



FISCALIA GENERAL  
DEL ESTADO

# Instrucciones

## DOCUMENTO ANALIZADO

Instrucción 9/2005, de 28 de julio, *sobre la designación de fiscales especialistas en materia de incendios forestales.*

## 1. NORMAS INTERPRETADAS POR LA INSTRUCCIÓN

### 2. AFECTADO POR:

#### 2.1 LEGISLACIÓN:

#### 2.2 JURISPRUDENCIA:

#### 2.3 DOCTRINA FGE:

## 3. EXPLICACIÓN DE LA AFECTACIÓN

Si bien se introducen novedades de interés en la misma sobre los incendios forestales, parte importante de la nueva Instrucción tiene por objeto recordar el contenido de las Instrucciones sobre incendios anteriores, así como de la parte sobre incendios de la Circular 1/90. De hecho, una de las primeras expresiones vertidas en el documento ahora examinado es la siguiente: "Transcurridos 15 años desde esta última Circular, resulta oportuno que desde la Fiscalía General del Estado se realice un recordatorio actualizado de lo ya expuesto en estos documentos anteriores."

También, como las Instrucciones y la Circular anteriores, "El objetivo principal de la presente Instrucción es impulsar la posición activa del Ministerio Fiscal frente a la investigación de los incendios forestales...", especialmente considerando, "...el anteproyecto de reforma de la Ley de Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y en las Audiencias el anteproyecto de reforma de la Ley de Montes con la creación de Secciones en materia de medio ambiente en las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y en las Audiencias Provinciales".

Es decir, se trataba de potenciar al Ministerio Fiscal en materia de incendios, creando para ello secciones en esa temática en las Fiscalías, a través de la reforma de la Ley de Montes que se estaba llevando a cabo en aquel preciso instante. Ese paso adelante se vino a circunscribir en ese momento, sin embargo, a la creación de secciones y a la designación de Fiscales competentes en materia de incendios; decisión que más adelante daría lugar a la especialidad de medio ambiente en el seno de nuestra institución.

La propia Instrucción lo reconoce, justificando ese paso previo ante el riesgo que implican los incendios en verano, pero dejando claramente abierta la puerta de la especialidad. Así se admite en el citado documento, cuando dice que “El Consejo Fiscal ha informado favorablemente este anteproyecto y es previsible que en un plazo no muy lejano se constituyan formalmente estas Secciones de Medio Ambiente, sin embargo, el extraordinario riesgo de incendios, ante el que la actual sequía y las elevadas temperaturas nos sitúan este verano, hace que no sea oportuno retrasar el nombramiento de Fiscales que asuman especialmente las funciones que al Fiscal le corresponden en materia de incendios”.

Uno de los aspectos más novedosos es el tema de la aplicación del procedimiento del Jurado en los delitos dolosos de incendios forestales. A tal efecto se señala que “Igualmente, en el caso de incoación de diligencias judiciales, al Fiscal le corresponde la labor de impulso que la LECrim le atribuye en el art. 773.1 y, en su caso, el art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado. El procedimiento ante el Tribunal del Jurado presenta características específicas en relación al uso y presentación de la prueba en la vista oral por lo que será conveniente que el Fiscal se encargue de solicitar específicamente que los atestados se completen con el suficiente material gráfico, audiovisual, cartográfico, o cualquier otro documento técnico que facilite la presentación y comprensión de los hechos por los miembros del Jurado. Las funciones genéricas que al Ministerio Público le conciernen en cualquier tipo de procedimiento, requieren de coordinación y especialización cuando nos encontramos ante delitos de características tan particulares como los incendios.”

Lo que se desprende de lo dicho es lo siguiente:

- El documento recoge lo dicho por las Instrucciones y la Circular anteriores en relación a lo que debe ser una posición del Ministerio Fiscal en temas de incendios, a las que se remite.
- Se adelanta a la creación de la especialidad.
- Se refiere, de manera un tanto breve, a la intervención del Fiscal en incendios forestales dolosos.

Cabría concluir lo siguiente:

- En primer lugar, que esa posición activa del Ministerio Fiscal frente a la problemática de los incendios es consustancial a la propia existencia de la especialidad, y de hecho ese es sobre todo su objetivo.
- En segundo lugar, lo que se menciona en relación al Jurado carece de una sustantividad tal que pudiera merecer su mantenimiento o incluso su desarrollo. Es más, hay una fuerte corriente de opinión dentro de la especialidad en las Fiscalías en pro de la desaparición del Jurado para los incendios dolosos; movimiento del que se hacen eco diferentes memorias de las secciones de medio ambiente del Ministerio Público y que parece que ha calado, por su lógica y sensatez, en quienes están en condiciones de proponer ese tipo de cambios legislativos, es decir, en los Fiscales Especialistas.

Si a esto se añade el hecho de que dentro de la especialidad:

1. Las Memorias Anuales recogen tanto aspectos fácticos como estadísticos sobre los incendios y sobre las resoluciones judiciales dictadas al respecto, así como aportes comparativos que permiten ver su evolución en el territorio español.
2. Existe un programa y unas investigaciones, en colaboración con otros organismos externos, para conseguir un “perfil psicológico” del incendiario en España, que es pionero y que evoluciona satisfactoriamente.

3. Desde el mismo año de la creación de la Fiscalía de Medio Ambiente (2006) se vienen emitiendo anualmente oficios a todos los Fiscales integrantes de la especialidad en los que se proporcionan datos y se dan instrucciones en relación con la campaña de incendios que se avecina cada año. Es decir, no solamente se comentan que aspectos pueden resultar más problemáticos para cada campaña, sino que además se proporciona información a los Fiscales sobre, por ejemplo, vertederos ilegales de los que puede surgir un incendio, previa investigación llevada a cabo por las fuerzas del orden.

Partiendo, por lo tanto, del esquema y de la estructura acabados de exponer es evidente que al margen de su interesantísimo valor, incluso ya histórico, esta Instrucción, como las anteriores, poco aportan al contexto organizativo en su momento existente en la especialidad. De hecho, cuando los nuevos especialistas se incorporan, ni tan siquiera se les recomienda la lectura de éste, o de los anteriores documentos, por las razones previamente indicadas. Sí se les remite documentación y se les propone la lectura de las Memorias Anuales, como manera de ponerse al día en lo que a la especialidad se refiere.

Por todo ello, se sugiere también la supresión de la Instrucción que ha sido objeto de debate.

**FICHA ELABORADA POR LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA FGE**

---

**Instrucción 9/2005**, de 28 de julio, *sobre la designación de fiscales especialistas en materia de incendios forestales.*

Los devastadores incendios acaecidos en las últimas fechas, con la trágica consecuencia de la pérdida de once vidas humanas, unido al sobresalto y preocupación que provoca por sí misma la desaparición de enormes masas forestales, quemadas y arrasadas, han generado una grave alarma social que demanda del Ministerio Fiscal una actuación comprometida y coordinada en el ejercicio de sus funciones.

La Fiscalía General se ha pronunciado específicamente sobre la actuación del Fiscal en relación con los delitos de incendio en tres ocasiones, concretamente, las Instrucciones 1/86 y 4/90 están específicamente dedicadas a tratar la posición del Fiscal respecto a los incendios, junto a ellas, la Circular 1/90, genéricamente referida a la contribución del Ministerio Fiscal en la investigación y persecución de los delitos contra el medio ambiente, cuenta con un apartado centrado en los incendios forestales.

Transcurridos 15 años desde esta última Circular, resulta oportuno que desde la Fiscalía General del Estado se realice un recordatorio actualizado de lo ya expuesto en estos documentos anteriores. Aunque el Código Penal de 1995 no modificó esencialmente la tipificación de estas conductas, la atribución de competencias que la Ley del Jurado realiza respecto a gran parte de los delitos de incendio -los delitos de incendios forestales son competencia del Tribunal del Jurado conforme a lo previsto en el art. 1.2 e) de esa Ley- conlleva ciertas novedades, especialmente en el ámbito probatorio, que requieren una especial preparación y presentación por parte de la acusación pública.

El objetivo principal de la presente Instrucción es impulsar la posición activa del Ministerio Fiscal frente a la

investigación de los incendios forestales, junto a 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 los Tribunales Superiores de Justicia y en las Audiencias Provinciales.

Los incendios son acontecimientos que provocan efectos catastróficos en el orden social y medioambiental de los que la sociedad es consciente y ante los que muestra una enorme preocupación. Además de la pérdida de riqueza ecológica y daños materiales, producen situaciones de emergencia con riesgos graves que requieren la evacuación de poblaciones, y en el peor de los casos se cobran vidas humanas. Pese a esta inquietud ciudadana, no puede ocultarse que es la actuación humana la responsable de la inmensa mayoría de los incendios. En general, puede afirmarse que un 80% de los incendios son provocados directamente, bien de una forma intencionada o imprudente por la actividad del hombre.

Es necesario un proceso de concienciación individual y colectiva que evite no sólo las actuaciones dolosas sino también aquellas conductas imprudentes que pueden provocar resultados terriblemente gravosos.

El Ministerio Público en cumplimiento de las funciones constitucionales recogidas en el Art. 124 de la Constitución, de ejercicio de la acción pública en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley debe contribuir a la lucha contra esta problemática que tanto perjudica al mantenimiento de un entorno habitable.

Es cierto, que como recogen la Instrucción 1/86 y la Circular 1/90, la función del Ministerio Fiscal no se despliega en el ámbito preventivo, sin perjuicio de la función de prevención general que la correcta aplicación de las leyes penales y la imposición de las sanciones a los responsables criminales conlleva. Sin embargo, no huelga reiterar, una vez más, los términos de la Instrucción 1/86 para que, cuando sea procedente, “el Ministerio Público colabore con las autoridades que en los respectivos territorios autonómicos, se hallen encargadas directamente de la política de defensa de los bosques, cooperación que se extenderá si fuera necesario a la observancia e interpretación de las medidas precautorias que estén sancionadas legalmente” y, de otra parte, recordar que cabe interesar de la Policía Judicial o de los agentes de Policía Judicial encargados de las funciones de inspección y vigilancia de estos espacios naturales la intensificación de sus funciones en los momentos y lugares de mayor riesgo.

En el aspecto de investigación preprocesal y procesal es bien conocido que los incendios son hechos de difícil indagación y sobre los que concurren además dificultades probatorias específicas. Nos encontramos en un ámbito en el que convergen distintas modalidades de actuación delictiva y ante unas casi infinitas motivaciones del fuego y de su extensión, la propia destrucción que el incendio provoca hace desaparecer parte o la totalidad de las evidencias que pueden llevar a descubrir a los responsables por lo que, en ocasiones, el resultado de la investigación policial puede resultar desalentador.

Frente a estas dificultades el Ministerio Público debe impulsar el agotamiento de las vías y medios de investigación, tanto en su función de dirección de la policía judicial en las actuaciones preprocesales como en el impulso de los procedimientos judiciales sobre este tipo de hechos, evitando que la inacción procesal aboque al fracaso de la instrucción y deje sin sanción tan alarmantes comportamientos.

El Fiscal debe mantener una posición extraordinariamente activa desde el punto de vista preprocesal, adoptando inmediatamente las decisiones necesarias para la incoación de las diligencias de investigación oportunas en aplicación de lo dispuesto en los artículos 5 EOMF y 773.2 LECrim. De esta forma, en cuanto por cualquier medio el Fiscal tenga noticia de la existencia de un incendio debe practicar directamente u ordenar a la Policía Judicial que ejecute las diligencias necesarias para la comprobación del hecho y de la responsabilidad de los partícipes.

En referencia a la dirección de la Policía Judicial conviene recordar la función de conducción y coordinación en la forma prevista en el art. 20 de Real Decreto 769/87 de 19 de Junio, sobre la regulación de la Policía Judicial, cuyo texto expresa la vinculación al Ministerio Fiscal de las investigaciones policiales no judicializadas: “Cuando los funcionarios integrantes de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial realicen diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, pero con carácter previo a la apertura de la correspondiente actuación judicial, actuarán bajo la dependencia del Ministerio Fiscal. A tal efecto, darán cuenta de sus investigaciones a la Fiscalía correspondiente que, en cualquier momento, podrá hacerse cargo de la dirección de aquéllas, en cuyo caso los miembros de la Policía Judicial actuarán bajo su dependencia directa y practicarán sin demora las diligencias que el Fiscal les encomiende para la averiguación del delito y el descubrimiento y aseguramiento del delincuente”.

Igualmente, en el caso de incoación de diligencias judiciales, al Fiscal le corresponde la labor de impulso que la LECrim le atribuye en el art. 773.1 y, en su caso, el art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado. El procedimiento ante el Tribunal del Jurado presenta características específicas en relación al uso y presentación de la prueba en la vista oral por lo que será conveniente que el Fiscal se encargue de solicitar específicamente que los atestados se completen con el suficiente material gráfico, audiovisual, cartográfico, o cualquier otro documento técnico que facilite la presentación y comprensión de los hechos por los miembros del Jurado.

Las funciones genéricas que al Ministerio Público le conciernen en cualquier tipo de procedimiento, requieren de coordinación y especialización cuando nos encontramos ante delitos de características tan particulares como los incendios.

En este sentido, conviene recordar que la noticia de los incendios acaecidos en distintos territorios de nuestro Estado en el año 2004, llevó al Fiscal General del Estado a dirigirse en Septiembre y Octubre del pasado año a los Fiscales Jefes de las Comunidades Autónomas de Galicia y Extremadura, dos de las más afectadas, para que designaran, y así lo hicieron, Fiscales que asumieran las funciones o la coordinación de las funciones que nos corresponden en la lucha contra los incendios forestales.

La especialización de la Fiscalía en el tratamiento de los incendios ha demostrado sus efectos positivos, ya que permite la centralización en la recepción de los atestados de todos los cuerpos policiales facilitando un control permanente, favorece la coordinación con las administraciones y los agentes de la autoridad encargados tanto de la prevención como de la investigación, la determinación de las causas de los incendios y finalmente, posibilita la elaboración de conclusiones que puedan servir en el futuro para impulsar actuaciones que eviten la provocación de nuevos incendios.

La experiencia adquirida como resultado de esta especialización permite la búsqueda de soluciones para resolver las conocidas y mencionadas dificultades en orden al tratamiento procesal de la prueba de este tipo de conductas sobre las que no suele contarse con evidencia directa. Efectivamente, en la mayoría de los procedimientos por delitos de incendio la acusación debe acudir a la prueba indiciaria; las dificultades que este tipo de prueba conllevan han provocado que, con el objetivo de favorecer la obtención de prueba directa, algunos Fiscales especialistas hayan sugerido la instalación de sistemas de videovigilancia por la Administración competente en zonas conflictivas o incluso el control aéreo en momentos de alto riesgo.

El anteproyecto de modificación de la Ley de Montes, incorpora en su disposición final una importante innovación en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, concretamente la reforma del art. 18 para crear en las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales, junto a las Secciones de Menores y las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, las nuevas Secciones de Medio Ambiente. Asimismo el anteproyecto crea una nueva plaza de Fiscal de Sala como Delegado del Fiscal General del Estado en materia de Medio Ambiente.

El término medio ambiente como criterio determinante de la especialidad comprende los delitos de incendios forestales. Se alude al medio ambiente en sentido extenso, de forma que estas Secciones abarcaran, conforme a la definición que incorpora la redacción del anteproyecto para el art. 18.1, todas aquellas infracciones penales que inciden de una forma u otra en la degradación del medio ambiente, entendido en sentido amplio, comprensivo tanto de todos los delitos del Título XVI del Código Penal : “ Delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente” como de los delitos de incendios forestales tipificados en la Sección Segunda del Capítulo II del Título XVII del mismo texto legal.

A la vista de la amplitud de materias integradas en la delincuencia ecológica, los Fiscales que se integren en las Secciones de Medio Ambiente podrán especializarse en materias concretas, de forma que dependiendo de las circunstancias del territorio, la organización de las secciones permitirá contar con Fiscales especializados en materias específicas como puedan ser los delitos de incendios forestales en aquellos territorios más sensibles.

El Consejo Fiscal ha informado favorablemente este anteproyecto y es previsible que en un plazo no muy lejano se constituyan formalmente estas Secciones de Medio Ambiente, sin embargo, el extraordinario riesgo de incendios, ante el que la actual sequía y las elevadas temperaturas nos sitúan este verano, hace que no sea oportuno retrasar el nombramiento de Fiscales que asuman especialmente las funciones que al Fiscal le corresponden en materia de incendios.

Por todo ello, con el fin de hacer extensivo a todo el territorio nacional las instrucciones dadas en 2004 a las Fiscalías de Galicia y Extremadura, los Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales Jefes de las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales designarán, en el plazo más breve posible, entre los integrantes de la plantilla, un Fiscal que desempeñe el cumplimiento de las misiones que el ordenamiento jurídico encomienda al Ministerio Público en relación con los incendios forestales, procurando tener en cuenta al realizar esta designación la experiencia previa, cursos impartidos o superados, participación en Seminarios o cualquier otra circunstancia análoga de la que se derive mayor capacidad e idoneidad para el

ejercicio de estas funciones.

## CONCLUSIONES

1.- 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 centralizar la información policial y judicial sobre esta específica materia.

2.- Los Sres/as Fiscales procurarán que las investigaciones policiales y judiciales se ejecuten con exhaustividad, vigilando especialmente el acopio y preparación adecuada del material probatorio para el acto del juicio oral.

3.- En la solicitud de adopción de las medidas cautelares que resultaran procedentes y en la elaboración de los escritos de acusación que se presenten, los Sres/as Fiscales valorarán junto a los elementos definitorios del carácter intencional de la conducta o, en su caso, de la entidad de la imprudencia cometida, la especial gravedad del resultado producido y del riesgo ocasionado.

