

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 4/2007, de 10 de abril, sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías.

Referencia: FIS-I-2007-00004

ÍNDICE

I. Introducción. II. El Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo. II.1.- Naturaleza del cargo II.2.- Funciones: a) Intervención en procesos penales. b) Ejercicio de la acción pública en procesos no penales. c) Supervisión y coordinación de la actuación en las Secciones. d) Coordinación de los criterios de actuación de las Secciones. e) Elaboración de informes. II.3.- Otros cometidos. III. Las Secciones de Medio Ambiente en las Fiscalías Territoriales. III.1.- Naturaleza de las Secciones de Medio Ambiente. III.2.- Composición de las Secciones de medio ambiente. III.3.- Marco de funcionamiento de la Sección Medio Ambiente. IV. La Red de Fiscales de Medio Ambiente. V. La Secretaria de la Sección de Medio Ambiente V.1.- Personal colaborador V.2.- Registros de la Sección de Medio Ambiente

I. INTRODUCCIÓN.

La preservación del medio ambiente se ha convertido en absoluta prioridad en la sociedad actual que, ante las señales de progresiva destrucción de nuestro hábitat, ha emprendido un proceso de concienciación individual y colectiva que tiende a acentuarse en estos primeros años del siglo XXI, buscando soluciones preventivas pero también creando medidas represivas con entidad suficiente para responder con eficacia a las agresiones, evitando que se repitan y sobre todo garantizando la reparación de los perjuicios causados.

Nuestra Constitución no sólo consagra el derecho a disfrutar el medio ambiente sino que además ha optado en el apartado tercero de su artículo 45 por prever sanciones penales para las conductas que más gravemente atenten contra este bien jurídico: “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”. Es necesario además subrayar que el medio ambiente, junto al patrimonio histórico, cultural y artístico, que son a su vez manifestaciones de otras facetas ambientales, son los únicos supuestos cuya tutela penal asume directamente la Constitución.

La opción por la protección penal es también una clara decisión de la Unión Europea cuyo Consejo adoptó, el 27 de enero de 2003, la Decisión Marco relativa a la protección del medio ambiente a través del derecho penal. Esta norma europea establecía las conductas dolosas e imprudentes que los Estados estarían obligados a tipificar como delictivas. Aunque posteriormente esta Decisión Marco ha sido anulada por Sentencia de 13 de septiembre de 2005 del TJCE, es necesario reconocer que los fundamentos de la anulación van justamente a favor de una mayor implicación de la Unión en la protección penal del medio ambiente. Concretamente la resolución acoge la postura de que la base jurídica correcta al respecto es el artículo 175 CE, apartado 1 del Tratado de la UE y por tanto se inclina por la posibilidad de actuación a través de Directivas. El Tribunal afirma que cabe la actuación propiamente comunitaria, con normas propias del Primer Pilar en materia de Derecho Penal y argumenta que aunque la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni de Derecho

procesal penal, ello no impide al legislador comunitario adoptar aquellas medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la previsión de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente.

La protección penal del medio ambiente cuenta por tanto con amplísimo consenso desde el punto de vista nacional e internacional, al que se ha llegado por razones de estricta necesidad y que crea un área muy específica del derecho penal a la que cabe augurar un incremento que exigirá de todos los operadores jurídicos una especial implicación.

El Ministerio Público como órgano defensor de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos está llamado a jugar un papel muy relevante en esta tarea, más aún si se tienen en cuenta las especiales características del bien jurídico protegido ya que se trata de un interés tradicionalmente denominado colectivo o difuso. El sujeto pasivo, la víctima de estas infracciones, es la sociedad por cuanto que es la misma la también beneficiaria directa de un medio ambiente adecuado, y aunque en determinados casos pueda haber una persona o grupo afectados más directamente, en general son todos los ciudadanos, e incluso los futuros ciudadanos los que sufren y sufrirán el perjuicio derivado de estas actividades delictivas. De esta habitual indeterminación de víctimas concretas deriva una mayor relevancia de la función constitucional del Fiscal, que debe actuar en defensa de estos intereses generales, sin que generalmente existan personas directamente afectadas que ejerciten sus derechos como acusaciones particulares.

La Fiscalía española plenamente consciente de la necesidad de abordar el tratamiento de este tipo de delincuencia ha publicado diversas Instrucciones y Circulares del Fiscal General del Estado con este objetivo. Concretamente, las Instrucciones 1/86 y 4/90 de la Fiscalía General del Estado abordan la posición del Ministerio Fiscal en relación con los incendios forestales. La Circular 1/90, sobre la contribución del Ministerio Fiscal en la investigación y persecución de los delitos contra el medio ambiente reclama una postura activa de los Fiscales en esta materia. A través de estos primeros documentos se abordan temas concretos de actuación procesal y problemas específicos de algunos tipos penales, pero aún no se dota a la Fiscalía de Servicios especiales dentro de las Fiscalías territoriales.

Sin embargo, pese a la ausencia de previsión formal, la necesidad en la práctica de especialización en esta materia hizo que, gracias a la flexibilidad y autonomía para la estructuración interna de las Fiscalías territoriales, se organizaran en una mayoría de Fiscalías de Tribunales Superiores y Audiencias Provinciales, bien servicios especiales en materia de medio ambiente, o bien que, al menos, se contara con Fiscales especialmente dedicados a conocer de las diligencias relacionadas con los delitos medioambientales. Por otro lado, la necesidad de compartir criterios y debatir problemas comunes hizo también que los Fiscales que vienen desempeñando esta función y todos aquellos con inquietud y especial interés en la materia crearan, ya en 2002, la conocida como Red de Fiscales de Medio Ambiente.

Posteriormente, la LO 1/2004 de 28 de diciembre, sobre medidas de protección integral contra la Violencia de Género adicionó un nuevo apartado al Art. 22 del EOMF, en el que prevé la designación en cada Fiscalía de un delegado de Jefatura con funciones de dirección y coordinación en materia de infracciones relacionadas con los delitos contra el medio ambiente.

Antecedente directo de la nueva estructura ha sido también la Instrucción 9/05 del Fiscal General del Estado sobre la designación de Fiscales especialistas en materia de incendios forestales. La Instrucción 9/05 señala que su objetivo es tanto *“impulsar la posición activa del Ministerio Fiscal frente a la investigación de los incendios forestales”*, como proceder a realizar un *“adelanto provisional y parcial de la nueva organización que se perfila en el anteproyecto de reforma de la Ley de Montes, con la creación de Secciones en materia de medio ambiente en las Fiscalías de Tribunales Superiores de Justicia y en las Audiencias Provinciales”*.

En definitiva, la experiencia de estos años ha dejado patente que las particularidades que presenta la delincuencia medioambiental, requieren de Fiscales que cuenten con experiencia y con una especial dedicación que les permita adquirir un buen conocimiento y manejo de una extensa y no siempre sencilla normativa administrativa. El tratamiento específico de este tipo

de delincuencia exige también una organización adecuada de la Fiscalía que facilite el contacto de los Fiscales con profesionales, peritos y expertos en una variada gama de disciplinas técnicas y científicas que se encuentran reiteradamente implicadas en la valoración de las actividades que inciden en los ataques contra las bienes jurídicamente protegidos en el Título XVI de nuestro Código Penal.

El Fiscal General del Estado, que ha asumido públicamente el compromiso, de que el Ministerio Público empeñará la máxima energía en la defensa del Medio Ambiente y el patrimonio histórico artístico, ha impulsado la creación de un Fiscal Coordinador de Medio ambiente y la plasmación legal de secciones especializadas en esta materia en las Fiscalías territoriales, cuya realidad se ha consagrado definitivamente en la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes. Esta norma, prevé, en su Disposición Final Primera, una modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en virtud de la cual se incorpora al Estatuto el artículo 18. quinquies, por el que se crea, como delegado del Fiscal General del Estado, un Fiscal coordinador para los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico artístico del medio ambiente e incendios forestales con categoría de Fiscal de Sala.

Esta ley incorpora también las Secciones de Medio Ambiente en las Fiscalías Territoriales al modificar el texto del artículo 18.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para establecer en cada Fiscalía de Tribunal Superior de Justicia y de Audiencia Provincial, las que denomina “Secciones de Medio Ambiente” especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos y los incendios forestales.

El objeto de la presente Instrucción es profundizar en el nuevo modelo funcional del Ministerio Público definido en la Instrucción 11/2005 de forma que permita, partiendo de esta nueva estructura, seguir actuando contra la delincuencia ambiental, en sus diferentes facetas, con mayor eficacia, así como estar en disposición de hacer frente a los fenómenos criminales que en la materia se perfilan en el futuro. En esa línea, la presente Instrucción, introduce los criterios necesarios para constituir formal y definitivamente las Secciones de medio ambiente en las Fiscalías territoriales, y establece igualmente las necesarias pautas organizativas para articular la necesaria unidad de actuación que caracteriza al Ministerio Público en el ejercicio de su función.

Con todo ello se pretende finalmente que la acción coordinada y especializada de la Fiscalía en el ejercicio de la acción pública frente a las infracciones penales contra el medio ambiente, permita que la sociedad encuentre la respuesta que reclama del Ministerio Fiscal, para tratar de conservar adecuadamente el legado medioambiental que vamos a transmitir a las futuras generaciones.

II. EL FISCAL DE SALA COORDINADOR DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

II.1.- Naturaleza del Cargo de Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo.

La especial relevancia atribuida al cargo, su conexión con el Fiscal General del Estado, y la inaplazable necesidad de proporcionar una respuesta eficaz a las graves conductas que integran los “delitos contra el medio ambiente y urbanismo”, justifican la exigencia legal de que el Fiscal designado pertenezca a la primera categoría de la Carrera Fiscal. Así, el Estatuto del Ministerio Fiscal, tras la reforma introducida por la Ley 10/06, de 28 de abril, dispone que «el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, nombrará delegado, un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala» (Art. 18. quinquies 1.), como se indicaba anteriormente.

Esa misma Ley 10/06, de 28 de abril, perfila el modelo plasmado en la Instrucción 11/05 “sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la C.E.”, atribuyendo al Fiscal de Sala de medio ambiente la función de supervisar y coordinar las Secciones Especializadas de Medio Ambiente de las Fiscalías y sus criterios de

actuación, superponiéndose a la actividad coordinadora que sobre las mismas ejercen los Delegados de la Jefatura en la Sección (Art. 18 y 22 Estatuto). De esta forma queda plasmada una singular estructura funcional en vertical del Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente y urbanismo.

La plaza de Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo encuentra encaje en el artículo 13 del Estatuto: “El Fiscal General del Estado se encuentra asistido en sus funciones por la Secretaría Técnica, la Inspección Fiscal, el Consejo Fiscal, la Junta de Fiscales de Sala y “los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla”. El Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, igual que el Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, el Fiscal de Sala de Siniestralidad Laboral, el Fiscal de Sala coordinador en materia de Seguridad vial, el Fiscal de Sala coordinador de Extranjería o el Fiscal de Sala para la Unidad de Apoyo al Fiscal General del Estado, están adscritos a la Fiscalía General del Estado-Fiscal General del Estado.

El cargo de Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo no implica ejercicio de jefatura sobre órgano fiscal “ex novo” alguno. El Fiscal no se sitúa al frente de una Fiscalía Especial u otra estructura orgánica en la que se integren, o a la que se incorporen como delegados, otros miembros del Ministerio Fiscal, tal como sucede, por ejemplo, con la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción o la Fiscalía especial para la prevención y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas. El Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo ostenta facultades esencialmente de supervisión y coordinación, aunque también tiene atribuidas ciertas facultades operativas para intervenir directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, ante los Tribunales de Justicia en procesos de medio ambiente y urbanismo sin necesidad de acudir a la vía de designación del artículo 26 del Estatuto, de manera que en su cometido especializado interviene con responsabilidad propia e individual, distinta a la que asume cuando se integra como miembro de la Junta de Fiscales de Sala, órgano colegiado del Ministerio Fiscal.

Esto supone, junto a la clásica organización territorial, una estructuración funcional que agiliza los mecanismos de unidad de actuación con los instrumentos de dirección y coordinación del Fiscal General del Estado, además de proporcionar una formación cada vez más especializada y una coordinación en el funcionamiento de los Fiscales encargados de tareas específicas, aun cuando pertenezcan a distintas Fiscalías. Con ello se produce un fortalecimiento institucional de la Fiscalía General del Estado como centro directivo, con los principios de especialización y coordinación vertical como ejes del cambio organizativo del Ministerio Fiscal.

El modelo pone en manos del Fiscal de Sala la responsabilidad de encabezar, dirigir y coordinar la Red de Fiscales especialistas en medio ambiente y urbanismo y las Secciones de medio ambiente de las Fiscalías territoriales que la ley ordena se constituyan conforme a un modelo homogéneo y preestablecido que -por supuesto- considerará las diferencias de tamaño, disponibilidad de plantilla y volumen de actividad.

La figura del Fiscal de Medio Ambiente y Urbanismo, que coordinará todas las actuaciones del Ministerio Fiscal en esta materia, se presenta como una valiosa síntesis que se nutre de los aspectos más aprovechables del modelo de Fiscalía Especial y de las ventajas del esquema tradicional de organización y funcionamiento del Ministerio Público. Es preciso, no obstante, una importante adaptación estructural y organizativa, y articular la figura del Fiscal Delegado de Jefatura y las Secciones especializadas como eje del reforzamiento y la modernización institucional, de manera que permita superar la estructura generalista y horizontal de las Fiscalías territoriales.

El Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo interviene por imperativo legal (Art. 18 quinquies EOMF) como delegado del Fiscal General del Estado. Este carácter no es extraño al Ministerio Fiscal. La Instrucción 1/1987 FGE sobre «Normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal» explica que los miembros del Ministerio Fiscal son representantes de la Institución, sin perjuicio de que esta representación se produzca condicionada por la delegación de su Jefe respectivo, delegación que debe ponerse en relación con las facultades de éste para la distribución del trabajo, o para impartir instrucciones generales o particulares. Igualmente la mencionada Instrucción 11/05 “sobre el principio de instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la C.E.” desarrolla ampliamente el mecanismo de la actuación de los Fiscales de Sala delegados.

El Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español, lo cual supone que le corresponde impartir las ordenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la Institución y, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal (Art. 22.2 Estatuto). Su competencia, que es la medida de capacidad que le corresponde, constituye el conjunto de facultades y funciones, cuyo ejercicio, y también su titularidad, le encomienda el Estatuto. La delegación de funciones en el Fiscal de Medio Ambiente y Urbanismo no implica alteración de la titularidad de su competencia sino que refuerza el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal en la materia, pues, es el Fiscal General del Estado quien define en último termino las estrategias elaboradas para una más eficaz protección penal del medio ambiente.

El Fiscal de Medio Ambiente y Urbanismo se sitúa, como consecuencia de su función legal de supervisión y coordinación de las Secciones de Medio Ambiente a nivel estatal, entre el Fiscal General del Estado y los Fiscales Jefes de las respectivas Fiscalías, y modula la relación de dependencia existente entre los fiscales adscritos a la Sección de Medio Ambiente (incluido el Delegado de la Jefatura) y el Fiscal Jefe respectivo.

La pluridisciplinariedad a la que se hacía referencia anteriormente exige que para el ejercicio de sus específicas funciones se le adscriban profesionales y expertos que le auxilien de manera permanente u ocasional. Concretamente, el número 2 del Art. 18 quinquies especifica que se adscribirá al Fiscal de Sala una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), así como, en su caso los efectivos necesarios pertenecientes al resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias medioambientales. Igualmente se prevé posibilidad de adscripción de los profesionales y técnicos precisos para auxiliarle de manera permanente y ocasional.

La norma parte ya desde el inicio de la andadura de este Fiscal delegado, de la conveniencia de que en su tarea reciba el auxilio necesario de los cuerpos policiales con competencia específica en materia medioambiental y de otro tipo de profesionales. La Ley concibe este Fiscal de Sala como un coordinador general de toda la actividad de la Fiscalía en esta materia, tarea para la que necesariamente debe contar con un equipo multidisciplinar que le permita obtener informes de expertos técnicos, así como tener a su disposición los profesionales policiales competentes para llevar a cabo las investigaciones que la Ley permite tramitar directamente o para mejorar la coordinación en las investigaciones abiertas por las Secciones de las Fiscalías territoriales. Es evidente que el desarrollo de las funciones como Fiscal delegado en esta materia irá incrementando las concretas necesidades de apoyo técnico que en su momento deberán ser debidamente atendidas por la Administración para permitir el debido desarrollo de las responsabilidades que al Fiscal de Sala corresponden.

También podrá contar, en su caso, con las unidades de apoyo que la Fiscalía General del Estado prevea dotar para labores de asistencia técnica, estadística, informática, gestión de personal o similares (Art. 18 quinquies 2).

II.2.- Funciones.

Al igual que ocurre con la violencia de género se ha entendido que el tratamiento de la delincuencia medioambiental no se compaginaba debidamente con el diseño de Fiscalía especial, optando el legislador por mantener el modelo de “especialización vertical” que, como decíamos, se desarrolla en la Instrucción 11/05 de la Fiscalía General del Estado sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el Art. 124 de la Constitución Española. Esta nueva formula de estructuración y coordinación, basada en la especialización y la racionalidad funcional, ha de conformar la organización y la actividad del Ministerio Fiscal en el ámbito del Medio Ambiente, y precisamente a ello responden las funciones que la Ley otorga al Fiscal de Sala Delegado en materia de medioambiente y urbanismo.

Concretamente, el artículo 18 quinquies del Estatuto le atribuye el ejercicio de las siguientes funciones:

a) *“Practicar las diligencias a que se refiere el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en*

aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales”.

La atribución al Fiscal de Sala de competencia para la práctica de diligencias de investigación y la intervención directa, no quiere sino advertir de la especial legitimación del Fiscal de Medio Ambiente y Urbanismo para actuar en procesos penales por comportamientos de esta naturaleza ante cualquier órgano judicial cuando así lo acuerde el Fiscal General del Estado.

Al no constituirse como Fiscalía especial, la intervención directa del Fiscal de Sala delegado limitada por el mismo precepto que le habilita o legitima a los delitos que revistan especial trascendencia, ha de interpretarse en un sentido acorde con la propia naturaleza del cargo. Por eso, pese a esta posibilidad de participación directa, lo ordinario será que la actuación del Fiscal de Sala se produzca a través del seguimiento de los trámites de las diligencias o por la vía de la previsión legal que permite una intervención mediata del Fiscal de Sala a través de instrucciones concretas impartidas para un asunto en particular al delegado de la Fiscalía territorial que intervenga directamente y que, en ese caso, deberá atender las directrices específicamente marcadas por el Fiscal de Sala. Estas directrices o instrucciones deberán ser remitidas también al Fiscal Jefe de la Fiscalía territorial correspondiente.

El seguimiento de los trámites del proceso por el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo implicará esencialmente dación de cuenta y/o control de determinados dictámenes del Ministerio Fiscal (visado) antes de darles curso (escritos de acusación, calificaciones, recursos, informes de competencia...). La intervención concreta en el proceso podrá ser en vistas ante los órganos jurisdiccionales (recurso de casación...) o en la tramitación escrita.

El seguimiento o la participación directa o mediata se producirán sólo en los delitos que revistan “especial trascendencia”. Corresponde legalmente al Fiscal General del Estado apreciar en cada caso la concurrencia de este concepto jurídico indeterminado. Tal decisión de oportunidad particularizada solo abarcará el conocimiento de aquellos delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, recursos naturales y medio ambiente, protección de flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales en los que concurran circunstancias de relevancia especial que lo justifiquen como pueden ser la importancia del medio ambiente afectado, número de víctimas, gravedad intrínseca del hecho, repercusión o trascendencia pública o social de la conducta infractora, calidad del sujeto activo o pasivo de la infracción, o cualquier otra circunstancia similar.

El Fiscal General del Estado adoptará la decisión por iniciativa propia o a propuesta del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, que deberá recibir de todas las Secciones del mismo nombre comunicación de los hechos que pudieren merecer aquella calificación (artículo 25.2º del Estatuto). Cuando las circunstancias del caso lo justifiquen y para poder valorar la concurrencia de esas excepcionales circunstancias, el Fiscal de Sala Delegado podrá tomar conocimiento de las diligencias solicitando copia o personándose en la Fiscalía correspondiente previa comunicación con el Fiscal Jefe de la Fiscalía competente. El acuerdo del Fiscal General del Estado será puesto en conocimiento del Fiscal Jefe de la Fiscalía correspondiente a través del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo.

La intervención del Fiscal de Sala no está sujeta a límite territorial u orgánico alguno. Puede tener lugar ante cualquier Juzgado o Tribunal, quedando excluida la intervención ante el Tribunal Constitucional.

El mismo requisito de especial trascendencia se requerirá también para intervenir en la práctica de “diligencias de investigación” (Art. 5 EOMF y 773.2 LECrim), en un momento previo a la iniciación del procedimiento judicial.

b) “Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimientos, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan”

La intervención del Ministerio Público en procedimientos no penales se centrará esencialmente en procedimientos contencioso-administrativos, en los que la participación del Fiscal se

concreta en diferentes normas sectoriales, que actualizan la previsión genérica del Art. 19 1. f) de la Ley 29/98, de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuando recoge la legitimación del Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.

En este supuesto, la ley prevé en todos los casos sin excepción, la intervención personal o mediata, a través de instrucciones del Fiscal de Sala, sin necesidad de que en este caso se requiera apreciación de la especial trascendencia del caso por el Fiscal General. Habida cuenta que la intervención del Fiscal ejercitando la acción pública en procedimientos de naturaleza diferente a la civil y penal no es frecuente y que las propias normas habilitantes suelen restringir la legitimación del Ministerio Público a supuestos específicos de gran trascendencia, el legislador ha querido garantizar que sea precisamente el Fiscal de Sala delegado el que directamente o con instrucciones concretas dirija el ejercicio de estas acciones.

Ello conlleva que cuando los Fiscales de las Secciones de Medio ambiente tengan conocimiento de un supuesto en que proceda el ejercicio de la acción pública en procesos no penales, deberán dar cuenta al Fiscal de Sala delegado elevando un informe motivado, sobre las razones que justifican la intervención, solicitando instrucciones para la actuación concreta en el procedimiento. Las instrucciones impartidas por el Fiscal de Sala delegado deberán también ser comunicadas al Fiscal Jefe. En estos casos, los Fiscales deberán actuar con la debida celeridad para garantizar el cumplimiento de los plazos y evitar la caducidad de las acciones.

c) «Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la Red de Fiscales de medio ambiente».

La facultad de supervisar y coordinar alcanzará a la estructura y funcionamiento de las Secciones de Medio Ambiente de cada Fiscalía, a los cometidos que realizan los Fiscales adscritos y su adecuación numérica, la actuación del Delegado del Fiscal Jefe en la Sección de Medio Ambiente y, la Secretaría de la Sección y personal colaborador, sin perjuicio de las facultades que corresponde al Fiscal Jefe de las Fiscalías Territoriales.

Entre la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, la Secretaría Técnica y el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo se establecerán los cauces que permitan a ambos mantener un adecuado trasvase de información y ejercer sus respectivas competencias en materia de medio ambiente y urbanismo. Así, por el Fiscal de Sala se remitirán las posibles quejas de orden disciplinario que reciba, y la Inspección Fiscal las notas de retirada de acusación y otras actuaciones propias de su ámbito de competencia.

En todo caso al Fiscal Delegado se le dará traslado de las actas de Juntas que traten sobre materia de medio ambiente y urbanismo, actas que las Fiscalías han de enviar con carácter puntual a la Inspección Fiscal (Comunicación 3/3/2004 de la Inspección Fiscal).

Las funciones de supervisión y coordinación -a nivel estatal- del Fiscal de Sala se superponen a las facultades de la misma naturaleza que corresponden al Fiscal Jefe y al Delegado en la Sección de Medio Ambiente. Por ello aquél pondrá en conocimiento de éstos las observaciones que estime oportunas para el mejor funcionamiento y organización de la Sección. Igualmente, y por imperativo legal, comunicará al Fiscal Jefe los informes que solicite recabando información del Delegado de la Sección de Medio Ambiente, cuando no los dirija a él mismo.

En todo caso, los Fiscales Jefes deberán, bien asegurarse que los delegados de medio ambiente remitan con la debida celeridad las informes que les haya recabado el Fiscal de Sala o bien directamente responder con la urgencia requerida a las solicitudes de informes que les dirija directamente el Fiscal de Sala Delegado.

La Ley hace referencia por primera vez a la Red de Fiscales de Medioambiente, Red que, como se ha dicho, fue constituida espontáneamente por Fiscales especialistas de distintas Fiscalías territoriales y que no aparece exactamente definida en la Ley. Pese a esta ausencia de definición, la Red no puede, a partir de este momento, ser ajena a la realidad de la nueva organización de las Fiscalías y a ella se dedica el apartado IV de esta Instrucción.

d) «Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de medio ambiente y urbanismo, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones».

El conocimiento de los criterios y prácticas de actuación técnica, sustantiva y procesal, que se sigan en los procesos que tengan por objeto la materia de medio ambiente y urbanismo, tanto penal como administrativo, podrá alcanzarse mediante su comprobación directa o normalmente a través de la remisión de informes o copia de documentación.

El Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo informará al Fiscal General del Estado y a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado de las sustanciales discrepancias técnicas que se susciten entre las diversas Secciones en la aplicación de las normas de medio ambiente y urbanismo, singularmente las relativas a competencia, o que le eleven en consulta, para en su caso proceder al estudio y elaboración de la pertinente Instrucción general a cuyo fin debe elaborarse por el Fiscal de Sala el correspondiente borrador y propuesta de resolución.

e) “Elaborar anualmente, y presentar al Fiscal General del Estado, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente y urbanismo que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado”.

La Ley introduce en esta apartado un mecanismo de dación de cuenta al Fiscal General del Estado sobre la actividad jurisdiccional y no jurisdiccional que desarrollan las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías, actividad que corresponde supervisar y coordinar al Fiscal de Sala competente en la materia.

Esta dación de cuenta implica a su vez un mecanismo de control interno de la intervención de las Fiscalías en materia de medio ambiente y urbanismo pero también un informe de actividad dirigido al conocimiento externo de su actuación anual a través de su incorporación a la Memoria de la Fiscalía General del Estado. Presenta similitud con el informe que ha de remitir el Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer, pero a diferencia de éste no ha de remitirse a la Junta de Fiscales de Sala ni al Consejo Fiscal.

Este informe anual también abarcará las actuaciones de intervención (seguimiento o intervención concreta), supervisión y coordinación desplegadas por el Fiscal de Sala de Medio Ambiente durante ese tiempo.

II.3. Otros cometidos.

También son cometidos del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, que asiste al Fiscal General del Estado en el ejercicio de sus funciones sobre la materia propia de su especialidad (Art.13 Estatuto), además de los especificados en esta Instrucción por razón de la función de supervisión, los siguientes:

- Elaborar una Memoria Anual sobre la actividad desplegada por el Ministerio Fiscal en la lucha institucional contra los delitos contra el medio ambiente y Urbanismo.

- Formular las propuestas y estudios legales encaminados a mejorar el sistema organizativo de las Secciones de Medio Ambiente que estime oportunas.

- Intervenir en los mecanismos interinstitucionales de cooperación en la lucha contra los delitos contra el medio ambiente en su más amplia expresión.

- Intervenir en los organismos y entidades comunitarios e internacionales, que tengan competencia en temas ambientales, especialmente en aquellos supuestos en los que se perfilen aspectos o temas penales relativos a la protección del medio ambiente.

- Participar en la adopción de Protocolos y Convenios de coordinación con los demás organismos implicados en la erradicación y prevención de los delitos contra el medio ambiente y urbanismo, y en su caso conocer, informar y ser informado de los que se establezcan a nivel autonómico o provincial.

-Mantener los contactos institucionales precisos con las instancias judiciales, policiales, administrativas, colegios de abogados y procuradores, y otros colectivos o entidades implicados o afectados a fin de mantener una cooperación eficaz en la respuesta legal a la delincuencia contra el medio ambiente.

-Proponer e intervenir en la coordinación de los cursos de formación permanente de Fiscales sobre medio ambiente y urbanismo, participando en la determinación de los criterios para la formación de Fiscales especialistas.

-Participar a las Fiscalías los acuerdos de las Juntas de Fiscales del Tribunal Supremo que afecten a la materia de su especialización.

-Promover reuniones de los Delegados en las Secciones de Medio Ambiente de todas o parte de las Fiscalías del territorio nacional, y de los de las Fiscalías de una misma Comunidad Autónoma, para conocer y debatir los problemas que la materia ecológica plantea y unificar criterios, con conocimiento del Fiscal General del Estado y de los respectivos Fiscales Jefes.

-Presidir, en su caso, las Juntas de Fiscales Jefes que pueda convocar como superior jerárquico el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia para fijar posiciones o mantener unidad de criterios sobre materia de medio ambiente y urbanismo (Art.24 pº 5º Estatuto) en las que participarán los Delegados de las respectivas Secciones de Medio Ambiente. La convocatoria se pondrá anticipadamente en conocimiento del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo a efectos de posible presencia. En todo caso se le dará traslado del acta con las conclusiones alcanzadas.

-Recibir, contestar y dar curso a aquellos escritos que sobre materia de su competencia se remitan al Fiscal General del Estado por ciudadanos, asociaciones e instituciones.

-Cooperar con la Red Judicial Europea, Iber-RED y Eurojust y otras estructuras destinadas a mejorar la cooperación judicial internacional, en todos aquellos aspectos que en medio ambiente se susciten y en los que se requiera cualquier participación o información especializada en la materia. Concretamente el 30 de septiembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Decisión Marco de 12 de julio de 2005 (2005/667/JAI), destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques. La decisión marco fue elaborada a raíz del naufragio del petrolero Prestige y en el contexto de la directiva de 7 de septiembre de 2005 (2005/35/CEE), relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones. El artículo 9 de la Decisión Marco se refiere a la designación de puntos de contacto para el intercambio de información mencionado en el artículo 8. Habida cuenta que la referida tiene una perspectiva eminentemente penal, el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo estaría en las mejores condiciones para asumir esta responsabilidad como punto de contacto.

III. LAS SECCIONES DE MEDIO AMBIENTE.

La Ley 10/06, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/03, de 21 de noviembre, de Montes, proporciona, como ya se ha expuesto, un contenido adicional al artículo 18.1 párrafo segundo del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal con el objeto de crear en cada Fiscalía de Tribunal Superior de Justicia y de Audiencia Provincial, las que denomina «Secciones de Medio Ambiente».

La implantación de estas secciones no supone una absoluta novedad en la estructura organizativa de las Fiscalías. Tal y como se ha puesto de manifiesto al inicio del presente documento, desde hace algunos años se ha venido contando con Fiscales especializados en esta materia que conforme a los criterios de reparto de trabajo acordados en cada Fiscalía Territorial por cada Fiscal Jefe, oída la Junta de Fiscales se había plasmado en la constitución de secciones o servicios especializadas que vienen encargándose del despacho de las diligencias de investigación, de las diligencias judiciales relativas a delitos medioambientales y todas aquellas otras incidencias relativas a este tipo de criminalidad.

III.1. Naturaleza de las Secciones de Medio Ambiente.

Como decíamos, algunas Fiscalías contaban de hecho desde hace años con servicios especiales integrados por Fiscales dedicados, en algunos casos exclusivamente a esta materia, en otros compartiendo esta función con otras tareas de la Fiscalía, al despacho de las incidencias de las diligencias de investigación o judiciales relativas a los delitos medioambientales.

Formalmente las Secciones de Medio Ambiente empezaron a adquirir consistencia institucional con la LO 1/2004 de 28 de Diciembre al adicionar un apartado 5 al artículo 22 de la Ley 50/1981 en el que se preveía que en cada Fiscalía hubiera un delegado de la jefatura encargado de las funciones de dirección y coordinación en materia de delitos contra el medio ambiente. Más recientemente, la Instrucción nº 9/05, sobre designación de Fiscales especialistas en materia de incendios forestales, estableció como primera de sus conclusiones, que *“en todas las Fiscalías territoriales se designará un Fiscal encargado específicamente de coordinar la actuación del Ministerio Público en relación con los incendios forestales, de canalizar la comunicación con los órganos administrativos y las unidades policiales competentes y de centrar la información policial y judicial sobre esta materia específica”*.

La Ley 10/06, de reforma de la Ley de Montes, regula definitiva y expresamente las Secciones de Medio Ambiente que deben existir en cada una de las Fiscalías de Tribunales Superiores de Justicia y Provinciales, precisando también una coordinación superior de estas secciones ejercitada por el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo que será el competente para *“supervisar y coordinar la actuación de las Secciones especializadas de medio ambiente...”*.

Es evidente que la confianza depositada en el Ministerio Fiscal para erradicar el complejo fenómeno de la delincuencia ambiental ha sido uno de los factores determinantes de la creación de estas nuevas Secciones en las Fiscalías, a modo de unidades especializadas y organizadas, con entidad propia y específicos cometidos, integradas en el organigrama de funcionamiento y servicios de cada Fiscalía. La Sección de Medio Ambiente y Urbanismo se constituye como una unidad dentro de cada Fiscalía que aglutina un conjunto de medios personales y materiales que se organizan ante la exigencia de especializar la intervención del Ministerio Fiscal en materias relacionadas con la delincuencia ambiental en su máxima expresión, no constituyéndose, sin embargo, en órgano del Ministerio Fiscal ni en Fiscalía Especial (Art. 12 Estatuto).

Frente a la situación anterior, en la que la realidad de Fiscales especialistas en Medio Ambiente no era sino una mera plasmación fáctica, carente de reconocimiento institucional, la previsión legal de las nuevas Secciones tiene la ventaja en primer lugar de homogeneizar la organización interna de todas las Fiscalías y, partiendo de la coordinación superior ejercitada por el Fiscal de Sala, fortalecer la actividad del Ministerio Público en este área. La nueva estructura favorece además una más intensa participación del Fiscal en otros ámbitos distintos del Derecho penal aprovechando su configuración constitucional como activo defensor de los derechos difusos que constituyen el medio ambiente, de su plasmación constitucional y de la amplia expresión social que conllevan los mismos (Art.124 CE).

Por lo demás, las Secciones de Medio Ambiente se integran con operatividad en las respectivas Fiscalías. Los Fiscales adscritos a ellas se encuentran bajo la dependencia del Fiscal Jefe respectivo, pero el ejercicio de las facultades de dirección y coordinación del Fiscal Jefe sobre medio ambiente y urbanismo se atemperan y ajustan ante las funciones que debe encomendar específicamente al Fiscal Delegado en la Sección y, especialmente, las estatutariamente atribuidas al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, que será quien, según dispone el artículo 18 quinquies 1.c), se encargará de supervisar y coordinar la actuación de todas las Secciones especializadas en la materia.

El funcionamiento de la nueva Sección exigirá coordinación con otros órganos del Ministerio Fiscal y otras Secciones y Servicios de la Fiscalía. Especialmente con la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos Relacionados con la Corrupción, dada la frecuente conexión de infracciones delictivas en las que confluye la temática ambiental y supuestos de corrupción, fundamentalmente cuando se trata de delitos contra la ordenación del territorio.

Internamente debe garantizarse máxima coordinación y comunicación entre delegados en una u otra materia, partiendo del hecho de que la competencia de la Fiscalía anticorrupción se encuentra claramente delimitada en el Estatuto Orgánico y en las instrucciones del Fiscal General del Estado, de forma que la competencia general en materia de prevaricación urbanística se centra en las secciones de medioambiente y sólo cuando se den las circunstancias de ser cometidos por una organización y alguno de los otros requisitos que determinan la competencia de la Fiscalía Especial Anticorrupción se atribuirá la competencia a ésta.

También deberá mantenerse una especial relación con la Sección de reforma de Menores, dado que se producen, con relativa frecuencia, supuestos de incendios forestales causados por menores de edad penal. Con las Secciones o servicios especiales de lo Contencioso-administrativo de las Fiscalías, por la intensa conexión entre Derecho penal y administrativo en el amplio contexto del medio ambiente y la legitimación que le corresponde al Fiscal de Sala para ejercitar acciones en procesos administrativos conforme a lo previsto en el 18 quinquies b).

Es de destacar que, debido al proceso descrito de creación espontánea y desigual de servicios especiales de medio ambiente en algunas Fiscalías, en el momento de institucionalizarse la presente especialidad, de hecho, conviven Fiscalías en las que no existe sección especializada alguna con Fiscalías con Secciones incipientes y Fiscalías con Secciones plenamente desarrolladas. Es evidente que la adopción, por medio de la Ley 10/06, de 28 de abril, de un modelo uniforme y dotado de un sistema de coordinación absolutamente centrado en la aplicación del principio de unidad de actuación, debe implicar una reorganización de las estructuras existentes que si bien no tiene que suponer una ruptura radical con la situación actual si requiere ciertas adaptaciones para cumplir con el mandato legal y uniformar en la medida de lo posible y teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de cada Fiscalía territorial, la organización interna de las distintas Fiscalías en este punto.

La nueva estructura resultante permitirá una dirección mucho más ágil, coherente y eficaz, y por consiguiente, el fortalecimiento de los principios de legalidad y de unidad de actuación cuyo efecto directo es la garantía de la igualdad en la aplicación de la ley a todos los ciudadanos.

III.2 Composición de las Secciones de Medio Ambiente.

Las Secciones de Medio Ambiente estarán integradas por un Fiscal Delegado de la Jefatura, que asumirá las funciones de dirección y coordinación que específicamente le sean encomendadas, y los Fiscales Adscritos que se determinen pertenecientes a las respectivas plantillas (Art. 22.5 y 18.1 del Estatuto).

Una vez configurada la Sección de Medio Ambiente como unidad especializada de la Fiscalía, la consecuencia ineludible de su creación es contar con el número adecuado de Fiscales y los correspondientes y necesarios medios técnicos y materiales para desempeñar las funciones normativamente asignadas.

La protección penal del medio ambiente frecuentemente lleva aparejada graves dificultades interpretativas por la incidencia de multitud de aspectos científicos y técnicos, así como por los importantes problemas de orden técnico-jurídico que requieren una adecuada respuesta. En consecuencia es importante una buena dotación de medios personales y materiales. Ello implica la necesidad de disponer de una adecuada plantilla de Fiscales que puedan cuando fuera necesario ser auxiliados por técnicos y especialistas policiales que tengan la suficiente formación y los medios procedentes y adecuados.

La determinación genérica del número exacto o la estructura interna concreta que deben conformar las Secciones de Medio Ambiente es complicada dada la diversidad de tamaño y circunstancias de las distintas Fiscalías territoriales. En todo caso deben adoptarse criterios flexibles que permitan afrontar adecuadamente y en cada momento la distribución de trabajo en cada una de las distintas Fiscalías españolas.

El régimen de exclusividad en el desempeño de las tareas propias de la Sección de medio ambiente o la situación más habitual que supone compartir estas específicas tareas con otras funciones de la Fiscalía tampoco puede ser establecido de manera general. Los artículos 18.1

y 22.5 del Estatuto especifican que los Fiscales adscritos a la Sección *“cuando las necesidades del servicio lo aconsejen podrán actuar también en otros ámbitos o materias y que el Delegado de la Jefatura asumirá la función con carácter exclusivo o compartido con otras materias”*.

Partiendo una vez más de la flexibilidad que permita adaptarse a las distintas circunstancias de la Fiscalía territorial concreta, se podrá implantar, desde la exclusividad, un régimen de dedicación principal o la posibilidad de compaginar la temática ambiental con otros cometidos, siempre con la perspectiva de optimizar el aprovechamiento de los recursos personales disponibles. Por otro lado, dada la diversidad de materias que integran esta especialidad, en las Fiscalías de gran tamaño o en aquellas que atiendan a territorios con problemas específicos en materia medioambiental, se podrá contar con subsecciones dentro de la sección de medioambiente para atender separadamente distintas materias, como pueden ser los delitos de incendios o los delitos contra la ordenación del territorio.

Será el Fiscal Jefe quien estará en mejores condiciones para determinar qué sistema de distribución de trabajo puede ser más conveniente en cada Fiscalía. Así pues, los Fiscales Jefes –con la autonomía que les reconoce el Estatuto para organizar y distribuir el trabajo (Art.18.1 a)– tras oír a la Junta, serán quienes dispondrán cuantos Fiscales se integraran en la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo. Igualmente debe ser el Fiscal Jefe el que debe determinar si los Fiscales de la sección o alguno de ellos ejercerá las funciones de la sección en régimen de exclusividad o compartiendo otras materias.

Sin embargo, la función de supervisión que recae sobre el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, anteriormente referida, recae también sobre la estructura y funcionamiento de las Secciones de Medio Ambiente de cada Fiscalía -comprendiendo los cometidos que realizan los Fiscales adscritos y su adecuación numérica, la actuación del Delegado del Fiscal Jefe en la Sección de Medio Ambiente, la Secretaria y el personal colaborador, - por lo que su opinión expuesta motivadamente, en caso de necesidad, al Fiscal Jefe de la Fiscalía territorial supondrá un criterio adicional a tener en cuenta para facilitar una más adecuada y pertinente distribución de trabajo.

Hechas las anteriores consideraciones procede establecer algunos criterios organizativos de acuerdo con lo previsto en el Art. 22.2 Estatuto, a saber:

1. La Sección de Medio Ambiente existirá en todas las Fiscalías y tendrá adscritos Fiscales de medio ambiente para intervenir en los diferentes procedimientos que se planteen. Su número, oída la Junta, se adaptará a las necesidades que en cada momento precise el servicio. La organización de las Secciones radicará principalmente en la capital y excepcionalmente y de forma coordinada podrá ubicarse en las Adscripciones.

2. En todas las Fiscalías habrá un Delegado en la materia relacionada con el medio ambiente y urbanismo, sin perjuicio de la entidad y número de las facultades de dirección y coordinación que le delegue el Fiscal Jefe (Art. 22.5 Estatuto).

3. El Fiscal Delegado de la Sección de Medio Ambiente será nombrado por el Fiscal General del Estado, previa audiencia del Fiscal de Sala Coordinador y tras convocatoria interna de la plaza entre los Fiscales que integren la plantilla de la respectiva Fiscalía. La propuesta del Fiscal Jefe, oída la Junta de Fiscalía, acompañará relación de todos los Fiscales solicitantes y de los méritos alegados por cada uno de ellos. Podrá ser Fiscal Delegado un Fiscal titular de categoría segunda o tercera. De no existir peticionarios el Fiscal Jefe propondrá al Fiscal que considere más idóneo. Ningún obstáculo existe para que el Teniente Fiscal asuma el cargo si así se estima oportuno.

La convocatoria, a la que se dará la debida publicidad, fijará plazo suficiente para formular la solicitud y aportar méritos o currículum justificativo, dando la mayor celeridad al posterior trámite. Se valorará como méritos en primer lugar la anterior función desempeñada, los cursos a los que se haya asistido, impartidos o superados, y cualquier otra circunstancia que implique conocimiento especializado en la materia o idoneidad.

El nombramiento finalmente efectuado por Fiscal General del Estado, podrá discrepar de la propuesta de nombramiento elevada por el Fiscal Jefe respectivo, siendo en este caso motivada. El nombramiento no precisará audiencia del Consejo Fiscal.

El nombramiento de Fiscal Delegado no está sujeto a límite temporal pero será renunciable por razones justificadas. La renuncia requerirá la aprobación del Fiscal General del Estado, vistas las razones que por escrito aduzca el interesado, que podrá delegar aquella función en el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo. La efectividad de la renuncia podrá aplazarse para evitar perjuicios al interés general que defiende el Ministerio Fiscal. El nombramiento de nuevo Fiscal Jefe de la Fiscalía no implica legalmente el cese del Fiscal Delegado.

El Fiscal Delegado podrá ser relevado del cargo en cualquier momento por resolución motivada del Fiscal General del Estado o a propuesta también motivada del Fiscal Jefe respectivo, oída la Junta de Fiscalía (Art. 22 EOMF).

Antes de adoptar la decisión que proceda, el Fiscal General del Estado oirá el parecer del Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente. El Fiscal General del Estado podrá motivadamente discrepar de la propuesta de relevo.

4. El Fiscal Delegado de la Sección de Medio Ambiente ejerce las facultades delegadas en el ámbito territorial de la respectiva Fiscalía, y asumirá la responsabilidad de:

- a) Dirigir la Sección en las facetas que le encomiende el Fiscal Jefe.
- b) Coordinar la actividad y cometidos de la Sección y de los Fiscales adscritos que le encomiende el Fiscal Jefe, tanto en la Capital como en las que pudieran excepcionalmente constituirse en alguna adscripción, y de cuantos Fiscales hayan de participar en materias propias de la Sección, por corresponder a su intervención.
- c) Intervenir ante los Juzgados en los procedimientos propios de la Sección salvo que los cometidos de dirección y coordinación no lo permitan. En la Capital siempre habrá –al menos– otro Fiscal adscrito a la Sección, de manera que aquél pueda ser sustituido en los casos ordinarios de baja por enfermedad, licencias o permisos, y cuando cese (sea por traslado a destino en Fiscalía distinta o por otra causa) mientras se procede a la designación de nuevo Delegado.

5. El Fiscal Jefe, como titular de la Fiscalía, es responsable de la actividad que desarrolle la Sección de Medio Ambiente. Resolverá las posibles discrepancias de criterio entre el Delegado y los Fiscales adscritos. Le corresponde la supervisión inmediata de su funcionamiento y la supervisión mediata de la gestión de dirección y coordinación encomendada al fiscal Delegado, sin que esta responsabilidad quede diluida por la función de supervisión general que, a nivel estatal sobre la actuación de todas las Secciones, corresponde al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, como delegado del Fiscal General del Estado (Art. 18 quinquies I. EOMF).

El Fiscal Delegado pondrá en conocimiento del Fiscal Jefe los hechos relativos al ejercicio de las funciones delegadas que por su importancia o trascendencia deba conocer (Art. 25.2 Estatuto), sin perjuicio de emitir los informes que el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente le requiera.

6. La Delegación recaerá sobre las actividades de dirección o coordinación compatibles con la responsabilidad de supervisión que corresponde al Fiscal Jefe. El contenido de las funciones delegadas, inspirado en la idea de dotar de mayor eficacia a la Sección, vendrá determinado por el número de asuntos de medio ambiente, el carácter especializado del servicio, y la conveniencia de descargar de cometidos al Fiscal Jefe.

El Fiscal Jefe formalizará la delegación por escrito. El documento de delegación recogerá de manera expresa las funciones relacionadas con la materia de medio ambiente que se delegan, modificándose cuantas veces sea preciso, ampliando o restringiendo aquellas en aras a procurar la máxima eficacia al cargo de Fiscal Delegado y a la Sección. De los documentos de delegación y sus modificaciones se dará cuenta a la Inspección Fiscal y al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente.

El Fiscal Delegado no podrá delegar las competencias que ejerza por delegación del Fiscal Jefe, salvo con su autorización y para concretas gestiones.

Son funciones que los Fiscales Jefes podrán encomendar al Delegado, entre otras:

- a) la coordinación, reparto de trabajo y asignación de servicios entre los fiscales adscritos a la Sección.
- b) la relación con los fiscales Delegados de Jefatura de otras Secciones, con los Coordinadores de los demás Servicios de la Fiscalía respectiva y de las Adscripciones Permanentes.
- c) la organización de los Registros de la Sección.
- d) la ordenación y reparto de trabajo del personal auxiliar adscrito a la Sección, así como la emisión de instrucciones sobre cuestiones accesorias o complementarias al funcionamiento de la Secretaría de la Sección, de las que en todo caso deberá ser conocida previamente por el Fiscal Jefe.
- e) la elaboración y remisión de los informes estadísticos relativos a la Sección.
- f) el control de las retiradas de acusación en procedimientos relacionados con el medio ambiente y urbanismo, sin perjuicio de la dación de cuenta en Junta y de la puntual remisión de nota a la Inspección Fiscal (Instrucción 1/87 FGE y Comunicación 4/3/04 de la Inspección Fiscal).
- g) el visado de todos los escritos de calificación y solicitudes de sobreseimiento en causas de medio ambiente y urbanismo, así como de las sentencias dictadas por los órganos judiciales sobre la materia y de los recursos que se interpongan.
- h) el visado de los dictámenes de competencia sobre materia de medio ambiente.
- i) la supervisión de las causas penales con inculpadados sometidos a medida cautelar de prisión, sin perjuicio del control que detalla la Instrucción 3/2005 y el visado o conocimiento posterior de las peticiones por escrito de libertad o prisión.
- j) la redacción del apartado de la Memoria de la Fiscalía relativo a la Sección de Medio ambiente y Urbanismo.
- k) dación de cuenta al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo de las diligencias o procedimientos que puedan merecer la consideración “de especial trascendencia” a los efectos de su posible intervención directa (Art. 18 quinquies 1.a. Estatuto).
- l) elaboración de los informes o adopción de las medidas o iniciativas que el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente interese en pro de la adecuada aplicación de la política criminal y como delegado del Fiscal General del Estado.
- m) ser portavoz ante los medios de comunicación en materia de medio ambiente y urbanismo en aquellos casos en que concurren concretas circunstancias que así lo aconsejen, de acuerdo y en coordinación con el portavoz y bajo la dirección del Fiscal Jefe y siempre que no se trate de un asunto que por su especial trascendencia sea asumido directamente por el Fiscal de Sala Delegado.

7. Corresponderá al Fiscal Jefe la designación de los Fiscales adscritos a la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo. Procederá su nombramiento entre los Fiscales de las respectivas plantillas que lo soliciten. A tal efecto, el Fiscal Jefe efectuará la oportuna comunicación para conocimiento general. Tendrán preferencia los Fiscales que por razón de anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados u otra circunstancia análoga, se hayan especializado en la materia (Art. 18.1 pº 1º Estatuto). Solo por razones excepcionales, Fiscales con plaza en las Adscripciones podrán ser adscritos a la Sección en la Capital. De no haber Fiscales que soliciten ser adscritos a la Sección, el Fiscal Jefe designará al Fiscal o a los Fiscales de carrera más idóneos para desempeñar ese cometido.

La Instrucción 9/05 del Fiscal General del Estado sobre la designación de especialistas en incendios forestales, ordenaba que en todas las Fiscalías territoriales se designara un Fiscal encargado específicamente de coordinar la actuación del Ministerio Público en relación con los incendios forestales y de centralizar las comunicaciones con los órganos administrativos y las unidades policiales competentes en esta materia. Este Fiscal especialista en incendios, que ya

ha sido objeto de nombramiento y lleva desempeñando sus funciones desde agosto de 2005, deberá, en la medida de lo posible, formar parte de las secciones de medio ambiente. Sin embargo, su designación anterior a esta Instrucción no determina que en las Fiscalías de menor tamaño en las que sólo integrará la Sección de medio ambiente el propio delegado de la jefatura, sea necesariamente el especialista en incendios el que debe desempeñar esta función. En todo caso, el Fiscal que venga realizando las tareas que al especialista en incendios forestales le encomienda la referida instrucción, deberá concursar, si estuviera interesado, a la plaza de delegado en materia de medio ambiente en condiciones de igualdad con el resto de la plantilla, con el indudable mérito que puede suponer el haber ejercitado las funciones de coordinación en materia de incendios durante el año y medio transcurrido desde su designación hasta el momento del concurso.

Conviene resaltar que esta reforma del EOMF nos sitúa ante una nueva Sección a constituir formalmente y con carácter de permanencia, de forma que la organización existente hasta el momento en las Fiscalías territoriales en torno a la especialidad que nos ocupa puede modificarse tras la realización de la convocatoria para el nombramiento de delegado y formación definitiva de las secciones. El resultado de la convocatoria y de la decisión del Fiscal General puede dar lugar a que se sustituya, si fuera necesario por razón de la constitución de las nuevas secciones, al Fiscal especialista en materia de incendios por el propio Delegado en materia de medioambiente cuando en la sección no se integraran más Fiscales de la plantilla.

De esta forma, deberá asegurarse que en todas las Fiscalías existirá dentro de la Sección de Medio ambiente un Fiscal encargado de la coordinación de los temas relacionados con los incendios forestales; en las Fiscalías de menor tamaño tal función puede ser directamente desempeñada por el Fiscal delegado en materia de medioambiente, y en aquellas en las que existan varios Fiscales integrantes de la Sección, la función puede ser ejercida por el Fiscal delegado o por cualquier otro integrante de la Sección.

III.3. Marco de funcionamiento de la Sección de Medio Ambiente.

El carácter especializado de las Secciones de Medio Ambiente procede de las propias características de la materia sobre la que recae su actuación, que requiere, como decíamos, una específica formación por parte de los Fiscales en toda la normativa relacionada con el medio ambiente como interés colectivo en cuya defensa la acción pública cobra especial relevancia.

No es tarea sencilla proporcionar principios indicativos o criterios que puedan regir la labor del Fiscal en su quehacer investigador respecto a infracciones delictivas contra el medio ambiente y urbanismo, aunque la experiencia adquirida por los servicios de medio ambiente en aquellas Fiscalías que contaban con el mismo puede servir para la fijación inicial de algunas pautas de actuación.

En primer lugar, la experiencia viene demostrando que es en relación a este tipo de delitos respecto a los cuales se tramitan en las Fiscalías mayor número de Diligencias de Investigación del artículo 5 del EOMF, así se plasma la última memoria de la Fiscalía General cuando expresa que *“Las estadísticas reflejan en este campo, como otros años que la materia medioambiental continua ocupando la mayoría de las diligencias de investigación de las Fiscalías”*. Este resultado deriva, por un lado de la previa especialización y la creación de servicios especializados en las Fiscalías y de otro, de la constatación de que cada vez con mayor frecuencia las denuncias relativas a infracciones medioambientales y urbanísticas suelen ser presentadas en la Fiscalías, precisamente por la confianza que inspira la especialización.

Las diligencias de investigación constituyen un valiosísimo instrumento en manos del Ministerio Público al que es aconsejable acudir especialmente cuando se cuenta con Fiscales especialistas. Es evidente que el Fiscal receptor de la *“notitia criminis”* ambiental se encuentra en unas condiciones que le permiten dar una respuesta rápida y adecuada, por razón de los conocimientos y la experiencia que le aporta su integración en la sección de medio ambiente. La relación de los Fiscales de la Sección con las administraciones competentes y la cercanía de los miembros de la Policía Judicial especializada les permite ahondar en la investigación de forma directa dirigiendo las diligencias con un control directo e inmediato.

Respecto a la tramitación de las causas penales, una vez más deben introducirse criterios de cierta flexibilidad a la hora de determinar la competencia de las secciones de medio ambiente. De forma general debe acordarse que todas las diligencias penales seguidas por delitos relativos a la ordenación del territorio, protección del patrimonio histórico, los recursos naturales, el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos y los incendios forestales, sean despachados por los Fiscales de la Sección. Sin embargo, este criterio general no debe conllevar problemas de funcionamiento que deriven en menor operatividad de la Fiscalía en su conjunto, de forma que, aunque establecido el anterior criterio general de competencia de la Sección, ello no debe impedir que aquellas causas tramitadas por hechos de menor gravedad susceptibles de ser calificadas como delitos competencia de la Sección, sean despachadas por el Fiscal al que de forma general le corresponde conocer de la causa en el Juzgado de Instrucción, o celebrar el juicio oral en el Juzgado de lo Penal o incluso en casos más excepcionales en la Audiencia Provincial.

No cabe establecer en este punto criterios generales rígidos, de forma que atendiendo también a las características de cada Fiscalía territorial, a la composición de la propia sección y a la organización interna del resto de la Fiscalía, será el Fiscal Jefe el que deberá determinar en cada órgano los criterios concretos de reparto de las diligencias penales, y la asistencia a juicios orales entre los Fiscales de la Sección de Medio ambiente y el resto de los miembros de la plantilla. En todo caso, la organización de la Fiscalía debe prever, dentro de lo que su tamaño y composición permitan, que exista en todo momento un Fiscal especialista en condiciones de responder con urgencia a los acontecimientos inesperados y graves que puedan plantearse y que requieran la presencia o intervención del Fiscal.

Con el objeto de garantizar la debida coordinación y mantenimiento de unidad de criterios parece conveniente y oportuno determinar que todas las sentencias sobre materia medioambiental sean puestas en conocimiento de la Sección y sean precisamente los Fiscales integrados en ella los que, en su caso, deban interponer los recursos oportunos, con la información que en su caso les proporcionen los Fiscales que hayan asistido a las vistas orales.

En la ejecución de las sentencias de medio ambiente y urbanismo el Fiscal especialista debe también tener un protagonismo concreto. Son los Fiscales de Medio Ambiente los que deben mantener el debido control sobre la ejecución de sentencias que como en otros aspectos tienen características especiales como ocurre con la problemática que viene provocando la demolición de las construcciones y edificios ilegales a la que hace referencia el artículo 319.3 del Código Penal. En aquellas Fiscalías donde, en razón a la organización de trabajo, los distintos trámites del proceso de ejecución vayan siendo despachados por diferentes Fiscales, deberán adoptarse los mecanismos oportunos para procurar que sean los Fiscales de la sección de medio ambiente quienes atiendan las incidencias de ejecución de los procedimientos por este tipo de delito.

Por otro lado la sección en materia medioambiental debe emprender también una labor de relación y coordinación con las autoridades administrativas y con los miembros de la Policía Judicial responsables de la protección medioambiental en sus distintos aspectos, celebrando cuantos encuentros y reuniones fueran necesarios para abordar los distintos criterios de coordinación y comunicación que fueran oportuno mejorar.

En relación con el ámbito administrativo sancionador y con el objeto de evitar la duplicidad en la investigación administrativa y penal, y garantizar la debida aplicación del principio de "ne bis in ídem" en los términos establecidos esencialmente por la sentencia 2/2003 de 16 de enero, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional que modificó la doctrina sentada por la STC 177/1999, los Fiscales deberán tener en cuenta el contenido de los artículos 133 y 137 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, así como el artículo 5 del Estatuto del Ministerio Fiscal y el artículo 773 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. No obstante, y para evitar problemas de descoordinación entre las Fiscalías y la Administración, será necesario que los Fiscales de las Secciones de Medio Ambiente y Urbanismo que intervengan ante los Juzgados, en la instrucción de causas objeto de la especialidad comuniquen o procuren que el Juzgado comunique oportunamente el estado de las actuaciones a los órganos administrativos que pudieran estar tramitando un expediente sancionador susceptible de suspensión.

Asimismo, los Fiscales integrados en la Sección deberán procurar que la Administración tenga conocimiento del órgano judicial competente al que puedan dirigirse para obtener la correspondiente información o para su eventual personación en la causa, igualmente deberán instar del Juzgado o Tribunal la oportuna comunicación a los órganos administrativos competentes de las resoluciones judiciales que pongan fin a los procedimientos penales.

IV. LA RED DE FISCALES DE MEDIO AMBIENTE.

La Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo estará integrada por la totalidad de los Fiscales Delegados de las Secciones de Medio Ambiente, en ella podrán integrarse también otros Fiscales miembros de las secciones especializadas en medio ambiente de las Fiscalías Territoriales.

La Instrucción 11/2005 del Fiscal General del Estado establece que con la citada Instrucción se pretende iniciar el diseño de una Red de Fiscales Especialistas en materia medioambiental en toda España bajo la coordinación a nivel nacional del Fiscal de Sala Delegado, abarcando en su cometido las áreas de medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico-artístico y demás áreas comprendidas en el concepto genérico de medio ambiente.

No es necesario insistir en que la Red de Fiscales de Medio Ambiente constituye precisamente el máximo exponente del principio de coordinación y unidad de actuación. A través de la Red de Fiscales, se pretende incrementar un conocimiento directo de la problemática medioambiental con la percepción que tienen los especialistas en la materia, que, a la vez, se puedan proponer soluciones y que las mismas sean uniformes para todo el territorio nacional, evitando interpretaciones o estrategias que difieran de una Fiscalía a otra. Se pretende, además, que las relaciones de los Fiscales especialistas de medio ambiente, y por ende las Secciones, con las fuerzas del orden, los técnicos y especialistas científicos, se realicen partiendo de la misma base y aplicando idénticos presupuestos. Lo mismo cabría decir cuando se trate de relaciones con la Administración tanto estatal como autonómica.

La Red se conforma por tanto como un foro de reflexión y discusión de problemas y aspectos comunes de la delincuencia medioambiental que debe mantener una estructura adecuada a lo que actualmente se conocen como Redes. Esto implica que sus miembros se constituyen como puntos de contacto en el territorio en el que ejercen sus funciones, plenamente identificados para obtener y proporcionar información, participar en los debates y proponer soluciones para los problemas que se planteen en la materia. La finalidad principal de su organización en Red debe ser facilitar una relación ágil y frecuente, con intercambio de información relevante a través de los numerosos medios de comunicación actuales y futuros que les permita compartir las noticias inmediatas de resoluciones judiciales, trabajos doctrinales, etc. La estructura en Red, dirigida por el Fiscal de Sala, tiene la ventaja de permitir una comunicación horizontal entre todos sus miembros que garantiza la debida interrelación de todos los actores implicados en su funcionamiento.

Además de la comunicación que pueda mantener la Red por correo electrónico o en el foro que debidamente se puedan constituir a estos efectos en Intranet, el Fiscal de Sala delegado convocará las reuniones que considere necesarias para la discusión de criterios uniformes de actuación o estrategias comunes en la actividad del Ministerio Público; reuniones a las deben acudir salvo circunstancias excepcionales todos los convocados. Estas reuniones serán, bien ordinarias, las cuales tendrán lugar anualmente y en las fechas que convoque el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, o extraordinarias, bien a nivel nacional como a nivel autonómico o regional, y con el fin de tratar temas puntuales cuya naturaleza o importancia reclamen ser abordadas en estas reuniones que serán convocadas por el Fiscal de Sala.

V. LA SECRETARÍA DE LAS SECCIONES DE MEDIO AMBIENTE Y PERSONAL COLABORADOR

El Fiscal Jefe, partiendo de la entidad, importancia y número de los asuntos en materia de medio ambiente y urbanismo que se estén tramitando en su Fiscalía, determinará si procede la constitución de una Secretaría específica para los asuntos de medio ambiente y urbanismo.

La Secretaría de la Sección es la organización instrumental que sirve de apoyo y soporte a la actividad y cometidos que desarrollan los fiscales adscritos a la Sección de Medio Ambiente. El diseño de la Secretaría, flexible en función de la diversa entidad de cada Sección, exige un espacio físico donde pueda organizarse la infraestructura personal de funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia que colaboran en atender el servicio que se presta desde la Sección, y la infraestructura material que guarde en sus registros y archivos la documentación justificativa de aquella intervención, procurando que las carpetillas abiertas a todos los procedimientos objeto de la Sección se conserven en su secretaría.

La Secretaría de la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo estará, en su caso, ubicada en la Capital, pero en las Adscripciones Permanentes podrá contar con la infraestructura precisa para soportar la proyección de la Sección en los Juzgados de su ámbito territorial en los que se estén investigando infracciones relativas al medio ambiente y urbanismo.

V.1. Personal Colaborador.

Cometidos esenciales del personal colaborador de las Secciones de Medio Ambiente y Urbanismo serán los de auxiliar al Delegado y Fiscales adscritos, en la llevanza de los asuntos de la Sección, ordenar, registrar, guardar, trasladar y obtener la documentación que genere la Sección, mantener actualizados los Registros, colaborar en la elaboración de la estadística, y cuantas otras actuaciones complementarias o accesorias comporten las anteriores, y especialmente atender a los denunciantes cuando las denuncias se presenten en la Fiscalía.

En las Capitales de provincia donde se constituyan Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo con dedicación exclusiva se podrá asignar personal para realizar los cometidos indicados con exclusividad.

V.2. El Registro de la Sección de Medio Ambiente.

El registro de procedimientos en la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo se verificará en libros o soporte informático en el que se anotarán todas las diligencias de investigación preprocesales de la Sección y los procedimientos judiciales que tengan por objeto delitos relativos a la ordenación del territorio, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos y los incendios forestales con la debida separación de cada una de estas materias.

Este registro debe responder a criterios de eficiencia y racionalización del trabajo, al necesario control de los asuntos en que interviene la Sección, y a estrictas exigencias de ordenar para sus específicos cometidos la información que se remite o recaba. Los Delegados de la Jefatura cuidarán que la documentación o información que se conserve, incorpore u obtenga, sea para servir con eficacia a los objetivos y fines de la Sección.

En las Fiscalías de tamaño inferior, un mínimo de infraestructura organizativa será precisa para llevar unificada y ordenadamente el registro de los procedimientos, documentación y carpetilla relativas a las materias objeto de la Sección, permitiendo cumplir con los deberes estadísticos exigibles.

Tras esta Instrucción y conforme a lo en ella expuesto, los Fiscales Jefes llevarán a cabo la convocatoria para el nombramiento formal de los delegados de medio ambiente en las Fiscalías de las Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia. Una vez designados los delegados, los Fiscales Jefes deberán proceder a la organización de las Secciones de Medio ambiente de acuerdo a la estructura que acaba de describirse, comunicando su composición definitiva y las responsabilidades de cada uno de sus integrantes a la Inspección Fiscal y al Fiscal de Sala delegado en materia de medio ambiente y urbanismo.