



TÍTULO

POTESTAD SANCIONADORA Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

AUTORA

Macarena Isabel Dúctor Pacheco

Tutor
Curso
ISBN
©
©
Fecha
documento

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2016
Manuel Rebollo Puig
Máster Oficial en Derecho Ambiental (2015)
978-84-7993-707-2
Macarena Isabel Dúctor Pacheco
De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
2015



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

POTESTAD SANCIONADORA Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

Macarena Isabel Dúctor Pacheco

Tutor: Manuel Rebollo Puig.

Máster en Derecho Ambiental (VII edición).

14/11/2015

Título: Potestad sancionadora y espacios naturales protegidos.

Autor: Macarena Isabel Dúctor Pacheco.

Tutor: Manuel Rebollo Puig.

Resumen: El presente estudio trata de abarcar el análisis de la potestad sancionadora de la Administración Pública en los espacios naturales protegidos en Andalucía. Iniciamos con una perspectiva general de la cuestión para, paulatinamente, ir adentrándonos en las particularidades de las infracciones y sanciones reguladas en la normativa aplicable: Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección.

Palabras clave: Espacios naturales protegidos, potestad sancionadora, Administración Pública, legalidad, culpabilidad, *non bis in idem*, responsables, infracción y sanción.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
I. CONTEXTO NORMATIVO.....	7
II. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	9
II.A. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA.....	9
II.B. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.....	12
III. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	14
III.A. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	15
III.A.1. Reserva de ley.....	15
III.A.2. Tipicidad.....	18
III.A.3. Irretroactividad.....	21
III.B. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....	23
III.B.1. Principio de personalidad de las sanciones.....	25
III.C. PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.....	25
III.C.1. Elementos del principio <i>non bis in idem</i>	26
III.C.2. Concursos.....	31
III.C.3. Primacía de la jurisdicción sobre la Administración.....	33
III.C.4. Vertiente procesal del principio non bis in idem.....	34
IV. INFRACCIONES.....	35
IV.A. CLASES DE INFRACCIONES.....	36
IV.B. TIPIFICACIÓN.....	38
IV.C. RESPONSABILIDAD.....	42
IV.D.1. Responsables: autores o partícipes.....	42
IV.C.2. Responsabilidad solidaria.....	43

IV.D.3.	Responsabilidad de la persona jurídica.....	44
IV.D.4.	Responsabilidad de la Administración Pública.....	45
IV.D.	PRESCRIPCIÓN.....	47
V.	SANCIONES.....	48
V.A.	CONCEPTO DE SANCIÓN.....	48
V.B.	TIPOS DE SANCIONES.....	50
V.B.1.	Calificación de sanciones.....	52
V.B.2.	Necesidad de predeterminación de sanciones.....	53
V.C.	EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES.....	54
V.D.	PRESCRIPCIÓN.....	55
VI.	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	56
VI.A.	DERECHOS DEL PROCEDIMIENTO.....	57
VI.A.1.	Derecho a ser informado de la acusación formulada.....	57
VI.A.2.	Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.....	58
VI.A.3.	Derecho a formular alegaciones.....	59
VI.A.4.	Derecho a la prueba.....	59
VI.A.5.	Derecho a la presunción de inocencia.....	60
VI.B.	FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	61
VI.B.1.	Iniciación.....	61
VI.B.2.	Instrucción.....	62
VI.B.3.	Terminación.....	64
	CONCLUSIÓN.....	65
	BIBLIOGRAFÍA.....	69

INTRODUCCIÓN.

En este estudio analizaremos las características de la potestad sancionadora de la Administración Pública en el ámbito de los espacios naturales protegidos, tanto a nivel estatal como andaluz.

Hemos optado por el análisis de la potestad sancionadora de la Administración Pública en espacios naturales protegidos debido a la importancia del carácter represivo que dicha potestad tiene en nuestro ordenamiento jurídico; y por otro lado, a la condición de Andalucía como Comunidad Autónoma con mayor número de espacios naturales protegidos.¹

La imposición de sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, además su carácter represivo o de castigo, tiene una función disuasoria que refuerza –junto a otros mecanismos administrativos como el control o la inspección- la prevención de futuras conductas ilícitas perjudiciales y, por tanto, la protección de los espacios naturales protegidos. Su eficacia no solo se limita al propio infractor, sino que se extiende a otros individuos que hayan sido conocedores de la existencia de la infracción². Dicho carácter disuasorio queda reflejado en la intención del legislador de evitar que el beneficio derivado de las infracciones tipificadas sea superior al de la sanción pecuniaria legalmente impuesta; tipificando como sanción el doble del beneficio obtenido por el infractor³.

Desde una concepción protectora, como realidad en la que tiene cabida el desarrollo económico y social de un entorno, los espacios naturales protegidos constituyen uno de los elementos vertebradores del territorio y de la economía⁴. Por su parte, la importancia

¹ Turismo en espacios naturales (sin fecha). Recuperado el 1 agosto de 2015, de <http://www.juntadeandalucia.es/temas/cultura-ocio/vacaciones/espacios-naturales.html>.

² En este sentido, Íñigo Sanz Rubiales se plantea, brevemente, la efectividad de la función disuasoria del Derecho Administrativo Sancionador respecto de las sanciones impuestas a la Administración Pública en SANZ RUBIALES, ÍÑIGO: “Capítulo 1: Potestad sancionadora, responsabilidad administrativa y procedimiento sancionador ambiental” en GÓMEZ APAC, Hugo Ramiro (2014): *El derecho administrativo sancionador ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I seminario internacional del OEFA*, 1ª edición, Lima (Perú), ed. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, p. 26.

³ Artículo 27.3 Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección. Publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 60, de 27 de julio de 1989.

⁴ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2014): “Los espacios naturales protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, nº11, p. 38.

del Derecho Administrativo Sancionador en este ámbito surge de la propia Constitución Española, que ordena expresamente al legislador ordinario la elaboración de normas destinadas a la imposición de medidas sancionadoras, tanto penales como administrativas, para lograr “la utilización racional de todos los recursos naturales”⁵.

El desarrollo de este estudio parte de un análisis general de los instrumentos normativos existentes en nuestro ordenamiento jurídico, dedicados a conservar la riqueza natural que nuestro país atesora, y que evidencian el progresivo reconocimiento social de la importancia del medio ambiente en nuestras vidas.

Partiendo de esta premisa, y con la finalidad de establecer el contexto de estudio, hemos considerado conveniente analizar, en primer lugar, el concepto y tipologías de espacios naturales protegidos en nuestro ordenamiento jurídico; así como los principios básicos de la potestad sancionadora de la Administración, desarrollados jurisprudencialmente.

Desde este enfoque general nos iremos introduciendo en un ámbito particular donde estudiaremos las características y clases de infracción, y analizaremos las especificidades de los tipos infractores en la legislación reguladora de espacios naturales protegidos, enunciando las distintas responsabilidades a las que pueden dar lugar – cuestión particular en caso de personas jurídicas-, y la prescripción de los mismos.

Posteriormente, nos centraremos en las distintas particularidades de las sanciones, donde trataremos de delimitar el concepto de sanción, diferenciándolo de las medidas de restauración del orden jurídico perturbado. Asimismo, analizaremos los distintos tipos de sanciones que se regulan en la legislación estatal y andaluza, y la problemática que plantea, en esta materia, la falta de adaptación de la Ley 2/1989 a la Ley 42/2007. También trataremos la cuestión de la ejecutividad y prescripción de sanciones.

Como colofón a nuestro estudio, examinaremos brevemente el procedimiento sancionador, regulado en la Ley 30/1992⁶. Inicialmente, haremos referencia a la importancia del procedimiento en cualquier Estado de Derecho, así como un análisis sobre los derechos que nuestro ordenamiento jurídico reconoce al administrado incurso

⁵ Artículo 45.2 Constitución Española, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁶ Esta norma será derogada en octubre de 2016, junto al RD 1398/1993, entre otras, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tras su entrada en vigor, el actual procedimiento especial sobre potestad sancionadora quedará integrado, como especialidad, dentro del procedimiento administrativo común.

en cualquier procedimiento administrativo sancionador. A continuación, expondremos las diversas fases del mismo en el ámbito de los espacios naturales protegidos, con la finalidad de entender el proceso que los organismos públicos deben seguir en su ardua tarea de protección de los espacios naturales.

I. CONTEXTO NORMATIVO.

La progresiva concienciación social que se ha ido sucediendo a partir de la década de los setenta sobre la necesidad de proteger el medio ambiente ha provocado, en los últimos años, un considerable aumento de la legislación en materia ambiental.

Reflejo del compromiso socialmente asumido y destinado a la conservación del medio natural es el reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente como principio rector de la política social y económica, mediante el cual se impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la consecución de un medio ambiente adecuado. También reflejo concreto de este compromiso son las palabras del legislador en la Exposición de motivos de la Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos en Andalucía, donde reconoce que el patrimonio natural andaluz “ha venido deteriorándose paulatinamente, de modo que se hace urgente la adopción de medidas tendentes a una efectiva protección del mismo”⁷.

Los mecanismos que los poderes públicos han empleado para hacer efectivo este mandato constitucional son numerosos, abarcan desde medidas preventivas hasta medidas restitutorias. A pesar de ello, es innegable la prevalencia de los instrumentos sancionadores sobre otros como, por ejemplo, la potestad inspectora de la Administración Pública. Numerosas son las disposiciones legales dedicadas al régimen sancionador, mientras que son mínimas aquellas que se encargan de regular otras funciones públicas como la inspección.

Antes de entrar en materia de estudio y debido a que nos encontramos en un Estado autonómico, debemos tratar el reparto de competencias en materia de espacios naturales protegidos. Hemos de tener en cuenta que la Constitución, al asignar competencias en materia de medio ambiente, no hace referencia concreta a los espacios naturales. No obstante, tal y como dictamina el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995,

⁷ Exposición de motivos de la Ley 2/1989.

“[I]a protección del medio ambiente es [...] el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos”⁸.

En virtud del artículo 149.1.23º de la Constitución Española, corresponde al Estado aprobar la legislación básica sobre protección medioambiental. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la función de dicha normativa es establecer una serie de mínimos que deberán ser respetados, pero que no impiden a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección superiores⁹.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 57, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia medioambiental, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23º de la Constitución. Asimismo, la Sentencia 102/1995, anteriormente referida, reconoce a las Comunidades Autónomas, dentro de las normas básicas estatales, la competencia en espacios naturales protegidos, que les permite dictar regímenes de protección, declararlos y gestionarlos¹⁰.

Cuestión importante, que analizaremos en epígrafes posteriores, es que no todas las Comunidades Autónomas han adaptado su legislación a la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sino que continúan con la normativa de desarrollo de la anterior legislación en materia ambiental: Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres¹¹. Ejemplo de ello es la legislación andaluza: Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

Continuando con el artículo 45.3 de la Constitución Española, el legislador constituyente no solo atribuyó a los poderes públicos la obligación de imponer sanciones administrativas y penales a aquellos que actúen en perjuicio del medio ambiente, sino también, siendo consciente de su importancia, recogió la exigencia de reparar el daño causado. Así, la Ley 42/2007 dispone que, además de las sanciones pecuniarias que puedan derivarse de las actuaciones tipificadas,

⁸ STC 102/1995, de 26 julio (FJ 16).

⁹ STC 102/1995, de 26 julio (FJ 9).

¹⁰ STC 102/1995, de 26 julio (FJ 19).

¹¹ LAZKANO BROTONS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad y su incidencia en la reserva de la biosfera de Urdaibai”, *leZ: Inguruginoa eta zuzenbidea* (Ambiente y derecho), nº 8, p. 38.

“[...] el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental”¹².

No obstante lo dicho, hemos de tener en cuenta que la obligación de resarcir los daños, aunque generalmente tiene carácter cuantitativo, no tiene naturaleza de sanción, sino de medida de restablecimiento del orden jurídico perturbado. Cuestión que estudiaremos en posteriores epígrafes.

Este principio de reparación del daño deriva de la regulación general en materia de sanciones. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que,

“[l]as responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario”¹³.

Para concluir con el marco normativo, debemos mencionar que en todo lo relativo al régimen sancionador medioambiental que no se encuentre regulado por la legislación sectorial, será aplicada la normativa general: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su legislación de desarrollo, en particular, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora..

II. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

II.A. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA.

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad define los espacios naturales protegidos como,

“[...] los espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

¹² Artículo 79.2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 299, de 14 de diciembre de 2007.

¹³ Artículo 130.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 285, de 27 de noviembre de 1992.

- a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.
- b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados”¹⁴.

A la hora de establecer la tipología de los espacios naturales protegidos, la legislación española es confusa puesto que, además de los espacios constituidos por la legislación europea e internacional, hemos de incluir las figuras de protección reconocidas por las Comunidades Autónomas.

La Ley del Patrimonio Natural clasifica los espacios naturales protegidos “en función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir”¹⁵ en: Parques, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos.

No obstante, su articulado no solo se limita a proteger las figuras recogidas en el párrafo anterior, sino que establece regímenes de protección para otras derivadas tanto de la legislación europea: la Red Natura 2000 –que incluye Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA) y Zonas de Especial Conservación (ZEC)-; como de la legislación internacional –Geoparques o Reservas de la Biosfera, entre otros-.

Parques.

Los Parques se encuentran regulados por el artículo 31 de la Ley 42/2007 y se definen como “áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente”¹⁶.

Dentro de esta categoría podemos destacar los Parques Nacionales, que son regulados por su legislación propia: Ley 30/2014, de 3 de diciembre; o los Parques Naturales, con gran importancia en nuestra Comunidad Autónoma.

¹⁴ Artículo 28 Ley 42/2007.

¹⁵ Artículo 30 Ley 42/2007.

¹⁶ Artículo 31.1 Ley 42/2007.

Reservas naturales.

“Las Reservas Naturales son espacios naturales, cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial”¹⁷. La característica principal de estos espacios naturales es que, con carácter general, en ellos se encuentra limitada la explotación de recursos y está prohibida la recolección de material biológico y geológico¹⁸.

Áreas Marinas Protegidas.

Las Áreas Marinas Protegidas son definidas en la legislación estatal como aquellos espacios “espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial”¹⁹.

Monumentos Naturales.

Los Monumentos Naturales son “espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial”²⁰. También serán considerados como Monumentos Naturales los árboles singulares y monumentales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y mineralógicos, entre otros recogidos en el artículo 33 de la Ley del Patrimonio Natural. En ellos se encuentra limitada la explotación de recursos.

Los Paisajes Protegidos.

Los Paisajes Protegidos son “partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial”²¹. Los Paisajes Protegidos persiguen el mantenimiento de prácticas tradicionales que contribuyan a la preservación de los valores naturales.

¹⁷ Artículo 32.1 Ley 42/2007.

¹⁸ Artículo 32.2 Ley 42/2007.

¹⁹ Artículo 33.1 Ley 42/2007.

²⁰ Artículo 34.1 Ley 42/2007.

²¹ Artículo 35.1 Ley 42/2007.

A todas estas figuras de protección, tal y como hemos señalado anteriormente, hemos de añadir aquellas establecidas por la legislación internacional, europea y autonómica.

En cuanto a las figuras propias a nivel andaluz, se encuentran reguladas en el artículo 2 de la Ley 2/1989, que aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y establece medidas adicionales para su protección. En dicho artículo se recogen distintos regímenes de protección: Parajes Naturales, Parques Periurbanos, Reservas Naturales Concertadas y Zonas de Importancia Comunitaria. Nada impide que en el ámbito territorial de un espacio natural puedan coexistir varios regímenes de protección.

Parajes Naturales: Serán declarados como tales, por Ley del Parlamento andaluz, en atención a las exigencias cualificadoras de sus singulares valores, y con la finalidad de conservar su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes²².

Parques Periurbanos: Son “aquellos espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que sean declarados como tales con el fin de adecuar su utilización a las necesidades recreativas de las poblaciones en función de las cuales se declara”²³. Dicha declaración se llevará a cabo a través de Orden de la Consejería competente.

Reserva Natural Concertada: Son predios que merecen una singular protección pero que no reúnen los requisitos objetivos exigidos por la legislación estatal. Su declaración será a instancia de sus propietarios²⁴.

Zonas de Importancia Comunitaria: Nos encontramos ante espacios naturales protegidos a nivel europeo, integrados en la denominada Red Natura 2000.

II.B. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

Con la finalidad de preservar los espacios naturales protegidos, la Ley 42/2007 prevé varios instrumentos, entre los más destacados encontramos el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión.

²² Artículo 2.1.a) Ley 2/1989.

²³ Artículo 2.1.b) Ley 2/1989.

²⁴ Artículo 2.1.c) Ley 2/1989.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

El PORN es definido por la Ley del Patrimonio Natural como “el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial”²⁵.

El PORN es el marco dentro del cual deben operar los demás instrumentos de planificación, tanto los específicos del espacio natural como los urbanísticos. Por tanto, asume una posición de preponderancia con respecto a otros²⁶. Asimismo, articula mecanismos de coordinación entre la planificación ecológica y el resto de la planificación sectorial, ya que en el Derecho ambiental se produce la interrelación entre todos los recursos naturales y la desforestación, erosión, desertización y sequía, lo que hace inevitable la concurrencia de diferentes políticas emanadas de varias instancias públicas sobre un mismo elemento natural, que exigen fórmulas de integración a todos los niveles (ordenación, planificación y gestión), como ocurre con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente²⁷.

Su elaboración y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma –a través de Decreto-, debiéndose adaptar al Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Asimismo, exige dar trámite de audiencia a los interesados, e información pública a los titulares de intereses afectados y organizaciones sin fines lucrativos que persigan la preservación de los espacios naturales.

Para garantizar su objetivo, iniciada su tramitación, no cabe realizar actos que puedan modificar su realidad física y biológica y logren llegar a imposibilitar la consecución de los objetivos de dicho Plan. Asimismo, no podrá reconocerse a los administrados la facultad de realizar actos de transformación, salvo que exista informe favorable del órgano ambiental de la Administración actuante²⁸.

²⁵ Artículo 17 Ley 42/2007.

²⁶ TOLÓN BECERRA, Alfredo; LASTRA BRAVO, Xavier (2008): “Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España”, *M+A. Revista electrónica de Medioambiente*. UCM, nº 5, p. 15.

²⁷ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2014): “Los espacios naturales protegidos...” ob. cit., p. 43.

²⁸ Artículo 23 Ley 42/2007.

La declaración de Parques y Reservas Naturales exige la previa elaboración y aprobación del PORN, salvo que existan razones que justifiquen la alteración del orden de los factores, en ese caso el PORN deberá tramitarse en el plazo de un año²⁹.

Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

El PRUG es un instrumento de gestión que regula el uso y el régimen de actividades que se desarrollan en el interior de los Parques, en tanto espacio natural protegido. Contiene la regulación de temas como: investigación, uso público y conservación, protección y mejora de valores ambientales³⁰.

Al igual que el PORN, su elaboración y aprobación corresponde a la Administración responsable del espacio natural protegido.

III. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El Derecho Administrativo Sancionador, al igual que el Derecho Penal, constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado, lo cual insta al reconocimiento de una serie de principios que garanticen los derechos de los administrados. En cierta medida, los principios de la materia estudiada se encuentran delimitados en los artículos 129-137 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No obstante, este catálogo ha sido complementado con los principios inspiradores del orden penal. Así lo determina el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1981, de 8 de julio,

“[l]os principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad)”³¹.

Este motivo ha llevado a dicho Tribunal a establecer la necesidad de ampliar las garantías del procedimiento administrativo, reconociendo la aplicación de los principios del artículo 24 de nuestra Constitución:

²⁹ Artículo 36 Ley 42/2007.

³⁰ TOLÓN BECERRA, Alfredo; LASTRA BRAVO, Xavier (2008): “Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto...” ob. cit., p. 16.

³¹ STC 18/1981, de 8 junio (FJ 2).

“[...] los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto [...]”³².

III.A. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El derecho fundamental de los administrados desde el punto de vista sancionador es el denominado principio de legalidad, que se manifiesta en la expresión latina *nullum crime, nulla poena sine lege*, y cuya aplicación deriva del artículo 25 de la Constitución Española:

“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”³³.

El reconocimiento de este principio, tal y como se puede advertir a partir del precepto citado, supone la afirmación de la existencia del principio de reserva de ley, el principio de tipicidad y el principio de irretroactividad (STC 18/1981 FJ 3º)³⁴ en materia sancionadora.

III.A.1. Reserva de ley.

El principio de reserva de ley en materia sancionadora, como garantía formal del principio de legalidad, se fundamenta en la necesidad constitucional de que las limitaciones de derechos fundamentales deriven del acuerdo de los representantes de la voluntad popular: Cortes Generales. Es decir, que la tipificación de infracciones y la imposición de sus correlativas sanciones se encuentren sistematizadas en una disposición de rango legal.

El reconocimiento de este principio no solo se halla en la Constitución (artículo 25), también numerosas normas legales contienen la exigencia de que las disposiciones sancionadoras sean reguladas legalmente. En este sentido, con carácter general podemos mencionar el artículo 129.1 de la Ley 30/1992; o bien, respecto a la materia que nos

³² STC 18/1981, de 8 junio (FJ 2).

³³ Artículo 25.1 de la Constitución Española.

³⁴ BUENO ARMIJO, Antonio: “El principio de legalidad sancionadora (I): La reserva de ley” en REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía; BUENO ARMIJO, Antonio María (2010): *Derecho Administrativo Sancionador*, 1ª edición, Valladolid, ed. Lex Nova, p. 113.

incumbe, el artículo 25 de la Ley de Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía:

“Las acciones u omisiones que infrinjan las normas de los espacios naturales protegidos [...] serán sancionadas de conformidad con la legislación específica [...]”³⁵.

No obstante, esta garantía formal que obliga a que las conductas tipificadas como infracciones, junto a sus respectivas sanciones, se encuentren reguladas en normas con rango de ley, no excluye el desarrollo y especificación de dichas infracciones o sanciones a través de normas de rango reglamentario. Se reconoce la posibilidad de que una norma legislativa sancionadora pueda delegar en un reglamento el desarrollo de sus disposiciones, siempre y cuando sea la norma legal la que recoja los elementos esenciales de la conducta antijurídica, la naturaleza de las sanciones y determine expresamente los límites de dicha regulación. No bastando remisiones genéricas.

Tal y como se desprende de lo descrito en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional excluye de esta facultad “la[s] remisiones [que] hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (STC 83/1984)³⁶.

El legislador ordinario ha plasmado, en el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, la evolución jurisprudencial en esta materia, que afirma la posibilidad de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente, siempre que no alteren la naturaleza ni límites de las contempladas por la ley.

Ejemplo de ello es el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 diciembre 2004, donde se admite la constitucionalidad de un Decreto dictado por el Gobierno de Canarias en el que se regulaban determinadas sanciones que, a juicio del Tribunal, no constituían conductas nuevas, sino “[...] actuaciones que pueden considerarse comprendidas en los preceptos legales de cobertura”³⁷: Ley estatal 4/1989 y Ley canaria 12/1994.

El desarrollo de la doctrina jurisprudencial en este ámbito ha supuesto una flexibilización de la cuestión, siendo los tribunales, hoy en día, más laxos que en la década de los ochenta en la interpretación del artículo 25.1 de la Constitución. Incluso

³⁵ Artículo 25 Ley 2/1989.

³⁶ STC 42/1987, de 7 abril (FJ 2).

³⁷ STS de 22 diciembre 2004 (FJ 4).

se ha llegado a reconocer la existencia de excepciones al principio de reserva de ley en materia sancionadora. Entre las que nos incumben, por el tema a tratar, destacamos la legitimidad del Pleno de los Ayuntamientos para dictar normas reglamentarias de carácter sancionador.

En estos casos, la exigencia de reserva de ley ha sido atenuada por la jurisprudencia, en concreto, citamos la Sentencia 132/2001 que establece que,

“[...] la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento”³⁸.

De modo que, una regulación legal absoluta iría en contra de la autonomía local reconocida constitucionalmente. Y, debido a la necesidad de que sea el Pleno del Ayuntamiento quien apruebe las disposiciones reglamentarias de carácter sancionador, el *ius puniendi* de la Administración queda legitimado por la voluntad popular, ya que nos encontramos ante órganos elegidos directamente por los ciudadanos.

No obstante, como toda potestad, no es ilimitada, la jurisprudencia exige para garantizar el principio de reserva de ley que una disposición legal establezca “los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer”³⁹.

Asimismo, hemos de hacer referencia al artículo 139 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local⁴⁰ que legitima la aprobación de ordenanzas municipales sancionadoras en cualquier ámbito de competencia del propio ente local, ya que cubre los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional mencionados en el párrafo anterior, aunque respetando, en todo caso, las exigencias implantadas por las legislaciones sectoriales específicas⁴¹.

En lo que nos incumbe, y debido a que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 42/2007 atribuye a las entidades locales la posibilidad de “establecer medidas

³⁸ STC 132/2001, de 8 junio (FJ 6).

³⁹ STC 132/2001, de 8 junio (FJ 5).

⁴⁰ Al que se remite la propia Ley 30/1992 al regular el principio de reserva de ley: “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.”

⁴¹ STSJ Andalucía 1560/2014, de 2 junio (FJ 5).

normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”⁴², es común que los Municipios aprueben disposiciones reglamentarias reguladoras de espacios naturales protegidos, recogiendo en ellas infracciones y sanciones.

En este sentido, y a título de ejemplo, la Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos de la Unidad Ganadera Denominada “Marisma Gallega de Hinojos”⁴³ establece un régimen propio de infracciones y sanciones en los artículos 31 y siguientes, haciendo previamente referencia a las leyes en las que apoya su legitimidad sancionadora. En ningún caso, las sanciones impuestas superan los límites establecidos por el artículo 141 de la Ley de Bases de Régimen Local.

III.A.2. Tipicidad.

El principio de tipicidad, como garantía material del principio de legalidad, se fundamenta en la exigencia de que una norma con rango de ley se encargue de describir, en forma cierta, las infracciones y sanciones, así como su correlación. De modo que los ciudadanos puedan conocer las consecuencias jurídicas de sus conductas, garantizando el principio de seguridad jurídica.

Del concepto de tipicidad expuesto en el párrafo anterior se desprende la existencia de dos garantías. La primera de ellas alude a la exigencia de que tanto la infracción como la sanción se encuentren recogidas en una disposición de rango legal en el momento en el que se cometió la infracción (*lex previa*). Y la segunda se fundamenta en la necesidad de que dicha infracción se encuentre claramente tipificada y con una consecuencia jurídica concreta (*lex certa*).

El Tribunal Constitucional indica que el principio de taxatividad, relativo a la exigencia de *lex certa*, impone a su vez un doble mandato: el primero dirigido al legislador, exigiéndole el “máximo esfuerzo posible” para garantizar la seguridad jurídica; y el segundo, dirigido a los aplicadores del Derecho Sancionador, imponiéndole que su

⁴² Disposición Adicional Segunda de la Ley 42/2007.

⁴³ Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos de la Unidad Ganadera Denominada “Marisma Gallega de Hinojos” (Plan Aprovechamiento del Parque Nacional de Doñana (Propiedad del Excmo. Ayuntamiento de Hinojos (Huelva). Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia* nº 193, de 8 de octubre de 2010.

actuación se limite a las fronteras marcadas por la norma sancionadora (STC 297/2005: FJ 8)⁴⁴.

De acuerdo a lo dicho, es contraria al principio de taxatividad la imposición de sanciones que no se encuentren graduadas de forma concreta en la Ley. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 98/2006, donde declara la nulidad de la Decisión de Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en la que se sanciona al recurrente por la realización de obras o trabajos no autorizados en espacios con limitación de uso: infracción tipificada en el artículo 38.12 de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales –ya derogada- y en el artículo 26.j de la Ley 2/1989, del Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía. El Tribunal otorga el amparo constitucional al recurrente sobre la base de la vulneración del principio de legalidad, debido a que ninguna de las leyes citadas se encarga de determinar la gravedad de las conductas tipificadas, considerando que se atribuye a la Administración la valoración de dichas infracciones. A este respecto, el Tribunal hace alusión a la STC 100/2003 donde establece que la calificación y graduación *ad hoc* de las infracciones y sus correlativas sanciones se considera contraria al principio de taxatividad, en tanto no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias derivadas de la comisión de conductas típicas⁴⁵.

A pesar de que, en ningún caso, se le reconoce legalidad a las decisiones *ad hoc*, el aplicador del Derecho cuenta con un cierto margen de actuación en la apreciación de infracciones y la imposición de sanciones.

“[...] L]a necesidad de que la Ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta.” (STC 113/2002)⁴⁶.

En palabras de Alejandro Nieto,

“la tipificación puede ser lo bastante flexible como para permitir al operador jurídico un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción

⁴⁴ GÓMEZ TOMILLO, Manuel; SANZ RUBIALES, Íñigo (2013): *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, 3ª edición, Navarra, ed. Aranzadi, p. 161.

⁴⁵ STC 98/2006, de 27 marzo (FJ 3).

⁴⁶ STC 100/2003, de 2 junio (FJ 4).

concreta, pero no tanto como para autorizarla para que cree figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma”⁴⁷.

Trascendental importancia tiene esta valoración a los efectos que nos ocupa, puesto que la norma estatal reguladora de los espacios naturales protegidos tiene carácter básico, es una ley de mínimos, lo cual impide al legislador ser minucioso en su labor, en tanto que será la legislación autonómica la que desarrolle las disposiciones de la norma estatal. A ello se une la imposibilidad legislativa de tipificar como infracción todas las conductas de las que pueda resultar un daño para los espacios naturales protegidos. No obstante, y a pesar de que las infracciones y sanciones reguladas en esta materia no están tan detalladas como requeriría la aplicación rigurosa del principio de taxatividad, la flexibilidad con la que cuenta la Administración a la hora de interpretarlas, confiere efectividad a la normativa.

Si bien es cierto que la Administración cuenta con un cierto margen de flexibilidad a la hora de interpretar las infracciones tipificadas en la norma, dicha interpretación no puede ser tal que ocasione un resultado opuesto a la naturaleza y finalidad de la misma. La interpretación puede ser extensiva, pero siempre deberá encuadrarse en el ámbito de la práctica normal⁴⁸.

En cuanto a la analogía, el legislador es claro en este sentido: “[l]as normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”⁴⁹. La admisión de interpretaciones analógicas supondría la inobservancia del mandato constitucional de taxatividad (*lex certa*) en las disposiciones sancionadoras.

Lo que sí ha sido admitido ampliamente por la jurisprudencia –debido a la imposibilidad legislativa de abarcar todas las conductas que puedan constituir infracción- es la regulación a través de conceptos jurídicos indeterminados, considerando que,

“[...] no convierten a la potestad sancionadora en discrecional, sino que ésta conserva su carácter reglado y se encuentra sujeta al pleno control jurisdiccional. Los límites de su empleo son la realización de la "máxima precisión posible" y la posibilidad de concreción mediante "criterios lógicos, técnicos o de experiencia"

⁴⁷ NIETO GARCÍA, Alejandro (2012): *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª edición, Madrid, ed. Tecnos, p. 274.

⁴⁸ BUENO ARMIJO, Antonio: “Capítulo V: El principio de legalidad sancionadora (II): El principio de tipicidad” en REBOLLO PUIG, Manuel: *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 190.

⁴⁹ Artículo 129.4 de la Ley 30/1992.

(SSTC 219/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 219), 69/1989, de 20 de abril (RTC 1989, 69) y 137/1997, de 21 de junio)⁵⁰.

A pesar de la seguridad con la que el Tribunal Constitucional abarca el tema, la cuestión se ubica en una delicada línea entre la aplicación reglada de la norma y la discrecionalidad absoluta de la Administración. Por ello, hemos de ser prudentes a la hora de servirnos de conceptos jurídicos indeterminados para tipificar infracciones, puesto que su excesivo recurso puede ser contrario a la certeza de la ley, en tanto que vulnere el derecho de los ciudadanos a conocer las consecuencias jurídicas de sus conductas.

Con respecto a las competencias municipales, tal y como se ha mencionado en el epígrafe anterior –relativo a la reserva de ley–, al que me remito, el interés local en materia de espacios naturales protegidos es incuestionable. Es por ello que, también aquí, se plantea la posibilidad de que sean los Municipios los legitimados para tipificar infracciones y sanciones a través de ordenanzas municipales. Pues bien, al igual que lo señalado en el desarrollo del principio de reserva de ley, la habilitación se encuentra en los artículos 129.1 de la Ley 30/1992, así como en el 139 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local.

III.A.3. Irretroactividad.

La irretroactividad de una norma consiste en la concurrencia de la vigencia formal y material o efectiva de la misma⁵¹. Lo cual exige, para poder aplicar una disposición, que estuviese vigente en el momento en el que se produjo el supuesto de hecho. Sin embargo, nuestro ordenamiento reconoce la posibilidad de retrotraer la aplicación de las normas de rango legal a supuestos anteriores a la vigencia de éstas, siempre y cuando así venga determinado por la propia Ley.

El principio de irretroactividad –regulado en el artículo 9.3 de la Constitución Española– constituye una garantía de seguridad jurídica, que certifica la inaplicabilidad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos a conductas antijurídicas anteriores a la entrada en vigor de la norma. Dicho mandato dirigido al

⁵⁰ STSJ de Andalucía 1560/2014, de 2 junio (FJ 6).

⁵¹ LÓPEZ MENUDO, Francisco: “Principio de irretroactividad” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Madrid, ed. Iustel, p. 723.

Estado en el ejercicio de su *ius puniendi* es desarrollado en nuestra legislación, tanto penal como administrativa: artículo 128 de la Ley 30/1992 y 2.1 del Código Penal.

Pero el reconocimiento de este principio no solo reside en instrumentos jurídicos nacionales, sino que su importancia trasciende fronteras, lo que justifica su presencia en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 11.2).

A pesar de la evidente aplicabilidad del principio de irretroactividad en el ordenamiento jurídico español, los problemas se plantean en la práctica cuando tratamos de determinar el momento concreto en el cual se comete la infracción y, por tanto, se determina la norma aplicable. Aquí nos topamos con la dificultad de determinar el *dies* en el que se cometen las infracciones permanentes y continuadas, considerablemente comunes en el ámbito de los espacios naturales protegidos, que trataremos en posteriores epígrafes.

La principal excepción al principio de irretroactividad está constituida por la denominada retroactividad *in bonus*, que deriva de la interpretación constitucional del artículo 9.3, *contrario sensu*⁵², e impone la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables al administrado infractor. A pesar de ello, en reiteradas ocasiones, el Tribunal Constitucional ha concluido que el principio de legalidad (artículo 25 CE) no comprende el principio de retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, lo cual impide su protección por vía de amparo constitucional⁵³.

Lo habitual es que la aplicación retroactiva de la norma sancionadora favorable devenga en la tramitación del procedimiento administrativo, sin embargo, la jurisprudencia ha reiterado que este principio no tiene su límite en la resolución sancionadora, sino que es aplicable incluso cuando “el procedimiento sancionador se encuentre en fase de impugnación jurisdiccional”⁵⁴.

Gran importancia tiene este principio en materia de espacios naturales protegidos, ya que determina la imposibilidad de aplicar sanciones reguladas en la Ley del Patrimonio Natural o su normativa de desarrollo cuando el espacio protegido haya sido

⁵² STS de 13 diciembre 1991 (FJ 2).

⁵³ STC 14/1981, de 29 abril (FJ 7).

⁵⁴ STSJ Madrid de 15 enero 2004 (FJ 4).

descalificado o bien, su ámbito territorial haya sido reducido (STS 22 febrero 2005-RJ/2005/5175)⁵⁵.

Para concluir este epígrafe relativo al principio de irretroactividad, es importante tratar brevemente la cuestión relativa a su aplicación en las normas de carácter reglamentario.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna prohíbe la retroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, no obstante, este apartado no hace referencia estricta a normas de rango legal, sino a disposiciones en general. Por tanto, dentro de la prohibición de retroactividad debemos incluir también los reglamentos, siendo nulos aquellos que contradigan este precepto⁵⁶.

Sin embargo, en numerosas sentencias el Tribunal Constitucional, tras efectuar una graduación de los distintos niveles de retroactividad que pueden existir –grado máximo, grado medio y grado mínimo- ha aceptado la eficacia retroactiva a las normas de rango reglamentario, pero únicamente cuando estemos ante retroactividad de grado mínimo: donde la nueva normativa se aplicará a las consecuencias futuras de una relación o situación que haya surgido conforme a la anterior norma. Se considera aquí que existe un tipo de retroactividad impropia⁵⁷.

III.B. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.

El principio de culpabilidad implica que para imponer a un sujeto los efectos derivados de una sanción es necesario que la conducta antijurídica haya sido cometida con dolo o culpa. A diferencia de otros países de la Unión Europea, nuestro ordenamiento jurídico exige la concurrencia de elementos subjetivos para poder considerar culpable al infractor.

La justificación de esta exigencia se encuentra en la propia Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que el régimen de responsabilidad subjetiva encuentra su fundamento en el derecho a la presunción de inocencia (artículo 24 CE) y en el principio de legalidad (artículo 25.1 CE), considerando contrario a dichos principios el establecimiento de un régimen objetivo de

⁵⁵ LAZKANO BROTONS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley...” ob. cit., p. 45.

⁵⁶ Artículo 62.2 Ley 30/1992.

⁵⁷ STS de 26 de febrero 1999 (FJ 4).

responsabilidad⁵⁸. La importancia de esta interpretación radica en que el principio de culpabilidad tiene reconocida la máxima garantía constitucional: recurso de amparo.

De lo expuesto, se deriva que el elemento subjetivo –dolo o culpa- en la responsabilidad punitiva constituye un componente estructural o elemento esencial de la propia infracción administrativa, sin el cual no cabría considerar la acción como punible⁵⁹.

Con respecto a los elementos que determinan la responsabilidad hablamos de dolo o culpa. El primero requiere que la actuación infractora del sujeto se lleve a cabo con pleno conocimiento y voluntad; mientras que el segundo exige el incumplimiento de la diligencia debida, esto es, existirá culpa cuando el sujeto actúe faltando a su deber de cuidado y, como consecuencia de su actuación, produzca un daño o peligro al bien jurídico protegido.

A diferencia del ordenamiento jurídico-penal, en el Derecho Administrativo el elemento subjetivo ordinario en la comisión de infracciones es la culpa o negligencia; siendo el dolo, con carácter general, un elemento agravante⁶⁰. Así se deduce de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 17 de mayo del 2000, cuando la sanción impuesta a la infractora se califica como grave atendiendo tanto a elementos objetivos derivados de los daños producidos a la flora y fauna silvestre, como al elemento subjetivo derivado de la intencionalidad de la expedientada⁶¹.

La importancia de los requisitos del principio expuesto queda reflejada en la Sentencia 331/1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, donde anula la sanción impuesta por el Presidente de la Agencia de Medio Ambiente a dos interesados por haber construido una pista forestal en el Parque Natural de Sierra Nevada al considerar –el Tribunal- que queda excluida la culpabilidad al no mediar dolo ni culpa, ya que la inactividad de la Administración hizo a los administrados concluir que tenían autorización para realizar las obras por silencio administrativo⁶².

⁵⁸ STSJ Andalucía de 17 mayo 2000 (FJ 2).

⁵⁹ DE PALMA DEL TESO, Ángeles: “Principio de culpabilidad: Definición y aplicación a las personas físicas” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de...* ob. cit., p. 707.

⁶⁰ DE PALMA DEL TESO, Ángeles: “Principio de culpabilidad: Definición y aplicación a las personas físicas” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de...* ob. cit., p. 708.

⁶¹ STSJ Andalucía de 17 mayo 2000 (FJ 2).

⁶² STSJ Andalucía 331/1999, de 2 marzo (FJ 3).

III.B.1. Principio de personalidad de las sanciones.

El principio de responsabilidad subjetiva, como manifestación del principio de culpabilidad, supone que el infractor solo responderá por sus propios actos. De modo que no cabe la responsabilidad por hechos ajenos en tanto que, en este caso, no le sería imputable o reprochable la autoría o participación en la infracción⁶³.

Por tanto, este principio no solo determina que la sanción debe ser impuesta al autor de los hechos, sino la imposibilidad de imponerla a aquellos que no hayan sido responsables de la infracción cometida, independientemente de la relación que tengan con las circunstancias del hecho típico.

Hemos de hacer referencia, en este sentido, a la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2000, que revoca la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por considerar que este ha apreciado mal la responsabilidad de la infracción cometida, pues consideró como autor de colocar cepos de caza sin autorización, y no retirarlos al alba, al titular del derecho de aprovechamiento cinegético en una finca por el mero hecho de ser titular de dicho derecho, cuando en realidad el propietario de la finca, quien además tenía el deber de ejercer la actividad de guardería según el contrato suscrito, era quien colocaba los cepos para la captura de conejos con la finalidad de evitar daños en los cultivos.

III.C. PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.

El principio *non bis in idem*, en su vertiente material, implica la prohibición de sancionar a un sujeto dos o más veces por un mismo ilícito, cuando las normas sancionadoras posean un mismo fundamento⁶⁴.

El reconocimiento del principio *non bis in idem* por disposiciones internacionales, como la Carta Europea de Derechos Fundamentales, nos permite advertir su importancia en todo Estado de Derecho. Tal y como establece la jurisprudencia, garantiza la aplicación del principio de proporcionalidad de las penas, evitando así una “reacción punitiva desproporcionada”⁶⁵.

No obstante, a diferencia de los principios estudiados en epígrafes anteriores, el principio *non bis in idem* no se encuentra recogido expresamente en la Constitución

⁶³ STSJ Andalucía 1188/2013, de 25 marzo (FJ 3).

⁶⁴ GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 212.

⁶⁵ STC 48/2007, de 12 marzo (FJ 3a).

Española; sino que su inclusión se ha llevado a cabo a través de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, quien lo ha considerado inherente a los principios de legalidad y tipicidad (artículo 25.1 CE)⁶⁶, lo cual le ha otorgado el rango de derecho fundamental tutelable a través del recurso de amparo, máxima garantía constitucional.

Asimismo, el legislador ordinario ha reforzado la aplicación de la prohibición de sancionar dos veces por el mismo hecho, previéndola tanto en leyes generales, por ejemplo, el artículo 133 de la Ley 30/1992, aplicables a todo tipo de situaciones jurídicas no reguladas por la legislación sectorial; como en numerosas leyes sectoriales. En nuestro ámbito de estudio –los espacios naturales protegidos–, el principio *non bis in idem* podemos encontrarlo en el artículo 79.5 de la Ley 42/2007, donde el legislador determina que,

“[e]n ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos [...]”⁶⁷.

Aunque el artículo citado no se pronuncia sobre la identidad subjetiva, tal y como se deduce de los pronunciamientos jurisprudenciales en esta materia, la prohibición de sancionar dos veces no es absoluta sino que está delimitada por la exigencia de una triple identidad: sujeto, hecho y fundamento.

III.C.1. Elementos del principio *non bis in idem*.

III.C.1.a. Sujeto.

En este caso, se exigirá identidad en el sujeto afectado por la sanción. Cuando la infracción es cometida por personas físicas la cuestión no plantea demasiadas dificultades, por ello, en este punto nos vamos a centrar en analizar los problemas derivados de la comisión de una infracción administrativa por una persona jurídica, teniendo en cuenta que su actuación es autorizada y ejecutada por las personas físicas que la representan.

En el ámbito estudiado, la cuestión es trascendental pues no pocas son las ocasiones en las que las infracciones tipificadas en la legislación sobre espacios naturales protegidos y, en general sobre medio ambiente, son cometidas por personas jurídicas.

⁶⁶ STC 2/1981, de 30 enero (FJ 4).

⁶⁷ Artículo 79.5 Ley 42/2007.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en este aspecto a favor de la inexistencia de identidad subjetiva, considerando que la persona física y jurídica son sujetos distintos, por tanto “no se funden en una identidad común y única”⁶⁸ que nos permita admitir la vulneración del principio que estamos tratando. Asimismo, en su Sentencia de 7 de julio de 2003, resuelve que la infracción administrativa no solo puede ser consumada por la persona física, sino que también puede cometerla la persona jurídica por ella controlada, por tanto, ambas incurren en el ilícito⁶⁹, y debido a que ambas son responsables, ambas pueden ser sancionadas.

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que no existe identidad subjetiva ya que nos encontramos ante sujetos con personalidad distinta y “cada uno de ellos posee una capacidad de acción y de culpabilidad que debe estimarse como autónoma”⁷⁰.

Aunque este principio ha tenido como finalidad evitar la duplicidad de sanciones administrativas y penales por una misma infracción, “ello no significa que sólo incluya la incompatibilidad de sanciones penal y administrativa por un mismo hecho en procedimientos distintos correspondientes a órdenes jurídicos sancionadores diversos”⁷¹.

Esta interpretación jurisprudencial fue reflejada materialmente por el legislador ordinario en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad cuando, en 2007, al tipificar las conductas infractoras en espacios naturales protegidos reconoció la posibilidad de que estas sean cometidas no solo por personas físicas en general, sino también jurídicas, tanto públicas como privadas incluyendo, además, en el propio precepto a:

“[...] los promotores de la actividad infractora, empresarios que la ejecutan, los técnicos directores de la misma, así como cualquier otro sujeto que intervenga, por acción u omisión, o cuya participación resulte imprescindible para la comisión de la infracción”⁷².

⁶⁸ STS 12 de marzo 2014 (FJ 6).

⁶⁹ STS 7 de julio 2003 (FJ 5).

⁷⁰ GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 241.

⁷¹ STC 154/1990, de 15 octubre (FJ 3).

⁷² Este precepto no ha sido incluido en el articulado de la Ley 42/2007 tras su modificación en 2015, sin embargo, tampoco ha sido excluido expresamente por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Sin embargo, a pesar de que la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres no contemplase expresamente la condición de las personas jurídicas como sujeto activo infractor, sí lo hacía el Derecho Administrativo Sancionador general, lo cual habilitaba la imposición de las sanciones incluidas en dicha legislación a las personas jurídicas que la vulnerasen.

Con todo lo expuesto, y para concluir la cuestión relativa al requisito subjetivo del principio *non bis in idem*, nos gustaría considerar, en este aspecto, al Derecho Administrativo sancionador como innovador, en el sentido de que no es hasta 2010 cuando el Código Penal reconoce a la persona jurídica como sujeto activo del delito, manteniendo, hasta entonces, la locución latina: *societas delinquere non potest*.

III.C.1.b. Hecho.

Este requisito exige identidad en los hechos que han dado lugar a la comisión de la infracción. Para identificar si existe o no vulneración del *non bis in idem* hemos de determinar si las actuaciones infractoras constituyen o no una pluralidad de hechos.

El legislador ordinario, en el artículo 79.5 de la Ley 42/2007, tras prohibir la doble sanción por los mismos hechos cometidos establece la obligación de exigir “las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes”⁷³. Reconociendo, expresamente, la posibilidad de imponer varias sanciones cuando no se cumpla la identidad de hecho exigida por el principio *non bis in idem*.

En principio, no plantea demasiados problemas, aunque debemos precisar la apreciación de la jurisprudencia en los supuestos en los que existe infracción continuada o infracción permanente.

La infracción continuada consiste en una pluralidad de acciones que infringen el mismo o similar precepto normativo, por tanto, nos encontramos ante un concurso real de infracciones. Así lo considera el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura cuando, en su Sentencia 436/2010, determina que la realización de obras en dominio público hidráulico sin autorización, consistentes en el depósito de tierras, construcción de un muro y construcción de un edificio cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia penal para ser considerados como delito continuado y, por tanto, deben ser tratados

⁷³ Artículo 79.5 Ley 42/2007.

como un único hecho a efectos de sanción, equiparando así los criterios determinantes en el delito continuado a la infracción continuada⁷⁴.

En este punto hemos de hacer referencia al Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, que establece que,

“[n]o se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo”⁷⁵.

De modo que, los actos que dan lugar a infracciones continuadas son considerados como un solo hecho que finaliza: bien cuando recaiga resolución firme sobre el mismo; bien cuando cese la actividad infractora, representando su doble sanción la vulneración del principio *non bis in idem*. No obstante, la verificación de una de las dos circunstancias expuestas, al poner fin a la infracción continuada, permite el inicio de una nueva ilicitud que podrá ser castigada, pues una apreciación distinta “impediría cualquier reproche disciplinario por un ulterior infracción”⁷⁶ semejante a la previamente sancionada.

Por otro lado, en la infracción permanente existe una sola actuación infractora que, a voluntad del sujeto activo, es duradera en el tiempo. En este caso, no existirá vulneración del principio *non bis in idem* cuando los hechos permanentes sancionados hayan sido ya objeto de sanción⁷⁷—siempre y cuando continúe la actuación infractora—, considerando que nos encontramos ante una infracción distinta. A diferencia de la infracción continuada, no se exige que dicha resolución sea firme. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 5 de diciembre de 2001, afirma que no existe unidad de hecho y, por tanto, no es contraria al *non bis in idem* la sanción impuesta por hechos permanentes que están siendo objeto de expediente administrativo, en tanto que se trata de hechos temporalmente distintos y no se puede considerar que

⁷⁴ STSJ Extremadura 436/2010, de 25 mayo (FJ 2).

⁷⁵ Artículo 4.6 Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* nº 189, de 9 de agosto de 1993.

⁷⁶ STS 5 de diciembre 2005 (FJ 2).

⁷⁷ SAN 8 de febrero 2000 (FJ 9).

“concurra un dolo unitario, no renovado, con un planteamiento único que implica la unidad de resolución y del propósito infractor”⁷⁸.

III.C.1.c. Fundamento.

Existirá identidad de fundamento cuando los hechos cometidos lesionen los mismos bienes jurídicos protegidos. De modo que, un mismo hecho cometido por un mismo sujeto que lesione bienes jurídicos distintos podrá ser susceptible de constituir dos o más infracciones separadas, que den lugar a dos o más castigos independientes sin que exista vulneración del principio *non bis in idem*⁷⁹.

En este sentido, se reconoce el concurso de infracciones –plenamente compatible con el principio estudiado- donde un hecho puede dar lugar a la violación de dos bienes jurídicos diferentes, y por tanto, a la comisión de dos infracciones que tendrán como consecuencia dos castigos distintos.

Así lo entiende el legislador ordinario cuando en materia de espacios naturales protegidos reconoce la posibilidad de exigir responsabilidades, de orden distinto al administrativo, por las infracciones cometidas que se encuentren tipificadas en dicha Ley. Afirmando la posibilidad de imponer dos infracciones por el mismo hecho al mismo sujeto, siempre y cuando no aprecien el mismo fundamento.

Situación distinta es la relativa a las relaciones entre funcionarios y Administración Pública, donde el Tribunal Constitucional ha aceptado la posibilidad de imponer *sanciones de autoprotección*: “aquellas por las que la Administración vela por su orden y organización interna”⁸⁰, entre las que podemos encontrar las sanciones de policía demanial, impuestas por la propia Administración con la finalidad de proteger los bienes afectos a un uso o servicio público, entre los que hallamos: espacios naturales protegidos, aguas, costas...

En estos casos, el Tribunal Constitucional admite la doble sanción puesto que considera que el fundamento jurídico de ambas no es el mismo: mientras que la sanción disciplinaria se impone en virtud del ejercicio del poder que la Administración Pública tiene sobre sus dependientes o funcionarios; la sanción “ajena” se impone en ejercicio

⁷⁸ STSJ Andalucía 5 de diciembre 2001 (FJ 2).

⁷⁹ STS de 10 marzo 2003 (FJ 5).

⁸⁰ STAP de León 16/1999, de 12 enero (FJ 3).

del *ius puniendi* del Estado con la finalidad de reprimir las conductas que nuestro ordenamiento jurídico tipifica como delito⁸¹.

“Así que cuando haya igual sujeto, hecho y fundamento hay que entender que se trata del mismo ilícito: del mismo ataque o la misma vulneración del ordenamiento jurídico”⁸².

Por último, en este punto, no podemos dejar de mencionar la posibilidad que otorga el ordenamiento jurídico de imponer una medida coercitiva no sancionadora, además de la sanción derivada de la infracción cometida, pues no tienen una finalidad punitiva, sino que están destinadas a restablecer el orden jurídico perturbado, tratan de restaurar la legalidad que ha sido transgredida por la actuación ilícita.

La propia legislación protectora de espacios naturales protegidos reconoce la imposición de medidas coercitivas no sancionadoras, estableciendo la obligación del infractor de reparar el daño causado en la forma establecida por la Ley de Responsabilidad Medioambiental (artículo 79.2 Ley 42/2007).

También en este sentido se pronuncia la Ley andaluza 2/1989 cuando, en su artículo 35.1, establece que las sanciones administrativas conllevarán la obligación de reponer los elementos naturales alterados o, de no resultar posible su restitución, se establece la imposición de una indemnización por daños causados.

III.C.2. Concursos.

III.C.2.a. Concurso de infracciones.

El concurso de infracciones implica la comisión de dos o más infracciones sobre bienes jurídicos distintos. La regla general por la que nuestro ordenamiento jurídico opta para resolver esta cuestión es la suma de las sanciones previstas para cada una de las infracciones que constituyen el concurso.

Hemos de tener en cuenta que esta acumulación es posible puesto que en este tipo de concursos no se aplica el principio *non bis in idem*, sino que sus excepciones se apoyan en el respeto al principio de proporcionalidad de la sanción. No obstante, lo analizamos aquí para facilitar la comparación con el concurso de normas.

⁸¹ STC 234/1991, de 10 diciembre (FJ 2).

⁸² ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía: “Capítulo IX: Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas: *Non bis in idem*” en REBOLLO PUIG, Manuel: *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 363.

Dentro del concurso de infracciones distinguimos concurso real, ideal y medial.

El *concurso real* de infracciones es aquel en el que el sujeto activo realiza dos o más actuaciones que constituyen dos o más infracciones. En este caso, la regla general aplicable es la suma de todas las sanciones. Se consideran como infracciones independientes, salvo que esto sea contrario al principio de proporcionalidad.

El *concurso ideal* de infracciones se da cuando una sola acción conlleva la comisión de dos o más infracciones que lesionan bienes jurídicos protegidos diferentes, o el mismo varias veces. En este caso, la jurisprudencia impone al culpable la sanción tipificada relativa al delito más grave en su mitad superior, o bien la suma de las distintas sanciones.

Por último, el *concurso medial* de infracciones se corresponde con un concurso real en el que la comisión de uno o más ilícitos es medio necesario para cometer otro distinto. Aquí, se ha venido aplicando la sanción más grave. Esta figura se aplica de forma muy restrictiva en el Derecho Administrativo Sancionador.

III.C.2.b. Concurso de normas.

Estamos ante un concurso de normas cuando distintas disposiciones normativas regulan como infracción un mismo hecho, protegiendo así el mismo bien jurídico. A diferencia del concurso de infracciones, el concurso de normas está relacionado con el principio *non bis in idem*, de modo que sería inconstitucional la aplicación de dos o más disposiciones que tipifiquen una misma infracción. Todo ello justifica la necesidad de establecer una serie de criterios que determinen la norma aplicable en cada caso. Nos centraremos aquí en el supuesto en el que son dos normas administrativas las que tipifican una misma infracción.

Aunque algunas normas jurídicas contienen el criterio a seguir, no existe una regla general que precise la norma aplicable sino que la jurisprudencia, en virtud de ciertas pautas, determina la norma aplicable en cada caso. El más utilizado es el criterio cronológico, según el cual prevalece la norma que determine la sanción administrativa

que primero se imponga, con independencia de que la segunda prevea un tipo más especial o una sanción más grave⁸³.

En nuestro caso concreto, aunque la Ley estatal reguladora de espacios naturales protegidos no se pronuncia sobre esta cuestión, la Ley andaluza 2/1989 establece, en su artículo 28.1, la solución al supuesto de concurso de normas determinando que,

“[s]i un mismo hecho estuviere previsto en más de una legislación específica se aplicará la disposición sancionadora de cuantía superior”⁸⁴.

III.C.3. Primacía de la jurisdicción sobre la Administración.

Consecuencia directa del principio *non bis in idem* es el deber de la Administración Pública de abstenerse cuando considere que los hechos que está examinando son constitutivos de ilícito penal. Así lo exigen diversas normas de carácter administrativo, entre las que se encuentra la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o la Ley de Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

Sería contrario al principio *non bis in idem* y, por tanto inconstitucional, la imposición de doble sanción administrativa y penal cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

No obstante lo expuesto, la finalidad de que la Administración Pública se abstenga de la resolución de un procedimiento en el que existan indicios de delito, no se fundamenta de forma exclusiva en la inconstitucionalidad de la doble sanción; sino que además trata de evitar que se produzcan dos pronunciamientos –administrativo y penal- de signo contradictorio, como consecuencia de admitir la tramitación paralela de dos procedimientos de diverso orden⁸⁵.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 77/1983, basándose en la regla de la subordinación de los actos administrativos de imposición de sanciones a la autoridad judicial; y en la imposibilidad de que unos mismos hechos sean apreciados de forma distinta por los órganos estatales que ostentan el *ius puniendi*, determina la prevalencia del orden jurisdiccional penal frente a la resolución administrativa. Impidiendo a la Administración pronunciarse sobre hechos indiciarios de delito, en tanto no se haya

⁸³ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía: “Capítulo IX. Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas: *Non bis in idem*” en REBOLLO PUIG, MANUEL: *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., pp. 394-395.

⁸⁴ Artículo 28.1 Ley 2/1989.

⁸⁵ STC 177/1999, de 11 octubre (FJ 4).

pronunciado la jurisdicción penal y debiendo respetar, cuando se pronuncie *a posteriori*, el planteamiento fáctico que el orden penal haya establecido⁸⁶.

De modo que, la obligación de la Administración de abstenerse de continuar el procedimiento no impide que, una vez absuelto penalmente el infractor, y siempre que la infracción no haya prescrito, pueda reanudarse. Así lo refleja el legislador en la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad, reconociendo a la Administración la competencia para, una vez desestimada la existencia de delito, continuar el expediente sancionador, exigiendo que la resolución de la misma se base en los hechos que la jurisdicción penal haya considerado probados⁸⁷.

La preferencia de la sanción penal sobre la infracción administrativa también se justifica en la prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico o local (artículo 149.3 CE)⁸⁸. La competencia para la regulación de delitos se atribuye al Estado, mientras que las sanciones administrativas pueden ser fijadas por otros órganos. No tendría sentido excluir la aplicación del Derecho penal estatal a favor del Derecho autonómico o local.

En relación a los espacios naturales protegidos, las sanciones administrativas pueden ser reguladas por las Comunidades Autónomas, imponiendo un mayor régimen de protección, incluso, como hemos referenciado en epígrafes anteriores, pueden ser instituidas por municipios.

III.C.4. Vertiente procesal del principio *non bis in idem*

Junto a la dimensión material del principio *non bis in idem*, desarrollada anteriormente, existe una dimensión procesal que impide la celebración de dos procesos penales con el mismo objeto. Debemos pues plantearnos si esta garantía se extiende al Derecho Administrativo sancionador, es decir, si tras la celebración de un proceso penal cabe un posterior procedimiento administrativo sancionador.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 2/2003 ha manifestado que la celebración de un posterior proceso administrativo sancionador únicamente vulnerará el principio *non bis in idem* en tanto las características del mismo –grado de

⁸⁶ STC 77/1983, de 3 octubre (FJ 3 y FJ 4).

⁸⁷ Artículo 82 Ley 42/2007.

⁸⁸ Esta cuestión se encuentra ampliamente desarrollada en REBOLLO PUIG, MANUEL: *En busca de la prevalencia perdida*, en prensa, que se publicará en breve en el libro homenaje al profesor Muñoz Machado.

complejidad, naturaleza y magnitud- puedan equipararse a las de un procedimiento penal⁸⁹.

De modo que, esta línea de interpretación permite el inicio del procedimiento administrativo sancionador una vez el sujeto haya sido absuelto en vía penal, siempre y cuando, la gravedad de las características de la infracción cometida no se asemejen a la de un proceso penal.

IV. INFRACCIONES.

La infracción es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable sancionada por una norma administrativa. De modo que, se exige la concurrencia de estos elementos para que una conducta determinada sea calificada como infracción.

En cuanto al primero de los tres elementos, la tipicidad de la infracción, tal y como hemos mencionado en epígrafes anteriores, exige que la acción u omisión cometida se encuentre recogida en una norma cierta, anterior a la ejecución de la conducta, en la que se expresen las consecuencias jurídicas de la acción u omisión. En segundo lugar, la antijuricidad supone la incompatibilidad de un hecho con el Derecho, es decir, para que una acción u omisión sea antijurídica y, por tanto, pueda ser considerada infracción, es necesario que no existan causas de justificación (estado de necesidad, cumplimiento de un deber...). Por último, para apreciar una conducta como infracción es necesario que exista culpabilidad, esto es, que el hecho típico y antijurídico sea imputable a un sujeto responsable, quedando excluida en los supuestos en los que no haya existido dolo o culpa⁹⁰.

La falta de cualquiera de los elementos mencionados anteriormente excluye la posibilidad de apreciar la existencia de infracción. De modo que, con carácter general, le son aplicables las causas de exclusión de responsabilidad propias del Derecho Penal. No obstante, la inexistencia de infracción no exceptúa la aplicación de las normas relativas a la reparación del daño medioambiental.

⁸⁹ STC 2/2003, de 16 enero (FJ 8).

⁹⁰ CANO CAMPOS, Tomás: “Medio ambiente, potestad sancionadora” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., pp. 558-559.

IV.A. CLASES DE INFRACCIONES.

La legislación estatal básica reguladora de espacios naturales protegidos, Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece en su Título VI un elenco de infracciones orientadas a la protección de los espacios naturales. Sin embargo, este catálogo no es absoluto, puesto que la legislación autonómica –Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía- aumenta la defensa de los mismos a través del establecimiento de otras infracciones que, en ningún caso, sustituyen a las primeramente referidas.

En ambas normas se fija un régimen infractor tripartito, donde las distintas infracciones que pueden ser perpetradas por el administrado se clasifican en: leves, graves y muy graves. Esta distribución condiciona las consecuencias jurídicas de su ejecución: la sanción a imponer, que también será clasificada en virtud de la gravedad del hecho cometido.

El principal criterio de valoración que la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad emplea para calificar las distintas conductas incluidas en su artículo 80 es el perjuicio económico de los daños ocasionados. En este sentido, el legislador establece como infracciones muy graves las recogidas en los apartados a, b, c, d, e, f, g y t cuando -en virtud de los criterios de valoración dispuestos en la Ley de Responsabilidad Medioambiental- superen los 100.000 €; así como las incluidas en los apartados b, k, n, t, u y v cuyo perjuicio supere los 200.000 €. Sin embargo, aunque se trata del criterio principal de valoración no es el único, hemos de tener en cuenta también en este ámbito como criterio de valoración la intencionalidad del autor, constituyendo infracción muy grave la reincidencia en la comisión de infracciones graves.

En distintos supuestos a los referidos, las infracciones serán calificadas como graves o leves, variando en virtud de la consideración que el legislador le haya dado a cada una de las conductas tipificadas como ilícitas. Esta opción de la Ley estatal ha otorgado un gran margen de apreciación al legislador autonómico a la hora de calificar las conductas infractoras, permitiéndole constituir un régimen de mayor protección de los espacios naturales protegidos a través de la aprobación de normas adicionales⁹¹.

Este marco legal es completado por la Ley andaluza 2/1989, reguladora de los espacios naturales protegidos en nuestra Comunidad que, como hemos mencionado, establece un

⁹¹ LAZKANO BROTÓNS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley...” ob. cit., p. 37.

régimen de clasificación tripartito, pero a diferencia de la normativa estatal vigente la calificación tiene un carácter fáctico, es decir, no se determina en virtud del perjuicio económico de los daños producidos sino en virtud del hecho cometido.

La discrecionalidad que la Ley 42/2007 otorga a la normativa de desarrollo permite que la legislación autonómica tipifique infracciones distintas a las del artículo 80, con la finalidad de dotar a los espacios naturales de una mayor protección. A modo de ejemplo, la Ley 2/1989 fija como infracción muy grave,

“[l]a destrucción, deterioro, sustracción o cambio de la localización de las señales o indicadores de los espacios naturales protegidos, cuando se haga con intención de permitir la impunidad de una infracción muy grave cometida en el espacio”⁹².

Sin embargo, esta conducta típica no ha sido ni fue regulada por el legislador estatal. Es, por tanto, elección del Parlamento autonómico la de incorporar este precepto a la normativa en materia de espacios naturales protegidos, otorgándole un mayor régimen de defensa.

La importancia de la calificación de las sanciones radica en el principio de tipicidad desarrollado en epígrafes anteriores, que trata de garantizar la seguridad jurídica del ordenamiento, permitiendo al ciudadano conocer las consecuencias de sus conductas en el momento en el que las desarrolla (*lex certa*). Así lo ha determinado la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional⁹³.

Si bien la adopción de la graduación estatal de infracciones no tiene carácter obligatorio para el legislador autonómico, sí deberá –este último– establecer unos términos de calificación de infracciones, puesto que su determinación no puede realizarse en virtud de criterios discrecionalmente apreciables por la Administración Pública en cada supuesto concreto, sino que deberá apoyarse en el establecimiento legal de criterios reglados.

La carencia en la graduación de infracciones de la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales, fue justificada por su carácter de legislación básica, cuyo contenido sancionatorio no era aplicable directamente, sino que exigía una regulación autonómica de desarrollo que satisficiera la necesaria predeterminación de las sanciones⁹⁴.

⁹² Artículo 26.3.e Ley 2/1989.

⁹³ STC 100/2003, de 2 junio (FJ 4).

⁹⁴ STC 100/2003, de 2 junio (FJ 7).

No obstante lo expuesto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 210/2005, otorga el amparo constitucional al recurrente por considerar contrario al principio de legalidad la imposición de una sanción grave en aplicación directa de la Ley 4/1989, aunque desestima el amparo en relación a una sanción de carácter leve por considerar que,

“[...] la calificación de la infracción en la categoría más liviana no causa un perjuicio efectivo y real al demandante de amparo, en la medida en que tal calificación sí era previsible”⁹⁵.

IV.B. TIPIFICACIÓN.

La tipificación de infracciones destinada a la protección de los espacios naturales protegidos se encuentra en el artículo 80. 1 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y en el artículo 26 de la Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos en Andalucía.

El catálogo de infracciones aplicable no se encuentra destinado exclusivamente a la protección de los espacios naturales protegidos, puesto que las conductas tipificadas en los artículos señalados anteriormente no siempre tienen por qué llevarse a cabo en el ámbito de un espacio natural, basta con que afecte a las condiciones de ecosistemas – “[l]a utilización de productos químicos o de sustancias biológicas [...] que alteren las condiciones de los ecosistemas con daño para los valores en ellos contenidos [...]”⁹⁶; a hábitat naturales, sobre todo aquellos de interés comunitario o los que se encuentren en peligro de desaparición – artículo 80.1.c, d, e, k o p de la Ley 42/2007-; o a la flora y fauna – artículo 80.1.c, e o k de la Ley 42/2007-⁹⁷.

Asimismo, la legislación andaluza regula tipos que no requieren la afectación de elementos naturales – “[e]l vertido o abandono de cualesquiera objetos o residuos sólidos fuera de los lugares señalados al efecto” (artículo 26.1.h)-.

No obstante lo dicho, la mayor parte de las conductas tipificadas en la legislación andaluza exigen, como elemento esencial para la realización del tipo, que afecte a espacios naturales protegidos: “La destrucción, deterioro, sustracción o cambio de la localización de las señales o indicadores de los espacios naturales protegidos, salvo que estas conductas estén sancionadas más gravemente”⁹⁸. Del mismo modo, la Ley del

⁹⁵ STC 210/2005, de 18 julio (FJ 3).

⁹⁶ Artículo 80.1.a Ley 42/2007.

⁹⁷ Artículo 80.1 Ley 42/2007.

⁹⁸ Artículo 26.1.g Ley 2/1989.

Patrimonio Natural regula infracciones cuya realización requiere que sean consumadas en espacios naturales protegidos, por ejemplo, el artículo 80.1.h): “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”.

En esta situación, cabe plantearse qué podemos considerar como espacio natural protegido. Una interpretación jurisprudencial amplia permitiría aplicar dichos preceptos a una conducta desarrollada fuera del espacio natural, siempre y cuando éste haya resultado afectado. Asimismo, la jurisprudencia debe determinar qué espacios se consideran protegidos: solo los señalados en el artículo 30 de la Ley del Patrimonio y en el artículo 2 de la Ley 2/1989; o también se incluyen aquellos pertenecientes a la Red Natura 2000 y los declarados internacionalmente (por ejemplo, Geoparques)⁹⁹.

Este tipo de dudas quedan disipadas cuando el tipo infractor incluye el espacio natural protegido al que hace referencia. Así, la Ley de Patrimonio Natural tipifica: “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”¹⁰⁰. En este caso, la realización del tipo en uno de los espacios naturales mencionados es elemento esencial, de modo que “la tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza” en otro lugar que no se encuentre incluido en el precepto no será constitutivo de la infracción administrativa regulada en el artículo 76.1.r¹⁰¹.

Es importante también determinar a qué se refiere el legislador al proteger los *hábitats de interés comunitario* o *hábitats de especies de interés comunitario*. Para ello, debemos acudir al anexo I y II de la Directiva hábitats (92/43/CE), donde se establecen los hábitats naturales y las especies de interés comunitario que sirven de base para declarar los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y, posteriormente, las Zonas de Especial Conservación (ZEC). Sin embargo, los espacios de interés comunitario no se limitan a los LIC o ZEC, puesto que también incluyen otros tipos de espacios protegidos

⁹⁹ LAZKANO BROTÓNS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley...” ob. cit., pp. 40-41.

¹⁰⁰ Artículo 80.1.r Ley 42/2007.

¹⁰¹ LAZKANO BROTÓNS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley...” ob. cit., p. 41.

(por ejemplo, ZEPA) o incluso otras zonas que no hayan sido objeto de protección administrativa o legal¹⁰².

Al analizar la tipificación de la legislación en materia de espacios naturales protegidos debemos hacer especial referencia al artículo 80.1.x de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que tipifica como infracción “el incumplimiento de los demás requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidos en esta Ley”¹⁰³.

Al tratarse de una legislación de mínimos, este precepto, que dudosamente respeta el principio de tipicidad (*lex certa*), da al legislador autonómico discrecionalidad para establecer un amplio régimen de infracciones, sirviéndose del precepto mencionado como título habilitante, con el único límite de respetar las infracciones expresamente tipificadas en la legislación estatal, y la posibilidad de establecer un mayor régimen de protección.

El artículo 38.13 de la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales Protegidos y de Flora y Fauna Silvestre¹⁰⁴, cuya redacción era idéntica al artículo que estamos tratando (artículo 80.1.x), fue objeto de recurso de amparo por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE) debido a la definición genérica del ilícito. En esta Sentencia¹⁰⁵ el Tribunal Constitucional declara que no existe vulneración del principio de taxatividad al interpretar dicho precepto en relación al artículo 26.4 del mismo texto legal, que prohíbe “dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres [...]”¹⁰⁶.

De esta situación, podemos derivar que la Ley del Patrimonio Natural, en su artículo 80.1.x, al remitirse a sí misma—“[...] establecidos en esta Ley.”- se autointegra, satisfaciendo la exigencia de certeza del principio de taxatividad¹⁰⁷.

Asimismo, debemos mencionar los artículos 26.1.k, 26.2.k y 26.3.b de la Ley 2/1989 que tipifican “el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones

¹⁰² LAZKANO BROTONS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley...” ob. cit., pp. 42-43.

¹⁰³ Artículo 80.1.x Ley 42/2007.

¹⁰⁴ Artículo 38.13 Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 74, de 28 de marzo de 1989: “[Se considerarán infracciones administrativas...] el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley”.

¹⁰⁵ STC 100/2003, de 2 junio (FJ 5).

¹⁰⁶ Artículo 26.4 Ley 4/1989.

¹⁰⁷ BUENO ARMIJO, Antonio: “Capítulo V: El principio de legalidad sancionadora (II): El principio de tipicidad” en REBOLLO PUIG, Manuel: *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., pp. 172-173.

establecidos en las normas reguladoras de espacios naturales protegidos [...]”¹⁰⁸. En este caso, nos encontramos en la misma situación analizada anteriormente, ya que nada impide al legislador autonómico utilizar una remisión idéntica a la del legislador estatal¹⁰⁹.

Por último, hemos de hacer referencia a la escasez de pronunciamientos jurisprudenciales relativos a la aplicación de las infracciones tipificadas por la Ley 42/2007, lo cual nos impide constatar su efectividad práctica en la protección de los espacios naturales. En cambio, la jurisprudencia referida a la Ley 2/1989 es más numerosa, la mayoría de los pronunciamientos se emiten en aplicación del artículo 26.j –“[e]l incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas [...]” y 26.2.e – “[l]a ejecución sin la debida autorización administrativa de obras, construcciones, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas a algún tipo de limitación en su destino o uso [...]”-. En relación a dichos artículos y, como ejemplos, podemos mencionar:

- La STSJ de Andalucía 108/2011, que ratifica la validez de la sanción impuesta a la recurrente por la construcción de una Cabaña de madera, sin autorización, dentro del Parque Natural Sierra de Cazorla.
- La STSJ de Andalucía de 3 de enero de 2002, donde se ratifica la conformidad a Derecho de la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, en la cual se desestima el recurso interpuesto frente a la Delegación Provincial de Cádiz, quien impuso sanción de 1.000.000 de pesetas por haber construido el recurrente una piscina de 40 m², una caseta para depuradora y haber asfaltado un camino para el acceso a un predio en el Parque Natural Sierra de Grazalema. Todo ello sin la obtención de las oportunas autorizaciones.
- La STSJ de Andalucía 1090/2014, donde se ratifica la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Almería, que desestima el recurso interpuesto por el apelante en virtud del cual se impone una sanción de 60.000 € por incumplimiento de los artículos 26.2.j y 26.2.e.
- La STSJ de Andalucía 872/1999, a través de la cual se desestima el recurso interpuesto contra la Resolución del Presidente de la Agencia de Medio

¹⁰⁸ Artículos 26.1.k, 26.2.k y 26.3.b Ley 2/1989.

¹⁰⁹ LAZCANO BROTONS, ÍÑIGO: “Espacios Naturales Protegidos, Potestad Sancionadora” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de...*, ob. cit., p. 447.

Ambiente por la que se confirma la Resolución del Delegado Provincial, que impone al infractor una sanción por la realización de una obra para alojar una bomba de agua sin autorización en el Parque Natural Sierra de Cazorla.

IV.C. RESPONSABILIDAD

IV.D.1. Responsables: autores o partícipes.

El Derecho Administrativo Sancionador, a diferencia del Derecho Penal, no establece una previsión general sobre el concepto de autor, sino que es necesario acudir a la legislación específica a fin de determinar quién es considerado responsable de los hechos sancionables en la norma administrativa¹¹⁰.

El legislador estatal, al regular la responsabilidad por las infracciones tipificadas en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad no solo se refiere a los posibles autores materiales del hecho –“personas que resulten responsables de las acciones u omisiones constitutivas de las infracciones administrativas tipificadas en la presente ley”¹¹¹- sino que también menciona expresamente la atribución de responsabilidad a sujetos que no llevan a cabo la infracción típica materialmente, sino que la ejecutan a través de otras personas. En este último caso, nos referimos a la atribución de responsabilidad a sujetos como: promotores de la actividad infractora, empresarios que la ejecutan o técnicos directores de la misma.

Como se ha puesto de manifiesto, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece un amplio abanico en cuanto a los posibles sujetos responsables por la comisión de infracciones en ella reguladas. Esto da lugar a la necesidad de plantearnos posibles situaciones de coautoría por incumplimiento de obligaciones propias.

Con carácter general, cuando hablamos de coautoría nos referimos a la atribución de responsabilidad a varios autores materiales del hecho tipificado; sin embargo, la amplitud de sujetos que la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad lleva a considerar como posibles responsables, nos permite plantear la existencia de coautoría derivada de la comisión de distintas infracciones. El promotor de una actividad que repercute un espacio natural protegido tiene distintas funciones que aquel trabajador que

¹¹⁰ IZQUIERDO CARRASCO, Manuel: “Capítulo VIII. La culpabilidad y sujetos sancionables” en REBOLLO PUIG, Manuel: *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 259.

¹¹¹ Este precepto no ha sido incluido en el articulado de la Ley 42/2007 tras su modificación de 2015, sin embargo, tampoco ha sido excluido expresamente por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

realiza materialmente dicha actividad, por tanto, los incumplimientos legales serán diferentes.

No obstante, la existencia de varios intervinientes no supone, *per se*, la corresponsabilidad por las infracciones cometidas. En esta situación, nada impide la posibilidad de que exista coautoría en la realización del hecho tipificado como infracción, distinguiendo al autor material del hecho de aquel que, por sus circunstancias, se encuentra en posición de garante¹¹².

Finaliza el precepto con una cláusula de cierre en la que el legislador asegura la responsabilidad de cualquier sujeto que intervenga en la actuación infractora, así como de los cooperadores necesarios. Ampliando el elenco de sujetos responsables a, prácticamente, cualquiera que participe en la infracción. Aunque hemos de tener en cuenta que para imputar la infracción a cualquier sujeto es requisito necesario la existencia de los elementos subjetivos definatorios del principio de culpabilidad.

IV.C.2. Responsabilidad solidaria.

Cuando la infracción en espacios naturales protegidos haya sido cometida por una pluralidad de sujetos, se impondrán las sanciones a cada uno de ellos con carácter individual, en virtud de su grado de participación.

No obstante, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad reconoce, en su artículo 79.4, la responsabilidad solidaria cuando no exista posibilidad de determinar el grado de participación de las distintas personas intervinientes. De modo que, para la satisfacción de la sanción impuesta a los sujetos responsables la Administración Pública podrá dirigirse a cualquiera de los infractores. Todo ello sin perjuicio del “[...] derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades”¹¹³.

La simple mención de responsabilidad solidaria hace plantearse la posible contradicción con el principio de culpabilidad y principio de proporcionalidad de las sanciones. En este sentido, la jurisprudencia ha declarado la constitucionalidad de la responsabilidad solidaria, delimitado los criterios que garantizan la aplicación efectiva de tales principios. El Tribunal Constitucional ha manifestado que la responsabilidad solidaria

¹¹² IZQUIERDO CARRASCO, Manuel: “Capítulo VIII. La culpabilidad y sujetos sancionables” en REBOLLO PUIG, Manuel: *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 271.

¹¹³ Artículo 79.4 Ley 42/2007.

no puede considerarse como una responsabilidad objetiva que asegure la satisfacción de la sanción pecuniaria, sino que su apreciación exige la concurrencia de los elementos subjetivos necesarios para garantizar el principio de culpabilidad –dolo o culpa, aunque sea leve-¹¹⁴. Asimismo, el reconocimiento al responsable solidario del derecho a repetir –artículo 79.4 de la Ley 42/2007-, justifica la existencia de este tipo de responsabilidad en el ámbito administrativo sancionador.

A diferencia del Derecho Penal, donde la sanción por antonomasia es la privación de libertad, la imposición de sanción administrativa, generalmente pecuniaria, puede ser resarcida a través de la repetición. Nos encontramos ante distintos bienes jurídicos, lo que justifica la negativa, por parte del Tribunal Constitucional, de extender la doctrina relativa a la responsabilidad solidaria en Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador¹¹⁵. Reconociendo así la aplicabilidad de la responsabilidad solidaria en nuestro ámbito de estudio.

Sin embargo, la admisión de la responsabilidad solidaria no tiene carácter absoluto puesto que el principio de legalidad –artículo 25 de la Constitución Española- exige que dicha responsabilidad venga “[...] determinada de forma explícita y clara por una norma jurídica con rango de Ley”¹¹⁶. En varias ocasiones, el Tribunal Supremo ha declarado la inaplicabilidad de reglamentos que reconocían la existencia de responsabilidad solidaria sin previa habilitación legal considerando que,

“[...lo que] no puede aceptarse de ninguna manera, es que la responsabilidad solidaria por infracciones administrativas pueda establecerse por norma puramente reglamentaria”¹¹⁷.

IV.D.3. Responsabilidad de la persona jurídica.

En 2010, con la modificación del Código Penal, nuestro ordenamiento llegó a reconocer, en todas las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, la capacidad de las personas jurídicas para ser sujetos activos de infracciones. Tanto la legislación como la jurisprudencia en materia sancionadora imputan a las personas jurídicas responsabilidad directa por las actuaciones infractoras que pudiesen cometer.

¹¹⁴ STC 76/1990, de 26 abril (FJ 4.B).

¹¹⁵ STC 76/1990, de 26 abril (FJ 4.B).

¹¹⁶ SAN de 21 julio 2004 (FJ 11).

¹¹⁷ STS de 19 diciembre 2000 (FJ 3).

La persona jurídica no puede actuar por sí misma, sino que precisa la intervención de una persona física que la administre, es por ello que la comisión de infracciones exige determinar a quién deba imputarse la actuación realizada tipificada por la Ley. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en su Sentencia 21/1997, ha manifestado la independencia de las infracciones cometidas por personas físicas y jurídicas: se trata de actuaciones independientes, no intercambiables y cada una de ellas responde a un título de imputación concreto¹¹⁸.

La ficción jurídica creada por el Derecho, que concede a una entidad capacidad y legitimación para actuar en el tráfico jurídico, justifica la atribución de responsabilidad por la comisión de infracciones tipificadas por la Ley. En caso contrario, las conductas ilegítimas llevadas a cabo por dichos entes quedarían impunes. La posibilidad de imponer las consecuencias jurídicas derivadas del ordenamiento a las personas físicas que actúan en nombre de la entidad de que se trate se desvanece cuando nos enfrentamos a grandes empresas, debido a la dificultad de determinar el sujeto activo y responsable del ilícito¹¹⁹.

Como hemos referenciado en párrafos anteriores, la comisión de una infracción exige la existencia del elemento subjetivo de culpabilidad que, por razones obvias, en este caso debe apreciarse en un modo manifiestamente distinto al supuesto en el que el sujeto infractor sea una persona física. Se trata de adaptar los principios de culpabilidad y personalidad de las sanciones a la particular situación en la que se encuentran las personas jurídicas. En este último caso, la inexistencia del elemento volitivo en sentido estricto, –ya que actúan a través de un sujeto físico administrador- no excluye la capacidad de infringir las normas reguladoras de su actuación¹²⁰.

IV.D.4. Responsabilidad de la Administración Pública.

El reconocimiento de las personas jurídicas como sujetos activos en la comisión de infracciones no solo abarca a las personas jurídicas privadas, también personas jurídicas públicas. De modo que, la actuación de la Administración Pública en cualquiera de sus manifestaciones, al igual que la de los sujetos privados, puede ser contraria a la legislación reguladora de espacios naturales protegidos.

¹¹⁸ STSJ Extremadura 21/1997, de 20 enero (FJ 4).

¹¹⁹ LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 603.

¹²⁰ STC 246/1991, de 19 diciembre (FJ 2).

La particularidad que se plantea en este sentido es la dualidad de situaciones, claramente contradictorias, en las que se encuentra la Administración Pública: por un lado, como entidad titular de la potestad sancionadora, encargada de asegurar la protección de los espacios naturales protegidos incoando, en su caso, el expediente sancionador e imponiendo la respectiva sanción, en los supuestos en los que corresponda; y por otro lado, como organismo que en el desempeño de su función principal –cumplir con objetividad los intereses generales– infringe las disposiciones de la legislación protectora de los espacios naturales.

El reconocimiento de la Administración como posible infractora del ordenamiento jurídico le sitúa en una posición de sujeto pasivo, en tanto en cuanto puede ser objeto de la sanción regulada como consecuencia de la actuación ilegal de que se trate. Ejemplo de esta situación podemos encontrarlo, entre otros, en la realización de vertidos, o bien en la realización ilegal de obras en espacios naturales protegidos. Toda actuación tipificada en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, independientemente del sujeto que la lleve a cabo, conlleva una consecuencia jurídica que, salvo que sea constitutiva delito, es impuesta por la Administración Pública.

La jurisprudencia ha aceptado la imposición de sanciones interadministrativas apoyándose en primer lugar, en la distinta personalidad jurídica de cada una de las Administraciones Públicas intervinientes y en el reconocimiento de tal potestad por la legislación. Considerando que los principios que rigen la potestad sancionadora son los mismos, con independencia del sujeto destinatario de la sanción¹²¹.

Así lo reconoce el Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias al confirmar la legalidad de la Orden de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, recurrida por el Ayuntamiento de Granadilla, que confirma la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente del Cabildo Insular de Tenerife por la que se le impone una multa de 14.600.000 pesetas por el vertido de basuras y escombros en el “Monumento Natural de los Desriscaderos”¹²².

Parte de la doctrina ha criticado esta opción del legislador por considerar que la sanción –generalmente pecuniaria– impuesta a una Administración Pública es asumida por el conjunto de los contribuyentes, ya que son las arcas públicas las que garantizan el pago de la misma. De modo que, en este caso no se alcanzaría la finalidad que persigue el

¹²¹ STS de 7 noviembre 2007 (FJ 3).

¹²² STSJ Islas Canarias 938/2002, de 8 octubre.

Derecho Sancionador –reprimir, a través de la coacción, conductas infractoras- ya que el representante de la Administración Pública, -quien actúa en su nombre- no sufre la medida sancionadora, lo que conllevaría la inutilidad de la propia sanción¹²³.

IV.D. PRESCRIPCIÓN.

La prescripción supone la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo establecido en la Ley. Se constituye como límite a la potestad sancionadora de la Administración, ya que impide su ejercicio so pena de nulidad.

El fundamento de esta figura se encuentra en el principio de seguridad jurídica, al considerar que el transcurso del tiempo consolida las situaciones de hecho, aunque sean contrarias a Derecho; y en el principio de proporcionalidad, al reconocer la desproporcionalidad de perseguir una infracción transcurrido un tiempo excesivo. Asimismo, es calificado como un componente dirigido a lograr la eficacia de la actuación administrativa, la cual deberá ajustarse a unos plazos determinados por el legislador¹²⁴.

Toda infracción administrativa cuenta con un plazo de prescripción, transcurrido el cual la responsabilidad quedará extinguida. En nuestra esfera de estudio, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad parte de la clasificación tripartita de las infracciones para determinar la prescripción de las mismas. Establece que,

“[l]as infracciones a que se refiere esta Ley calificadas como muy graves prescribirán a los cinco años, las calificadas como graves, a los tres años, y las calificadas como leves, al año”¹²⁵.

En cuanto al cómputo del plazo, la Ley 30/1992 establece, en su artículo 132.2, que el plazo de prescripción de las infracciones comienza el día en el que dicha infracción se hubiere cometido. En este ámbito, es controvertida la cuestión relativa a las infracciones permanentes y continuadas, donde es necesario tener en cuenta una serie de criterios para determinar el *dies a quo*.

El plazo de prescripción de la infracción continuada, en tanto que se conforma por una pluralidad de acciones del mismo o similar precepto que se unen y son consideradas

¹²³ LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 613.

¹²⁴ CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (2010): “Prescripción de infracciones y sanciones” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 641-642.

¹²⁵ Artículo 83.1 Ley 42/2007.

como una única infracción, comienza a contar desde que se produce la última de las actuaciones infractoras. Por su parte, a diferencia de la infracción continuada, la infracción permanente exige una sola actuación infractora cuya antijuricidad se prolonga a lo largo del tiempo, en tanto el sujeto activo no cese la ejecución de la conducta infractora¹²⁶. Por tanto, el *dies a quo* se sitúa en el momento en el que cesa dicha actividad infractora¹²⁷.

V. SANCIONES.

V.A. CONCEPTO DE SANCIÓN.

La comisión de una infracción trae consigo una consecuencia jurídica: la imposición de una sanción. El Tribunal Constitucional define esta consecuencia jurídica como “una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta [del sujeto sancionado]”¹²⁸.

La importancia de esta definición radica en la necesidad de diferenciarla de otras consecuencias jurídicas que, aunque también coercitivas, no tienen carácter sancionador sino que su finalidad es la restauración del orden jurídico perturbado. Es la función represiva o de castigo aquella que nos permite distinguir la sanción de otras consecuencias impuestas por la Administración Pública, también restrictivas de derechos individuales.

En este sentido, el artículo 79.2 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece que, además de las sanciones pecuniarias que puedan derivarse de las actuaciones tipificadas como leves, graves o muy graves, “el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre (RCL 2007, 1925), de Responsabilidad Medioambiental”¹²⁹. La reparación del daño se materializará a través de la reposición de los recursos naturales a su *estado básico*: aquél en el que los recursos naturales se hubieran hallado de no haberse producido el daño

¹²⁶ STS de 4 noviembre 2013 (FJ OCTAVO [sic]).

¹²⁷ CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael: “Prescripción de infracciones y sanciones” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 648-649.

¹²⁸ STC 132/2001, de 8 junio (FJ 3).

¹²⁹ Artículo 79.2 Ley 42/2007.

ambiental. De modo que nos encontramos ante “un mecanismo sucesivo de tutela, pero no retributivo como las sanciones sino reparatorio”¹³⁰.

Las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado tratan de cesar o remover actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico; así como reparar sus consecuencias en los espacios naturales protegidos. Ya sea mediante la reposición de los elementos naturales alterados, por parte del infractor, a su ser y estado anterior o, en caso de ser imposible, mediante el pago de una indemnización que se fijará en proporción al daño causado al medio natural¹³¹.

En ciertas ocasiones, por la dificultad que puede conllevar, resulta incoherente que sea el infractor quien se encargue de reparar los daños provocados en los espacios naturales. En este caso, será la Administración quien reponga la realidad física natural a su estado anterior, repercutiendo el costo al administrado infractor.

La falta de voluntad del interesado a la hora de cesar, remover o reparar el orden jurídico transgredido legitima a la Administración Pública a imponer multas coercitivas, que podrán ser reiteradas las veces que sean necesarias hasta el cumplimiento de la obligación por parte del administrado. No hemos de olvidar que, tal y como establece la Ley 42/2007, “[l]as multas coercitivas son independientes y compatibles con las que se puedan imponer en concepto de sanción”¹³².

Tal y como establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 239/1988, la multa coercitiva es “[...] una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento”¹³³. No son sanciones, puesto que la obligación de pago que de ella deriva no tiene una finalidad represiva y, por tanto, no se encuentran dentro del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, sino que son una manifestación de la autotutela ejecutiva de la Administración¹³⁴.

La jurisprudencia ha afirmado la compatibilidad de las sanciones con las medidas restauradoras del orden trasgredido debido a su diferente naturaleza jurídica, reconociendo el carácter no sancionador de estas últimas y, por tanto, su adecuación al principio *non bis in idem*. Tal y como establece el Tribunal Constitucional,

¹³⁰ CANO CAMPOS, Tomás: “Medio Ambiente, potestad sancionadora” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 568.

¹³¹ Artículo 35.1 y 35.2 Ley 2/1989.

¹³² Artículo 81.5 Ley 42/2007.

¹³³ STC 239/1988 de 14 diciembre (FJ 2).

¹³⁴ STC 239/1988 de 14 diciembre (FJ 2).

“[...] una medida de contenido reparador o indemnizatorio [...] no participa de la naturaleza sancionadora propia de la multa impuesta [...]”¹³⁵.

Hemos de tener claro que la imposición de una medida de restauración de la legalidad no es consecuencia necesaria de la imposición de una sanción, ni la sanción supone la imposición de una medida restauradora. La comisión de una infracción no tiene por qué provocar un daño a los espacios naturales protegidos; asimismo, una actuación ilegítima, que no reúna los requisitos para ser sancionada –por ejemplo, no sea antijurídica- puede provocar daños en espacios naturales¹³⁶.

Todo ello lleva a la imposibilidad de que la medida reparadora se vea afectada por la anulación de la sanción administrativa, lo cual reafirma su independencia. Así lo determina el Tribunal Constitucional en su Sentencia 187/2006, de 19 junio, al estimar el recurso de amparo por incumplimiento del principio de legalidad (art. 25 CE). Donde anula la sanción impuesta, y reitera que las garantías previstas en el artículo 25 de la Constitución Española solo son referidas a las medidas derivadas de la potestad sancionadora de la Administración Pública y que, los efectos anulatorios no pueden extenderse a las medidas restitutorias de la legalidad, ya que son dos consecuencias jurídicas diferentes¹³⁷.

V.B. TIPOS DE SANCIONES.

El reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos otorga a estas últimas la potestad para establecer la cuantía concreta de la sanción a imponer. Hemos de tener en cuenta en este sentido, el carácter básico de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece una serie de límites a la tipificación sancionadora por parte del legislador autonómico.

La Ley 42/2007 establece un catálogo tripartito de sanciones distinguiendo entre: leves, graves y muy graves, que se manifiesta al fijar los plazos de prescripción (artículo 83). La regulación de las cuantías de las sanciones derivadas de la comisión de infracciones –muy graves, graves o leves- la realiza el legislador estatal, estableciendo un límite máximo y un límite mínimo que deberá ser concretado por el legislador autonómico. No obstante, el artículo 81.1.c de la Ley del Patrimonio Natural permite al legislador

¹³⁵ STC 252/2006, de 25 julio (FJ 5).

¹³⁶ CANO CAMPOS, Tomás: “Medio Ambiente, potestad sancionadora” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 568.

¹³⁷ STC 187/2006, 19 junio (FJ 3).

autonómico imponer un importe superior al límite máximo en las multas derivadas de infracciones muy graves.

La única sanción que recoge la legislación en materia de espacios naturales protegidos es la sanción pecuniaria: multa. La Ley 42/2007 establece, como hemos mencionado anteriormente tres tipos de multa en virtud de la gravedad de la infracción¹³⁸, así encontramos:

- Multas de 100 a 3.000 euros para infracciones leves.
- Multas de 3.001 a 200.000 euros para infracciones graves.
- Multas de 200.001 a 2.000.000 euros para infracciones muy graves.

Esta regulación no vacía de contenido la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia, sino que el legislador autonómico debe desarrollarla dentro de los límites recogidos en la legislación estatal. El artículo 27.1 de la Ley 2/1989 regula tres clases de sanciones pecuniarias dependiendo de la gravedad de la infracción:

- Multas de 60,10 hasta 601,01 euros para las infracciones leves.
- Multas de 601,02 hasta 60.101,21 euros para las infracciones graves.
- Multas de 60.101,22 hasta 300.506,05 euros para las infracciones muy graves.

A partir de la comparación de estos dos preceptos –estatal y autonómico–, podemos observar que las sanciones establecidas por este último no se adecuan a los límites máximos y mínimos establecidos por el legislador estatal. Esto se debe a que la legislación andaluza reguladora de espacios naturales protegidos no ha sido adaptada a la Ley de 2007.

La competencia estatal en materia de espacios naturales protegidos cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse por la legislación de desarrollo, pero que no impide que ésta establezca niveles más altos de protección (STC 170/1989)¹³⁹. En el caso expuesto, la legislación andaluza no respeta los límites máximos y mínimos de la escala de sanciones establecidos por el legislador estatal, disminuyendo las cuantías del esquema sancionatorio que, con carácter básico, debe presidir la protección de los espacios naturales protegidos. Tal y como establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 196/1996,

¹³⁸ Artículo 81.1 Ley 42/2007.

¹³⁹ STC 102/1995 de 26 junio (FJ 8).

“[I]a protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”¹⁴⁰.

Asimismo, las normas administrativas sancionadoras adoptadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia, no pueden introducir “divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio” (STC 87/1985; FJ 8)¹⁴¹. En este caso, el fin perseguido es la protección de los espacios naturales protegidos, por tanto, la reducción de la cuantía de las sanciones pecuniarias es contraria a la finalidad establecida por la legislación estatal.

En este punto, hemos de remitirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1996, mediante la cual se declara la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989 que aminora las cuantías de las multas en relación con las establecidas por la legislación estatal. Declarando dicho Tribunal que los preceptos impugnados eran contrarios a la legislación básica estatal y a las exigencias de igualdad en el tratamiento administrativo-sancionador de la materia. Razones que conducen a la declaración de inconstitucionalidad, por incurrir en una vulneración del orden constitucional de distribución de competencias¹⁴².

V.B.1. Calificación de sanciones.

Dentro de los márgenes establecidos en la legislación reguladora de espacios naturales protegidos, la Administración Pública deberá en cada caso concreto determinar la sanción procedente. El principio de proporcionalidad de las sanciones exige que exista una adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la consecuencia jurídica aplicada. Para ello, es necesario tener en cuenta los criterios establecidos en el artículo 81.2 de la ley 42/2007:

“[...] la magnitud del riesgo que supone la conducta infractora y su repercusión; la cuantía, en su caso, de los daños ocasionados; su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas o bienes protegidos por esta Ley; las circunstancias del responsable; el grado de intencionalidad apreciable en el infractor o infractores;

¹⁴⁰ STC 196/96, de 28 noviembre (FJ 2).

¹⁴¹ STC 196/96, de 28 noviembre (FJ 3).

¹⁴² STC 196/96, de 28 noviembre (FJ 3).

y, en su caso, el beneficio ilícitamente obtenido como consecuencia de la conducta infractora, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos”¹⁴³.

El hecho de que la legislación tenga en cuenta la cuantía de los daños ocasionados es independiente a la existencia de una indemnización, puesto que la sanción y las medidas restitutorias, como hemos mencionado anteriormente, son dos consecuencias jurídicas independientes. De modo que, aunque para imponer la sanción procedente se tenga en cuenta el daño ocasionado, en su caso, también se podrá reclamar indemnización, sin que ello suponga una doble imposición de la medida indemnizatoria¹⁴⁴.

Otro de los criterios que merece ser tratado en este estudio es el relativo al beneficio ilícito obtenido por el infractor como consecuencia de la infracción. El legislador, con el fin de neutralizarlo, establece que cuando éste sea superior al importe de la sanción que le corresponda, la cuantía de la misma se incrementará hasta una cantidad equivalente al doble del beneficio obtenido¹⁴⁵. Con ello, se pretende desincentivar la comisión de infracciones en espacios naturales protegidos que reporten a su titular beneficios superiores a las sanciones pecuniarias tipificadas.

Por último, debemos señalar que la Ley andaluza 2/1989 no solo se limita a proteger las infracciones tipificadas en su articulado, sino que trata de proteger los espacios naturales más allá de sus límites, considerando como circunstancia agravante de la responsabilidad administrativa el hecho de que la infracción haya sido cometida en un espacio natural protegido, salvo que así haya sido tipificada¹⁴⁶.

V.B.2. Necesidad de predeterminación de sanciones

Entre las garantías del administrado reguladas en el artículo 25 de la Constitución Española, encontramos la necesidad de predeterminación de las sanciones, integrada dentro del principio de tipicidad –*lex certa* y *lex previa*–.

En materia de espacios naturales protegidos, la jurisprudencia ha considerado que la legislación estatal tiene carácter básico, y que la clasificación genérica con la que se abordaban las sanciones en la Ley 4/1989 –clasificación que no se aleja demasiado de la

¹⁴³ Artículo 81.2 Ley 42/2007.

¹⁴⁴ REBOLLO PUIG, Manuel (2015): “La protección administrativa del espacio público. En particular, mediante sanciones” en CIERCO SEIRA, César; GARCÍA ALBERO, Ramón; SILVEIRA GORSKI, Héctor: *Uso y control de espacios públicos: viejos problemas, nuevos desafíos*, pp. 195-196.

¹⁴⁵ Artículo 27.4 Ley 2/1989.

¹⁴⁶ Artículo 28.2 Ley 2/1989.

establecida por la Ley 42/2007-, hace necesario el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas¹⁴⁷. Asimismo, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2003 establece la exigencia de un posterior desarrollo legislativo en materia de espacios naturales protegidos que permita la aplicación de las sanciones tipificadas en la legislación estatal¹⁴⁸.

El Tribunal Constitucional consideró inconstitucional la imposición de las sanciones reguladas en el artículo 38 de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre –ya derogada-, cuando no exista desarrollo legislativo autonómico que establezca los criterios de graduación de las sanciones. Argumentando, el propio Tribunal, que la graduación *ad hoc* por parte de la Administración Pública resulta contraria al principio de tipicidad, puesto que no garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignorarían las consecuencias derivadas de sus conductas infractoras¹⁴⁹.

La importancia de garantizar la seguridad jurídica a los ciudadanos se manifiesta también en la Sentencia 210/2005, donde se imponen dos sanciones al administrado: una grave y una leve. En este caso, la resolución del recurso de amparo considera inconstitucional la sanción grave –la cual causa indefensión-, pero no la leve, puesto que la simple tipificación supone la existencia de la sanción que, como mínimo, será leve¹⁵⁰.

No obstante lo expuesto en este punto, hemos de tener en cuenta que nos encontramos ante una potestad discrecional de la Administración Pública, donde no existe automatismo a la hora de determinar la existencia de infracciones o al establecer las sanciones, sino que depende de la apreciación administrativa en cada caso concreto.

V.C. EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES

La resolución sancionadora, dictada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, no solo contendrá la sanción impuesta por la comisión de la infracción típica, sino que también deberá contener, en su caso, las medidas restitutorias que se impongan.

¹⁴⁷ STC 102/1995, de 26 junio (FJ 32).

¹⁴⁸ STC 100/2003, de 2 junio (FJ 7).

¹⁴⁹ STC 252/2006, de 25 julio (FJ 4).

¹⁵⁰ STC 210/2005, de 18 julio (FJ 3).

Como toda sanción administrativa, la impuesta en aplicación de la legislación protectora de espacios naturales protegidos será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa¹⁵¹. De modo que, tendrán tal carácter las sanciones que hayan sido objeto de recurso de alzada y éste haya sido resuelto; las que hayan sido dictadas por órganos administrativos sin superior jerárquico –una vez transcurrido el plazo para interponer recurso de reposición-; y las que han sido recurridas en vía judicial, una vez dictada sentencia firme. Asimismo, las sanciones que, siendo recurribles en alzada, no se hayan recurrido en el plazo legalmente establecido –un mes-, se convertirán en un acto consentido y firme, perfectamente ejecutivo¹⁵².

Una vez la sanción tiene el carácter de ejecutiva, se procederá a su ejecución, previo apercibimiento. Dicha ejecución deberá acordarse de oficio, aunque puede ser a instancia del interesado.

La legislación en materia de espacios naturales protegidos no establece medios de ejecución concretos, salvo para asegurar el cumplimiento de las medidas restauradoras del orden jurídico perturbado. De modo que, la ejecutividad de las sanciones se llevará a cabo en virtud de lo establecido en la legislación general, el artículo 96 de la Ley 30/1992, que reconoce como medios de ejecución forzosa: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas.

V.D. PRESCRIPCIÓN.

Debido a que en el epígrafe relativo a la prescripción de infracciones hemos desarrollado el concepto, fundamento y finalidad de esta figura, nos remitimos al mismo para su delimitación, centrándonos en este momento en el caso concreto de la prescripción de las sanciones.

La prescripción de una sanción determina el plazo con el que la Administración cuenta para iniciar el procedimiento de ejecución desde que la sanción adquiere firmeza, transcurrido el cual la sanción será inaplicable.

El plazo de prescripción de las sanciones en materia de espacios naturales protegidos coincide con el de prescripción de infracciones dependiendo, por tanto, de la gravedad de los ilícitos por cuya comisión se imponen. Por tanto, en el ámbito de las sanciones, la

¹⁵¹ Artículo 138.3 Ley 30/1992.

¹⁵² GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., pp. 949-950.

Ley 42/2007 también parte de la clasificación tripartita de infracciones estableciendo que,

“[I]as sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, en tanto que las impuestas por faltas graves o leves lo harán a los tres años y al año, respectivamente”¹⁵³.

Con respecto al cómputo del plazo, el *dies a quo* será el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora adquiere firmeza¹⁵⁴.

VI. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Con la finalidad de lograr la utilización racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, la Constitución Española en su artículo 45.3 impone al legislador la obligación de establecer sanciones administrativas y medidas accesorias de reparación del daño.

Nuestro Estado de Derecho exige que dichas sanciones sean impuestas previa celebración de un procedimiento con todas las garantías, asegurando así los derechos que el artículo 24 de la Constitución Española atribuye al administrado. Sin embargo, hemos de tener en cuenta que la vulneración de la legislación en materia de espacios naturales protegidos no solo es perpetrada por los particulares, sino que tanto las personas jurídicas como la Administración Pública son sujetos activos en la comisión de infracciones medioambientales.

El procedimiento administrativo sancionador en materia de espacios naturales protegidos será el regulado por la legislación autonómica, siempre y cuando la infracción no recaiga sobre un ámbito de competencia estatal¹⁵⁵.

Las Leyes reguladoras de espacios naturales protegidos aplicables en nuestra Comunidad Autónoma -Ley 42/2007 y Ley 2/1989- no establecen un procedimiento administrativo específico para la aplicación de las sanciones en ellas contenidas. Por su parte, la Ley andaluza 2/1989 determina que, cuando la potestad sancionadora sea atribuida a la Administración autonómica, la tramitación del expediente se llevará a cabo conforme a la legislación autonómica. Con esta referencia al procedimiento autonómico el legislador exceptúa la aplicación de la Ley de Procedimiento

¹⁵³ Artículo 83.2 Ley 42/2007.

¹⁵⁴ Artículo 132.3 Ley 30/1992.

¹⁵⁵ Artículo 81.4 Ley 42/2007.

Administrativo estatal cuando la potestad sancionadora corresponda a la Administración autonómica¹⁵⁶. No obstante, nuestra Comunidad Autónoma carece de normativa que regule el procedimiento administrativo sancionador, de modo que, para la aplicación de las sanciones en materia de espacios naturales protegidos, con independencia de que la competencia sea autonómica o estatal, deberemos acudir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su normativa de desarrollo.

VI.A. DERECHOS DEL PROCEDIMIENTO.

Para comenzar el análisis de los derechos del administrado en el procedimiento es necesario hacer, en primer lugar, referencia a la Sentencia 18/1981, donde el Tribunal Constitucional, siguiendo la interpretación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, transfiere al procedimiento administrativo sancionador los derechos que el artículo 24 que la Constitución Española reconoce al procedimiento penal, aunque con ciertos matices. Reconociendo al interesado toda una serie de garantías, sin las cuales el procedimiento será declarado nulo¹⁵⁷.

La doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional fue normalizada en los artículos 135 y 137 de la legislación postconstitucional de procedimiento administrativo: Ley 30/1992, que garantiza el derecho a ser informados de la acusación formulada contra ellos y conocer la autoridad competente para imponer la sanción; a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento; derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa y a la presunción de inocencia. Asimismo, y aunque no se encuentra expresamente recogido en la Ley 30/1992, la jurisprudencia ha reconocido al administrado el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable¹⁵⁸.

VI.A.1. Derecho a ser informado de la acusación formulada.

El derecho del administrado a ser notificado de los hechos que se le imputen garantiza el ejercicio efectivo de otros derechos que rigen el procedimiento, ya que el sujeto no podrá defenderse sin conocer los cargos contra él. Asimismo, garantiza que, en su caso,

¹⁵⁶ Artículo 33 Ley 2/1989.

¹⁵⁷ Artículo 62.e Ley 30/1992.

¹⁵⁸ STC 197/1995, de 21 diciembre (FJ 7).

la sanción finalmente impuesta se corresponda con la acusación inicialmente formulada, eliminando la posible arbitrariedad de la Administración.

La satisfacción de este derecho requiere que la información de la acusación tenga un contenido mínimo: hecho imputado, calificación jurídica, sanción aplicable y órgano competente para conocer.

Igualmente existen exigencias sobre el momento en el que se facilita la información, no basta con que sea suministrada al sujeto en cualquier momento, sino que deberá ser proporcionada a tiempo. Así lo establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y así ha sido aceptado por nuestro Derecho, que requiere que se proporcione en el más breve plazo y sin demora. En cuanto al periodo concreto en el que se debe facilitar, dependerá del momento en que se considera que existe una acusación propiamente dicha¹⁵⁹.

VI.A.2. Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.

El derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos presupone la obligación de las autoridades de probar la infracción sin recurrir a métodos coercitivos o de presión en contra de la persona acusada (STEDH de 3 de mayo de 2001 [TEDH 2001, 322], caso J. B. c. Suiza, §64”)¹⁶⁰.

Este derecho no se encuentra regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo sino que su fundamento deriva de la jurisprudencia constitucional. En concreto, la Sentencia 197/1995, de 21 de diciembre, establece la aplicación de este derecho al procedimiento administrativo sancionador, considerando que:

“[...] los valores esenciales que se encuentran en la base del artículo 24.2 de la CE no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan [...]”¹⁶¹.

¹⁵⁹ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007): *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, 1º edición, Pamplona, ed. Aranzadi, p. 125.

¹⁶⁰ STC 142/2009, de 15 junio (FJ 3).

¹⁶¹ STC 197/1995, de 21 diciembre (FJ 7).

No obstante lo dicho, el ejercicio de este derecho se caracteriza por una serie de matizaciones, ya que debe compatibilizarse con el deber del administrado de colaborar con la Administración Pública. Cuando ambos derechos colisionan, el derecho a no declarar contra sí mismo se limita a prohibir la coacción del testimonio expreso y directo contra uno mismo (STC 161/1997)¹⁶².

VI.A.3. Derecho a formular alegaciones.

El derecho a formular alegaciones surge una vez el administrado conoce los hechos que se le imputan, momento en el cual se le reconocerá el derecho de audiencia.

En el procedimiento administrativo sancionador, el derecho a formular alegaciones se concreta en dos momentos: tras comunicar al expedientado el pliego de cargos, y tras la propuesta de resolución por el órgano competente. En ambos casos, el inculpado contará con 15 días para formular las alegaciones y utilizar los medios de defensa que considere pertinentes, considerándose que se ha vulnerado este derecho tanto cuando se obvia el trámite referido como cuando se produce en un momento procesal distinto¹⁶³.

VI.A.4. Derecho a la prueba.

El derecho a la prueba se encuentra reconocido por el artículo 137.4 de la Ley 30/1992, donde el legislador establece la obligación de la Administración Pública de practicar de oficio o admitir, a propuesta del inculpado, las pruebas adecuadas para,

“[...] determinar, comprobar y esclarecer los hechos que dieron lugar a la incoación del expediente y aquellas que resulten apropiadas para concretar la responsabilidad susceptible de sanción”¹⁶⁴.

El derecho analizado en este punto se puede desglosar en los siguientes:

- Derecho a proponer la prueba en tiempo y forma.
- Derecho a elegir entre los distintos medios de pruebas admisibles.
- Derecho a la práctica de las pruebas admitidas con las garantías necesarias.

¹⁶² ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007): *El procedimiento administrativo sancionador...* ob. cit., pp. 185-186.

¹⁶³ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. (2006): Capítulo: “Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales” en ESTEVE PARDO, José: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, p. 186.

¹⁶⁴ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. (2006): Capítulo: “Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas...” en ESTEVE PARDO, José: *Derecho del Medio Ambiente...* ob. cit., p. 187.

Por su parte, el rechazo de la práctica de la prueba propuesta solo es admitido por el ordenamiento jurídico cuando, tal y como expone el artículo 80.3 de la Ley 30/1992, la prueba propuesta sea “manifiestamente improcedente o innecesaria”, por tanto, dicha improcedencia deberá ser evidente, patente e indiscutible¹⁶⁵. Por esta razón, su denegación deberá ser expresa y motivada.

Finalmente, la práctica de la prueba deberá realizarse conforme a las formalidades y garantías establecidas legalmente.

VI.A.5. Derecho a la presunción de inocencia.

El derecho a la presunción de inocencia supone afirmar la inexistencia de responsabilidad administrativa hasta que, una vez finalizado el procedimiento, se demuestre lo contrario.

Como consecuencia de lo expuesto y, tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional, la sanción impuesta al administrado infractor deberá estar fundamentada en actos o medios probatorios, recayendo sobre la Administración la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la responsabilidad del infractor¹⁶⁶.

En este sentido, tiene gran importancia el valor probatorio atribuido a los hechos constatados por una autoridad administrativa que se formalicen en documentos públicos, sin perjuicio de las pruebas aportadas por los propios administrados en el transcurso del procedimiento¹⁶⁷. No obstante, al hablar de valor probatorio, el cumplimiento de dichas exigencias no supone directamente la destrucción de la presunción de inocencia, sino que nos encontramos ante un medio de prueba más, cuya apreciación se atribuirá al órgano competente.

Cuestión distinta es la presunción de certeza –presunción *iuris tantum*– que ciertas normas sectoriales reconocen a las denuncias y actas de inspección formalizadas por agentes de la autoridad. En cuanto a los espacios naturales, hemos de hacer referencia al artículo 58.3 de la Ley de Montes, que otorga tal presunción a las denuncias y actas elaboradas por agentes forestales. En este caso, a diferencia del supuesto anterior, sí se traslada directamente la carga de la prueba hacia el interesado.

¹⁶⁵ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007): *El procedimiento administrativo sancionador...* ob. cit., p. 322.

¹⁶⁶ STC 187/2006, de 19 junio (FJ 2).

¹⁶⁷ Artículo 137.3 Ley 30/1992.

En ambos casos, la destrucción de la presunción de inocencia derivada de las denuncias de los agentes de la autoridad solo se reconoce respecto de hechos que hayan sido comprobados directamente por el funcionario¹⁶⁸.

VI.B. FASES DEL PROCEDIMIENTO.

En nuestra legislación encontramos, en general, dos tipos de procedimiento administrativo: ordinario y abreviado. En este estudio expondremos, brevemente, el procedimiento ordinario.

VI.B.1. Iniciación.

El procedimiento administrativo sancionador es iniciado siempre de oficio, ya sea por iniciativa propia de la Administración Pública, en las diversas modalidades que recoge el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, o a petición razonada o denuncia. En este último supuesto –denunciamos vamos a centrar por su importancia en nuestro plano de estudio.

Garantizar la protección de los espacios naturales protegidos es una función social, que concierne a todos, consciente de ello el legislador autonómico, en el artículo 38 de la Ley 2/89, reconoce la existencia de *acción pública* para exigir, ante los órganos administrativos o judiciales competentes, el cumplimiento de las disposiciones legalmente establecidas. Hemos de tener en cuenta que la denuncia, en el ámbito administrativo, es un medio a través del cual la Administración tiene constancia de la comisión de una infracción tipificada en nuestro ordenamiento: *notitia criminis*, con la finalidad de iniciar el mecanismo de investigación¹⁶⁹. De modo que no constituye directamente la iniciación del procedimiento. Es más, la propia denuncia no vincula a la Administración Pública a incoar el procedimiento, aunque tanto su procedencia como su improcedencia deberán ser comunicadas al administrado¹⁷⁰.

Asimismo, en el ámbito medioambiental, es frecuente que la iniciación del procedimiento sancionador sea impulsada por denuncias de Agentes Forestales. En este sentido hemos de tener en cuenta, tal y como ha establecido el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que la fecha en la que se considera incoado el procedimiento es aquella,

¹⁶⁸ STC 76/1990, de 26 abril (FJ 8.B).

¹⁶⁹ GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 802.

¹⁷⁰ Artículo 11.2 RD 1398/1993.

“[...en] la que se dicta el acuerdo con que formalmente se inició el expediente sancionador, se nombró instructor, se señalaron los hechos por los que se procedía y se concedió un periodo de prueba, que son los elementos definidores de la incoación (STS de 1 de octubre de 2001 –rec. 30/2000), sin que la mera denuncia de los agentes forestales tenga valor de acto incoador del expediente sancionador”¹⁷¹.

El acuerdo de iniciación, que deberá reunir los requisitos exigidos por el artículo 13 del RD 1398/1993, será notificado al denunciante, al instructor y a todos los demás interesados, a través del cual serán informados de: la iniciación del procedimiento, el alcance de la infracción y la imposición de la sanción administrativa que pueda corresponder. Nos encontramos aquí ante un acto de trámite que no condiciona la resolución del procedimiento, lo cual impide la posibilidad de impugnación en vía administrativa o contencioso-administrativa¹⁷².

En ocasiones, cuando no existe clarividencia con respecto a la comisión de la infracción, previo al acuerdo de iniciación, se llevan a cabo las denominadas *actuaciones previas*: indagaciones realizadas por la Administración Pública con la finalidad de determinar si existen o no indicios de vulneración del ordenamiento jurídico.

VI.B.2. Instrucción.

Iniciado el procedimiento, los interesados podrán hacer efectivo su derecho a formular alegaciones, para lo cual tendrán un plazo de 15 días desde la recepción de la notificación de incoación del mismo, donde podrán proponer las pruebas que consideren pertinentes¹⁷³. Por su parte, el instructor realizará de oficio todas las actuaciones dirigidas a la determinación de los hechos que, presuntamente, constituyen infracción¹⁷⁴.

Tras ello, el órgano instructor podrá acordar la apertura de la fase de prueba por un periodo de entre 10 y 30 días. Se trata de una decisión discrecional -aunque su inadmisión deberá ser motivada- donde la Administración solo considerará necesaria su apertura cuando haya sido requerida por el interesado y “[...] no sean manifiestamente

¹⁷¹ STSJ Andalucía de 29 enero 2003 (FJ 2).

¹⁷² GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., pp. 814-815.

¹⁷³ Artículo 16.1 RD 1398/1993.

¹⁷⁴ Artículo 16.2 RD 1398/1993.

improcedentes o innecesarias¹⁷⁵; o, sin ser requeridas por los interesados, las considere necesarias por no existir base suficiente para considerar que los hechos hayan sido probados¹⁷⁶.

Admitidas las pruebas, la Administración Pública deberá comunicar con antelación suficiente a los interesados el inicio de las actuaciones necesarias; así como el lugar, fecha y hora para su ejercicio¹⁷⁷.

Respecto a la prueba, debemos tener en cuenta el conflicto entre presunción de inocencia y valor probatorio de los hechos constatados por autoridad pública, para lo cual nos remitimos al epígrafe en el que desarrollamos el derecho a la presunción de inocencia como garantía del procedimiento administrativo.

La fase de instrucción del procedimiento administrativo culmina con la propuesta de resolución, que trata de satisfacer el derecho a ser informado de la acusación, comunicando al interesado los hechos que han sido indagados a lo largo de la fase de instrucción. Todo ello con la finalidad de garantizar su defensa en el posterior trámite de audiencia al interesado. De modo que, la inobservancia de este trámite, cuando produzca indefensión del interesado, derivará en la nulidad de pleno derecho de las sanciones impuestas¹⁷⁸.

El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo se encuentra garantizado por el artículo 105.c de nuestra Carta Magna. Asimismo, las garantías derivadas del procedimiento administrativo (artículo 24 CE) exigen la apertura del trámite de audiencia cuya omisión solo se considerará justificada en dos supuestos: cuando los interesados no realicen alegaciones al acuerdo de iniciación y éste sea considerado como propuesta de resolución; y cuando no figuren o no sean tenidos en cuenta hechos, alegaciones y pruebas distintos a los alegados por los interesados¹⁷⁹.

Durante la fase de instrucción, el órgano competente podrá adoptar las medidas provisionales que considere necesarias para asegurar la eficacia de la resolución.

¹⁷⁵ Artículo 80.3 Ley 30/1992.

¹⁷⁶ GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 823.

¹⁷⁷ Artículo 81.1 y 81.2 Ley 30/1992.

¹⁷⁸ GÓMEZ TOMILLO, Manuel (2013): *Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 859.

¹⁷⁹ Artículo 19.2 RD 1398/1993.

VI.B.3. Terminación.

Finalizada la fase de instrucción, los expedientes pasan al órgano sentenciador. Al igual que en el proceso penal, la instrucción y resolución del procedimiento administrativo sancionador compete a distintos órganos.

Existen varias formas de poner fin al procedimiento. Podemos dividirlos en terminación normal, a través de resolución; y terminación anormal, que puede resultar del desistimiento, la renuncia del derecho en que se funde la solicitud, la declaración de caducidad y la imposibilidad material de continuarlos por causas sobrevenidas. Sin embargo, en nuestro estudio nos limitaremos a realizar un breve análisis de la terminación normal y la caducidad del procedimiento.

La terminación normal del procedimiento se efectuará en el plazo de 10 días desde la propuesta de resolución, a través de la resolución sancionadora, es decir, cualquier medio que acredite la voluntad del órgano competente y que contenga los requisitos formales exigidos legalmente: decisión motivada, recursos que procedan, órgano ante el que debe presentarse y plazo de presentación. Se pronunciará sobre todas las cuestiones planteadas en el proceso¹⁸⁰.

La terminación anormal del procedimiento por caducidad, según el artículo 20.6 del RD 1398/1993, se producirá cuando transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento la Administración Pública no haya resuelto. Por tanto, el *dies a quo* para la caducidad del procedimiento se establece en el acuerdo de incoación –que marca el inicio del procedimiento- y no en la fecha de notificación al interesado¹⁸¹. Sin embargo, distinta apreciación requiere el procedimiento que haya sido iniciado a través de denuncia notificada directamente al interesado, donde la propia denuncia marcará el inicio del procedimiento y, por tanto, el *dies a quo* para el cómputo de la caducidad será la fecha de notificación¹⁸².

El artículo 6.2 del RD 1398/1993 recoge un supuesto distinto de caducidad: cuando, en el plazo de dos meses desde que se dicta el acuerdo de incoación, no se haya notificado al interesado sobre el inicio del procedimiento.

¹⁸⁰ TRAYTER, JOAN M.: “Procedimiento Sancionador: Terminación” en LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Diccionario de Sanciones Administrativas*, ob. cit., p. 900.

¹⁸¹ STS 3 febrero 2010 (FJ 9).

¹⁸² STS 23 mayo 2001 (FJ 2).

La caducidad del procedimiento no produce la prescripción del mismo¹⁸³. De modo que, la Administración, caducado el procedimiento, podrá iniciar otro con idénticas características en un momento posterior, siempre y cuando la infracción no haya prescrito.

CONCLUSIÓN.

A lo largo de este estudio hemos tratado de presentar las características de la potestad sancionadora de la Administración Pública en los espacios naturales protegidos. Aunque nos encontramos ante legislación sectorial, su esencia se apoya en los principios básicos propios de la potestad sancionadora general, sin perjuicio de las especificidades que, en cada caso, hemos expuesto.

Una de las garantías esenciales de nuestro ordenamiento jurídico es el principio de legalidad de la potestad sancionadora de la Administración Pública. No obstante, la exigencia de una norma con rango de ley que habilite a los entes públicos a imponer una sanción puede llevar a la desprotección de los espacios naturales protegidos. Por todos es sabido que la realidad física es más dinámica que la realidad jurídica, pues la aprobación de una norma con rango de ley exige la práctica de un procedimiento y unos acuerdos parlamentarios. Incluso la modificación continua de la misma para su adaptación a la realidad podría llevar a una situación de inseguridad jurídica, lo cual impide la tipificación de la totalidad de las conductas que perjudiquen espacios naturales protegidos.

En este sentido, adquiere gran importancia el desarrollo reglamentario de las conductas tipificadas, en tanto que su aprobación permite a los poderes públicos adaptarse mejor a las nuevas situaciones que se plantean en la realidad, estableciendo mecanismos de salvaguarda de los espacios naturales protegidos. Las Corporaciones Locales, por su cercanía al ciudadano, son las Administraciones Públicas que mayor consciencia tienen de la realidad dentro de su territorio, lo cual las legitima para elaborar normativa destinada a la protección de los espacios naturales donde se ubican. Para ello, nuestra jurisprudencia les reconoce una mayor flexibilidad en la tarea, pudiendo incluso crear infracciones y sanciones no incluidas en la legislación. Esta situación puede provocar cierta inseguridad cuando un mismo espacio natural protegido abarque varios municipios y cada uno de ellos establezca un régimen sancionador distinto.

¹⁸³ Artículo 92.3 Ley 30/1992.

Asimismo, el reconocimiento de medidas restauradoras del orden jurídico perturbado, en concreto, la obligación de reparar el daño causado conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Medioambiental, garantiza la conservación de los espacios naturales puesto que, sin necesidad de que el daño concreto constituya una infracción tipificada legal o reglamentariamente, el resultado perjudicial va a ser reparado. Nos encontramos con dos obligaciones independientes (STC 187/2006). Esto asegura, de alguna manera, que la falta de actualización del Derecho en el régimen de infracciones no ponga en peligro la conservación de los espacios naturales protegidos.

La falta de actualización de nuestro ordenamiento jurídico no solo se plantea con respecto a la dificultad de que realidad física y jurídica avancen en paralelo, sino también respecto de la indiferencia del legislador autonómico a la hora de adaptar su normativa a la Ley de mínimos aprobada por el Estado, cuyas disposiciones deberá respetar. Nos referimos en este punto, a la inexistencia de una normativa reguladora de espacios naturales protegidos en Andalucía que se ajuste a la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en su totalidad.

La regulación autonómica de los espacios naturales protegidos no se encuentra adaptada a los criterios dispuestos en la Ley 42/2007. Este hecho tiene numerosas consecuencias jurídicas, en primer lugar, tal y como hemos desarrollado en el epígrafe relativo a las sanciones, el Tribunal Constitucional reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer un mayor régimen de protección al dispuesto en la norma estatal, pero en ningún caso permite disminuirlo. En este sentido, el Tribunal ha determinado que el incumplimiento, por parte de la legislación autonómica, de los requisitos mínimos establecidos por el legislador estatal, reduciendo la protección concedida, supondrá la inconstitucionalidad de la norma de desarrollo, por incumplimiento del reparto de competencias constitucionalmente establecido (STC 196/1996).

Tal y como hemos analizado anteriormente, las sanciones recogidas en la normativa autonómica (Ley 2/1989) disminuyen el régimen de protección establecido por la normativa estatal, de modo que serán inaplicables por inconstitucionales. Lo cual conlleva una gran desprotección de los espacios naturales protegidos andaluces. La comisión de una infracción tipificada en la legislación andaluza no podrá ser sancionada, puesto que la sanción establecida como consecuencia jurídica de la actuación infractora no es aplicable por inconstitucional. En consecuencia, las

infracciones típicas reguladas en la Ley 2/1989 son inaplicables por la Administración Pública, ya que su correlativa sanción no puede hacerse efectiva conforme a los márgenes establecidos por el legislador autonómico. Y, por otra parte, el principio de legalidad impide a dicha Administración imponer una sanción *ad hoc*.

En esta misma línea distinguimos otra cuestión relativa a los criterios de valoración de las infracciones en la legislación estatal y autonómica. La legislación estatal aplica unos criterios de valoración de carácter económico para determinar la graduación de las infracciones como graves o muy graves. No obstante, los criterios establecidos por la Ley andaluza, en general, tienen carácter fáctico, es decir, un determinado hecho tendrá una calificación concreta que podrá ser leve, grave o muy grave, sin depender de la cuantificación del perjuicio.

Teniendo en cuenta que los criterios instituidos por la Ley 4/1989 también tienen carácter fáctico, la disparidad entre ambas legislaciones se debe a la falta de adaptación de la Ley andaluza. Esta cuestión impide determinar si el régimen de protección incluido en la legislación autonómica se adapta al régimen regulado por la legislación estatal y, por tanto, conocer si la protección mínima de la legislación estatal es respetada por la autonómica.

Todo ello envuelve a la regulación andaluza de espacios naturales protegidos en una situación de inseguridad jurídica en la que, en ocasiones, no se conoce a ciencia cierta la norma aplicable. Como podemos deducir, la calidad de la normativa de protección de los espacios naturales en Andalucía no se corresponde con el hecho de ser la Comunidad Autónoma con mayor número de espacios naturales protegidos en su territorio.

En relación con las posibles actuaciones de la Administración Pública en este ámbito, la legislación relativa a los espacios naturales se centra esencialmente en regular la potestad sancionadora, en detrimento de otras potestades administrativas que, con carácter preventivo, podrían contribuir a la consecución de la finalidad perseguida: proteger los espacios naturales. Esta situación merma la efectividad de la propia legislación. Nos referimos, en este sentido, a la actividad de control o la potestad inspectora de la Administración Pública. De forma general, podemos aludir al daño ecológico que sufrió el espacio natural de Doñana y el río Guadiamar por los materiales tóxicos liberados a causa de la rotura de una presa de la mina de Aznalcóllar donde, la actuación preventiva podría haber evitado el desastre.

Se constata así la importancia que la actuación administrativa tiene en la protección de los espacios naturales. Así lo reconoce la Ley 42/2007 al atribuir a los entes públicos la capacidad para ser sujeto activo de las distintas infracciones tipificadas a lo largo de su artículo 80.

No cabe duda de que tanto el relevante papel que la Administración Pública tiene en la protección de los espacios naturales, como la imposición de sanciones a personas jurídicas privadas, justifica la previsión por parte del ordenamiento de imponer sanciones interadministrativas. No obstante, y tal como ha quedado manifestado anteriormente, la sanción pecuniaria al ente público no alcanza la finalidad represiva que caracteriza al Derecho Sancionador, puesto que las consecuencias jurídicas, en este caso, recaen sobre el conjunto de la sociedad –arcas públicas-.

Consideramos que, en este sentido, existe una gran diferencia entre personas jurídicas privadas y públicas. Principalmente, la imposición de una sanción a una persona jurídica privada sí puede repercutir al particular que actúa en su nombre, ya sea directamente, por su posible vinculación a los recursos de la entidad –porque participe de su capital-; o indirectamente, ya que el perjuicio –económico- que sufra la entidad puede influir en su estabilidad laboral. En cambio, la falta de diligencia del funcionario público no tiene consecuencia alguna para el mismo, ni directa ni indirecta, siempre y cuando la actuación ilícita no sea constitutiva de delito. Por ello, en este sentido, debería proyectarse un mecanismo que garantizase la efectividad de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones, sin que sea la sociedad quien asuma posibles desaciertos de los funcionarios públicos perjudiciales para los espacios naturales protegidos.

Como balance final a todas las cuestiones planteadas, hemos de pronunciarnos sobre la eficacia del Derecho Sancionador en la protección de los espacios naturales protegidos. Tal y como deducimos del estudio expuesto, la mayor parte de la jurisprudencia relativa a sanciones impuestas en espacios naturales protegidos deriva de la aplicación de la legislación andaluza y la Ley 4/1989, ya derogada. Por su parte, sobre la Ley 42/2007, debido a que se trata de una norma relativamente reciente, no existen numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, lo cual nos impide determinar su verdadera eficacia.

Lo cierto es que hasta la aplicación de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –a expedientes sancionadores posteriores a su vigencia- los espacios

naturales han contado con un adecuado régimen de protección. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 42/2007, tal y como nos hemos referido anteriormente, impide la aplicación de la normativa autonómica, lo cual supone una merma de la defensa de los espacios naturales.

Por todo ello, nos gustaría poner de manifiesto la necesidad de actualizar la legislación andaluza en materia de espacios naturales protegidos, de manera que su finalidad pueda hacerse efectiva, contribuyendo al disfrute de un medio ambiente adecuado, derecho constitucionalmente reconocido. Así como la necesidad de aumentar, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, las medidas de prevención, constituyéndose la sanción como *última ratio*.

BIBLIOGRAFÍA.

Fuentes en papel:

- ❖ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007): El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales, 1º edición, Pamplona, ed. Aranzadi, pp. 532.
- ❖ GÓMEZ TOMILLO, Manuel; SANZ RUBIALES, Íñigo (2013): Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, 3ª edición, Navarra, ed. Aranzadi, pp. 1070.
- ❖ LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): Diccionario de Sanciones Administrativas, 1º edición, Madrid, ed. Iustel, pp. 1295.
- ❖ NIETO GARCÍA, Alejandro (2012): Derecho Administrativo Sancionador, 5ª edición, Madrid, ed. Tecnos, pp. 611.
- ❖ REBOLLO PUIG, Manuel (2015): “La protección administrativa del espacio público. En particular, mediante sanciones” en CIERCO SEIRA, César; GARCÍA ALBERO, Ramón; SILVEIRA GORSKI, Héctor: *Uso y control de espacios públicos: viejos problemas, nuevos desafíos*, 1º edición, Navarra, ed. Aranzadi, pp. 145-229.

- ❖ REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía; BUENO ARMIJO, Antonio María (2010): Derecho Administrativo Sancionador, 1ª edición, Valladolid, ed. Lex Nova, pp. 1024.

Recursos electrónicos:

- ❖ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2014): “Los espacios naturales protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía”, Revista digital de Derecho Administrativo, nº11, pp. 27-75.
- ❖ LAZKANO BROTONS, Íñigo (2010): “Régimen sancionador de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad y su incidencia en la reserva de la biosfera de Urdaibai”, IeZ: Inguruginoa eta zuzenbidea (Ambiente y derecho), nº 8, pp. 35-52.
- ❖ REBOLLO PUIG, MANUEL: *En busca de la prevalencia perdida*, en prensa, que se publicará en breve en el libro homenaje al profesor Muñoz Machado.
- ❖ SANZ RUBIALES, ÍÑIGO: “Capítulo 1: Potestad sancionadora, responsabilidad administrativa y procedimiento sancionador ambiental” en GÓMEZ APAC, Hugo Ramiro (2014): *El derecho administrativo sancionador ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I seminario internacional del OEFA*, 1ª edición, Lima (Perú), ed. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, pp. 19-45.
- ❖ TOLÓN BECERRA, Alfredo; LASTRA BRAVO, Xavier (2008): “Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España”, M+A. Revista electrónica de Medioambiente. UCM, nº 5, pp. 1-25.
- ❖ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. (2006): Capítulo: “Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales” en ESTEVE PARDO, José: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edición, Madrid, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 159-200.
- ❖ Turismo en espacios naturales (sin fecha). Recuperado el 1 agosto de 2015, de <http://www.juntadeandalucia.es/temas/cultura-ocio/vacaciones/espacios-naturales.html>.

Fuentes normativas:

- ❖ Constitución Española. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 311, de 29 de diciembre de 1978.
- ❖ Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección. Publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 60, de 27 de julio de 1989.
- ❖ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 285, de 27 de noviembre de 1992.
- ❖ Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 74, de 28 de marzo de 1989.
- ❖ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 299, de 14 de diciembre de 2007.
- ❖ Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos de la Unidad Ganadera Denominada “Marisma Gallega de Hinojos” (Plan Aprovechamiento del Parque Nacional de Doñana (Propiedad del Excmo. Ayuntamiento de Hinojos (Huelva)). Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia* nº 193, de 8 de octubre de 2010.
- ❖ Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* nº 189, de 9 de agosto de 1993.

Fuentes jurisprudenciales:

- ❖ Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia de 21 julio 2004. (RJCA/2005/802).
- ❖ Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª). Sentencia de 8 febrero 2000 (RJCA/2000/754).
- ❖ Audiencia Provincial de León (Sección 1ª). Sentencia núm. 16/1999, de 12 enero (ARP/1999/339).

- ❖ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 102/1995, de 26 de julio (RTC/1995/102).
- ❖ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 14/1981, de 29 de abril (RTC/1981/14).
- ❖ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 196/1996, de 28 noviembre (RTC/1996/196).
- ❖ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 197/1995, de 21 diciembre (RTC/1995/197).
- ❖ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 2/2003, de 16 enero (RTC/2003/2).
- ❖ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 76/1990, de 26 abril (RTC/1990/76).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 132/2001, de 8 junio (RTC/2001/132).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 142/2009, de 15 junio (RTC/2009/142).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 177/1999, de 11 octubre (RTC/1999/177).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 18/1981, de 8 junio (RTC/1981/18).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 187/2006, de 19 junio (RTC/2006/187).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 2/1981, de 30 enero (RTC/1981/2)
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 246/1991, de 19 diciembre (RTC/1991/246).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 48/2007, de 12 marzo (RTC/2007/48).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 100/2003, de 2 junio (RTC/2003/100).

- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 154/1990, de 15 octubre (RTC/1990/154)
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 210/2005, de 18 julio (RTC/2005/210).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 234/1991, de 10 diciembre (RTC\1991\234).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 239/1988, de 14 diciembre (RTC/1988/239).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 252/2006, de 25 julio (RTC/2006/252).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 42/1987, de 7 abril (RTC/1987/42).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 77/1983, de 3 octubre (RTC/1983/77).
- ❖ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 98/2006, de 27 marzo (RTC/2006/98).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 1560/2014, de 2 junio (JUR/2015/132904).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única). Sentencia núm. 331/1999, de 2 marzo (RJCA/1999/679).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia núm. 108/2011, de 21 febrero (JUR/2011/229713).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia núm. 1090/2014, de 14 abril (JUR/2014/190080).

- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única). Sentencia núm. 872/1999, de 24 mayo (RJCA/1999/1337).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 1188/2013, de 25 marzo (RJCA/2013/553).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 3 enero 2002 (RJCA/2002/202).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 29 enero 2003 (JUR/2003/134710).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 17 mayo 2000 (JUR/2000/292790).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 5 diciembre 2001 (JUR/2002/35549).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 21/1997, de 20 enero (RJCA/1997/36).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 436/2010, de 25 mayo (JUR/2010/237990).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 938/2002, de 8 octubre (JUR/2003/28809).
- ❖ Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª). Sentencia núm. 20/2004, de 15 enero (JUR\2004\95262).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia de 3 febrero 2010 (RJ/2010/2802).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 23 mayo 2001 (RJ/2001/4287).

- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 22 diciembre 2004 (RJ/2005\4149).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). Sentencia de 13 diciembre 1991 (RJ/1991\9349).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 26 febrero 1999 (RJ/1999/1823).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 12 marzo 2014 (RJ/2014/1485).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 10 marzo 2003 (RJ/2003\3426).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). Sentencia de 5 diciembre 2005 (RJ/2006/325).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia de 7 noviembre 2007 (RJ/2008/1420).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Sentencia de 4 noviembre 2013 (RJ/2013/7529).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 7 julio 2003 (RJ/2003/4593).
- ❖ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Sentencia de 19 diciembre 2000 (RJ/2000/9572).