

PROTECCION PENAL DEL MEDIO AMBIENTE: EL DELITO ECOLOGICO

CANDIDO CONDE-PUMPIDO TOURON

Presidente de la Audiencia Provincial

SEGOVIA

1.—Introducción.

La preocupación por los problemas que plantea la conservación de la naturaleza y la degradación del medio ambiente es característica de las sociedades avanzadas, y en los últimos años se extiende tanto entre los ciudadanos como en los Poderes Públicos. No podría mostrarse ajeno a esta preocupación el Poder Judicial y por ello recientemente, en septiembre de 1988, el Consejo General del Poder Judicial organizó en Segovia, con la colaboración del Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General del Estado, unas jornadas de estudio sobre el Medio Ambiente, en los que magistrados, jueces, fiscales y letrados del Estado debatieron durante tres días acerca de los problemas jurídicos que plantea la legislación de protección ambiental, tanto en el ámbito penal como en el administrativo, civil y del Derecho Comunitario Europeo. El presente trabajo, elaborado para la nueva revista de la Guardia Civil sobre la base de la ponencia que sobre la "Protección Penal del Medio Ambiente: Cuestiones Generales" me encargó el Consejo General del Poder Judicial para dichas jornadas, trata simplemente de poner de relieve en forma sucinta cual es la problemática general que se plantea en la utilización del Derecho Penal como instrumento para colaborar en la protección ambiental, exponiendo los mecanismos legales utilizados tanto en el Derecho comparado como en la legislación española, así como el destacado papel que puede desempeñar en éste campo la Guardia Civil a quien compete específicamente por mandato legal, "velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza, y medio ambiente" (artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo).

2.—Un mandato constitucional.

La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida (1). En nuestro país adquiere rango constitucional pues, de forma coherente con la voluntad proclamada en el preámbulo de "promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida", el artículo 45 de la Constitución Española de 1978 señala como uno de los principios rectores de la política social y económica, la defensa y restauración del medio ambiente, estableciendo expresamente el mandato de utilización de medidas penales para garantizar la protección ambiental.

Artículo 45

- 1.—**Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.**
- 2.—**Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.**
- 3.—**Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.**

La necesidad, socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente, puede estar en el origen de este recurso al Derecho Penal, como señala Boix (2). Lo cierto es que la Protección Penal del Medio Ambiente constituye, en nuestro ordenamiento, un mandato constitucional, zanjando positivamente la polémica doctrinal sobre la conveniencia de utilizar la Legislación Penal en este campo (3).

Hay que admitir que, como señala la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal que introdujo en nuestro Ordenamiento Penal el llamado Delito Ecológico, "unos preceptos penales no han de poder por sí solos lograr la desaparición de toda industria o actividad nociva para personas o medio ambiente", pero también es evidente, como continúa diciendo dicha exposición de motivos, que "cualquier política tendente a introducir rigurosidad en ese problema requiere el auxilio coercitivo de la Ley Penal".

Está plenamente justificada la consideración del medio ambiente —o del derecho a su disfrute— como bien merecedor de tutela penal,

ya que se trata de un bien jurídico de especial trascendencia cuya protección resulta esencial para la propia existencia del ser humano (y en general de la vida) y que se encuentra seriamente amenazado por lo que su conservación y mantenimiento justifica claramente el recurso a las más contundentes medidas de protección que puede proporcionar un ordenamiento jurídico.

La consideración del medio ambiente como bien jurídico (interés o valor) merecedor de tutela penal específica es hoy aceptada por la generalidad de la doctrina científica (4), y se ha visto reafirmada por la Recomendación del Consejo de Europa en materia de Derecho Ambiental, que aconseja a los países miembros el uso de la Ley Penal contra los responsables de desastres ecológicos, polución o alteraciones ambientales, junto a otras medidas de carácter procesal penal destinadas a mejorar la protección ambiental (5).

Ello exige, sin embargo, destacar que el medio ambiente se protege penalmente por sí mismo, y no en función del daño que su perturbación pueda causar a otros valores como la vida humana, la salud pública o individual, la propiedad de las cosas, animales o plantas, etc., que son bienes jurídicos ya protegidos tradicionalmente por el Derecho Penal. El medio ambiente es un bien jurídico nuevo, con entidad propia (6), lo cual exige una cuidadosa delimitación del ámbito de protección.

3.—Ambito de protección.

Partiendo de que el objeto de protección penal debe ser el bien jurídico "medio ambiente", diferenciable tanto de la salud pública como del orden socio-económico —con sustantividad propia como bien jurídico autónomo, conforme al mandato constitucional que le dedica un precepto específico— es necesario definir un concepto preciso de lo que ha de entenderse por "medio ambiente".

Desde una perspectiva general el término "ambiente" se refiere al "entorno" que rodea al hombre, y en este sentido omnicompreensivo se utilizó inicialmente por la Comisión Económica para Europa al definirlo en 1972 como "un conjunto de sistemas compuestos de objetos y condiciones físicamente definibles que comprenden, particularmente, ecosistemas equilibrados bajo la forma en que los conocemos o que son susceptibles de adoptar en un futuro previsible, y con los que el hombre, en cuanto punto focal dominante, ha establecido relaciones directas".

Este concepto tan amplio, aún cuando efectivamente pone de relieve la interrelación existente entre todos los factores que condicionan el marco y las condiciones de vida del hombre, es sin embargo poco satisfactorio desde el punto de vista penal, pues su propia amplitud

hace muy difícil configurar su protección como bien jurídico autónomo. Es cierto, como señala Bustos (7), que el medio ambiente abarca "todas las condiciones necesarias para el desarrollo de la persona en sus aspectos sociales y económicos" (lo que le lleva a incluirlo entre los delitos socioeconómicos), pero también lo es que, a los efectos de protección penal, debe definirse el bien jurídico autónomo "medio ambiente" con unos contornos más precisos, que excluyan aquellas condiciones ya protegidas penalmente como bienes jurídicos tradicionales.

Una posición antagónica es la que parte de un concepto estricto de "medio ambiente" identificándolo con los "elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas" —Martín Mateo (8)— es decir que reduce toda la problemática de la protección ambiental a la tutela del aire y del agua, descartando del ámbito del medio ambiente las cuestiones relativas al territorio y a la naturaleza.

Esta concepción tan estricta no garantiza, sin embargo, una protección suficiente y no cubre, desde luego, la totalidad del concepto de "medio ambiente" tomado en consideración por el legislador constitucional al redactar el artículo 45. En efecto este precepto incluye en el "medio ambiente" los recursos naturales, por cuya racional utilización han de velar los poderes públicos, y que no pueden limitarse exclusivamente al aire y al agua, como pretende la referida concepción estricta, sino que abarcan también el suelo, la fauna y la flora, así como la propia relación del hombre con dichos elementos.

La concepción intermedia, deducida del precepto constitucional, es la preferida actualmente por la doctrina penal, pudiendo definirse el medio ambiente, como objeto de protección penal, de acuerdo con la formulación propuesta por Peris Riera como "el mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como de la fauna y la flora, y de las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales".

Esta operación deja fuera, sin embargo, toda la problemática relativa a la ordenación del territorio y al urbanismo, pese a que cada vez es más generalizada la opinión de que existe una especial vinculación entre el territorio y los fenómenos ambientales, pues el suelo es indudablemente uno de los recursos naturales cuya utilización racional ordena la Constitución en el artículo 45. Desde el punto de vista de la Ecología, el territorio, junto con el agua y el aire, integra el sistema ambiental, por lo que el planteamiento global de una política de conservación y mejora del medio en el que se desarrolla la vida humana tiene escaso sentido contemplando separadamente la problemática

estrictamente ambiental y la Ordenación del Territorio; sin embargo, desde la perspectiva estrictamente jurídica —y al menos por el momento— como señala De La Cuesta (9), "El Derecho de Ordenación del Territorio y el Derecho Ambiental constituyen disciplinas separadas, autónomas, con muchos puntos de contacto (ambos pretenden lograr una mejor calidad de vida) pero con un diverso enfoque y estrategia, lo que justifica su no confusión".

Tampoco aparecen incluidos en el concepto penal de medio ambiente elegido, los aspectos culturales, históricos o artísticos, como monumentos o paisajes urbanos, que también forman parte indudablemente del medio físico, entendido en sentido omnicomprensivo, pero a los que la Constitución dedica un precepto autónomo (artículo 46), en el que también se impone para su protección el recurso a las sanciones penales.

El concepto elegido, deducido de la norma constitucional, sí abarca indudablemente la necesidad de protección penal de la "utilización racional de los recursos naturales", a la que se refiere expresamente el artículo 45 de la Constitución.

Parece, por tanto, justificado el reproche de "inconstitucionalidad por omisión" que hace Rodríguez Ramos (10) al artículo 347 bis, del Código Penal, que sanciona el delito ecológico en su redacción vigente de 1983, pues el ambiente no debe ser protegido únicamente de su uso degradante como lugar de inmisión de residuos sólidos, líquidos o gaseosos (que es la conducta sancionada en el actual delito ecológico), sino también de la explotación irracional de los elementos que lo componen, lo que no aparece específicamente sancionado en el actual tipo penal, que por tanto ha de estimarse que no cubre totalmente el ámbito de protección constitucionalmente exigido.

4.—Código o Leyes Especiales.

La instrumentación legislativa de la protección penal del Medio Ambiente puede efectuarse a través de la inclusión de los correspondientes preceptos en el Código Penal, como se ha hecho con el artículo 347 bis en la Reforma de 1983 y se preveía tanto en el Proyecto de 1980 como en la Propuesta de 1983, o bien a través de Leyes especiales que pueden consistir en una Ley específica para todos los delitos que afecten al medio ambiente o en la adición de preceptos penales a las diversas normativas sectoriales reguladoras de medidas de protección ambiental.

Esta última alternativa es la reclamada, en ocasiones, desde las instancias administrativas de protección ambiental, por estimar que el alejamiento de las normas penales y administrativas produce problemas interpretativos dada

la influencia determinante que sobre los tipos penales tiene la normativa administrativa (11). Sin embargo, son más perjudiciales las consecuencias, tanto en disminución de eficacia como de garantías, que conlleva la exclusión del Código Penal. La dispersión en normas sectoriales provoca descoordinación, con fácil aparición de lagunas, redundancias o tratamientos desiguales para conductas de similar gravedad, mientras que su inclusión en el Código Penal obliga a la unificación y armonización, lo que facilita su mejor conocimiento y una aplicación uniforme.

La experiencia nos muestra que las normas penales incluidas en Leyes Especiales se convierten en un Derecho Penal menor o de escasa trascendencia: no se estudian por la doctrina ni en las Universidades, se olvidan por el legislador en las sucesivas reformas (12) y son escasamente aplicadas por los Tribunales, que tienen tendencia a considerar como "verdadero" Derecho Penal, al que se incluye en el Código.

Ello implica una disminución de eficacia, que se acentúa por el desmesurado casuismo y, en la mayoría de las ocasiones, defectuosa técnica de estos preceptos penales añadidos como coletilla en Leyes Especiales inspiradas generalmente por especialistas del sector afectado y que dan lugar en ocasiones a tipos delictivos que no responden a los principios básicos del Derecho Penal.

Relevancia decisiva tiene, a mi entender, el reforzamiento de garantías que representa el poner fin a la atomización del Derecho Penal, considerando el Código Penal como el catálogo exhaustivo de todas las conductas penalmente sancionadas, equiparando a nivel formal todos los comportamientos delictivos y evitando así la aparición de Derechos Penales "especiales" al mismo tiempo que se aprovechan las ventajas prácticas de la Codificación referidas a un mejor conocimiento, coordinación y sistematización del conjunto de las conductas que pueden ser sancionadas con una pena (13).

5.—Protección Penal y Legislación Administrativa.

a) Distinción entre ambos tipos de sanciones:

El artículo 45 de la Constitución prevé sanciones penales, "o en su caso administrativas", para la protección del medio ambiente. En realidad ambos tipos de sanciones coexisten sobre la misma materia y conforman una protección global, complementándose y reforzándose mutuamente: La norma administrativa regula y limita las actividades potencialmente dañosas para el medio ambiente, sancionando, como regla general, las actuaciones que violen la

normativa reguladora. La norma penal se reserva, como lógica consecuencia del principio de intervención mínima de la actuación punitiva del Estado, para aquellas conductas más graves, cumpliendo una función también preventiva por la mayor eficacia derivada del más acentuado temor del presunto infractor a la sanción penal que a la administrativa. El criterio de la gravedad es el mayoritariamente aceptado hoy como distinción entre la sanción administrativa y la penal, o entre los ilícitos administrativos y los penales cuando afectan a un mismo bien jurídico (así, entre otros y respecto del Derecho Ambiental, se inclinan por este criterio, Peris Riera, Casabó, Cuesta y Sánchez-Migallón). El Tribunal Constitucional, en su sentencia 77/83 de 3 de octubre, referida a la Potestad sancionadora de la Administración en relación con el principio "non bis in idem" señala como "en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la administración", reconociendo a continuación que tal sistema no es, sin embargo, viable ni conveniente entre otras razones "por no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor".

Este sistema teórico se quiebra, sin embargo, cuando con exceso de celo sancionador, se elaboran disposiciones que prevén sanciones administrativas de igual o incluso mayor gravedad que las penales.

b) Accesoriedad administrativa de la norma penal:

Es muy frecuente en la doctrina penal referida al Derecho Ambiental destacar un pretendido carácter "secundario" del Derecho Penal Ambiental. Así, Rodríguez Ramos, señala en su obra "Alternativas a la Protección Penal del Medio Ambiente" que "El Derecho Penal Ambiental es, pues, secundario, en el sentido de que corresponde a las normas no penales el papel primario en su protección y accesorio en cuanto a que su función tutelar sólo puede realizarse apoyando la normativa administrativa que de modo principal y directo regula y ampara la realidad ambiental".

A mi entender, el hecho de que la norma penal, de conformidad con su propia naturaleza de "última ratio", sancione específicamente los comportamientos más graves atentatorios contra los bienes jurídicos socialmente más relevantes con las sanciones más contundentes de que el Estado dispone no significa precisamente que tenga un carácter "secundario". Puede decirse, más bien, que se reserva su intervención para los casos estrictamente necesarios, siendo ordinariamente suficiente con

la intervención tanto preventiva como sancionadora, de la normativa administrativa.

Cuestión distinta es lo que se ha dado en llamar "accesoriedad" administrativa de la norma penal. La doctrina, por lo general, reconoce la necesidad de que en materias como la protección del medio ambiente en las que es esencial una actuación positiva de los poderes públicos, básicamente preventiva, que se materializa en una compleja normativa administrativa, los tipos penales tengan que configurarse como tipos "en blanco", técnica legislativa que es imprescindible en esta clase de delitos y que, como señala Bustos, es la más adecuada para conseguir una mayor determinación del tipo delictivo, ganándose en seguridad jurídica al utilizarse la "contravención de Leyes o reglamentos protectores del medio ambiente", como un elemento del tipo penal que sirve para "precisar sus contornos específicos" (Bustos).

La contravención de la normativa administrativa se configura así como un elemento típico (Rodríguez Devesa la califica, sin embargo, de condición de perseguibilidad, a nuestro juicio erróneamente). La calificación de la existencia o no de infracción administrativa, como elemento del tipo penal, corresponde en consecuencia al juzgador penal. Reviste así una importancia decisiva determinar cuales son las Leyes o Reglamentos cuya contravención es presupuesto típico, siendo necesaria en esta materia una exquisita rigurosidad para delimitar o precisar que se trata únicamente de aquellos que tienen como finalidad específica la "protección del medio ambiente", por lo que no tendrán relevancia penal las infracciones administrativas de normas que incidan sobre la actividad presuntamente dañina para el medio ambiente pero que tengan una finalidad distinta (urbanísticas, por ejemplo, de acuerdo con el criterio definidor del concepto de medio ambiente delimitado "ad supra") (14).

La eficacia de la norma penal depende, en gran medida, de que este elemento típico que determina la estructura de la norma penal, responda a un sistema homogéneo y completo de protección administrativa del medio ambiente, sistematizando y articulando la normativa sectorial actual, caduca, dispersa y en muchos casos obsoleta. Es por ello por lo que la doctrina penal viene insistentemente reclamando (Boix, Rodríguez Ramos, Muñoz Conde, Cuesta, etc.) la urgente publicación de una Ley Básica o Marco de Protección del Medio Ambiente, o Conservación de la Naturaleza (15).

La exigencia de este elemento típico impone también determinar las normas que serán relevantes penalmente, en relación con su fuente. Hoy la competencia en materia de protección ambiental no corresponde en exclusiva al Estado, sino que éste la comparte con la Comunidad Económica Europea y con las Comunidades Autónomas.

Con respecto a la Comunidad Económica Europea la sentencia de 11 de junio de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Comentado por Rodríguez Ramos en el número 8 de la Revista Poder Judicial), dictada en relación con una cuestión prejudicial planteada por el Juez de Instrucción ("Pretore") italiano de Saló, en un proceso penal relativo a presunto delito ecológico por contaminación de aguas y muerte masiva de peces en el río Chiese, ha señalado con precisión que las Directivas de la Comunidad, y concretamente la Directiva 78/659 de la C.E.E. de 18 de julio de 1987, no pueden tener relevancia penal, es decir, no puede tomarse en consideración su infracción como elemento del tipo penal por no estar dirigidas directamente a los ciudadanos sino a los Estados miembros (artículo 189 del Tratado de Roma). Las Directivas no pueden, por tanto, producir por sí mismas ningún efecto en la esfera penal, necesitándose una Ley interna del Estado miembro para su aplicación, lo que contrasta con el carácter directamente aplicable en cada Estado miembro de los Reglamentos.

Debe constatarse la tendencia de la Comunidad a asumir cada vez mayores competencias en materia ambiental y así el Boletín Oficial del Estado publicaba el pasado 3 de julio de 1987 el artículo 25 del Acta Unica Europea que amplía el tratado de la C.E.E. con un nuevo título VII relativo al medio ambiente.

c) Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la protección penal del medio ambiente y el principio de igualdad ante la Ley Penal:

El artículo 149 de la Constitución Española, atribuye la competencia sobre legislación básica para la protección del medio ambiente al Estado, "sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (artículo 149-23). En el artículo 148, se reconoce asimismo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materias con especial relevancia para la conservación del medio ambiente, como "La gestión en materia de protección del medio ambiente" (artículo 148-9.º), "los montes y aprovechamientos forestales" (artículo 148-8.º), "las aguas minerales y termales" (artículo 148-10.º) o la "pesca en aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza y la pesca fluvial" (artículo 148-11.º). Los Estatutos de Autonomía incluyen, por lo general, dichas competencias siendo por ejemplo significativo el Estatuto de Autonomía de Galicia que incluye entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma "las normas adicionales

sobre protección del medio ambiente y del paisaje".

Es indudable, por tanto, que las Comunidades Autónomas tienen facultades para dictar "Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente", cuya infracción constituya un elemento del tipo penal en el delito ecológico (16).

Ello puede suscitar dudas en términos de constitucionalidad (así Casabó, Cuesta, Boix o Rodríguez Ramos, en las obras citadas en la bibliografía general). En efecto, por un lado resulta a nuestro juicio indudable que las Comunidades Autónomas no tienen competencia en materia de legislación penal, que es competencia exclusiva del Estado (artículo 149-1-6.º de la Constitución Española), mientras que las facultades que se les reconocen en materia de legislación administrativa sobre medio ambiente y la configuración del tipo del artículo 347 bis tienen como consecuencia que, indirectamente, se establezca una legislación penal diferente en cada Comunidad Autónoma. Ello conlleva el problema adicional de posible desigualdad ante la Ley penal de los ciudadanos, al constituir la misma conducta un delito en el territorio de una Comunidad Autónoma, mientras que es atípico en otra al no existir norma administrativa que la prohíba.

El tema no es nuevo en el Derecho Comparado; así, como señala Cuesta al comentar la Ley Alemana de Reforma del Código Penal para la Protección Penal del Medio Ambiente, la accesoriadad del Derecho Penal frente al administrativo ha planteado en Alemania problemas al poner en cuestión principios constitucionalmente consagrados como el de la división de poderes entre el Estado federal y las regiones, dado que, debido a dicha accesoriadad, en ciertas materias constitucionalmente atribuidas a las regiones serán estas quienes tendrán, en realidad, el poder de definición del campo de aplicación de las disposiciones penales".

Casabó Ruiz propone, para resolver este problema, que las disposiciones de las Comunidades Autónomas sólo puedan tener, a los efectos de la Ley Penal, un carácter meramente técnico y ejecutivo, "sin que puedan afectar al bien jurídico protegido". Boix estima que, pese a ello, "subsiste en alguna medida el peligro de afectar a la igualdad de los ciudadanos ante la Ley Penal". Rodríguez Ramos, por su parte, estima que "la posible diversidad de vigencia material de la Ley Penal en diversas Comunidades Autónomas no tiene nada de extraño, dada la también diversidad de necesidades de protección de cada uno de los recursos naturales y de sus conjuntos naturales en los distintos espacios geográficos, pues precisamente en las cuestiones ambientales se suele admitir la "diferencia locacional".

Por nuestra parte nos inclinamos por esta última postura, que entendemos la más con-

ciliable con el actual diseño autonómico del Estado. La existencia de normas autonómicas que pueden incidir sobre la delimitación de tipos penales no es específica del artículo 347 bis, sino que se plantea en otros tipos delictivos (como por ejemplo, y dentro del mismo Título del Código en los artículos 343 bis o 346, quizás con menor justificación por tratarse de reglamentaciones sanitarias en las que no se da "diferencia locacional" o incluso en el propio artículo 565-2.º que sanciona las imprudencias antirreglamentarias).

Por otra parte la imputación de violación del principio de igualdad podría soslayarse si pensamos que el tipo penal es en realidad el mismo, mientras que son las conductas las que no son jurídicamente iguales: en un caso se actúa vulnerando expresamente una norma administrativa vinculante jurídicamente, mientras que esa infracción no está presente en la actuación realizada en otra Comunidad Autónoma donde no rija la normativa vulnerada.

6.—La protección penal del medio ambiente en el derecho comparado.

a) Introducción:

"La Tierra es vieja y está amenazada. Ella constituye el máximo recurso de la humanidad, compartida por todos los pueblos. Ha llegado la hora de comenzar a preservarla". (P. M. DUPUY).

Si existe una temática que interese a toda la humanidad es precisamente la de la protección del medio humano en su conjunto, es decir, la conservación del hábitat común del ser humano. Es por ello por lo que la protección del medio ambiente es una tarea de todas las naciones, así como de la propia comunidad internacional. El interés común de la humanidad en la protección del patrimonio ecológico mundial ha llevado en el terreno de la protección penal que aquí nos ocupa, a diseñar una figura de "crimen ecológico internacional" que aparece expresamente formulada en el proyecto de artículos sobre la Responsabilidad Penal de los Estados, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, que incluye en su artículo 19, 3 d) la tipificación expresa como crimen internacional de aquellos actos que constituyan "una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia y la protección del medio humano como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares". (17).

Sabido es, sin embargo, que la efectiva apli-

cación de las normas que proclaman crímenes o delitos internacionales dependen, todavía, del desarrollo de mecanismos institucionales más perfeccionados que los actualmente existentes. Por el momento es en el ámbito de cada legislación estatal donde son realmente efectivas las sanciones penales, y por ello es de interés una somera exposición de la situación actual en diversos países de nuestro entorno cultural.

b) Derecho de los Estados Unidos:

La protección penal del medio ambiente en la legislación federal de los EE.UU. (18), se realiza a través de una serie de Leyes ambientales sectoriales que incorporan preceptos penales, así como mediante la aplicación extensiva de preceptos penales generales inicialmente previstos para otros fines. No existe una Ley especial que incorpore o sistematice las diversas normas penales aplicables en materia ambiental.

La utilización de sanciones penales con fines de protección ambiental comenzó alrededor de 1970, cuando se tomó conciencia de la insuficiencia de las medidas civiles y administrativas, revitalizando una antigua Ley en desuso, la Refuse Act o Ley de Desechos de 1899, que contenía sanciones penales. En 1972 se publicó la "Ley Federal de Control de la Contaminación de las Aguas" (Federal Water Pollution Control Act), que sustituyó a la antigua Ley de Desechos, y en 1977 la "Ley del Aire Limpio" (Clean Air Act); ambas Leyes incluyen sanciones penales, junto a disposiciones administrativas, con penas básicamente de multa o de prisión hasta un año, para quienes realicen emisiones o vertidos contaminantes y expresamente prohibidos, en determinadas circunstancias.

También contienen disposiciones penales, entre otras, la "Ley de Conservación y Recuperación de Recursos Naturales" de 1976 (The Resource and Recovery Act) y la "Ley para el control ambiental de Ruidos" de 1972 (The Environmental Noise Control Act).

Característico del sistema americano es poner la distinción entre las acciones sujetas a sanción administrativa y las sancionadas penalmente no en la mayor o menor gravedad del acto típico, sino en la "intencionalidad" de la conducta; es también característico el sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas, que hacen recaer la pena directamente sobre las "corporations" y no sobre sus gerentes o directivos.

c) Derecho Alemán:

En la República Federal Alemana (19) existe un título específico de "Delitos contra el ambiente" dentro del Código Penal, reformado al efecto en 1980. La protección Penal del medio ambiente

se efectúa como en el Derecho Español, según fórmula adoptada tras largos debates y unificadora de todo el Derecho Penal Ambiental, pero no mediante un único tipo delictivo similar a nuestro delito ecológico, sino a través de diferentes tipos que se refieren, siguiendo la denominación de los respectivos capítulos a: 1.—Contaminación de las aguas. 2.—Contaminación del aire y ruido. 3.—Eliminación de residuos peligrosos para el ambiente. 4.—Funcionamiento no autorizado de instalaciones. 5.—Manipulación no autorizada de combustible nuclear. 6.—Puesta en peligro de zonas necesitadas de protección. 7.—Grave puesta en peligro del ambiente. 8.—Grave puesta en peligro a través de la emisión de veneno. Las penas son, en los supuestos básicos, alternativas de multa y prisión que puede llegar hasta cinco años, e incluso hasta diez en casos especialmente graves (parágrafos 330 y 330 a) en los que concurra lesión o puesta en peligro de la vida o integridad física de las personas.

Al igual que sucede en el Derecho Español, no se incluye en el ámbito de la protección penal del medio ambiente, la problemática urbanística, aunque sí la utilización irracional de los recursos naturales (párrafo 329).

La regulación alemana de protección penal del medio ambiente es, a nuestro juicio, la mejor actualmente existente en el Derecho Comparado, si bien también se la ha criticado sobre todo por haber omitido una disposición específica relativa a la responsabilidad penal de los funcionarios de la Administración que fueren responsables en la adopción de medidas de protección ambiental o en la toma de decisiones sobre autorización de actividades potencialmente contaminantes, y que por acción u omisión pudiesen ser copartícipes en la producción de un daño ecológico (20). También se ha señalado que la escasez de medios previstos para la aplicación de la Reforma, puestos de relieve en lo exiguo de los medios de que se dispone para la lucha contra esta clase de criminalidad, hacen dudar de la voluntad real de los Poderes Públicos de hacer efectiva la aplicación de la Ley en este campo.

d) Derecho Francés:

En Francia (21) no existe en el Código Penal ningún título dedicado a los delitos contra el medio ambiente, como sucede en Alemania, ni siquiera un solo artículo general asimilable a nuestro delito ecológico. Tampoco se han unificado los preceptos que contengan sanciones penales referidos a la protección ambiental en una Ley Especial, sino que se ha optado por la tipificación penal en las Leyes Sectoriales que regulan cada uno de los elementos am-

bientales o de los agentes contaminantes. Así, tanto por lo que se refiere a la contaminación de las aguas como a la atmosférica, la tutela penal se encuentra repartida en multitud de normas, desde preceptos del Código Penal para conductas aisladas, al Código de la Salud Pública, el Código del Dominio Público Fluvial, la Ley de 1964 relativa al régimen y reparto de aguas y lucha contra la contaminación, o la de 1961 de lucha contra la polución atmosférica y los olores (22).

Es en el terreno de las sanciones donde presenta más interés la legislación francesa al emplear sanciones no tradicionales: confiscación de los productos peligrosos, cierre de los establecimientos, prohibición de empleo de ciertos equipos, publicación de la sentencia, reposición y restauración de los bienes dañados, etc. Pero la legislación en mosaico, es caótica, y provoca frecuentes agravios comparativos.

e) Derecho Italiano:

También en Italia la protección penal del Medio Ambiente se realiza a través de disposiciones aisladas situadas en Leyes Sectoriales (23). La norma más comentada en la doctrina es la llamada "Ley Merli", de 10 de mayo de 1976, o "Ley para la Tutela de las Aguas Contra la Contaminación", que ha sido objeto de turribundas críticas por su excesiva complejidad, forma escalonada de entrada en vigor y excesiva dependencia de las disposiciones administrativas, provocando problemas de integración con las penales de carácter general. La tutela penal del aire se prevé en una Ley de 13 de julio de 1966, y en el mismo sentido se realiza, de forma descoordinada y fragmentaria, la protección de los diversos elementos naturales.

Como en el Derecho Francés, lo más interesante del sistema italiano es la introducción de sanciones no convencionales, con reminiscencias administrativas, como la imposibilidad de contratar con la Administración Pública durante determinados periodos o el condicionamiento de la concesión de la suspensión de condena a la realización de actuaciones correctoras.

La fragmentación produce también situaciones difícilmente admisibles en un Derecho Penal moderno como la de la diversidad de sanciones para conductas similares, según la norma en que se encuentre inserto el precepto penal.

f) Otros Ordenamientos:

El Código Penal de la República Democrática Alemana también contiene disposiciones sancionadoras de la puesta en peligro del ambiente,

introducidas en la Ley de reforma de 7 de abril de 1977.

Asimismo, el Código Penal austriaco de 1974 incluye tipos penales sancionadores de la puesta en peligro por contaminación del agua o del aire o de las plantas y animales. También protegen penalmente el ambiente, mediante tipos delictivos descritos dentro del Código Penal, los ordenamientos de Suiza y Japón, entre otros (24).

7.—La protección penal del medio ambiente en el derecho español.

a) Antecedentes:

Con anterioridad a la reforma de 1983 no existía ni en el Código Penal ni en las Leyes Especiales ningún precepto que de modo general protegiera penalmente el medio ambiente; existían sin embargo tipos delictivos que, de modo indirecto, podían utilizarse como protectores de sectores particulares del medio ambiente. Cabe distinguir entre los que se encontraban en el Código Penal, y los situados en Leyes especiales. Los primeros los clasifica Rodríguez Ramos en las tres categorías siguientes:

- 1) Figuras delictivas relativas a conductas que preparan o pueden ocasionar contaminación del medio ambiente, como las previstas en los artículos 341 y 342 del Código Penal (elaboración o expendición de sustancias nocivas para la Salud o productos químicos que puedan causar estragos).
- 2) Figuras referidas a actos contaminadores o de expansión de contaminación (por ejemplo los delitos y faltas contra la salud pública).
- 3) Figuras que contienen resultados que pueden ser consecuencias punibles de la contaminación (como las que sancionan las lesiones, muerte, daños, etc.). (25)

Entre las leyes especiales que contienen tipos delictivos protectores del medio ambiente, cabe citar la Ley de 29 de abril de 1964 sobre energía nuclear, la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 y la Ley de Pesca Marítima de 31 de diciembre de 1946; todas ellas contienen tipos delictivos, utilizando el sistema de sancionar penalmente en Leyes Sectoriales las diversas conductas que afectan más gravemente al bien jurídico que trata de protegerse en la Ley en cuestión.

b) El Proyecto del Código Penal de 1980:

Elaborado por una Comisión designada "ad hoc" e integrada por dos catedráticos de Derecho Penal y un magistrado y un fiscal del Tribunal Supremo, el Proyecto de 1980, significó un meritorio esfuerzo de elaboración de un Código Penal de nueva planta, que lamentablemente quedó después aparcado por las vicisitudes políticas. Sin embargo el proyecto del ochenta ha quedado como un hito básico; germen de enriquecedores debates y punto de referencia obligado de las diversas reformas parciales que con posterioridad se han realizado en nuestro sufrido Código Penal.

Congruentemente con el espíritu renovador del proyecto, así como con la necesidad de adaptar el Derecho Penal a las exigencias constitucionales, los autores del proyecto de 1980 incluyeron en la parte especial, dentro de los "delitos contra la Salud Pública" tres artículos 323, 324 y 325) para sancionar penalmente los atentados al medio ambiente.

Dada la naturaleza de esta exposición no procede referirse a las observaciones críticas que suscitaron estos preceptos.

Conviene únicamente conocerlos en cuanto constituyen al precedente inmediato de la regulación actual, y también de la que contiene la propuesta de anteproyecto de nuevo Código Penal de 1983 que sigue al proyecto de 1980 con muy pequeñas modificaciones y añadidos. El artículo 323 castigaba a los que, en la explotación de una industria y con infracción de las normas reglamentarias, provoquen emanaciones en la atmósfera, o viertan en los ríos, aguas interiores o territoriales sustancias que puedan perjudicar gravemente a las personas, a los animales, bosques, o plantas útiles, añadiendo cualificaciones agravatorias similares a las actualmente recogidas en el artículo 347 bis.

El artículo 324 castigaba a los funcionarios y facultativos que dolosamente hubieran informado favorablemente el proyecto, hubieran concedido la licencia o con motivo de sus inspecciones hubiesen silenciado la infracción de las normas reglamentarias. El artículo 325 sancionaba a los que establecieran depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos urbanos, clandestinos o sin cumplir las condiciones establecidas.

c) La propuesta de anteproyecto de 1983.

El propio debate doctrinal suscitado por el proyecto de 1980 permitió introducir mediante la reelaboración encargada por el nuevo gobierno surgido de las elecciones de 1982, una importante serie de mejoras en dicho proyecto de 1980.

Así surgió la propuesta de 1983, que en lo que se refiere a la protección penal del medio ambiente parte de una nueva estructuración de los tipos delictivos, considerando al bien jurídico medio ambiente como bien autónomo, protegido de manera directa y no en función del mantenimiento de la Salud Pública, dedicándole un capítulo específico inmediatamente a continuación de los delitos contra la Ordenación del Territorio, con los que forman un único título, lo que se estima acertado como ya se ha señalado.

Al margen de su ubicación sistemática, la propuesta sigue esencialmente, la redacción de los preceptos del proyecto de 1980, con algunas correcciones técnicas. Esta es la formulación de los preceptos:

Artículo 310. 1. "Serán castigados con la pena de prisión de seis meses a cuatro años e inhabilitación para profesión u oficio hasta tres años los que, en la explotación de una industria o en el ejercicio de otra actividad y con infracción de las normas reglamentarias, provoquen emanaciones en la atmósfera o viertan en los ríos, aguas interiores o territoriales sustancias que puedan perjudicar gravemente a las personas, a la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. Si la industria funcionare clandestinamente o sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, se impondrán las penas superiores en grado.—2. Si los actos anteriormente previstos fueron realizados en poblaciones o en sus inmediaciones o afectaren a las aguas destinadas al consumo público, se impondrá además, la multa de doce a veinticuatro meses, pudiendo el Tribunal elevar en un grado las señaladas en el párrafo precedente. Si el daño alcanzare caracteres catastróficos se impondrán las penas superiores en grado.—3. En todos los casos previstos en este artículo el Tribunal podrá acordar la clausura temporal o definitiva del establecimiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 138."

Artículo 312.—"Serán castigados con pena de arresto de doce a veinticuatro fines de semana o de multa de doce a veinticuatro meses o con ambas penas según la gravedad del riesgo causado, quienes establecieran depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos urbanos o industriales clandestinos o sin cumplir las prescripciones impuestas en la autorización obtenida para evitar la nocividad o molestias del vertedero o depósito".

Artículo 313.—"Quien en un espacio

natural protegido dañare gravemente alguno de los elementos que haya servido para calificarlo, incurrirá en la pena de arresto de doce a veinticuatro fines de semana y multa de doce a veinticuatro meses".

Artículo 324.—"Los hechos previstos en los cuatro artículos anteriores serán sancionados con la pena inferior en grado, en sus respectivos supuestos, cuando se hubieren cometido por imprudencia grave".

d) La reforma parcial y urgente de 1983.

Las dificultades de tramitación legislativa de todo un Código Penal de nueva planta y el retraso previsible como consecuencia del nuevo debate que con seguridad iba a traer consigo la reelaboración del proyecto de 1980 efectuado en la propuesta de 1983, aconsejó la elaboración de una rápida reforma legislativa que acometiera las modificaciones que de modo más urgente necesitaba el Código Penal; decisión que se ha revelado acertada pues cinco años después todavía no se vislumbra la pronta aprobación de un nuevo Código Penal.

Es en esta reforma parcial de 1983 cuando se introduce el nuevo artículo 347 bis, que tipifica el inmediatamente conocido como "delito ecológico" y que está inspirado en el proyecto de 1980, concretamente en el artículo 323 del referido proyecto. El texto en vigor es el siguiente:

Artículo 347 bis. "Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, o se hubiere desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiere aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiere obstaculizado la actividad inspectora de la Administración. También se impondrá la pena superior en un grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.—En todos los casos pre-

vistos en este artículo podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores."

Este precepto ha sido calificado de "especialmente insatisfactorio" y en general ha sido duramente criticado por la doctrina (26).

No puede dejar de hacerse mención a la reciente reforma del Código Penal introducida por la Ley Orgánica 7/87, de 11 de diciembre, que modifica el delito de incendio, el cual se encuentra incluido entre los "delitos contra la propiedad" (capítulo VIII del Título XIII del Libro II del Código Penal), pero en el que la citada reforma ha introducido, como señala Pando Echevarría (27), criterios medioambientales al crear una sección específica destinada a los incendios forestales, apreciando la gravedad del daño que este tipo de incendios causa al medio ambiente (erosión, clima, ecosistema...). Se tipifican especialmente como figuras agravadas, en el nuevo artículo 553 bis b, el que el incendio "altere significativamente las condiciones de vida animal" o "cuando se causen graves efectos erosivos", lo que pone de relieve una especial consideración del bien jurídico "medio ambiente" en unos delitos hasta ahora dominados por el criterio de protección de la propiedad y el riesgo para la vida humana.

8.—El delito ecológico.

a) Tipo básico:

No pretendemos hacer aquí un análisis técnico-jurídico del tipo penal que puede encontrarse en cualquier manual (28), y alargaría excesivamente este trabajo, por lo que nos limitaremos a reseñar las características esenciales.

El tipo básico viene descrito en el párrafo 1.º del artículo 347 bis; en él podemos distinguir tres elementos esenciales: la conducta típica, la necesidad de infracción administrativa y el resultado. La conducta aparece clara y se compone a su vez de tres elementos:

- *provocar o realizar directa o indirectamente,*
- *omisiones o vertidos de cualquier clase,*
- *en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas.*

A la necesidad de infracción administrativa se ha hecho ya abundante referencia, destacando que la contravención de dicha normativa es núcleo esencial del injusto y que, de no existir, la conducta será atípica.

El resultado "poner en peligro grave la salud

de las personas o que puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, hogares, espacios naturales o plantaciones útiles", lleva a la doctrina mayoritaria a calificar el delito como de peligro concreto (Boix, Peris, Rodríguez Devesa, etc.). La puesta en peligro "grave" es un elemento esencial, que diferencia el tipo penal de la infracción administrativa, —que también concurre, en todo caso—. Se trata de un elemento valorativo a interpretar y precisar por los Tribunales, ponderando las circunstancias concurrentes. La práctica inexistencia de jurisprudencia sobre este tipo delictivo impide por ahora precisar el alcance de estos términos, más allá de su significación gramatical.

b) Tipos agravados:

Son dos: las conductas clandestinas, de desobediencia u obstaculizadores de industrias y el riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. En el primer caso el sujeto activo sólo serán las industrias (Boix); incluyendo:

— *industrias que funcionen clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa.*

— *industrias que hubiesen desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa, de corrección o suspensión de la actividad contaminante.*

— *industrias que aporten información falsa. Al tratarse de un tipo agravado requiere en todo caso la realización de todos los elementos del tipo básico.*

c) Medidas administrativas:

Consisten en la clausura temporal o definitiva del establecimiento.

En las jornadas sobre el medio ambiente se indicó la necesidad de señalar legalmente un tope máximo al cierre del establecimiento. El Tribunal puede proponer a la administración la intervención de la empresa para salvaguardar los intereses de los trabajadores.

9.—La protección penal del medio ambiente y la Guardia Civil.

a) Función Específica:

En las conclusiones de las "Jornadas sobre el Medio Ambiente" organizadas por el Consejo General del Poder Judicial (Segovia, septiembre de 1988), se destaca la necesidad de contar

con una policía especializada que permita dotar de mayor efectividad a la investigación y enjuiciamiento de las conductas atentatorias contra el medio ambiente que pudieran ser constitutivas de delito. En efecto, la complejidad de la normativa legal que incide sobre este tipo de conductas, y sobre todo la dificultad que entraña la investigación en un campo tradicionalmente ajeno a la labor policial, hacen imprescindible la especialización.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de 13 de marzo de 1986, señala en su artículo 12 las competencias específicas que serán ejercitadas respectivamente por el Cuerpo Nacional de Policía y por la Guardia Civil, además de las funciones comunes a que se refiere el artículo 11. Entre las que se atribuyen de manera específica a la Guardia Civil se encuentra "velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza". Corresponde, por tanto, a la Guardia Civil como misión específica, constituirse en la policía protectora del medio ambiente, función que —como señala la exposición de motivos de la Orden General de 21 de junio de 1988— "por ser exclusiva de la Guardia Civil, la ejercerá en todo el territorio nacional y en su mar territorial".

b) El Servicio de Protección de la Naturaleza.

Asumir esta función específica para un cuerpo policial implica una responsabilidad que es necesario destacar. La necesidad de asegurar una digna calidad de vida para todos los ciudadanos obliga a convenir en que la política de conservación de la naturaleza es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época. La capacidad asimiladora y regeneradora de la naturaleza puede verse superada, con grave peligro para el género humano, por un desarrollo incontrolado en el que la industrialización, la urbanización y el desmesurado incremento de la producción de desechos se unen en ocasiones al desprecio por la conservación de la flora y la fauna silvestre o de las propias especies naturales: evitar que esto ocurra no es sólo misión de los poderes públicos, pues la concurrencia de la solidaridad colectiva con colaboración activa de toda la población es imprescindible, pero a los Poderes Públicos le corresponde una especial responsabilidad; y en dicha misión pública a la Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad del Estado que asume la competencia policial específica en esta materia le es exigible una dedicación propor-

cionada a la trascendencia de la función encomendada.

Para cumplir el mandato legal la Orden General número 72, de 21 de junio de 1988 (B.O.C. número 18, de 30 de junio de 1988), crea el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, que tiene como misión general precisamente el "velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza" (artículo 2.º de la Orden, que recoge literalmente la función encomendada por el artículo 12 e) de la Ley Orgánica 2/1986). Hay que destacar la generosa amplitud con la que esta competencia específica está concebida pues no se limita a las competencias tradicionales sobre "caza, pesca, montes y arbolado" recogidas en la Cartilla de la Guardia Civil, sino que se extiende a "los recursos hidráulicos ... y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza", cláusula esta última de carácter general que tiene un enorme poder expansivo en un campo como el de la legislación de protección ambiental, cada vez más amplio.

Junto a esta mayor amplitud de la misión ahora legalmente encomendada, respecto de las tradicionalmente atribuidas a la Guardia Civil (aunque ampliadas en la práctica) debe destacarse el nuevo enfoque que la Constitución impone. En efecto la actuación policial debe estar ahora orientada por la especial valoración que del bien jurídico específico "medio ambiente" hace nuestra Constitución, que reconoce el derecho de todos a "disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo" (artículo 45). La protección de la riqueza forestal, por ejemplo, ya no obedece exclusivamente al deseo de proteger la propiedad como, de manera muy coherente con la época, podía deducirse era criterio rector en la antigua normativa, cuando decía la Real Orden de 20 de diciembre de 1845 dictada por la Reina Isabel II que "como una de sus principales obligaciones considerará el Guardia Civil la conservación de los montes y arbolados, **bosques del Estado y de los particulares**, que tan recomendada está por sucesivas reales órdenes, y cuidará, por consiguiente, con esmero de evitar los cortes, descepes y mutilación de los árboles, así como que no se extraigan furtivamente los caídos o detenidos por haber sido cortados sin autorización". Hoy nuestros bosques, con independencia del valor económico que puedan tener para sus propietarios, deben ser protegidos por su valor ambiental y el grave daño que, para toda la sociedad, podría ocasionar su destrucción tanto desde el punto de vista del equilibrio

ecológico como climático, así como para la pureza del aire o la conservación del habitat natural de las especies, por lo que la protección puede extenderse incluso a evitar la explotación irracional que puedan efectuar sus propietarios.

Esta orientación del servicio aparece expresamente contemplada en la exposición de motivos de la Orden General citada (de 21-VI-88), al señalar, con precisión no exenta de brillantez, que la plantilla adscrita a las Unidades Territoriales del nuevo Servicio de Protección de la Naturaleza deberá "contribuir eficazmente a evitar agresiones al medio ambiente y a conseguir un marco natural idóneo para que los seres vivos cubran sin limitaciones su ciclo vital y el hombre pueda disfrutar ordenadamente de su entorno".

La misión general del nuevo Servicio se desarrollará a través de una serie de actividades relacionadas en el propio artículo 2.º de la citada Orden, en las que destaca su carácter meramente preventivo (29), es decir sin especial trascendencia en el ámbito de la Protección Penal. Sin embargo, al precisar el artículo 9.º de la Orden cuales son las misiones de los Equipos de Protección de la Naturaleza, que deberán existir en la cabecera de cada Comandancia (artículo 7.º), se incluye ya la "instrucción de atestados", "buscar y recoger pruebas, indicios o vestigios de cualquier clase relacionados con los hechos causa de las infracciones, poniéndolas a disposición del Juzgado u Organismo competente" o "realizar la entrada y registro de edificios y la inspección de máquinas u otros artificios con las formalidades legales o reglamentarias precisas", por lo que puede decirse que en estos Equipos podremos encontrar los jueces y fiscales la policía judicial especializada que se reclamaba en las conclusiones de las "Jornadas sobre el Medio Ambiente", y que tan necesaria es para la investigación de los delitos contra la naturaleza. Además en estos equipos se integran una serie de especialistas (artículo 8.º), entre ellos un especialista en la "legislación que afecte a este servicio", así como un "Jefe de Equipo... especialista en técnicas de interrogatorio e instrucción de actas y atestados" y "un guardia especialista en fotografía, topografía, delineación, empleo de los instrumentos de medición y control propios de la especialidad y en la toma y correcta conservación de las muestras." A la vista de su composición se confirma la impresión de que nos encontramos, prácticamente, ante un equipo especializado de Policía Judicial (aún cuando también actúe para la instrucción de actos y denuncias por infracciones administrativas), por lo que sería muy conveniente prever alguna forma de vinculación con el Jefe de Unidad Orgánica de la Policía Judicial, dado que es éste quien pertenece a la Comisión

Provincial de Coordinación de la Policía Judicial, y vehiculiza las relaciones con los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal (30).

Las disposiciones transitorias de la Orden General 72, prevén que el Servicio de Protección de la Naturaleza se organice partiendo de los actuales motoristas todo terreno, tras la realización de un curso de especialidad, así como la ampliación y adecuación del Gabinete Central de Investigación y Criminalística para atender las necesidades de investigación que se produzcan y el análisis de muestras. No es preciso recordar el imperativo de que se dote a este nuevo servicio con todos los medios necesarios para poder desempeñar su misión con la máxima eficacia, atendiendo a la trascendencia del bien jurídico que se trata de proteger.

Las dificultades con que actualmente se encuentran los jueces para la instrucción de los sumarios por delito ecológico fueran puestos de relieve durante las recientes "Jornadas sobre Medio Ambiente" (31), lamentando la inexistencia de una policía judicial especializada. Es cierto que la obligación constitucional de colaboración con la Administración de Justicia permite acudir a cualquier organismo competente en el campo de protección ambiental de que se trate para que se emitan los informes correspondientes o se efectúen los análisis que procedan. Pero ello no puede suplir la labor policial cuando se haga preciso, como sucede en la generalidad de los casos, ardua labor investigadora. Sin ella el delito ecológico puede quedar prácticamente carente de efectividad práctica.

Es previsible, además, que el número de procedimientos por este tipo de delitos experimente en breve un importante incremento. La propia labor preventiva de la policía especializada provocará el aumento del número de hechos presuntamente delictivos que el nuevo Servicio de Protección a la Naturaleza pondrá en conocimiento del Juzgado.

Es cierto que, como se ha señalado, en el campo de la protección ambiental la actuación administrativa es la normal y la intervención del Derecho Penal debe quedar limitada a los casos más graves. Pero esos casos ya son numerosos en nuestro país (32), por lo que es de desear que podamos ver pronto en funcionamiento con plena operatividad este nuevo Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, que hay que saludar con esperanza.

[1] "Hoy algunas grandes esferas de preocupación que son comunes a todos los países, tales como la contaminación que alcanza niveles peligrosos en el agua, el aire, la tierra y los seres vivos; la necesidad frecuentemente urgente de conservar los recursos naturales no renovables, las posibles perturbaciones del equilibrio ecológico de la biosfera, emergentes de la relación del hombre con el medio ambiente, y las actividades nocivas para la salud física, mental y social del hombre en el medio ambiente, creado por él, particularmente en el medio ambiente de vida y de trabajo". Secretaría General de la ONU, "Informe sobre la situación social en el Mundo", New York, 1982.

[2] BOIX REIG, J.—"Delitos contra el medio ambiente". en Derecho Penal, Parte especial, Valencia, 1987, coordinada por VIVES ANTON, página 367.

[3] Un resumen de esta polémica, con especial referencia de los argumentos contrarios a la efectividad de las sanciones penales en Derecho Ambiental, puede verse en VERCHER NOGUERA, "Comentarios al Delito Ecológico" página 38 y siguientes.

[4] Así CUESTA, RODRIGUEZ RAMOS, MUÑOZ CONDE, BOIX REIG, PERIS RIERA, VERCHER, entre otros, en las obras citadas en la bibliografía general.

[5] Las medidas que el Consejo de Europa ha propuesto a los países miembros, además de la tipificación penal son:

a) Creación de secciones especiales en las Fiscalías y en los Tribunales para el tratamiento exclusivo de delitos ecológicos.
b) Reconocimiento del derecho de cualquier grupo o colectivo para participar en la persecución criminal de los delitos ecológicos.
c) Eliminación de las posibilidades de amnistía o indulto.
d) Registro Especial de esta clase de delitos.

[6] Véase, entre otros, SANCHEZ-MIGALLON, "El bien jurídico protegido en el Delito Ecológico", Cuadernos de Política Criminal número 29, 1986.

[7] BUSTOS RAMIREZ, "Manual de Derecho Penal, Parte especial", Barcelona, 1986, página 352, citando también a Rodríguez Ramos y a ESER.

[8] MARTIN MATEO, "El Ambiente como objeto del Derecho" en "Derecho y Medio Ambiente", Madrid, 1981, página 23 y siguientes.

[9] Así, DE LA CUESTA, BOIX, RODRIGUEZ RAMOS, PERIS RIERA, entre otros, en las obras citadas en la bibliografía.

[10] RODRIGUEZ RAMOS, "Delitos contra el medio ambiente" en Comentario a la Legislación Penal, Tomo V, Volumen 2, página 830.

[11] En la doctrina penal más reciente también se inclina por esta postura VERCHER NOGUERA, en "Comentarios al delito ecológico", página 126.

[12] Como recuerda de la Cuesta [Protección Penal... ob. citada, página 889], citando a R. DEVESA, ninguna de las modificaciones de cuantías llevadas a cabo en el Código en 1974, 1978 y 1983, se han ocupado de la legislación penal especial, ni siquiera para una Ley tan actual como la que contiene los delitos electorales de 1977.

[13] En este mismo sentido se pronuncia, además de DE LA CUESTA, J. BOIX "desde un punto de vista político-criminal y por preservar el sistema de garantías que proporciona el Código Penal, ofreciendo una mayor claridad normativa y respeto al principio de igualdad, creo más conveniente el sistema de integración en el Código Penal.

[14] Así PREGO DE OLIVER, en su trabajo "El medio ambiente como elemento normativo del tipo penal en el artículo 347 bis" (Comunicación presentada en las Jornadas sobre el Medio Ambiente, Segovia, septiembre de 1988, aún inédita), destaca la necesidad de una delimitación precisa de las normas extrapenales cuya infracción es una exigencia típica, por razones de seguridad jurídica, apuntando los siguientes criterios: a) La calificación como norma protectora del medio ambiente no puede depender de sus fines proclamados sino de su contenido normativo; b) Son irrelevantes a efectos penales las infracciones de preceptos que en sí mismos sean ajenos a la protección ambiental, aunque estén integrados en una disposición legal que en su conjunto pueda calificarse como protectora del medio ambiente; por el contrario es relevante penalmente la infracción de un precepto destinado a proteger el medio ambiente aunque esté integrado en una normativa penal de finalidad diferente; c) Lo decisivo es que la norma infringida esté dirigida expresamente a la protección ambiental, será irrelevante la infracción de una norma que en la previsión del Legislador no esté destinada a la protección ambiental, aún cuando indirectamente su observancia pudiese ser beneficiosa para la conservación del Medio Ambiente; d) El criterio más objetivo es el que se deriva del propio precepto penal; en este sentido únicamente podrían ser penalmente relevantes las infracciones de normas administrativas que directamente regulasen las acciones contaminantes de la tierra, la atmósfera o el agua.

[15] En el pasado mes de julio el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres, que se remitió al Parlamento y se ha publicado como Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes de 12 de septiembre de 1988, acordándose encomendar su aprobación con competencia legislativa plena a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, por lo que es de suponer que se promulgue en breve plazo. La lectura del proyecto indica, sin embargo, que la nueva Ley no tiene la amplitud y generalidad que reclamaba la doctrina penal.

[16] CASABO RUIZ, J. R.—"La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en la protección penal del Medio Ambiente" en Estudios Penales y Criminológicos V, Santiago de Compostela, 1981, página 235 y siguientes.

(17) Un estudio sugerente del "Crimen ecológico internacional" en JUSTE RUIZ, J. "Derechos Internacional Público y Medio Ambiente", en la obra colectiva "Problemas Internacionales del Medio Ambiente", Barcelona, 1985, página 49 y siguientes.

(18) Seguímos en esta materia a VERCHER NOGUERA, obra citada página 72 y siguientes, donde puede verse un detallado y sugerente estudio de Derecho Comparado entre el Derecho Español y de los Estados Unidos de Norteamérica.

(19) DE LA CUESTA ARZAMENDI, "La Ley Alemana de Reforma del Código Penal para la lucha frente a la criminalidad contra el ambiente" Cuadernos de Política Criminal, 1982, número 18.

(20) WERNER RUTHE, "Génesis de la norma penal para la protección del Ambiente", Cuadernos de Política Criminal, número 25, 1985, página 50 y siguientes.

(21) Véase, DE LA CUESTA, "La protección Penal..." Ob. citada página 923, también COBOS GOMEZ DE LINARES, "La protección penal del medio ambiente en Alemania (R.F.), Francia e Italia, en "Derecho y Medio Ambiente", página 277 y siguientes.

(22) DE LA CUESTA, Ob. citada página 924 y siguientes.

(23) DE LA CUESTA, Ob. citada en la nota anterior.

(24) TRIFFTERER, O. Umweltstraftrecht, Baden Baden, 1980, página 31, citado por DE LA CUESTA "La Ley Alemana..." ob. citada página 651.

(25) Puedan conocerse ampliamente acudiendo a los numerosos artículos de Rodríguez Ramos sobre la materia, citados en la bibliografía general, y especialmente al titulado "Sobre una inadecuada pretensión de proteger penalmente el medio ambiente".

(26) Entre otros, Cuesta, Muñoz Conde, Peris Riera y Rodríguez Ramos, en sus obras citadas en la bibliografía general, así como VILLAGOMEZ, A., en "El delito Ecológico" Revista Jurídica LA LEY de 27 de abril de 1984, página 1 y siguientes; TIEDEMANN, K. "El nuevo Derecho Penal Español del medio ambiente en comparación con el Derecho Penal alemán del Medio Ambiente", Boletín del Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya, Bilbao, 1984, RODRIGUEZ DEVESA, Derecho Penal Español, Parte Especial.

(27) PANDO ECHEVARRIA, J., en comunicación presentada a las "Jornadas sobre Medio Ambiente", inédita.

(28) Por ejemplo, J. BOIX REIG; DERECHO PENAL, PARTE ESPECIAL; (coordinado por VIVES ANTON, Valencia, 1987). Volumen 1, páginas 367 y siguientes.

(29) "Colaborar con las autoridades y organismos correspondientes para planificar y ejecutar una política eficaz en esta materia; fomentar conductas de respeto a la Naturaleza; comprobar el estado de conservación de los recursos hídricos (continentales y marítimos), geológicos y forestales para impedir cualquier tipo de contaminación, agresión o aprovechamiento abusivo; colaborar en la prevención de incendios forestales; proteger el medio ambiente atmosférico vigilando su grado de contaminación y nivel de radiactividad; realizar las acciones tendientes a favorecer el normal desarrollo de la flora y fauna (continentales y marítimas) y particularmente de las especies protegidas; contribuir al correcto aprovechamiento de los recursos forestales, cinegéticos y piscícolas; facilitar el adecuado disfrute del espacio natural impidiendo actividades que puedan degradarlo; crear las bases de datos relativas al Servicio".

(30) La proliferación de servicios policiales competentes para la investigación de hechos delictivos específicos (imprudencias automovilísticas, tráfico de drogas, ahora delitos ecológicos, etc.), ajenos a la Unidad Orgánica de Policía Judicial puede frustrar las expectativas de mejor coordinación y eficacia depositadas en el Real Decreto de 16 de junio de 1987, vaciando de contenido a las propias Comisiones Provinciales de Coordinación, a las que pertenece el Jefe de la Unidad Orgánica de la Policía Judicial que puede no tener bajo su competencia la investigación de numerosos hechos delictivos, de gran trascendencia y no poder, por tanto, cumplir eficazmente su papel en dicha Comisión. Sería deseable buscar fórmulas para que dichos servicios se configurasen como equipos o grupos especializados de la policía judicial, pero no ajenos a sus unidades orgánicas.

(31) Esther ERICE MARTINEZ, Juez de Primera Instancia e Instrucción de Azpeitia (Gulpuzcoa), en comunicación presentada a las Jornadas sobre Medio Ambiente (Segovia, septiembre de 1988), sobre "Aspectos de la Problemática del Medio Ambiente desde la perspectiva del Derecho Penal" (inédita), analizando las dificultades encontradas para la instrucción de un procedimiento penal por presunto delito ecológico como consecuencia de vertidos industriales en el Río Deba.

(32) BELTRAN BALLESTER, E., FISCAL Jefe de la Audiencia Territorial de Valencia, señala en la ponencia que presentó en las Jornadas sobre Medio Ambiente celebrado en Segovia como desde el pasado mes de mayo se han iniciado en el territorio de dicha Audiencia Territorial, OCHO procedimientos penales por presunto delito ecológico.

- 1.—BAGIGALUPE, E.: "La instrumentación técnico-legislativa de la protección penal del medio ambiente", en Estudios Penales y Criminológicos, T. V., Santiago de Compostela, 1981, página 191 y siguientes.
- 2.—BOIX REIG, J.: "Delitos contra el Medio Ambiente", en DERECHO PENAL-PARTE ESPECIAL, Valencia, 1987, de Cobo del Rojal y otros, coordinado por VIVES ANTON, Vol. 1, páginas 367 a 379.
- 3.—CASABO RUIZ, J.R.: "La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en la protección penal del medio ambiente", en Estudios Penales y Criminológicos V, Santiago de Compostela, 1981, página 235 y siguientes.
- 4.—CUESTA ARZAMENDI, J. L.: "La Ley alemana de reforma del Código Penal para la lucha contra la criminalidad ambiental", en Cuadernos de política criminal, número 18, 1982, página 651 y siguientes.
- 5.—CUESTA ARZAMENDI: "Protección Penal de la Ordenación del Territorio y del Ambiente" (Tit. XIII, LII, PANCP 1983), en Documentación Jurídica, Monográfico dedicado a la Propuesta de Anteproyecto de Nuevo Código Penal, Madrid, 1983, páginas 876 a 936.
- 6.—ESER, Albin: "Derecho Ecológico", en revista de Derecho Público, 1985.
- 7.—FERNANDEZ RODRIGUEZ, M. D.: "Protección Jurídico Penal del Medio Ambiente", en Derecho y Proceso, Murcia, 1980.
- 8.—FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.: "E. Medio ambiente en la Constitución Española", en Documentación Administrativa 190, 1981, página 337 y siguientes.
- 9.—MARTIN MATEO, R.: "Derecho Ambiental", Madrid, 1977.
- 10.—MENA ALVAREZ: "La ecología como bien jurídico protegido", en Revista Jurídica de Cataluña, 1980.
- 11.—PERIS RIERA: "Delitos contra el medio ambiente", Valencia, 1984.
- 12.—PRATS CANUTS: "Observaciones críticas sobre la configuración del delito ecológico en el Proyecto de Código Penal de 1980", en Estudios Jurídicos en honor del Profesor Pérez Vitoria, Barcelona, 1983.
- 13.—ROCA JUAN, J.: "Sobre el deber general de respeto a la persona (Derecho Civil y Medio Ambiente)", Anuario de Derecho Vivo, tomo XXXIX, fascículo III, 1986, páginas 763 a 786.
- 14.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Aproximación a la política criminal desde la protección del medio ambiente", en Revue Internationale de Droit Penal, actos del Primer Coloquio Regional Español, 1978, número 1.
- 15.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Sobre una inadecuada pretensión de proteger penalmente el medio ambiente", en la Reforma Penal y Penitenciaria, Santiago de Compostela, 1980.
- 16.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España", en Derecho y medio ambiente Madrid, 1981, página 241 y siguientes.
- 17.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Protección Penal del ambiente", en Comentarios a la Legislación Penal, t. V, Madrid, 1982, página 259 y siguientes.
- 18.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Alternativas de la protección penal del medio ambiente" en Cuadernos de Política Criminal 1983, página 133 y siguientes.
- 19.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Delitos contra el medio ambiente", en Comentarios a la Legislación Penal T. V., vol. 2., Madrid, 1985, páginas 827 a 843.
- 20.—RODRIGUEZ RAMOS, L.: "Las cuestiones prejudiciales de Derecho Comunitario en el Proceso Penal", Poder Judicial-8, diciembre, 1987, página 47 y siguientes.
- 21.—SANCHEZ MIGALLON PARRA,—"El bien jurídico protegido en el delito Ecológico" Cuadernos de Política Criminal número 29, 1986, páginas 333 a 352.
- 22.—SEORNEZ CALVO-RODRIGUEZ RAMOS: "La contaminación ambiental", Madrid, 1981.
- 23.—VARIOS AUTORES: "Derecho y Medio Ambiente", Madrid, 1981.
- 24.—VARIOS AUTORES (Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y relaciones Internacionales), "Problemas Internacionales del Medio Ambiente", Barcelona, 1985.
- 25.—VERCHER ANTONIO y REDONDO ALVARO GABREL: "El delito ecológico", ANUARIO ESCUELA JUDICIAL, Madrid, 1980.
- 26.—VERCHER NOGUERA, A.: "Comentarios al delito ecológico". Breve estudio de Derecho Comparado entre España y los Estados Unidos, Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.
- 27.—WERNER RUTHE: "Génesis de la norma penal para la protección del Medio Ambiente" Cuadernos de Política Criminal, número 25, páginas 37 a 57, traducción de Sergio Ferreiro.