la LPNB algún impacto en esta regulación? El problema se puede plantear porque la nueva ley básica estatal introduce la categoría de Reservas de la Biosfera dentro de las áreas protegidas por instrumentos internacionales. Luego, es un tipo de espacio protegido que puede resultar afectado por la regulación de la LPNB, a diferencia de lo que sucedía con la normativa estatal previa (la LCEN no afectaba a esta categoría de espacios). Lo que sucede es que, centrándonos exclusivamente en el sistema sancionador, de los apartados precedentes de este trabajo pueden deducirse ya varias consideraciones.

Ya hemos señalado cómo la discrecionalidad del legislador autonómico a la hora de desarrollar los tipos infractores de la LPNB es muy amplia. Esto también habría de admitirse con respecto a la legislación en esa materia que fuera precedente a la propia LPNB. En principio no hay dificultad alguna en mantener los tipos infractores en su definición legal actual de la LRBU. Si alguna de las infracciones de la LPNB no estuviera incluida en la definición (muy genérica) de infracción que proporciona la LRBU, la Administración autonómica competente -como hemos visto-

⁶⁴ Art. 26.1 LRBU.

⁶⁵ Art. 27 LRBU.

⁶⁶ Arts. 28.4 y 29.1 LRBU.

podría imponer la infracción (como leve, salvo que se tratara de las clasificadas en todo caso como muy graves) en base a los dictados de la LPNB. Si se trata de infracciones expresamente previstas en la LRBU, la duda que se plantea entonces es si su contenido literal respeta la previsión de la normativa estatal respecto a la obligación de considerar determinadas infracciones siempre como muy graves. Especialmente porque la LRBU limita esta categorización a aquellos actos que producen daños irreversibles e irreparables en la calidad del recurso o del bien protegido, mientras que éste no es el criterio de la LPNB, que califica como infracciones muy graves conductas que han ocasionado daños por encima de determinadas cantidades (esto es, aunque los daños fueran reparables).

La otra cuestión importante a valorar es la correlación entre los criterios clasificatorios de la ley estatal y de la ley autonómica. Hemos señalado la amplia libertad del legislador autonómico a la hora de fijar qué conductas son infracciones leves, graves y muy graves (aunque en este caso con una obligación de mínimos) ¿Esta libertad se proyecta también sobre las cuantías de las sanciones y sobre los plazos de prescripción de las infracciones? ¿O, por el contrario, una vez que la ley autonómica ha fijado la categorización de las infracciones, se le aplican las reglas de la LPNB en estos aspectos? La duda es importante, no solo por la disparidad de contenidos entre ambas normas (ver *cuadro 1*, en que las referencias de la LRBU en pesetas se transforman a euros) sino también porque en muchas ocasiones la relación entablada no solamente va a ser exclusivamente bilateral (la Administración frente al sujeto infractor), pudiendo afectar a terceros sujetos con intereses en juego (los denunciantes y los perjudicados por la infracción, por ejemplo). Por otra parte, en algunos casos habría que acudir a la LPNB necesariamente, pues la LRBU no regula la cuestión (los plazos de prescripción de las sanciones impuestas, por ejemplo).

		LRBU	LPNB
Sanción por infracción	Muy grave	Desde 90.151,81 a 300.506,05 €	Desde 200.001 a 2 millones €
	Grave	Desde 1.502, 53 a 90.151,81 €	Desde 5.001 a 200.000 €
	Leve	Hasta 1.502,53 €	Desde 500 a 5.000 €
Plazo de prescripción de la infracción	Muy grave	10 años	5 años
	Graves	5 años	3 años
	Leve	6 meses	1 año

Sin lugar a dudas, a falta de una adaptación de la LRBU, la posibilidad de judicializar este tipo de cuestiones es alta. Operar solo con el instrumental sancionador de la LRBU, además de que podría impedir perseguir ciertos tipos de conductas previstas solo en la LPNB, podría ocasionar problemas en relación a los criterios de prescripción de infracciones y de cuantías de la sanción de la propia LRBU. Al sujeto infractor le benefician las cuantías sancionatorias previstas en la LRBU, pero también (en las infracciones muy graves y graves) los plazos de prescripción de la infracción de la LPNB. La situación de la Administración sería la contraria. Por lo que no es descabellado pensar en que sean los infractores sancionados los que recurran en sede judicial contra una sanción impuesta solicitando la aplicación de los plazos de prescripción de la LPNB, ya que eso puede beneficiarles. Ya tal cuestión lo tribunales no pueden dar por respuesta, como sucedía antes de la entrada en vigor de la LPNB, el carácter diferencial del sistema protector de la Reserva de la Biosfera frente al régimen general de las legislación de espacios naturales⁶⁷, porque ese carácter diferencial ya no lo es plenamente. Éste es uno, y quizás no el más importante, de los efectos derivados de que la ley estatal básica incorpore la categoría de las Reservas de la Biosfera a su tipología de espacios protegidos.

⁶⁷ LAZCANO, I., URRUTIA, I., GARCÍA URETA, A. y LASAGABASTER, I., *Reserva de la Biosfera. Estudio Jurisprudencial*, Lete, Bilbao, 2008, pp. 23 y 24.

GENETIKOKI ERALDATUTAKO LABOREAK, OHIKO NEKAZARITZA ETA NEKAZARITZA EKOLOGIKOA ALDI BEREAN LANTZEARI BURUZKO ERREGIMEN JURIDIKOA

Iñigo Urrutia Libarona

Administrazio-Zuzenbideko irakaslea - UPV/EHU

ABSTRACT

Produktu transgenikoak baimentzeko *de facto* moratoriak (luzamenduak) 1998-2004 bitarteko egoera karakterizatu zuen. Baina 2004an moratoria hura, formalki bada ere, bertan behera geratu zen, Europar Erkidegoak genetikoki eraldatutako organismoen buruz araubide berri eta zorrotzagoa onartu zuenean. Araubide berria indarrean badago ere eta Batasun Europarreko Estatuaren arteko kontsensu politiko berriak antzeman badaitezke ere, guzti horrek ez du nekazaritza transgenikoen debatea erabat itxi. Nekazaritza transgenikoak kezka sortarazten ditu izan ere, txosten zientifikoek agertzen dutenaren bidetik ezinezkoa edo oso zaila baita landaketa transgenikoak eta ez transgenikoen arteko kutsadurak erabat ekiditea. Nekazaritza transgenikoaren aurkako korrante indartsua antzeman daiteke Europan barrena, translazio politikoa izan duelarik. Zentzu horretan hainbat eskualde zein toki erakundeak “landaketa transgenikoetatik aske” deklaratu dira, ingurugiroa, nekazaritza ondarea eta garapen iraunkorra defendatzeko xedez. Euskal Autonomia Erkidegoa horietatik bat dugu. Produktu transgenikoak landatzeko askatasun europarraren ondorioz sortzen diren arazo guzti horiei erantzun juridikoa “aldi berean landatzearen” (edo koexistentziaren) bitartez aurkitu nahi izan da.

La moratoria de facto de comercialización de productos transgénicos en Europa, que había caracterizado la situación entre 1998-2004, fue levantada tras la aprobación de una normativa centralizada y más rigurosa en materia de etiquetado y trazabilidad de los productos transgénicos. Pese a la nueva regulación, el debate social y político continúa abierto, planteándose los riesgos de contaminaciones entre cultivos por posibles cruces de material genético, y la incertidumbre científica que aún rodea a los efectos de la interacción de los OMG en el medio ambiente. La respuesta del Derecho ante este complejo panorama ha tratado de buscarse a través de la “coexistencia”. En este trabajo se analiza el régimen jurídico de la coexistencia de cultivos, comenzando por la normativa comunitaria europea sobre la materia. Posteriormente se estudia la normativa de derecho interno, centrándose la exposición en algunas de las cuestiones más problemáticas como: el sometimiento de los actos de plantación de variedades transgénicas a un régimen de control previo mediante autorizaciones, las obligaciones de etiquetado y la eventual posibilidad de etiquetar “libre de transgénicos”, así como el régimen de responsabilidad en caso de contaminación por OMG en los cultivos tradicionales y ecológicos. Se ha incluido un último epígrafe a modo de sinopsis general o resumen en castellano de este trabajo redactado en euskara.