



Revista

ISSN 2007-4700

Temal

MÉXICO

Número 7 • Febrero 2015

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

María del Mar Rodríguez Medina

Universidad Complutense

RESUMEN: Las leyes penales en blanco necesarias por el momento histórico en que vivimos (alto grado de desarrollo industrial, técnico y económico ágil, rápido, cambiante y variado al que el Derecho penal debe dar respuesta y existencia de determinadas materias, como la medioambiental, con tal variedad de matices a la hora de la realización del hecho punible, que resulta muy difícil recogerlos en un único texto articulado, dada la gran precisión que requiere su tratamiento), presentan problemas que serán analizados en este artículo, especialmente en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente.

PALABRAS CLAVE: Leyes penales en blanco, medio ambiente, reenvío.

ABSTRACT: The blank penal law needed at present time due to the historical moment that we live (high levels of industrial, technical and economic development distinguished by the speed, agility and changing of its nature, which requires a Criminal Law that rules some matters like the environmental one with so many nuances in the accomplishment of the punishable act that become really difficult to compile in a single text due to the extremely precision requires in its treatment) reveals a series of problems analyzed in this paper; especially in the field of environmental crimes.

KEY WORDS: Blank penal law, environment, forwarding.

1. PROBLEMÁTICA DE LAS LEYES PENALES EN BLANCO

1.1. Concepto y origen

La denominación “ley penal en blanco” se refiere a aquellos supuestos en que una disposición deja todo o parte del supuesto de hecho sin enunciar, remitiéndose a otras disposiciones que son las que lo completan.

Mir Puig lo explica señalando que la mayoría de las proposiciones jurídico-penales no expresan normas penales completas en cuanto a su contenido, “ello es posible, sin que la disposición deje de ostentar la estructura necesaria en toda proposición jurídica, a través de la remisión a otras disposiciones a las que se encarga ‘rellenar’ el vacío existente en el precepto remitente”. Éste es el caso de las “leyes penales en blanco”¹ o, también, “se habla de leyes penales en blanco para referirse a ciertos preceptos penales

¹ Santiago Mir Puig, *Introducción a las bases del Derecho penal*, 2ª ed., Buenos Aires, B de F, 2003, p. 36.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

principales que, excepcionalmente, no expresan completamente los elementos específicos del supuesto de hecho de la norma secundaria, sino que remiten a otro u otros preceptos o autoridades para que completen la determinación de aquellos elementos”.² Bacigalupo, por su parte, se refiere a ella señalando que “la teoría y jurisprudencia españolas utilizan el concepto de ley penal en blanco, entendiendo por tal los casos en los que la prohibición o el mandato de acción se encuentra en disposiciones distintas de la ley que contiene la amenaza penal”.³ Muñoz Conde y García Arán simplifican, conceptuando las leyes penales en blanco como aquellas “cuyo supuesto de hecho se configura por remisión a una norma de carácter no penal” o, de manera menos escueta, las describen como aquellas leyes en que parte de su estructura “(generalmente, parte de la definición del supuesto de hecho) no se contiene en la propia ley penal sino que ésta se remite a una norma distinta”.⁴

Elisa Moreu, en la definición que hace de las leyes penales en blanco, ya introduce el elemento que va a resultar el generador de la polémica sobre la posible ilegalidad, e incluso inconstitucionalidad, de su uso: “A través de esta técnica, el legislador penal tipifica delitos cuyos supuestos de hecho quedan deferidos (como remisiones de distinto alcance) a otras instancias normativas que pueden ser de rango inferior al legal, lo que plantea importantes problemas de legitimidad constitucional”.⁵ Más adelante ahondaremos en este conflicto.

El uso de esta técnica legislativa resulta tan controvertido que el propio Tribunal Constitucional ha dado su definición:

Se trata, pues, de una ley penal de las denominadas por la doctrina “en blanco”, que impone taxativamente la consecuencia jurídica, pero cuyo supuesto de hecho no se encuentra totalmente previsto en ella, sino que requiere de un complemento previsto en otra norma; la norma penal se remite a otra norma de naturaleza no penal, que se integra de este modo en la definición del delito o falta.⁶

Declarando más recientemente lo que ha de entenderse por norma penal en blanco en las SSTC 57/2010, de 4 octubre, a cuyo tenor

el actual art. 305 del Código Penal de 1995 se configura como un “tipo penal en blanco”, esto es, como una norma penal incompleta en la que “la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentra agotadoramente prevista en ella, debiendo acudir para su integración a otra norma distinta”, en la que los términos de la norma penal “se complementan con lo dispuesto en Leyes extrapenales”.⁷

y en la 101/2012, de 8 de mayo:

Estamos, en consecuencia, ante un precepto que presenta una innegable estructura de ley penal en blanco, por cuanto la definición de la conducta típica incorpora un elemento normativo (la caza o pesca de especies no autorizadas expresamente) cuyo significado, en lo que ahora exclusivamente nos importa, sólo puede precisarse acudiendo a las normas específicas que determinan cuáles son las especies cinegéticas autorizadas de modo expreso.⁸

Esta técnica legislativa procede del Derecho alemán y en concreto fue Binding quien recurre por primera vez al término “leyes penales en blanco” (*blankettstrafgesetze*) para explicar los casos de delegación y autorización de la autoridad imperial, esto es, de la ley del Imperio (Código penal del Reich) sobre la estatal de los Länder o Estados federales, en Alemania. El problema a solucionar, por tanto, era el de la jerarquía de fuentes entre distintas instancias legislativas. Es decir, la ley penal en blanco en su origen fue concebida por Binding como la delegación o autorización que un órgano legislativo superior realiza respecto a otro/s de inferior jerarquía.

Más adelante, se da otro paso y se amplía el concepto, sobre todo con Mezger, quien añade dos posibilidades más: una, que la norma que complementa a

² Santiago Mir Puig, *Derecho Penal Parte General*, 9ª ed., Barcelona, Reppertor, 2001, p. 66.

³ Enrique Bacigalupo, *Curso de Derecho penal económico*, 2ª ed., Barcelona, Marcial Pons, 2005, p. 193.

⁴ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *Derecho Penal. Parte general*, 8ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 38 y 162.

⁵ Elisa Moreu Carbonell, “Relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho penal en la protección del medio ambiente”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87, 1995, p. 387.

⁶ SSTC 120/1998, de 15 de junio, FJ 2, 87/2001, de 2 abril, FJ 8 y 34/2005, de 17 de febrero, FJ 3.

⁷ STC 57/2010, de 4 octubre, FJ 4. *Vid.* también SSTs 127/1990, de 5 de julio, FJ 3, 62/1997, de 7 de abril, FJ 4, 24/2004, de 24 de febrero, FJ 3, 283/2006, de 9 de octubre, FJ 7 y 8.

⁸ STC 101/2012, de 8 de mayo, FJ 4.

la ley penal en blanco se encuentre en la misma ley o bien, dos, que se encuentre en otra ley que emana de la misma instancia legislativa.⁹

En estos tres supuestos Mezger (el señalado por Binding más estas otras dos posibilidades) entiende que nos encontramos ante una ley penal en blanco *strictu sensu*, pues, al fin y al cabo, sólo se trata de modos singulares de técnica legislativa ya que el complemento necesario forma parte del tipo y una vez el tipo esté completo cumple las mismas funciones que en el caso de las leyes normales.¹⁰

En realidad, la controversia en torno a las leyes penales en blanco empieza desde el momento en que se pretende dar una definición o concepto de las mismas, lo que ha dado lugar a multitud de clasificaciones. No obstante, la adoptada mayoritariamente por la doctrina es la que distingue una doble clasificación: leyes penales en blanco propias o en sentido estricto y leyes penales en blanco impropias o en sentido amplio, por un lado, y leyes total o parcialmente en blanco, por otro.¹¹ En cuanto a la primera clasificación son leyes penales en blanco propias o en sentido estricto, aquellas en las que el tipo se complementa con remisiones a normas de rango inferior a la ley; mientras que en las normas penales en blanco impropias o en sentido amplio, ese complemento se encuentra en otra ley —reenvío externo— o en la misma ley —reenvío

interno—. En segundo lugar, las leyes penales totalmente en blanco son aquellas en que el tipo penal se caracteriza por una total ausencia de concreción, relegándose la determinación de todo el ámbito punible a una instancia inferior; por su parte, en las leyes parcialmente en blanco, sólo se remiten algunos elementos del tipo. Existe unanimidad doctrinal en no admitir las leyes penales totalmente en blanco, por suponer un claro quebrantamiento del principio de legalidad.¹²

Rodríguez Devesa y Serrano Gómez consideran a las leyes penales en blanco como leyes necesitadas de complemento, señalando que “las posibilidades de remisión son tres: a) la ley se remite a otro precepto contenido en la propia ley penal, b) la ley se remite a otra distinta y, c) la ley se remite a una disposición de rango inferior, por ejemplo a un reglamento”.¹³

Aunque existen autores que defienden la concepción amplia de las leyes penales en blanco,¹⁴ la inmensa mayoría de la doctrina niega tal carácter a aquellos supuestos en el que el complemento se halla en el mismo cuerpo legal, pues, como razona Mir Puig, “es mera cuestión de técnica legal el número de artículos que se utilice para expresar una norma dentro de una misma ley”.¹⁵

En mi opinión, ley penal en blanco es un concepto que únicamente debería referirse a aquellos casos en que una norma penal se remite para ser completa-

⁹ Vid. Santiago Mir Puig, *Derecho Penal...*, op. cit., p. 66. Antonio García-Pablos de Molina, *Introducción al Derecho penal*, 4ª ed., Ramón Areces, Madrid, 2006, pp. 407 y 409.

¹⁰ Mezger distingue entre tipos cerrados y tipos que necesitan un complemento, refiriéndose éstos últimos a las leyes penales en blanco. Así distingue Mezger los distintos tipos de leyes: “Por tipos cerrados, entendemos los tipos que llevan en sí mismos todas las características del hecho punible correspondiente. Casi todas las disposiciones de la parte especial se refieren a este grupo de tipos. [...] Por leyes penales en blanco, entendemos en cambio, aquellos tipos que en la forma externa (y no, por lo tanto, por necesitar una valoración como ocurre en el caso previsto en el N.I. 2b) remiten a complementos que se encuentran fuera de ellos. Esta técnica legal es frecuente en las leyes jurídico-penales accesorias [...]. Se distinguen: a) leyes penales en blanco en sentido amplio, en las cuales el necesario complemento está contenido en la misma ley o, por lo menos, en otra ley emanada de la misma autoridad legislativa [...]. b) leyes penales en blanco en sentido estricto, en las cuales el necesario complemento está contenido en una ley emanada de otra autoridad legislativa, por ejemplo, una sanción penal establecida en una ley del Reich contra una infracción a normas de los Estados”. Edmund Mezger, *Derecho Penal. Libro de estudio. Parte general*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1958, p. 154.

¹¹ Vid., entre otros: Mercedes García Arán, “Remisiones normativas, leyes penales en blanco y estructura de la norma penal”, *Estudios penales y criminológicos*, núm. 16, 1992-1993, p. 66; Santiago Mir Puig, *Introducción...*, op. cit., pp. 37-39; José Ángel Brandariz García, “La problemática de las normas penales en blanco”, en Patricia Faraldo Cabana (ed.), *Ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente en el Código penal y la legislación especial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 106.

¹² García-Pablos distingue tres posiciones respecto a las leyes penales en blanco: 1) la *extensiva*, que incluye todos los casos en que la norma penal no incorpora su presupuesto de hecho, incluso si el complemento se encuentra en otro artículo de la misma ley. A García-Pablos esta tesis no le convence porque confunde ley incompleta con ley penal en blanco. 2) La *restrictiva* en la que lo definitorio para que una ley sea considerada “en blanco” es que la remisión se haga a una norma de rango inferior y no que haya de ser complementada. 3) La *intermedia* —y mayoritaria—, en que lo determinante para que una ley se considere “en blanco”, es que el supuesto de hecho se encuentre fuera de la disposición misma, con independencia del rango de la norma que haya de completarla. Esta última es la opción por la que este autor se decanta. Antonio García-Pablos de Molina, op. cit., pp. 414 y ss.

¹³ José Ma. Rodríguez Devesa y Alfonso Serrano Gómez, *Derecho Penal Español. Parte General*, 18ª ed., Madrid, Dykinson, 1995, pp. 188 y 189.

¹⁴ *Idem*: “En los tres casos, por más que algunos consideren como ley penal en blanco en sentido propio tan sólo al último”.

¹⁵ Santiago Mir Puig, *Derecho Penal...*, op. cit., p. 67.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

da a otra norma extrapenal, es decir, no contenida en el mismo cuerpo legal de la norma incompleta, con independencia del rango jerárquico de la misma. Lo importante, a mi modo de ver, para calificar o no una ley penal en blanco es que la norma penal contemple un supuesto de hecho que deba ser explicitado fuera de ella. Es decir, como elementos esenciales para hablar de ley penal en blanco deben darse dos: norma penal incompleta y remisión para su “terminación”.

En cuanto a la disquisición sobre si cuando un precepto remite a una “disposición de carácter general”, hay que entender sólo remisión a reglamentos o también a actos administrativos, coincido con la totalidad de la doctrina en que sólo deben ser consideradas lícitas las remisiones a reglamentos, sin siquiera cuestionarse si el reenvío se puede referir o no a un acto administrativo.

Los grandes problemas se suscitan en el ámbito de las remisiones a normas de inferior jerarquía y a la normativa autonómica. También en los requisitos que debe mínimamente cumplir toda ley penal en blanco.

1.2. Justificación y crítica doctrinal y jurisprudencial

1.2.1. Justificación

La justificación de esta técnica legislativa ya no se circunscribe al fundamento originario que concibió Binding, esto es, una autorización a una instancia inferior en un Estado federal.

Hoy día, la justificación se encuentra en nuestra concreta situación histórica, pues nos encontramos ante un alto grado de desarrollo industrial, técnico y económico muy ágil, muy rápido, cambiante y variado, y el Derecho penal debe adaptarse a las actuales circunstancias.

Hay determinadas materias reguladas en nuestro Código penal —especialmente la medioambiental, que es el caso que nos ocupa, aunque también otras

como la salud, la laboral o el orden económico, por ejemplo— que son muy complejas y cambiantes, con tal variedad de matices a la hora de la realización del hecho punible, que resulta muy difícil recogerlos en un único texto articulado dada la gran precisión que requiere su tratamiento. Por ello, los autores justifican la utilización de las leyes penales en blanco y su remisión a una norma administrativa (el reglamento). Entre otros argumentos se alega que ello puede proporcionar mayor seguridad jurídica, ya que la conducta queda perfectamente concretizada en el reglamento, lo que proporciona mayor seguridad que la utilización por el Código penal de términos vagos e indeterminados.¹⁶

También se alega que la actividad legislativa en los sectores anteriormente citados es incesante por lo que si se incluyeran las conductas que forman el supuesto de hecho en la misma redacción de la norma penal habría que estar modificando continuamente el Código penal o quedaría sin aplicación.¹⁷ De esta manera el Derecho penal puede reaccionar rápidamente “frente a las novedades que aporta el derecho tecnológico y científico, asumir los cambios económicos que se producen y afrontar, sobre todo, la evolución del contexto social en su conjunto”,¹⁸ ya que el Derecho administrativo cuenta con la posibilidad de regular con mayor celeridad todas estas nuevas necesidades normativas que el Derecho penal, lo que permite, gracias a estas remisiones que el Derecho penal esté siempre al día.

García Pablos llega a considerar “imprescindible” la utilización de las leyes penales en blanco como instrumento de “apertura y coordinación del Derecho penal hacia los distintos sectores y subsistemas del ordenamiento donde los nuevos bienes jurídicos emergentes encuentran su *prima ratio* jurídica”.¹⁹ E incluso, otros autores, la consideran la técnica más adecuada para integrar el Derecho penal con las normas extrapenales dada la carencia, por parte del legislador penal, de una exhaustiva descripción de los tipos penales. Así, Quintero Olivares considera que

¹⁶ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *op. cit.*, p. 113; Cándido Conde-Pumpido Tourón, “Complementariedad de la tutela penal y la administrativa sobre el medio ambiente. Problemas que suscita desde la perspectiva del Derecho penal”, en Celsa Picó Lorenzo (ed.), *Las fronteras del Código penal de 1995 y el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, CGPJ, 1997, p. 444.

¹⁷ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸ Antonio Vercher Noguera, “Delitos contra el medio ambiente: consideraciones sobre la dependencia y el principio *non bis in idem* en la relación derecho penal-derecho administrativo”, en Manuel Ramón Llamas Madurga (ed.), *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: aspectos legales, institucionales y económico*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, 2003, pp. 181-182. Sostiene este autor, que precisamente por esta cuestión “la hoy inevitable relación entre el Derecho penal y el Derecho administrativo posiblemente siga siendo igual de inevitable en el futuro”.

¹⁹ Antonio García-Pablos de Molina, *op. cit.*, p. 413.

la ley penal en blanco aparece como una técnica legislativa necesaria para la apertura del Derecho penal a los distintos ámbitos de regulación, donde estos bienes jurídicos encuentran su “*prima ratio*” jurídica (derecho medioambiental, derecho urbanístico y de ordenación territorial, derecho de las sociedades mercantiles, etc.). En este sentido, puede indicarse que la ley penal en blanco constituye un mecanismo de integración o interrelación del Derecho penal en los modelos institucionales de organización y control de determinados sectores complejos de actividad²⁰

1.2.2. Críticas

Volviendo al tema que nos ocupa, las leyes penales en blanco, aunque es cierto que se reconoce el fundamento para su utilización no es menos cierto que la misma genera una cantidad enorme de críticas y cuestionamientos, sobre todo cuando la remisión para la complementación de la norma se realiza a una norma jerárquicamente inferior que ya no emana del Poder Legislativo (único autorizado a emitir normas con carácter de ley), sino del Poder Ejecutivo (encargado de la redacción de los reglamentos).

Así, las principales críticas que se oponen a la utilización de esta técnica son fundamentalmente su

posible conculcación con los principios de legalidad, competencia y seguridad jurídica.

Respecto al principio de legalidad, se argumenta que dejar en manos de las autoridades administrativas la determinación de parte de un supuesto de hecho típico vulnera la reserva de ley reconocida constitucionalmente en materia penal, y también supone la ruptura con el principio de división de poderes propia de un Estado de Derecho.²¹

Entre quienes más duramente critican la utilización de la técnica legislativa de las leyes penales destacan Cobo del Rosal y Quintanar Díez que llegan a calificarlas como un “método de elusión del monopolio de la ley”, y es que, para ellos, las mayores agresiones al principio de legalidad proceden de la propia ley. En concreto, al hablar de este tema, consideran que debe ser una Ley Orgánica la que describa el tipo penal en sus caracteres esenciales sin que se pueda remitir ninguno de los elementos estructurales del tipo a una norma de rango inferior. Para este autor la admisibilidad de las normas penales en blanco “siempre, y en todo caso, vulnera el principio de legalidad en la medida en que la reserva absoluta de Ley orgánica impide cualquier remisión normativa”. Para este autor las leyes penales en blanco representan “negaciones del principio de legalidad, que con-

²⁰ Gonzalo Quintero Olivares *et al.*, *Manual de Derecho penal*, 3ª ed., Madrid, Aranzadi, 2002, p. 63.

²¹ Doctrina y Jurisprudencia coinciden en señalar que el reconocimiento del principio de legalidad está contenido en el art. 25.1 CE, a cuyo tenor: “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”. Sin embargo, dada la escueta redacción del mencionado precepto, cuesta *a priori* “ver” el concreto mandato que especifique que la materia penal únicamente podrá ser regulada por ley. Así, se hace necesario acudir a la interpretación y explicación que del mismo hace nuestro Tribunal Constitucional, quien ha abordado este tema, entre otras, en las siguientes sentencias: La STC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4, reconoce que “los principios de legalidad y tipicidad [están] recogidos principalmente en el artículo 25 de la Constitución”. En la STC 6/1981, de 30 de marzo, FJ 3, señala que “por su parte el artículo 25.1 de la Constitución constitucionaliza el principio de legalidad penal de manera tal que prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en normas distintas o de rango inferior a las legislativas (Título IV, capítulo segundo de la Constitución)”, y en su FJ 4, que “el principio de legalidad penal contenido en el artículo 25.1 exige que la tipificación del delito y la fijación de la pena se hagan por norma legal y, por consiguiente, que la eventual extinción o modificación del tipo o la alteración de la pena hayan de realizarse asimismo por norma de igual rango”. La STC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7, dictamina que “el «principio de legalidad» [...] se traduce en la «reserva absoluta» de Ley”. Por último seguimos viendo esta misma concepción en su más reciente jurisprudencia. Así, la STC 126/2011, de 18 de julio, en su FJ 16 dispone que “El tercer motivo de la demanda de amparo se funda en la lesión de los principios *non bis in idem*, de legalidad y de tipicidad del art. 25 CE”. La STC 77/2010, de 19 de octubre, en su FJ 4a reitera lo dicho en la STC 2/1981, afirmando que “Ya en la STC 2/1981, de 30 de enero, se situó el principio *non bis in idem* bajo la órbita del artículo 25.1 CE, a pesar de su falta de mención expresa, dada su conexión con las garantías de tipicidad y legalidad de las infracciones”. En la STC 91/2009, de 20 de abril, FJ 7, podemos leer: “En el último motivo de amparo invoca nuevamente el demandante el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE)”. Por último, podemos citar la STC 48/2007, de 12 de marzo, FJ 3a, según el cual, “Desde la STC 2/1981, de 30 de enero, hemos afirmado que el principio *non bis in idem* integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE) a pesar de su falta de mención expresa en dicho precepto constitucional, dada su conexión con las garantías de tipicidad y de legalidad de las infracciones”. Por su parte, los artículos 1, 2 y 3 de nuestro Código penal también recogen este principio de reserva de ley en materia penal, al disponer que “no será castigada ninguna acción ni omisión que no esté prevista como delito o falta por Ley anterior a su perpetración” (art. 1.1 CP); “No será castigado ningún delito ni falta con pena que no se halle prevista por Ley anterior a su perpetración. Carecerán, igualmente, de efecto retroactivo las Leyes que establezcan medidas de seguridad” (art. 2.1 CP); “No podrá ejecutarse pena ni medida de seguridad sino en virtud de sentencia firme dictada por el Juez o Tribunal competente, de acuerdo con las leyes procesales”. Vid. Luis Arroyo Zapatero, “Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8 (1983), pp. 9 y ss.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

ducen, sin ninguna duda a la negación de la seguridad jurídica y a la aparición del denominado por Bettiol *terror penal*.²²

En el mismo sentido, Casabó Ruiz opina que

la loable idea de extender el principio de legalidad a las infracciones administrativas ha conducido a un claro debilitamiento de la garantía penal [...]. Se ha sacrificado, pues, una de las manifestaciones fundamentales del principio de legalidad, cual es la reserva de ley, es decir, que sólo una norma con rango de ley pudiera delimitar las conductas constitutivas de delito²³

También se muestra muy crítico con este método, aunque entiende su utilización en determinadas ocasiones, Luzón Peña, quien considera que “el recurso a tal técnica ha de ser absolutamente excepcional por resultar estrictamente necesario, imprescindible, y no meramente conveniente, para completar la descripción típica”. Reconoce este autor que hay determinados campos (y cita entre los ejemplos, precisamente el del medio ambiente) en que la complejidad técnica o el carácter altamente cambiante de los avances técnicos o de investigación no permite más recurso que el de la remisión. Sólo en estos supuestos considera que no vulnera el principio de legalidad tal y como viene recogido en la Constitución. Ahora bien, critica que el Tribunal Constitucional (TC) no se haya mostrado suficientemente estricto y preciso al formular los requisitos que debe cumplir toda norma penal en blanco para considerar que respeta el principio de legalidad, requisitos que veremos más adelante. Además, para él, la mera conveniencia o flexibilidad, por muy ventajosa que sea, no basta para justificar una excepción o limitación material al mandato de reserva de ley. Mucho más inflexible se muestra en la no aceptación de aquellos supuestos en que la remisión se produzca únicamente por pereza legislativa o por voluntad de dejar a merced de la potestad reglamentaria lo que

debería, y podría, ser definido por el legislador penal. Y añade que, si fuese estrictamente necesaria la remisión, la ley remitente debería seleccionar y concretar la clase de normas a que remite y precisar cuál es su finalidad.²⁴

Álvarez García, haciendo referencia al abandono de la codificación como técnica de tipificación penal a favor de la legislación especial, sostiene que “el principio de legalidad se verá, en esa legislación, más fácilmente vulnerado, mediante el recurso a tipos indeterminados, abiertos, e, incluso, la alegación indisimulada a la analogía creadora, así como por el reconocimiento de un amplísimo, excesivo, arbitrio judicial”.²⁵

Gran parte de la doctrina transige resignadamente con esta técnica —sobre todo a partir de que el Tribunal Constitucional, como veremos más adelante, la admite con unos determinados requisitos—, aunque matizando que sólo debería ser usada en casos excepcionales. Como manifiesta Brandariz García: “cabe intuir en tales planteamientos una cierta orientación pragmática”. Ciertamente, se asume que determinadas materias imposibilitan el completo acotamiento de las actuaciones prohibidas, por lo que ha de acudirse, en mayor o menor medida, a la remisión normativa a través de las leyes penales en blanco.²⁶

Arroyo Zapatero, por ejemplo, sólo entiende admisible la ley penal en blanco cuando es el “resultado de la necesidad y no de la mera conveniencia”.²⁷

En el mismo sentido, Rodríguez Mourullo expresa que “fuera de los casos en los que la propia naturaleza de las cosas impone semejante técnica legislativa [la remisión normativa], el principio de legalidad prohíbe reenviar al Poder Judicial o Ejecutivo el trazado de las fronteras de lo punible”.²⁸

De la misma manera Cerezo Mir, al referirse a las leyes penales en blanco, afirma que “esta técnica sólo es aceptable cuando sea necesaria por razones de técnica legislativa (por resultar en otro caso la regulación

²² Manuel Cobo del Rosal y Manuel Quintanar Díez, *Instituciones de Derecho penal español. Parte general*, 2ª reimpr., Madrid, CESEJ, 2008, pp. 83 y ss.

²³ José R. Casabó Ruiz, “La capacidad normativa de las comunidades autónomas en la protección penal del medio ambiente”, *Estudios penales y criminológicos*, V, 1980-1981, p. 249.

²⁴ Diego-Manuel Luzón Peña, *Curso de Derecho penal, parte general*, I, 1ª ed., 3ª reimpr., Madrid, Universitas, 2010, pp. 150-153.

²⁵ Francisco Javier Álvarez García, *Sobre el principio de legalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 121.

²⁶ José Ángel Brandariz García, *op. cit.*, pp. 106-119.

²⁷ Luis Arroyo Zapatero, “El “non bis in idem” en las infracciones al orden social, la prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la Seguridad Social”, en Celsa Picó Lorenzo (ed.), *Las fronteras del Código penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador* (CGPJ, Madrid, 1997), pp. 9 y ss.

²⁸ Gonzalo Rodríguez Mourullo, *Derecho penal, parte general*, Madrid, Civitas, 1978, p. 62.

legal excesivamente casuística y farragosa) o por el carácter extraordinariamente cambiante de la materia objeto de la regulación que exigiría una revisión muy frecuente de las acciones prohibidas u ordenadas”.²⁹

En lo que toda la doctrina coincide³⁰ y estoy también absolutamente de acuerdo es en considerar inconstitucionales aquellas leyes penales en blanco que supongan una remisión en bloque o *in toto*, es decir, que constituyan una habilitación del reglamento para definir delitos, una habilitación normativa genérica e indeterminada que no ponga límites en la fijación del ilícito penal.³¹

El TC en su sentencia 127/1990 ha zanjado esta discusión con la admisión de la técnica de la remisión a reglamentos, pero siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: que el reenvío sea expreso, que dicho reenvío esté justificado en razón del bien jurídico protegido, que la norma penal, además de establecer la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y que la norma penal necesite del complemento indispensable de la norma extrapenal única y exclusivamente para una total precisión. Dice el FJ 3b de la mencionada STC 127/1990:

Las exigencias expuestas no suponen que sólo resulte constitucionalmente admisible la redacción descriptiva y acabada en la ley penal de los supuestos de hecho penalmente ilícitos. Por el contrario, es posible la incorporación al tipo de elementos normativos (STC 62/1982) y es conciliable con los postulados constitucionales la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco (STC 122/1987); esto es, de normas penales incompletas en las que la conducta o la consecuencia jurídico penal no se encuentre agota-

doramente prevista en ellas, debiendo acudir para su integración a otra norma distinta, siempre que se den los siguientes requisitos: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o, como señala la citada Sentencia 122/1987, se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la forma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada³²

Queda, por tanto, solucionado y admitido por el TC el uso de las leyes penales en blanco, aunque no por ello ha de considerarse una técnica legislativa idónea o adecuada. Creo, al igual que los autores antes mencionados, que esta técnica implica un peligro de resquebrajamiento de la división de poderes que ha de suponer todo Estado de Derecho al dejar en manos del Poder Ejecutivo cuando las remisiones se realizan a disposiciones de carácter general —entendiéndose por tales únicamente los Reglamentos y no los actos administrativos—, en lugar de estar únicamente en manos de quien corresponde: el Poder Legislativo. Por ello, debería acudir a ellas únicamente en aquellos supuestos en que así lo exija la complejidad de la materia a tratar.

Otra cuestión que se suscita respecto al principio de legalidad es si la reserva de ley que éste implica, en cuanto a las normas sancionadoras penales, se entiende suficientemente observada con una ley ordinaria o es

²⁹ José Cerezo Mir, *Curso de Derecho penal español. Parte general I. Introducción*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, p. 191.

³⁰ Vid. Susana Huerta Tocildo, “Principio de legalidad y normas sancionadoras”, *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 24; Mercedes García Arán, “Remisiones...”, *op. cit.*, pp. 65 y ss.; y Antonio Doval Pais, *Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales. El caso de las leyes en blanco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 167, quien mostrándose de acuerdo con esta autora, defiende que “la caracterización esencial de la prohibición penal sólo se puede alcanzar mediante la descripción de todos los elementos que dotan de un sentido singular al injusto típico”. En el mismo sentido: José Brandariz García, *op. cit.*, p. 117; José Cerezo Mir, *Curso de Derecho penal español. Parte general II. Teoría jurídica del delito*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, pp. 191 y ss.; Juan Carlos Carbonell Mateu, *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 122; Emilio Octavio de Toledo y Ubieta, *Sobre el concepto del Derecho penal*, Madrid, Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho de la UCM, 1981, p. 185; Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *op. cit.*, pp. 113-114; Francisco Manuel García Costa, “A vueltas con la ley penal en blanco: a propósito del artículo 325.1 del Código Penal”, en Jaime Miguel Peris Riera (dir.) y Pablo Cuesta Pastor (coord.), *La tutela penal del agua*, Madrid, Dykinson, 2011, p. 301.

³¹ Vid. Luis Arroyo Zapatero, “Configuración como ley penal en blanco de los delitos contra el ambiente”, *Estudios jurídicos en memoria del profesor dr. d. José Ramón Casabó Ruíz. Vol. I*, Valencia, Universidad de Valencia. Instituto de Criminología, 1997; y Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *op. cit.*, p. 114.

³² STC 127/1990, de 5 de julio, FJ 3b. Doctrina reiterada en las SSTs 101/2012, de 8 de mayo, FJ 4, 45/1994 de 15 de febrero, FJ 3 y 62/1994, de 28 de febrero, FJ 3.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

necesario que revista el carácter de Ley Orgánica. Dicho con otras palabras, si el principio de legalidad en materia penal ha de traducirse en una reserva de Ley Orgánica o basta la reserva de una norma con rango de ley formal, ya que ni el art. 25 ni el 9.3 CE lo exponen con claridad, al no precisar qué rango ha de tener la “ley” a que se refieren. Como bien señala García-Pablos “aspectos fundamentales del principio de legalidad, como la reserva absoluta de ley (ley formal) y la reserva de ley *orgánica* tampoco encuentran en la Constitución una plasmación explícita e inequívoca”.³³

La Jurisprudencia del TC no da una respuesta unívoca, sino que ha optado por distinguir aquellos supuestos en que la reserva de ley, que lleva aparejado el principio de legalidad en materia penal, se satisface con una ley ordinaria, de aquellos otros —vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas a que se refiere el art. 81 CE y/o penas privativas de libertad— en que dicha reserva de ley comporta la exigencia de una ley orgánica. Así, en su STC 25/1984, de 23 de febrero establecía que

la “legislación” en materia penal o punitiva se traduce en la «reserva absoluta» de ley. Ahora bien, que esta reserva de ley en materia penal implique reserva de ley orgánica, es algo que no puede deducirse sin más de la conexión del artículo 81.1 con el mencionado artículo 25.1. El desarrollo al que se refiere el artículo 81.1 y que requiere ley orgánica, tendrá lugar cuando sean objeto de las correspondientes normas sancionadoras los “derechos fundamentales”, un supuesto que, dados los términos en que la cuestión de constitucionalidad ha sido planteada, no nos corresponde aquí determinar.³⁴

En las SSTs 140/1986, de 11 de noviembre, señalaba que

la formulación del principio de legalidad respecto de las normas sancionadoras penales contenido en el art. 25.1 de la CE, supone la exigencia del rango de Ley formal para este tipo de normas; pero no implica, por sí solo, la necesidad de que asuman los caracteres de las Leyes Orgánicas.³⁵

Y en la STC 160/1986, de 16 de diciembre: “[la] garantía legal del derecho a la libertad, se traduc[e], en virtud de las previsiones del art. 81.1 de la Constitución, en la exigencia de que las normas penales que previeran sanciones de privación de libertad asumirían carácter de Ley Orgánica”.³⁶ Lo que a *contrario sensu* permite deducir que sí es posible una reserva de ley ordinaria cuando no se trate de penas privativas de libertad. También podemos ver esta doble distinción en la STC 127/1990, de 5 de julio:

el derecho a la legalidad penal comprende una doble garantía: por una parte, de carácter formal, vinculada a la necesidad de una ley como presupuesto de la actuación punitiva del Estado en los bienes jurídicos de los ciudadanos, que exige el rango necesario para las normas tipificadoras de las conductas punibles y de previsión de las correspondientes sanciones, que en el ámbito penal estricto, que es del que se trata en el presente supuesto, debe entenderse como de reserva absoluta de ley, e, incluso, respecto de las penas privativas de libertad de ley orgánica.³⁷

Y en la STC 118/1992, de 16 de septiembre:

respecto al derecho a la legalidad penal, este Tribunal ha manifestado que comprende una doble garantía: Por un lado, una garantía referente a la necesidad de una pre-determinación normativa suficiente de las conductas y sus penas, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora (*lex certa*), y por otro lado, una garantía de orden formal, consistente en la necesidad de una norma, como presupuesto de la actuación punitiva del Estado, que ostente rango de Ley: Exigencia que, en el ámbito penal estricto, en el que nos movemos en el presente supuesto, debe implicar la reserva absoluta de Ley [SSTC 160/1986, 122/1987, 3/1988 y 29/1989, entre otras muchas]. Esta exigencia de Ley formal para las normas penales, que resulta del art. 25.1 CE no implica, por sí sola, la necesidad de que las normas penales hayan de revestir rango de Ley orgánica (STC 25/1984). Pero sí existe reserva constitucional en favor de la Ley orgánica, de confor-

³³ Antonio García-Pablos de Molina, *op. cit.*, p. 483. Continúa manifestando este autor que “el amplio y equívoco término ‘legislación’ (art. 25.1 CE) —introducido deliberadamente para extender la garantía al ámbito administrativo— necesita un correctivo”.

³⁴ STC 25/1984, de 23 de febrero, FJ 3.

³⁵ STC 140/1986, de 11 de noviembre, FJ 5.

³⁶ STC 160/1986, de 16 de diciembre, FJ 4.

³⁷ STC 127/1990, de 5 de julio, FJ 3A.

midad con lo dispuesto en el art. 81.1, en relación con el art. 17.1 CE, respecto de las normas penales que establezcan penas privativas de libertad.³⁸

En consonancia con esta dualidad a la hora de entender la reserva de ley penal se muestra Madrid Conesa quien, después de afirmar “que la Constitución española recoge una reserva absoluta de ley para la materia penal”, distingue, para dilucidar si la reserva ha de ser de ley ordinaria u orgánica entre los bienes jurídicos a proteger y la naturaleza de las penas a imponer:

En primer lugar, cuando por el bien jurídico protegido o por la naturaleza de la pena resulte afectado un derecho fundamental o una libertad pública de las reconocidas en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución, la reserva de ley hará referencia a una reserva absoluta de ley orgánica. En segundo lugar, cuando por el bien jurídico protegido o por la naturaleza de la pena resulte afectado uno de los derechos a los que se refiere el art. 53.1 de la Constitución, esta reserva será de ley ordinaria y tendrá también, como se ha visto, el carácter de reserva absoluta.

Aunque, como él mismo admite después, la diferencia entre esta postura y la de los autores que defienden la reserva de ley orgánica siempre en materia penal hoy día tiene un alcance meramente teórico, pues con el art. 53 CP la pena de multa puede derivar en responsabilidad personal subsidiaria, lo que hace necesario que la misma se imponga por ley orgánica.³⁹ De Vicente Martínez opina que

a pesar de la distinción establecida por el Tribunal Constitucional se puede afirmar que el mismo no ha negado la existencia de reserva de ley orgánica para esta materia, simplemente no se ha pronunciado y que hace es acoger

la demanda de amparo en cuanto las sentencias imponen una pena de privación de libertad prevista por una ley que no tiene el carácter de ley orgánica.⁴⁰

Sin embargo, en líneas generales, la doctrina penalista parece más inclinada a la exigencia de la reserva de Ley Orgánica cuando se trate de normas penales.

Así, García-Pablos justifica esta exigencia de Ley Orgánica —a la que considera, “sin duda más que justificada”—⁴¹ haciéndola derivar del art. 81 CE en relación con el art. 53.1 CE.⁴²

Álvarez García estima equivocada la tesis del TC “primero, porque todas las sanciones penales conllevan, directa o indirectamente, privación de libertad [...]. Segundo, porque [...] todo tipo penal supone una coerción, una limitación de la libertad y [...] debería ser contemplada por la reserva de ley orgánica del artículo 81”.⁴³

Muñoz Conde y García Arán entienden esta exigencia no únicamente porque sus sanciones puedan implicar directa o indirectamente privación de libertad, sino también porque

la ley penal expresa los intereses que la sociedad considera más importantes para la convivencia, destinando a su protección el instrumento más grave de que dispone. La legitimación exclusivamente atribuida al legislador para elaborar la ley penal debe ejercerse con el máximo consenso posible en torno a su elaboración y promulgación, lo que resulta favorecido por la exigencia de la mayoría cualificada propia de las leyes orgánicas.⁴⁴

Cobo del Rosal subraya que “el tipo penal en sus caracteres esenciales debe estar descrito por Ley Orgánica sin que pueda ninguno de los elementos estructurales del tipo ser remitido a normas de rango inferior”.⁴⁵

³⁸ STC 118/1992, de 16 septiembre, FJ 2.

³⁹ Fulgencio Madrid Conesa, *La legalidad del delito*, Valencia, Universidad de Valencia, 1983, pp. 54-56.

⁴⁰ Rosario de Vicente Martínez, *El principio de legalidad penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 128.

⁴¹ “Exigencia, sin duda, más que justificada” según Antonio García-Pablos de Molina, *op. cit.*, p. 483.

⁴² Art. 81 CE: “1. Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

Art. 51.1 CE: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a”.

⁴³ Francisco Javier Álvarez García, *Introducción a la teoría jurídica del delito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 23.

⁴⁴ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁵ Manuel Cobo del Rosal y Manuel Quintanar Díez, *op. cit.*, p. 85.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

Arroyo Zapatero considera de manera contundente que

la materia penal, es objeto de reserva de ley orgánica del art. 81. Pero, aún más, este resultado exegético se *integra* necesariamente en el art. 25.1 y éste aparece como una regulación especial de la general reserva de Ley del Derecho Público, de tal modo que el art. 25.1 debe leerse así: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito o falta, según ley *orgánica* vigente en aquel momento, o infracción administrativa, según ley vigente en aquel momento, ley que habrá de ser orgánica si la infracción o sanción administrativa limita derechos fundamentales”.

En cuanto a las leyes penales en blanco y las remisiones a reglamentos entiende este autor que “debe entenderse que en materia de reserva de ley orgánica la reserva ha de ser absoluta, ya que, si en este ámbito la Constitución rechaza la delegación recepticia y los Decretos-leyes, más aún ha de considerarse proscrita la remisión a reglamentos, una vez que los controles para el ejercicio de la potestad reglamentaria son menos estrictos que en los anteriores supuestos”.⁴⁶

También de manera categórica defiende la exigencia de ley orgánica Boix Reig en los siguientes términos: “Existe, pues, una reserva absoluta, que es de Ley Orgánica en materia penal, no siendo óbice a su funcionalidad práctica las leyes de contenido mixto (contenido propio de Ley Orgánica y contenido propio de Ley Ordinaria)”.⁴⁷

Para Doval Pais

la elusión de los cauces previstos para la emanación de la materia penal no sólo conlleva la mera vulneración de la formal reserva de ley orgánica, sino que comporta inmediatamente un ataque a las *razones* materiales que existen para reservar, concretamente a esa forma de regulación —y no a otra— dicha materia. Estas razones son los derechos fundamentales de los ciudadanos.⁴⁸

García Costa tampoco duda sobre esta cuestión, pues opina que

admitido que las leyes penales desarrollan derechos fundamentales, podemos afirmar claramente y sin ambagages que existe una reserva absoluta y sustancial de ley orgánica en materia penal que resulta incompatible con la posibilidad de que las leyes penales en blanco remitan la determinación de la conducta típica a otra categoría normativa que no sea la regulada en el art. 81 CE.⁴⁹

No se muestra de acuerdo con la tesis defendida por nuestro Tribunal Constitucional Ruiz Robledo quien considera que “el razonamiento de negar que el art. 25.1 de la Constitución exige ley orgánica y remitirlo a otros artículos del Capítulo II crea más problemas que los que resuelve y complica innecesariamente el ordenamiento. [...] Por eso, creemos que es más lógico considerar que el art. 25.1 en relación con el 81 establece una reserva de ley orgánica para las normas penales”.⁵⁰

De la misma opinión es Bustos Ramírez quien considera que “el término ‘legislación’ del art. 25.1 CE equivale a ley orgánica”.⁵¹

Siempre existen voces discordantes como la de Lamarca, quien se muestra contraria tanto a entender la reserva de ley diferenciada según los supuestos en reserva de ley ordinaria y reserva de ley orgánica como de entenderla exclusivamente a favor de la ley orgánica, ya que para esta autora “la incidencia de las leyes orgánicas en el ámbito penal ni favorece la seguridad jurídica ni incrementa de modo sustancial el sistema de garantías individuales”.⁵²

En mi opinión, la reserva de ley, cuando se trate de normas penales, debe venir referida a una ley orgánica. Las normas penales están ordenadas a la defensa de los bienes e intereses jurídicos más importantes, más dignos de protección, aquellos que se consideran más valiosos para hacer posible la convivencia, la paz y el orden social. Puesto que el Derecho penal es el encargado de tal trascendental misión, y no sólo por

⁴⁶ Luis Arroyo Zapatero, “Principio de legalidad...”, *op. cit.*, pp. 30 y 32.

⁴⁷ Javier Boix Reig, “El principio de legalidad en la Constitución”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho. Universidad de Palma de Mallorca*, núm. 4, 1983, p. 24.

⁴⁸ Antonio Doval Pais, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁹ Francisco Manuel García Costa, *op. cit.*, p. 290.

⁵⁰ Agustín Ruiz Robledo, *El derecho fundamental a la legalidad punitiva*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 127-129.

⁵¹ Juan J. Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal, *Lecciones de Derecho penal, vol. I*, Madrid, Trotta, 1997, p. 83.

⁵² Carmen Lamarca Pérez, “Legalidad penal y reserva de ley en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 20, 1987, p. 135.

el hecho de que la norma penal pueda llevar acarreada la pena más dura (privación de libertad), creo que debe exigirse que esa defensa y protección se realice con leyes dotadas de una categoría superior y las leyes orgánicas tienen esa superior categoría respecto de las ordinarias.⁵³ Además y, como sostiene Madrid Conesa, las leyes orgánicas tienen “el carácter de ser leyes dotadas de una especial legitimación democrática, debido al mayor quórum exigido para su aprobación, lo que implica que con respecto al contenido será necesario un acuerdo más amplio que respecto a las leyes ordinarias” y suponen una garantía mayor de estabilidad pues implican una mayor vinculación del legislador para el futuro, ya que se exige otra ley orgánica para modificar o derogar la ya existente.⁵⁴

La segunda cuestión problemática que se plantea con el uso de las leyes penales en blanco es su afectación al principio de seguridad jurídica ya que la remisión a otras instancias supone la existencia de disposiciones penales incompletas en las que el tipo no está formulado taxativa y pormenorizadamente, lo que dificulta el conocimiento de la materia de prohibición dañando, por tanto, a la seguridad jurídica. Así sucede en materia medioambiental, pues comprende una cantidad ingente de normativa extrapenal prácticamente inmanejable para el ciudadano, de manera que éste no podrá conocer de antemano qué está prohibido y qué está permitido. No sólo eso, sino que también vulnera la función de prevención general de las normas penales, ya que si los ciudadanos no pueden conocer exactamente cuál es la conducta objeto de reproche penal, tampoco conocerán su desvalor y difícilmente se podrá frenar la tendencia a su realización.⁵⁵

Algunos autores han justificado la falta de una exhaustiva descripción de los tipos penales para evitar el casuismo excesivo que se produciría con la delimitación pormenorizada de los tipos y en que, en reali-

dad, se consigue una mayor seguridad jurídica ya que con las normas extrapenales se logra esa descripción detallada y exhaustiva de las conductas típicas. Sin embargo, rebate García Costa tales argumentos aduciendo que el principio de taxatividad, entre otros, se creó, precisamente, para evitar resultados a los que ahora se están llegando: “es posible que un ciudadano actúe contraviniendo alguna de las múltiples normas de carácter general en materia medioambiental a pesar, incluso, de que se hubiera preocupado diligentemente de conocerlas”.⁵⁶ Octavio de Toledo también considera el principio de taxatividad necesario para la seguridad jurídica al entender que

si la ley penal describiera con vaguedad o amplitud excesiva los delitos y las penas, en cierto sentido se cumpliría formalmente el principio de legalidad, pero, en realidad, se estarían vulnerando *materialmente* sus exigencias mínimas, pues la necesidad de determinación previa de los delitos y de las penas para su conocimiento por los ciudadanos quedaría burlada al no poder éstos, ante normas redactadas de semejante modo, conocer con precisión qué conductas resultarían abarcadas por las mismas y qué penas aparejaría la realización del comportamiento prohibido. De lo que se sigue que el principio de legalidad impone una técnica legislativa al servicio de la precisión en las normas penales.⁵⁷

También a este problema ha dado respuesta nuestro Alto Tribunal en su STC 181/2008, en la que se refiere al delito de intrusismo profesional tipificado en el art. 403 Cp, al señalar en su FJ 5 que

la conclusión de que estamos ante “una estructura de Ley penal en blanco” está “avalada por la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo” y “sostenida no sólo en el incuestionable carácter jurídico de

⁵³ Jorge de Esteban y Luis Guerra López, *El régimen constitucional español. Tomo I*, Barcelona, Labor, 1984, p. 267; Manuel Martínez Sospedra, *Aproximación al Derecho constitucional español: La Constitución de 1978*, 2ª ed. corregida y aumentada, Valencia, Fernando Torres, 1983, pp. 184-187; Adolfo Carretero Pérez, “Concepto constitucional de las fuentes del Derecho”, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, 1979, p. 406; Luis Díez-Picazo y Ponce de León, “Constitución y fuentes del Derecho”, *La Constitución española y las fuentes del Derecho. Vol. I*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 659; Luis Sánchez Agesta, “La jerarquía normativa en la Constitución de 1978”, *La Constitución española y las Fuentes del Derecho. Vol. III*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. 1900-1903; Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 1344 y 1350.

⁵⁴ Fulgencio Madrid Conesa, *op. cit.*, p. 58.

⁵⁵ *Vid.* José Ángel Brandariz García, *op. cit.*, pp. 106-119; Francisco García Costa, *op. cit.*, p. 300; Susana Huerta Tocildo, “Principios básicos del Derecho penal y art. 325 del Código penal”, *Revista Penal*, núm. 8 (2001), p. 44.

⁵⁶ Francisco Manuel García Costa, *op. cit.*, pp. 300 y 301. Octavio de Toledo también considera el principio de taxatividad necesario para la seguridad jurídica.

⁵⁷ Emilio Octavio de Toledo y Ubieto, *op. cit.*, p. 326.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

los elementos a que remiten nociones como “título oficial” o que “habilite legalmente para su ejercicio”, sino esencialmente debido a que el régimen español de las profesiones tituladas —materia que conforma el sustrato de regulación del delito de intrusismo y cuyos aspectos más esenciales (“títulos oficiales”, “actos propios de una profesión”, etc.) son los que han de servir de complemento exegético al mismo— se configura como un sistema cerrado de reglamentación, con una consiguiente vinculación entre títulos y la actividad profesional correspondiente que, con mayor o menor concreción, debe ser legalmente determinada, tal como viene a establecer el artículo 36 CE al exigir que sea la Ley la que regule el ejercicio de las profesiones tituladas. En esa medida, habrán de ser precisamente normas jurídicas las que determinen qué deban ser actos propios de una profesión para cuyo ejercicio habilite un título oficial” (F. 7).

No es ciertamente la propia técnica de tipificación del precepto sancionador aplicado la cuestionada ex principio de legalidad, sino el resultado impreciso de la integración del precepto legal sancionador que se aplicaba. Y cuestionado con razón. Ni la vaga alusión de las resoluciones administrativas al Real Decreto 127/1984 —sólo en la referencia a la imputación en los antecedentes de la primera resolución—, ni la más concreta de la Sentencia a su art. 1 y a su anexo configuran una norma que transmita con una precisión mínima qué actividades médicas son propias de la Cirugía Plástica y Reparadora y en qué casos su realización exige el título correspondiente de Médico Especialista. Dicho artículo establece que “[el] título de Médico, Especialista expedido por el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las facultades que asisten a los Licenciados en Medicina y Cirugía, será obligatorio para utilizar, de modo expreso, la denominación de Médico Especialista, para ejercer la profesión con este carácter y para ocupar un puesto de trabajo en establecimientos o instituciones públicas o privadas con tal denominación. En el Ministerio de Sanidad y Consumo existirá un Registro Nacional de Médicos Especialistas y de Médicos Especialistas en formación”; por su

parte el anexo, en la redacción vigente en el momento de los hechos, tenía, en lo que ahora importa, el siguiente contenido: “Especialidades que requieren básicamente formación hospitalaria: [...] Cirugía Plástica y Reparadora”. Es notorio que la integración de estos dos textos en el precepto sancionador no alcanza a configurar un tipo de infracción suficientemente determinado pues “el citado Real Decreto no recoge un elenco de las actividades médicas que habrían de corresponder a cada una de las especialidades, limitándose a formular con carácter genérico, en su artículo 1, la obligatoriedad de obtener el título de médico especialista para ejercer la profesión con dicho carácter” (STC 283/2006), F. 7)

En suma, la norma finalmente aplicada no expresa con la determinación constitucionalmente requerida en qué consistía la infracción (intrusismo en el ámbito de la cirugía plástica y reparadora) por la que se le sancionó al recurrente, que debe por ello ser ahora amparado.⁵⁸

Es decir, el TC exige, para la admisibilidad de una ley penal en blanco, que la norma a que ésta remite y que va a ser finalmente la aplicada sea clara, precisa y taxativa, proscribiendo los supuestos en que aquella resulte imprecisa o indeterminada.

Por ello, en principio, no parece revestir real importancia este problema pues si la norma a aplicar por remisión no es clara, es decir “no expresa con la determinación constitucionalmente requerida en qué consistía la infracción”, será declarada inconstitucional y el ciudadano podrá ser amparado por ello. Aunque, en realidad, volvemos al problema de antes: estamos dejando en manos del poder Ejecutivo material que es propio del Poder Legislativo, pues el administrado depende de unas normas emanadas del Ejecutivo y después de que éstas sean o no declaradas inconstitucionales.

El tercer problema con el que nos encontramos al tratar sobre las leyes penales en blanco es que la remisión para su complemento se produzca en materias cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas^{59, 60} (caso del medio ambiente). En este caso,

⁵⁸ STC 181/2008, de 22 de diciembre [RTC 2008\181], FJ 5.

⁵⁹ En realidad, la remisión a normas extrapenales puede producirse a instancias tanto superiores como inferiores diferentes del nivel estatal. En el primer caso, nos estamos refiriendo a los reenvíos a normas comunitarias, pero dado que, como unánimemente acepta la doctrina, este supuesto no plantea problemas de uniformidad ni de competencias ya que está establecido en numerosos tratados suscritos por España la cesión de competencias legislativas y de ciertas parcelas de su soberanía a la Unión Europea, me referiré únicamente al supuesto problemático que constituye la remisión a normativa autonómica.

⁶⁰ Ya que, en palabras de Silva Sánchez, “la potestad legislativa de que gozan las Comunidades Autónomas hace que el ordenamiento tenga una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional”. Jesús Ma. Silva Sánchez, “Las “normas de complemento” de las leyes penales en blanco pueden emanar de las Comunidades Autónomas”, *Revista del Poder Judicial*, 4ª época, núm. 52, 1998, p. 491.

dos son las críticas que se formulan: en primer lugar, que se produce una vulneración de la distribución de competencias entre los diferentes entes territoriales fijada en el art. 149.1.6 CE que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal y, en segundo lugar, que ello supone un atentado contra el principio de igualdad ante la ley, ya que una misma conducta puede ser o no delictiva dependiendo de la Comunidad Autónoma en que se realice.

Desde un punto de vista formal sí se respeta la reserva constitucional a favor de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal (las Cortes aprueban la ley penal en blanco), pero desde un punto de vista material es controvertido.⁶¹ En este tema la doctrina aparece dividida, y así algunos autores como Casabó, rechazan de plano la constitucionalidad de las remisiones a normativa extrapenal autonómica porque vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal.⁶² También Mestre muestra un rechazo frontal a esta posibilidad argumentando que supone la vulneración de la uniformidad de la legislación penal.⁶³ Moreu Carbonell habla de “dispersión” y aduce problemas de inseguridad jurídica y de ilegalidad, así como de atentado contra la competencia exclusiva del Estado en materia penal y contra el principio de igualdad.⁶⁴

Otros autores abogan por la posibilidad de que una norma extrapenal autonómica pueda completar supuestos de hecho creados por leyes penales estatales. Así, Muñoz Conde que considera que “una vez asumida legalmente la competencia por la Comunidad Autónoma, ésta pueda ejercerla dentro de sus límites y con todas las consecuencias sin necesidad de atender a los problemas que puedan derivarse de las remisiones que la legislación penal efectúe a dicha normativa específica”.⁶⁵

Más directo se muestra Cerezo Mir, para quien “no supone un menoscabo de la competencia exclusiva

del Estado en materia penal, pues las leyes penales en blanco emanan de las Cortes Generales”, y entiende que no se vulnerará el principio de igualdad si las discordancias en el ámbito de las conductas punibles o en la gravedad de las penas no estuvieran fundadas en la diversidad de las circunstancias existentes en las diferentes Comunidades Autónomas.⁶⁶ De la misma opinión es Silva Sánchez.⁶⁷

Para Colás Turégano lo importante no es la remisión a normas autonómicas sino si dicha remisión está o no formulada correctamente, pues si la norma simplemente colabora en la precisión del contenido del tipo del injusto, éste permanece igual en todo el territorio y, por tanto, se respeta la uniformidad en la materia objeto de prohibición.⁶⁸

Como en los anteriores problemas, el Tribunal Constitucional ha resuelto la polémica, expresando en su jurisprudencia la conformidad constitucional de la complementación del supuesto de hecho de una norma penal estatal por una autonómica siempre que el diferente tratamiento de una misma materia en las diversas Comunidades Autónomas esté fundamentado en las diferentes circunstancias que en cada territorio se verifiquen en relación a la protección de determinados intereses y que no supongan una afrenta del principio de igualdad.⁶⁹ A este respecto, destaca la ya mencionada STC 120/1998, de 15 de junio, en la que podemos leer en su FJ 4b lo siguiente:

Ahora bien, en el presente caso el problema planteado no es [...] si el órgano judicial puede integrar el tipo penal con una norma autonómica de naturaleza administrativa o, expresado con otros términos, si la norma autonómica puede servir de complemento a la ley penal en blanco. Para dar una respuesta adecuada a esta cuestión, es menester partir de que nuestro ordenamiento jurídico ha adoptado una estructura compuesta, en la que están llamadas a coexistir la legislación estatal y la legislación

⁶¹ Antonio García-Pablos de Molina, *op. cit.*, p. 420.

⁶² José R. Casabó Ruiz, *op. cit.*, p. 260.

⁶³ Esteban Mestre Delgado, *Límites constitucionales de las remisiones normativas en materia penal*, Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, 1998, p. 518, nota 62.

⁶⁴ Elisa Moreu Carbonell, *op. cit.*, pp. 391 y 393.

⁶⁵ Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *op. cit.*, p. 115.

⁶⁶ José Cerezo Mir, *Curso de Derecho penal español. Parte general...*, *op. cit.*, p. 193.

⁶⁷ Cfr. Jesús Ma. Silva Sánchez, “Las normas...”, *op. cit.*, pp. 483-496.

⁶⁸ Asunción Colás Turégano, “Algunas consideraciones sobre los delitos contra el medio ambiente en el c.p. de 1995 (C.III del T. XVI del L. II)”, *Estudios jurídicos en memoria del profesor dr. d. José Ramón Casabó Ruiz. Primer volumen*, Valencia, Universidad de Valencia. Instituto de Criminología, 1997, p. 427.

⁶⁹ José Ángel Brandariz García, *op. cit.*, pp. 106-119.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

autonómica. La función que corresponde al Estado de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1.ª CE), no puede ser entendida de tal manera que vacíe de contenido las competencias que las Comunidades Autónomas asuman al amparo del art. 148 de la Constitución y de sus propios Estatutos de Autonomía, que han de ser respetadas en sus propios términos

Ahora bien, la ausencia de una monolítica uniformidad jurídica no infringe necesariamente los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.ª de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino que, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 10, y 43/1996, fundamento jurídico 2.º).

De estas consideraciones se desprende que el órgano judicial puede seleccionar como complemento válido de la ley penal las normas de las Comunidades Autónomas dictadas en el marco de sus respectivas competencias. En tal caso será preciso que dichas normas autonómicas se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en el art. 25.1 de la CE y que no “introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”.

A pesar de lo que nuestro Alto Tribunal argumenta, no estimo conveniente la remisión a normas autonómicas, toda vez que se ha considerado lo suficientemente importante la legislación penal para que sea objeto de reserva absoluta estatal por parte de nuestra Constitución. Las materias que trata el Derecho penal son materias esenciales para el correcto desenvolvimiento en sociedad, necesarias, de primera magnitud e importancia trascendental. No considero, pues, oportuno dejar su desarrollo, aunque sólo sea parcialmente, a normativas fragmentarias, que sólo son obligatorias en una parcela específica del territorio español. Creo que si algo es importante como

para considerarlo digno de protección penal debe ser importante, y por tanto, único o unificado, en todos sus componentes. Se corre el peligro de burlar a la ley simplemente a base de realizar la conducta tipificada en una u otra parte del territorio nacional. Opino, por ello, que se conculca el principio de igualdad, el de reparto competencial reconocidos constitucionalmente y el de legalidad en su vertiente de reserva de ley orgánica en materia penal.

1.3. Leyes penales en blanco y delitos medioambientales

Doctrina y Jurisprudencia son unánimes al considerar el delito contra el medioambiente del art. 325 Cp como un claro ejemplo de norma penal en blanco ya que incorpora en su tipo la cláusula siguiente: “el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente”. Llama la atención que el legislador haya optado por la fórmula “disposiciones generales” y no por la de “reglamentos”, utilizada anteriormente al actual Código penal. Ello es así no por excluir a las órdenes o decretos, sino por incluir las disposiciones generales del Derecho comunitario, junto a las nacionales y autonómicas, en el ámbito espacial de la remisión y por permitir la inclusión de normas que, sólo de modo impropio, pueden considerarse reglamentos, como por ejemplo, los planes de urbanismo.⁷⁰ La reglamentación administrativa deviene fundamental para la determinación del supuesto de hecho típico: si el proceder no está previsto y prohibido por ella o se produce dentro de sus límites autorizados no será de aplicación el art. 325 CP. Se reduce, de esta manera, según Mendo Estrella, el problema respecto a la naturaleza jurídica de la contravención de las normas protectoras del medio ambiente, a dilucidar si debe tratarse cómo una condición objetiva de perseguibilidad o como elemento normativo del tipo.⁷¹ Responde a esta disyuntiva Muñoz Conde considerando que se convierte en un elemento normativo del tipo que debe ser abarcado por el dolo, suponiendo su desconocimiento, normalmente, la imputación a título de im-

⁷⁰ Jesús Ma. Silva Sánchez, *Los delitos contra el medio ambiente. Reforma legal y aplicación judicial*, Barcelona, Atelier, 2012, p. 81 (Colección Justicia Penal). Ignacio Rodríguez Fernández y Miguel Olvedo Cardenete, “Artículo 325”, en Manuel Cobo del Rosal (ed.), *Comentarios al Código penal. Segunda época. Tomo X (Vol. II) Libro XVI, de los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente (Artículos del 319 al 340)*, Madrid, CESEI, 2006, p. 205. Álvaro Mendo Estrella, *El delito “ecológico” del artículo 325.1 del Código penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 83.

⁷¹ *Ibidem*, p. 101.

prudencia,⁷² mientras que para un sector minoritario, encabezado por Rodríguez Devesa, se trata de una condición objetiva de perseguibilidad, ya que, a su juicio, si para la persecución de la conducta se exige la constatación de la infracción administrativa y ésta corresponde a la Administración, “de modo tácito, pero ineludible, la ley establece con este requisito una condición objetiva de perseguibilidad”.⁷³

En cuanto a la problemática específica de los delitos medioambientales como leyes penales en blanco se plantean las mismas cuestiones de posible vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica y competencia a que nos hemos referido antes.

Respecto al principio de legalidad, como hemos visto antes, la jurisprudencia constitucional avala el empleo de las leyes penales en blanco como respetuosas con dicho principio siempre que cumplan con unos determinados requisitos; la cuestión es si el art. 325 CP cumple o no con ellos.

Queda, en el aire la cuestión de si el art. 325 es conforme al principio de legalidad. Ya que en el caso de que entendamos que este principio en materia penal supone una reserva de ley *orgánica*, incluso la remisión a una ley ordinaria podría vulnerarlo.⁷⁴ Puede considerarse aquí repetido todo lo dicho anteriormente sobre esta materia en el capítulo precedente, que podemos resumir diciendo que si el Derecho penal es el más alto comisionado para la defensa de los valores que se consideran esenciales para garantizar la paz y convivencia sociales y que, por lo mismo, cuenta con los métodos más “brutales y expeditivos”,⁷⁵ debe entenderse una reserva de ley absoluta en el ámbito penal y sus normas deben revestir la forma de mayor categoría, entendiéndose por tales, en este caso, a las leyes orgánicas.

Ahora bien, dado que el Tribunal Constitucional, como vimos antes, admitió por un lado, que la reserva de ley penal no tenía por qué suponer necesariamente una reserva de ley orgánica⁷⁶ y, por otro, la remisión

que las leyes penales en blanco suponen, la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia consideran que el art. 325 cumple con los requisitos de legalidad requeridos por nuestro Alto Tribunal. Por ejemplo, Casabó Ruiz entiende que, puesto que el medio ambiente no está contemplado dentro de los denominados Derechos Fundamentales “estrictos” a que hace referencia el art. 81.1 CE, sino que lo hace en el art. 45 CE la protección ambiental no está reservada a ley orgánica. Conde-Pumpido, por su parte, afirma “en el caso del delito ecológico nos encontramos ante un tipo que cumple los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional”.⁷⁷ Arguyen estos autores que se trata de una remisión expresa (leyes y disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente), justificada en razón del bien jurídico protegido (debido a lo vasto de la materia medioambiental que no podrían contenerse con la debida minuciosidad en el tipo regulado en el código penal), señala la pena (prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años) y contiene el núcleo esencial de la prohibición: no se puede negar el carácter altamente exhaustivo del art. 325 a la hora de enumerar las conductas objeto de punición (emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones, excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales), lo que le hace cumplir con el último requisito: la “exigencia de certeza, que se dé la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite”.

Así lo ha reconocido también el Tribunal Constitucional, aunque refiriéndose al art. 347 bis del ACP

⁷² Francisco Muñoz Conde, *Derecho penal. Parte especial*, 18ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 537. Jesús María Silva Sánchez, *Los delitos...*, *op. cit.*, p. 93. También defienden la consideración de la remisión como elemento normativo del tipo y núcleo esencial del injusto Álvaro Mendo Estrella, *op. cit.*, p. 83; Norberto de la Mata Barranco, “El papel del Derecho penal para la correcta aplicación de la normativa comunitaria”, en Agustín García Ureta (ed.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 284.

⁷³ José Ma. Rodríguez Devesa y Alfonso Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 1107.

⁷⁴ Álvaro Mendo Estrella, *op. cit.*, p. 87.

⁷⁵ Francisco Manuel García Costa, *op. cit.*, p. 290.

⁷⁶ José R. Casabó Ruiz, *op. cit.*, p. 252.

⁷⁷ *Vid.* Cándido Conde-Pumpido Tourón, *op. cit.*, p. 446. Francisco Manuel García Costa, *op. cit.*, p. 294. Álvaro Mendo Estrella, *op. cit.*, p. 94.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

en su STC 62/1994, de 28 de febrero, donde en el FJ 3 estima que

en consonancia con ello, es de apreciar que el art. 347 bis del Código Penal, como ya hemos dicho en la STC 127/1990, reúne los requisitos de *lex praevia, certa y scripta* exigido constitucionalmente, puesto que formula una remisión expresa y completa a normas específicas y define el núcleo esencial de la conducta prohibida (provocar o realizar emisiones o vertidos que pongan en peligro grave la salud o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, etc.) remitiéndose solamente para completar el tipo a una circunstancia, o sea, la de que aquellos actos se realicen contraviniendo leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, con lo cual queda definido asimismo de modo suficiente este elemento, consistente en una infracción administrativa de normas que tengan aquella finalidad.⁷⁸

Huerta Tocildo se muestra en desacuerdo con tales consideraciones. No le cabe duda de que el art. 325.1 cumple el primero de los requisitos exigidos: remisión expresa y justificada por razón del bien jurídico ya que, entiende esta autora, dado el carácter cambiante y complejo del bien jurídico que nos ocupa, es preferible dejar su regulación al Derecho administrativo, que es más ágil. Sin embargo, no está tan segura en cuanto a los restantes requisitos, a los que considera “diferentes pero no inconexos”. No cree que el art. 325 contenga dentro de sí el núcleo esencial de la prohibición, pues si el cumplimiento de normas extrapenales forma parte del injusto, al dejar dichas normas en manos de la Administración se le está otorgando el poder de configurar un elemento normativo del tipo penal cuya presencia resulta esencial para la tipificación de la conducta prohibida, es decir, se delega en la potestad reglamentaria un poder de conformación del injusto penal que constitucionalmente no le corresponde porque, por muy grave que sean los actos contaminantes que se realicen, si no contravienen normativa reglamentaria extrapenal no serán objeto de sanción. Critica Huerta que el Tribunal Constitucional no guardara “la debida coherencia entre, por una parte, su alto nivel de exigencia representado por el requisito de que el ‘núcleo esencial de la prohibición’ sea conteni-

do obligatorio de la norma penal remitente, y, por otra parte, sus conclusiones acerca de la compatibilidad con el art. 25.1 CE de un supuesto claro de remisión *in toto* a normas reglamentarias para la determinación de un elemento típico y, por ello mismo, esencial”. Lo que esta autora considera es que no hay congruencia entre los requisitos exigidos por la STC 127/1990 para que las leyes penales en blanco sean consideradas respetuosas con el principio de legalidad recogido en el art. 25.1 CE y el fallo que declara la constitucionalidad del desaparecido art. 347 bis CP.

En cuanto al último de los requisitos demandados, tampoco lo considera cumplido por el artículo objeto de estudio. Estima que nos encontramos ante una “remisión en bloque a una normativa administrativa cuyo ingente caudal y diversa procedencia hacen que sea prácticamente imposible de controlar, la inseguridad sobre el ámbito de lo prohibido habrá de resultar por fuerza directamente proporcional a la magnitud y complejidad de las normas remitidas, con la consiguiente imposibilidad para el ciudadano de conocer de antemano cuál es la ‘actuación penalmente conminada’”.⁷⁹ Ello conecta directamente con el segundo problema que plantean las leyes penales en blanco: la posible vulneración del principio de seguridad jurídica.

Efectivamente, el art. 325 CP ha de integrarse por infinidad de normas, dispersas, fragmentarias y variadas, que, en materia de medio ambiente emanan de otra gran variedad de órganos. Se argumenta a favor de considerar el art. 325 CP respetuoso con el principio de seguridad jurídica por dos motivos, uno de carácter práctico: evitar el excesivo casuismo que se produciría con la delimitación pormenorizada de los tipos en esta disciplina, y otro de carácter jurídico: hay una mayor seguridad jurídica ya que con las normas extrapenales, especialmente las de carácter administrativo, la conducta típica está perfectamente pormenorizada y detallada. Discrepa García Costa, para quien tal profusión de normas puede hacer que el ciudadano, a pesar de su diligente intención de conocerlas, no llegue a conseguirlo y las contravenga.⁸⁰ Como bien señala Huerta Tocildo, el dilema es eficacia vs. garantía, y se ha resuelto a favor de la primera.⁸¹

Por último, el problema que se plantea es la posible vulneración del art. 325 con el principio de igual-

⁷⁸ STC 62/1994, de 28 de febrero [RTC 1994\62], FJ 3.

⁷⁹ Susana Huerta Tocildo, *op. cit.*, pp. 44-48.

⁸⁰ Francisco Manuel García Costa, *op. cit.*, pp. 300-301.

⁸¹ Susana Huerta Tocildo, *Principios básicos...*, *op. cit.*, p. 51.

dad, dado que las competencias en materia de medio ambiente están trasferidas a las CC.AA., con lo que las disposiciones a contravenir varían según se esté en una parte u otra del territorio nacional. Se argumenta a favor de la constitucionalidad de esta técnica que los delitos ecológicos sólo pueden configurarse si se atiende a normativa administrativa y que la diferente postura jurídica que puede ocasionarse dentro de un mismo estado se debe a que pueden existir necesidades de protección distintas en una u otra zona del territorio, lo que explica la mayor o menor intensidad en las normas protectoras de los diferentes elementos e intereses protegidos, ya que conductas prácticamente iguales pueden tener una trascendencia muy distinta en uno u otro lugar.⁸²

Mestre, sin embargo, lo considera inadmisibles porque con esta técnica la realización un vertido que ponga en grave peligro la salud de las personas o pueda perjudicar gravemente las condiciones medioambientales, podría ser considerado atípico “tan sólo porque su autor no hubiera contravenido ningún texto, legal o reglamentario, protector del medio ambiente”,⁸³ y es que el problema surge cuando una Comunidad Autónoma dicta las normas adicionales de protección y otras no.⁸⁴ También manifiesta su discrepancia Huerta Tocildo con estas palabras: “No es el acabado de citar, sin embargo, el único precepto constitucional con el que el art. 325 CP puede entrar en tensión. La misma posibilidad de incidencia de regulaciones de naturaleza autonómica en este tipo penal —por vía de su remisión a disposiciones administrativas de carácter general protectoras del medio ambiente— puede ocasionar el resultado indeseable de que la conducta definida como delito ecológico varíe según sea el lugar de su comisión, con la consiguiente quiebra del principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE”.⁸⁵ García Costa también se muestra contrario a “que exista la posibilidad de que unas conductas sean constitutivas de delito en una parte del Estado, mientras que en otro no”.⁸⁶ Y Casabó Ruiz concluye que “la materia de legislación penal es competencia exclusiva del Estado, [...] que pese a la competen-

cia de las Comunidades en materias concernientes al medio ambiente, sus disposiciones sólo podrán tener, a efectos de la ley penal estatal, un carácter meramente técnico y ejecutivo, aparte de que no podrá afectar al bien jurídico protegido por la misma y que las Comunidades Autónomas en materia de defensa ecológica sólo pueden establecer infracciones y sanciones de carácter administrativo”.⁸⁷

No es sólo el principio de igualdad, sino también el de legalidad, y su vertiente de reserva de ley orgánica en materia penal, quien queda afectado. A este respecto, considera Arroyo Zapatero a las leyes de las Comunidades Autónomas como “fuentes legales que vulneran el mandato de ley orgánica en materia penal”.⁸⁸ Sin entrar a repetir de nuevo debates doctrinales —que ya han quedado plasmados anteriormente—, si consideramos que toda la materia penal debe quedar revestida con una reserva de ley orgánica, la remisión a la legislación autonómica es inadmisibles, ahora bien, si consideramos que sólo debe serlo la materia penal que afecta a los derechos mencionados en el art. 81.1 CE, el medio ambiente no quedaría reservado a una ley orgánica y, por tanto, sí tendrían capacidad normativa sobre él las Comunidades Autónomas. A mi modo de ver, aunque el derecho al medio ambiente “sólo” esté contemplado en el cap. III del Tít. I de la CE, es un derecho fundamental esencial, pues, como veremos, en el capítulo dedicado a los bienes jurídico-penales, está situado en una posición preeminente en la escala de importancia de los bienes jurídicos, ya que es primordial para una buena calidad de vida y digno de los más altos estándares de protección, por lo que debería regularse mediante ley orgánica.

Volviendo al principio de igualdad, la Jurisprudencia se decanta por considerar constitucional y compatible con el mismo la remisión a normas autonómicas para completar el art. 325. Según la STC 37/1981, de 16 de noviembre

El primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Es obvio, sin embargo,

⁸² Cándido Conde-Pumpido Tourón, p. 447; Jesús Ma. Silva Sánchez, “¿Competencia indirecta de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho penal?”, *La Ley*, núm. 1 (1993), pp. 967-968; Jesús Ma. Silva Sánchez, *Los delitos...*, *op. cit.*, p. 89.

⁸³ Esteban Mestre Delgado, *op. cit.*, p. 524.

⁸⁴ Jesús María Silva Sánchez, *Los delitos...*, *op. cit.*, p. 86.

⁸⁵ Susana Huerta Tocildo, *Principios básicos...*, *op. cit.*, p. 50.

⁸⁶ Francisco Manuel García Costa, *op. cit.*, p. 313.

⁸⁷ José R. Casabó Ruiz, *op. cit.*, p. 260.

⁸⁸ Luis Arroyo Zapatero, “Principio de legalidad...”, *op. cit.*, pp. 36 y 44.

Problemática de las leyes penales en blanco en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente

que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (artículos 53 y 149.1, 1, de la Constitución), cuyas normas, además, son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tienen siempre valor supletorio (149.3).⁸⁹

Y, más recientemente, en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, se establece que

Por tanto, según hemos avanzado, alcanzamos ya una primera conclusión: el art. 139.1 CE no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada.⁹⁰

A pesar de estos planteamientos, un sector de la doctrina sigue sin estar de acuerdo con estos argumentos, por lo que se han propuesto diferentes soluciones.

Abogan muchos autores, para resolver este problema, por la promulgación de una ley general del medio ambiente, a la que se pueda remitir el tipo penal, con un contenido preciso que sea el que integre el injusto penal y se deje únicamente la regulación de las cuestiones adicionales o accidentales a las disposiciones normativas de rango inferior. De esta manera, según dichos autores, se observaría el principio de legalidad, pues la norma emanaría también del Poder Legislativo y no de la Administración, el de seguridad jurídica, pues la remisión sería a un texto específico, y el de igualdad, pues sería la misma norma aplicable a todo el Estado español. Esta solución ha sido objeto de críticas por cuanto se considera que no sólo no reduciría los conflictos de competencias ante el TC en esta materia sino que los aumentaría, pues no podría más que incluir principios generales poco operativos que remitirían a leyes sectoriales de tutela ambiental.⁹¹

Moreu Carbonell propone dejar al Derecho penal el castigo de las conductas más graves para la salud humana o el medio ambiente, estableciendo prohibiciones absolutas e independientes de disposiciones administrativas (resalta el carácter auxiliar del Derecho penal) y que las CC.AA. se limiten a las sanciones administrativas. De esta manera, asegura, no se infringirían el principio de reserva de ley en materia penal ni la competencia exclusiva del Estado.⁹² No estoy de acuerdo con esta solución, pues se parte de la idea de que, en materia medioambiental, el Derecho penal únicamente ha de tener un carácter auxiliar y que dicha materia debe ser reglada y protegida primordialmente por el Derecho administrativo, cuando, a mi entender, el medio ambiente es un bien jurídico de los más importantes y prioritarios, necesitado, por tanto, de protección penal y merecedor del calificativo de bien jurídico-penal, por lo que quien debe tener una categoría auxiliar en esta materia ha de ser el Derecho administrativo. Reconozco, no obstante, como ya dije en su momento, la accesoriedad limitada en esta materia, necesaria para una protección más eficaz del medio ambiente.

⁸⁹ STC 37/1981, de 16 de noviembre [RTC 1981\37], FJ 2.

⁹⁰ STC 247/2007, de 12 de diciembre [RTC 2007\247], FJ 13 a).

⁹¹ Álvaro Mendo Estrella, *op. cit.*, p. 100; Fermín Morales Prats, "La estructura del delito de contaminación ambiental. Dos cuestiones básicas: ley penal en blanco y concepto de peligro", en José Manuel Valle Muñiz (ed.), *La protección jurídica del medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 237 y ss.; Ma Yolanda García Hernández, "Los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente", en Juan Antonio Martos Nuñez (ed.), *Protección penal y tutela jurisdiccional de la salud pública y el medio ambiente*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1997, p. 54.

⁹² Elisa Moreu Carbonell, *op. cit.*, p. 397.

Una tercera solución es la del “doble estándar”, denominada así porque para la configuración del delito de contaminación se parte de una doble valoración: por un lado del “valor de contaminación” que justifica la intervención del Derecho administrativo sancionador y, por otro, del “valor límite o intolerable” (con una cota más alta que el anterior) que justifica la entrada en escena del Derecho penal. Una vez que este límite se supere, el legislador penal puede por él mismo considerarlo reprobable penalmente sin necesidad de valoración por el poder ejecutivo.⁹³ De esta manera, arguye Prats Canut, se cumple el principio de seguridad jurídica a los efectos de taxatividad y los de carácter fragmentario y ofensividad del Derecho penal, pues “a la infracción menos grave —superar el valor de contaminación— le corresponde la sanción administrativa y a la infracción más grave —superar el valor límite— le corresponde la sanción penal”.⁹⁴ Ahora bien, se le censura a esta solución que quien fija los límites es la Administración, con lo que volveríamos a toda la problemática estudiada respecto a este tema. Proponen los defensores de esta fórmula para solventarlo que el encargado de fijar dichos estándares sea un organismo independiente. Prats Canut cita como ejemplo el caso de Estados Unidos, donde dichos valores son fijados por la Environmental Protection Agency, que delega en un comité de expertos independientes altamente legitimados y cualificados para este cometido, y lo que habría que buscar son cauces adecuados para que sus propuestas fueran introducidas en nuestro Ordenamiento Jurídico, y comenta que, con diversas formulaciones, empieza a introducirse en la legislación de algunos países como, además de Estados Unidos, Japón, Dinamarca o Suiza.⁹⁵

Ciertamente, es esta una materia tan compleja que cuesta encontrar una solución factible que convenza a todos. Nuestra jurisprudencia parece haberla encontrado al considerar que el artículo 325 CP cumple con las exigencias constitucionales de respeto a los principios de legalidad, taxatividad, igualdad y competencia. Sin embargo, como he manifestado anteriormente, creo que sí existe vulneración a estos

principios, fundamentalmente en la cuestión derivada de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. En otras cuestiones, como la mayoría de la doctrina, acepto resignada la técnica de la remisión normativa dada la complejidad y magnitud de la materia, pero la considero insegura en determinados aspectos. Estoy de acuerdo con Mestre en que sería totalmente injusto dejar sin castigo una acción contaminante porque la administración de alguna Comunidad Autónoma no hubiera previsto su tipificación, así como que las mismas conductas sean objeto de diversa sanción por realizarse en un lugar o en otro. Sí es cierto que la protección de determinados elementos es más acuciante en unos lugares que en otros, piénsese, por ejemplo, en el agua, no es lo mismo la necesidad de agua en Murcia que en Asturias, pero eso no deja de ser accesorio, porque, por seguir con este ejemplo, el agua es necesaria para el desarrollo del ser humano en cualquier lugar. Es decir, lo que podemos considerar integrado dentro del concepto de medio ambiente precisa protección, y además penal, con independencia de la ubicación geográfica en la que nos encontremos. No podemos arriesgarnos a que quede desprotegido.

Una buena solución, a mi entender, sería una mezcla de las propuestas primera y tercera: una ley general de medio ambiente, que siguiendo mis argumentos precedentes, debería revestir la forma de ley orgánica,⁹⁶ en la que el legislador esté asesorado por expertos que le señalen los estándares adecuados para la debida preservación de nuestros recursos naturales y nuestro entorno. De esta manera conjugo la idea de ley general medioambiental con la del doble estándar, aunque con un solo estándar establecido por el legislador penal. Así, se observarían los principios de legalidad y de reserva de ley orgánica en el ámbito penal (la materia estaría fijada en una norma con rango de ley y además de ley orgánica), taxatividad (los preceptos incluirían los estándares propuestos por expertos), seguridad (la remisión se haría a una norma concreta y específica sin que quepa la dispersión) y competencia (se regularía por una norma emanada por las Cortes Generales).

⁹³ Álvaro Mendo Estrella, *op. cit.*, p.104.

⁹⁴ José Miguel Prats Canut y María Marqués i Banqué, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, en Gonzalo Quintero Olivares y Fermín Morales Prats (eds.), *Comentarios al nuevo Código penal*, Navarra, Aranzadi, 2005, pp. 1728-1729.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 1729.

⁹⁶ El principio de legalidad en materia penal debería llevar aparejado una reserva de ley orgánica puesto que es el orden jurisdiccional encargado de la protección y aseguramiento de los más importantes bienes jurídicos. Y el medio ambiente, como se verá en el capítulo dedicado a ello, tiene tal entidad e importancia, que debe ser considerado bien jurídico-penal.

Bibliografía

- Álvarez García, Francisco Javier, *Introducción a la teoría jurídica del delito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- , *Sobre el principio de legalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- Arroyo Zapatero, Luis, “Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, núm. 8, 1983.
- , “Configuración como ley penal en blanco de los delitos contra el ambiente”, *Estudios jurídicos en memoria del profesor dr. d. José Ramón Casabó Ruiz*, vol. I, Valencia, Universidad de Valencia/ Instituto de Criminología, 1997.
- , “El *non bis in idem* en las infracciones al orden social, la prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la Seguridad Social”, en Celsa Picó Lorenzo (ed.), *Las fronteras del Código penal de 1995 y el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, CGPJ, Cuadernos de Derecho Judicial, núm. 11, 1997.
- Bacigalupo, Enrique, *Curso de Derecho penal económico*, 2ª ed., Barcelona, Marcial Pons, 2005.
- Boix Reig, Javier, “El principio de legalidad en la Constitución”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, Universidad de Palma de Mallorca, núm. 4, 1983.
- Brandariz García, José Ángel, “La problemática de las normas penales en blanco”, en Patricia Faraldo Cabana (ed.), *Ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente en el Código penal y la legislación especial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.
- Bustos Ramírez, Juan J., y Hernán Hormazábal Malarée, *Lecciones de Derecho penal*, vol. I, Madrid, Trotta, 1997.
- Carbonell Mateu, Juan Carlos, *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- Carretero Pérez, Adolfo, “Concepto constitucional de las fuentes del Derecho”, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- Casabó Ruiz, José R., “La capacidad normativa de las comunidades autónomas en la protección penal del medio ambiente”, *Estudios penales y criminológicos*, V, 1980-1981.
- Cerezo Mir, José, *Curso de Derecho penal español. Parte general I. Introducción*, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 2004.
- , *Curso de Derecho penal español. Parte general II. Teoría jurídica del delito*, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 2004.
- Cobo del Rosal, Manuel y Quintanar Díez, Manuel, *Instituciones de Derecho penal. Parte general*, 2ª reimp., Madrid, CESEJ, 2008.
- Colás Turégano, Asunción, “Algunas consideraciones sobre los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995 (C.III del T. XVI del L. II)”, *Estudios jurídicos en memoria del profesor dr. d. José Ramón Casabó Ruiz*, vol. I, Valencia, Universidad de Valencia/ Instituto de Criminología, 1997.
- Conde-Pumpido Tourón, Cándido, “Complementariedad de la tutela penal y la administrativa sobre el medio ambiente. Problemas que suscita desde la perspectiva del Derecho penal”, en Celsa Picó Lorenzo (ed.), *Las fronteras del Código penal de 1995 y el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, CGPJ, 1997.
- De Esteban, Jorge y Guerra López, Jorge Luis Esteban y Luis Guerra López, *El régimen constitucional español*, t. I, Barcelona, Labor, 1984.
- De la Mata Barranco, Norberto, “El papel del Derecho penal para la correcta aplicación de la normativa comunitaria”, en Agustín García Ureta (ed.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- De Vicente Martínez, Rosario, *El principio de legalidad penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- Díez Picazo y Luis Ponce de León, “Constitución y fuentes del Derecho”, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- Doval Pais, Antonio, *Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales. El caso de las leyes en blanco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- García-Pablos de Molina, Antonio, *Introducción al Derecho Penal*, 4ª ed., Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2006.
- García Arán, Mercedes, “Remisiones normativas, leyes penales en blanco y estructura de la norma penal”, *Estudios penales y criminológicos*, núm. 16, 1992-1993.
- García Costa, Francisco Manuel, “A vueltas con la ley penal en blanco: a propósito del artículo 325.1 del Código penal”, en Jaime Miguel Peris Riera (dir.) y Pablo Cuesta Pastor (coord.), *La tutela penal del agua*, Madrid, Dykinson, 2011.

- García Hernández, Ma. Yolanda, “Los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, en Juan Antonio Martos Nuñez (ed.), *Protección penal y tutela jurisdiccional de la salud pública y el medio ambiente*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1997.
- Garrido Falla, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001.
- Huerta Tocildo, Susana, “Principio de legalidad y normas sancionadoras”, *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Le-trados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- , “Principios básicos del Derecho penal y art. 325 del Código penal”, *Revista Penal*, núm. 8, 2001.
- Lamarca Pérez, Carmen, “Legalidad penal y reserva de ley en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 20, 1987.
- Luzón Peña, Diego-Manuel, *Curso de Derecho penal, parte general, I*, 1ª ed., 3ª reimpr., Madrid, Universi-tas, 2010.
- Madrid Conesa, Fulgencio, *La legalidad del delito*, Valencia, Universidad de Valencia, 1983.
- Martínez Sospedra, Manuel, *Aproximación al Dere-cho constitucional español: La Constitución de 1978*, 2ª ed. corregida y aumentada, Valencia, Fer-nando Torres, 1983.
- Mendo Estrella, Álvaro, *El delito “ecológico” del ar-tículo 325.1 del Código penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- Mestre Delgado, Esteban, “Límites constitucionales de las remisiones normativas en materia penal”, *Anua-rio de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1998.
- Mezger, Edmund, *Derecho Penal. Libro de estudio. Parte general*, Buenos Aires, Bibliográfica Argenti-na, 1958.
- Mir Puig, Santiago, *Introducción a las bases del De-recho penal*, 2ª ed., Buenos Aires, BdF, 2003.
- , *Derecho penal. Parte general*, 9ª ed., Barcelo-na, Reppertor, 2011.
- Moreu Carbonell, Elisa, “Relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho penal en la protección del medio ambiente”, *Revista Española de Dere-cho Administrativo*, núm. 87, 1995.
- Muñoz Conde, Francisco, *Derecho penal. Parte es-pecial*, 18ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- , y Mercedes García Arán, *Derecho Penal. Par-te general*, 8ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- Octavio de Toledo y Ubieto, Emilio, *Sobre el concep-to del Derecho penal*, Madrid, Sección de Publica-ciones, Facultad de Derecho de la UCM, 1981.
- Prats Canut, José Miguel y Marquès i Banqué, María, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, en Gonzalo Quintero Olivares y Fermín Morales Prats (eds.), *Comentarios al nue-vo Código penal*, Navarra, Aranzadi, 2005.
- Quintero Olivares, Gonzalo *et al.*, *Manual de Dere-cho penal*, 3ª ed., Madrid, Aranzadi, 2002.
- Rodríguez Devesa, José Ma. y Alfonso Serrano Gó-mez, *Derecho Penal Español. Parte general*, 18ª ed., Madrid, Dykinson, 1995.
- Rodríguez Fernández, Ignacio y Miguel Olmedo Car-denete, “Artículo 325”, en Manuel Cobo del Rosal (ed.), *Comentarios al Código penal. Segunda época. Tomo X (Vol. II) Libro XVI, de los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protec-ción del patrimonio histórico y del medio ambien-te (Artículos del 319 al 340)*, Madrid, CESEJ, 2006.
- Rodríguez Mourullo, Gonzalo, *Derecho penal, parte general*, Madrid, Civitas, 1978.
- Ruiz Robledo, Agustín, *El derecho fundamental a la legalidad punitiva*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
- Sánchez Agesta, Luis, “La jerarquía normativa en la Constitución de 1978”, *La Constitución española y las Fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, Institu-to de Estudios Fiscales, 1979.
- Silva Sánchez, Jesús Ma., “¿Competencia “indirecta” de las Comunidades Autónomas en materia de De-recho penal?”, *La Ley*, núm. 1, 1993.
- , *Los delitos contra el medio ambiente. Refor-ma legal y aplicación judicial*, Barcelona, Atelier, 2012 (Colección Justicia Penal).
- , “Las normas de complemento de las leyes pe-nales en blanco pueden emanar de las Comunida-des Autónomas”, *Revista del Poder Judicial*, CGPJ, núm. 52 (cuarto trimestre de 1998).
- Vercher Noguera, Antonio, “Delitos contra el medio ambiente: consideraciones sobre la dependencia y el principio *non bis in idem* en la relación de-recho penal-derecho administrativo”, en Manuel Ramón Llamas Madurga y Pedro Brufao Curiel (eds.), *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: aspectos legales, institucionales y económico*, Ma-drid, Mundi-Prensa Libros, 2003.

ISSN 2007-4700



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal