

3.2 Actividades e iniciativas desarrolladas por el Fiscal de Medio Ambiente y Urbanismo

Con el fin de facilitar la labor de valoración evolutiva de las diferentes actividades desarrolladas por la Unidad de Medio Ambiente, se va a seguir, como ya se ha señalado, la misma línea fijada en los años precedentes. De esta manera, se analizarán las cuestiones relativas a la colaboración internacional, propuestas normativas, actividades docentes y de formación, tramitación de procedimientos y, finalmente, coordinación en materia de incendios a nivel nacional, con la adopción de diferentes iniciativas al efecto.

3.2.1 RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA FISCALÍA COORDINADORA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

A lo largo del año 2018 la Fiscalía Coordinadora participó en diversos encuentros y actividades, recibió y giró diversas visitas de carácter institucional, y así:

Día 16-01-2018. Reunión en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Plan de Acción en relación con la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

1-02-2018. Conferencia «XVI Curso Superior de Especialistas en Protección de la Naturaleza. Escuela de Especialización de la Guardia Civil». Valdemoro.

20-02-2018. Conferencia «III Curso Internacional de Protección de Medio Ambiente y Patrimonio. Escuela de Especialización de la Guardia Civil». Valdemoro.

7-03-2018. Conferencia en el curso «La Guardia Civil y el Urbanismo». Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsain (Segovia).

8-03-2018. Presentación del «Primer Informe sobre Aplicación Política Ambiental en España». Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

9-04-2018. Conferencia «II Curso de Protección Ambiental en el Centro de Actualización y Especialización de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Policía Nacional».

12-04-2018. Mesa redonda en el curso «Los nuevos delitos medioambientales». Centro de Estudios Jurídicos.

16-04-2018. Reunión con Ecologistas en Acción.

5 y 6-05-2018. Curso de Formación de la Especialidad de Medio Ambiente de la Fiscalía para la Policía Local. Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsáin (Segovia).

15 a 17-05-2018. Taller «IOI Encuentro Internacional». Organizado por el Ararteko en Vitoria.

30-05-2018. Ponencia en el curso «Dominio Público Marítimo Terrestre en los Parques Nacionales. Parque Nacional de las Illas Atlánticas de Galicia». Vigo.

4-06-2018. Ponencia en el curso «Delitos Medioambientales a Guardías Civiles». Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsáin (Segovia).

26-06-2018. Reunión en la Sede de la Fiscalía General del Estado con componentes de la 8.ª Ronda de Evaluaciones Políticas Europeas de Prevención y lucha contra la delincuencia ambiental.

27-06-2018. Curso de *European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) «Wildlife Trafficking»*. Academia de Oficiales de la Guardia Civil. Aranjuez.

11 y 12-07-2018. Reuniones en materia de medio ambiente con el Ararteko, Consejero de Medio-ambiente del Gobierno Vasco, Presidenta del Parlamento Vasco y Alcalde de Bilbao.

16-07-2018. Reunión con el representante del Defensor del Pueblo.

20-07-2018. Reunión con Ecologistas en Acción.

11-09-2018. Presentación de la campaña bienestar animal. Fuerteventura.

1-10-2018. Reunión en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre Avifauna y Tendidos Eléctricos.

10-10-2018. Ponencia en el «XXXIV Curso de Técnicos Especialistas en Desactivación de Artefactos Explosivos y NRBQ». Policía Nacional. Madrid.

5-11-2018. Visita Cuartel General de Defensa.

8-11-2018. Reunión con D. Abel Caballero, Alcalde de Vigo, constitución de la Red de Policías Locales en materia medioambiental.

10 y 11-12-2018. Presentación Libro Universidad de Salamanca.

19-12-2018. Ponencia en el Curso de la 57.ª Promoción de Fiscales. Centro de Estudios Jurídicos. Madrid.

3.2.2 RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Días 8 y 9-02-2018. Reunión del Bureau Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Estrasburgo.

9 y 11-05-2018. Reunión y Seminario «European Network of Prosecutors for the Environment (ENPE) Workshop». Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsaín (Segovia).

14-05-2018. Visita del Fiscal de Reino Unido Mr. Angus Ighes.

7 y 8-06-2018. Reunión del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. París.

26-07-2018. Visita Policías de Hungría.

4 y 5-10-2018. Seminario/Conferencia «Desafíos para la independencia y la responsabilidad de los Fiscales estatales». Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Budva (Montenegro).

22 y 23-11-2018. Plenario del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Estrasburgo.

26 y 28-11-2018. Jornadas lucha contra el tráfico ilícito de Bienes Culturales. UNESCO y UE. París.

6-12-2018. Reunión de la Junta directiva de la Red de Fiscales Medioambientales Europeos, ENPE. Bruselas.

3.2.3 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN MATERIA DE FORMACIÓN POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Días 23/24-01-2018. «X Reunión de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo».

16 y 18-11-2018. Seminario de Fiscales en prácticas. Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsaín (Segovia).

3.2.4 CONDECORACIONES Y PREMIOS

Día 28-05-2018. Entrega de la medalla de Oro al mérito policial. Generalitat Valenciana.

3.2.5 TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS E INICIATIVAS ADOPTADAS POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN

Durante el año 2018 se iniciaron un total de 486 expedientes (485 expedientes gubernativos y 1 diligencias de investigación penal), frente a los 513 procedimientos del año 2017 (507 expedientes gubernativos, 4 diligencias informativas y 2 diligencias de investigación penal).

3.2.5.1 *Expedientes Gubernativos y Diligencias Informativas de Interés y Diligencias de Investigación Penal Tramitados a lo Largo de 2018*

Los expedientes tramitados requieren, con frecuencia, recabar la información inicial necesaria para confirmar que, efectivamente, las denuncias presentadas en la propia Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado tienen la entidad suficiente para ser tramitadas como una investigación penal. Igualmente se procede a incorporar al expediente materiales de prueba que luego van a ser de utilidad a las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías que se encarguen de su gestión directa. Pues bien, en el apartado siguiente se incorpora el resumen de aquellos procedimientos más representativos tramitados por la especialidad ambiental de la Fiscalía General, de entre los que lo fueron a lo largo del año 2018, que servirán como botón de muestra de la labor llevada a cabo por esta Unidad.

3.2.5.1.1 La reiteración de incendios en plantas e instalaciones de tratamiento y gestión de residuos

Entre las cuestiones más relevantes de las que se ha ocupado la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General durante el año 2018 debe mencionarse la tramitación de las Diligencias de Investigación 1/2018.

Por Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 31 de enero de 2018 se resolvió atribuir al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo la competencia para incoar Diligencias de Investigación tras recibir un escrito firmado por un diputado de las Cortes Generales, en el que se denunciaba la proliferación de incendios en plantas de gestión de residuos en nuestro país, fenómeno que se ha venido produciendo en los años precedentes y que, fundamentalmente en los dos últimos, ha alcanzado proporciones alarmantes. Además, periódicamente, los medios de comunicación habían venido reflejando noticias sobre importantes incendios producidos en este tipo de instalaciones, los cuales suelen tener, por otra parte, notables consecuencias negativas para el medio ambiente y, en algún caso, para la población que reside en localidades cercanas a dichos centros.

Las Diligencias de Investigación se iniciaron, independientemente de la investigación que de forma individualizada se hubiese realizado en su momento sobre cada uno de los incendios y sus causas, a fin de determinar si ese enorme número de sucesos de las características mencionadas podía responder a algún tipo de actuación organizada o

coordinada, teniendo en cuenta las proporciones de la problemática expuesta.

En el marco de dichas Diligencias de Investigación se requirió a la Jefatura del SEPRONA de la Guardia Civil un informe para cuya elaboración se recabaron datos de todas las Comandancias del país. De esta manera, se localizaron 262 sucesos de estas características ocurridos entre 2012 y 2017. Asimismo, se comprobó que en los últimos años del periodo estudiado se ha producido un incremento muy significativo de episodios (en el año 2017, por ejemplo, se produjo un incremento del 85% respecto a la media de los años 2012 a 2015).

Sin embargo, del análisis realizado sobre las actuaciones de carácter policial desarrolladas en las diferentes Comandancias no se ha podido detectar que exista coincidencia ni relación entre propietarios, titulares o gestores de las plantas que han sufrido estos siniestros, más allá de la reiteración de sucesos en determinadas instalaciones, no pudiendo afirmarse, por tanto, que los hechos analizados respondan a algún tipo de actuación organizada o coordinada.

En cualquier caso, de los datos recabados se desprendieron otras consideraciones con miras a la actuación de los Fiscales respecto a este problema en nuestro interés.

La primera de ellas es que resulta necesario ser especialmente rigurosos en la calificación de este tipo de hechos pues, de la descripción de las circunstancias en que tuvieron lugar los mismos, no podría descartarse en muchos de los casos, la comisión, al menos, de una infracción penal imprudente. Además, se ha de ser especialmente cuidadoso en la investigación y análisis jurídico de los supuestos en los que se han producido diversos incendios en la misma instalación. Conviene tener en cuenta que, independientemente de los delitos de incendio de los artículos 351, 357 y 358 CP, de los delitos de daños del artículo 266 CP o de cualquier otro delito que pudiese ser aplicable en el ámbito propiamente dicho de los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales (además del antiguo artículo 325), a partir de la reforma llevada a cabo por la LO 1/2015, de 30 de marzo, en el artículo 326.1 se castiga ahora a «quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales» y en el artículo 326 bis se establece que «quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la

explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales».

A la vista de lo expuesto se consideró indispensable que todos los sucesos de estas características de los que se tuviera conocimiento den lugar, de modo indefectible, a actuaciones de carácter policial y, siempre, a la elaboración de un atestado. Además, de conformidad con el artículo 284.2.c) LECrim, los Fiscales especialistas deberán reclamar con carácter general a las autoridades policiales de su ámbito territorial la remisión de esos atestados a fin de analizar convenientemente los hechos desde su perspectiva jurídico-penal.

3.2.5.1.2 El Cangrejo Azul

El Expediente Gubernativo n.º 33/2017 de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo se incoó en el mes de septiembre de 2017 al tenerse conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la presencia del cangrejo azul (*callinectes sapidus*) en la zona de la Albufera de Valencia. Se solicitó información a la Unidad Adscrita del SEPRONA y a la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana. El Director General de Medio Natural y Evaluación Ambiental de la Generalitat aportó, en el mes de octubre de 2017, copia de un informe del Servicio de Vida Silvestre de la Generalitat Valenciana, al tiempo que expuso que la especie es exótica pero no puede considerarse legalmente como invasora, al no estar incluida en el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, *por el que se regula el Catálogo español de especies invasoras*.

Tras recibirse comunicación del SEPRONA de la Comandancia de Valencia sobre la presencia del cangrejo azul en ese territorio y en las costas de otras comunidades autónomas, se dio traslado de las actuaciones a la unidad técnica adscrita para que informara de la trascendencia medioambiental de la presencia del cangrejo azul en distintas zonas del territorio nacional, con especial referencia a su posible consideración como especie invasora o alóctona. La unidad técnica aportó en el mes de febrero de 2018 su informe relativo a la presencia de «cangrejo azul» como especie invasora en la Albufera de Valencia, en el que concluye que nos encontramos ante una especie exótica o alógena, según resulta de aplicar la normativa vigente en la materia, y si

bien no es posible afirmar que se trate de una especie exótica invasora, sí considera que debería ser incluida como especie exótica con potencial invasor.

Una vez descartada la vía penal, al no poderse determinar la fecha de la introducción del cangrejo azul en territorio nacional y no estar identificados los posibles responsables de esa acción, en aplicación de lo dispuesto en el art. 5 del Real Decreto 630/2013, desde la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo se remitió el informe de la unidad técnica a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente a fin de que informara si se había valorado la inclusión del cangrejo azul como especie exótica con potencial invasor en el Catálogo regulado por el Real Decreto 630/2013. El Director General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural informó en marzo de 2018 que dicho organismo no se había planteado hasta ese momento considerar al cangrejo azul como especie candidata a catalogación, ni se había recibido ninguna solicitud en ese sentido, si bien, a la vista de la información remitida desde la Unidad se iban *a realizar los trámites para el análisis de la problemática y, en su caso, proceder a la tramitación de la posible inclusión de esta especie en el Catálogo español de especies exóticas invasoras.*

Por último, en escrito del mes de noviembre de 2018, el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural comunicó que, en aplicación del art. 5.2 del Real Decreto 630/2013, se había incorporado a su expediente una memoria técnica justificativa y un análisis de riesgos apoyándose en este último la inclusión del cangrejo azul en el Catálogo, estando a la espera de que emitiera su dictamen el comité científico creado mediante el art. 7 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, *para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.* El Director General adelantó en su escrito que si las conclusiones del dictamen son similares a las del análisis de riesgos *la propuesta será enviada a las comunidades autónomas afectadas en el marco de los instrumentos de coordinación interadministrativa existentes para su debate.*

3.2.5.1.3 Grupo de Trabajo sobre cambio climático y transición energética

En el mes de junio de 2018, la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo recibió una invitación de la Fundación para la Investigación

sobre el Derecho y la Empresa (FIDE) para participar en el denominado «Grupo de Trabajo sobre cambio climático y transición energética».

El objetivo de ese Grupo de Trabajo era colaborar activamente en el debate sobre una de las iniciativas legislativas que mayor interés suscita en la actualidad, el Anteproyecto de la «Ley de Cambio Climático y Transición Energética» (LCCyTE), que pretende asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París de 2015, acelerar la descarbonización de la economía española, garantizar el uso racional de nuestros recursos e implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo de calidad. La futura Ley tendrá una enorme repercusión, no sólo por el impacto que la contaminación tiene sobre la salud, la biodiversidad y sus hábitats, sino también porque supone la transformación de un modelo económico y, por ello, debe ir acompañada de medidas que permitan un tratamiento equitativo para determinados colectivos especialmente vulnerables.

En el transcurso de las sesiones celebradas por el Grupo de Trabajo surgieron discrepancias sobre varias cuestiones, lo que revela la complejidad de la materia. Tras la finalización de los debates se recogieron las principales reflexiones surgidas en torno a esta iniciativa legislativa, indicativas de la pluralidad de opiniones que existen sobre este tema (observaciones generales y específicas, crítica sobre la regulación y propuestas de mejora). En breve síntesis, las reflexiones fueron las siguientes:

1) La aprobación de una LCCyTE supone un compromiso ineludible que no admite retrasos y constituye una ocasión para que España transmita una imagen de país comprometido con la lucha contra el cambio climático. España está inicialmente bien posicionada para acometer el cambio de modelo energético: dispone de recursos naturales (sol, viento, agua, biomasa, etc.), de la tecnología y de empresas punteras en sectores productivos como la energía, la eficiencia energética, la movilidad, la edificación o las energías renovables.

2) Resulta necesario un consenso político y social suficiente que trascienda los períodos electorales. La lucha contra el cambio climático constituye una tendencia global y exige un debate sereno, riguroso y apoyado en la prolija evidencia científica disponible, más allá de consideraciones puramente ideológicas. También es preciso un mayor compromiso del sector público en esta materia.

3) Es imprescindible una reforma en profundidad de la Fiscalidad ambiental. Aunque el Anteproyecto de la LCCyTE señala cuáles deben ser los objetivos de esta Fiscalidad, será preciso sentar las bases

de una reforma Fiscal que aplique en toda su extensión el principio «quien contamina, paga» (y su contrapartida «quien descontamina, desgrava»).

4) Desde el punto de vista de la técnica normativa debe valorarse la conveniencia de introducir definiciones de términos relevantes para la mejor comprensión de la LCCyTE, como los de «transición justa» y «coste sostenible». Igualmente sería conveniente reordenar los principios rectores contenidos en el artículo 2 del Anteproyecto, agrupando los principios ambientales, económicos y sociales con el fin de que pueda apreciarse algún tipo de lógica en su enumeración. La LCCyTE deberá garantizar el respeto a principios del Derecho de la Unión –como la libre circulación de mercancías– y las competencias atribuidas a las distintas Administraciones públicas y, en especial, a las autonómicas.

No es posible pronosticar la concreta incidencia que esta norma tendrá en el futuro sobre los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, pero ese impacto no puede descartarse dado el evidente parentesco que su objeto habrá de guardar con los hechos a que se refieren los arts. 325 a 331 CP.

3.2.5.1.4 Tráfico ilegal de especies amenazadas (CITES)

Los asuntos relacionados con el tráfico ilícito de especies protegidas, por los graves efectos negativos que tiene para la biodiversidad y la amenaza que constituye para la supervivencia de algunas especies dentro y fuera de nuestro país, han sido objeto de atención por el Fiscal de Sala en los últimos años.

Así las cosas, se ha actuado en el marco del *Plan de Acción de la UE para combatir el tráfico ilegal y furtivismo internacional de especies silvestres dentro de la Unión* (COM (2016) 87 final), con el objetivo de reforzar el papel de la Unión Europea en la lucha mundial contra esta lacra. El Plan prevé que en cada Estado miembro se establezca un mecanismo de coordinación (un grupo de trabajo) entre todas las entidades competentes, grupo de trabajo en el que participa el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y que ha de aprobar, a su vez, un Plan Español en la materia que aborde un conjunto de medida en los próximos años.

Esta implicación ha promovido que, por la Jefatura del SEPRONA de la Guardia Civil, se remita un listado mensual de las actuaciones desarrolladas en ese contexto, lo que ha permitido que por el Fiscal de Sala se pueda a su vez advertir a los Fiscales Delegados de la existen-

cia de esos procedimientos judiciales de modo que puedan ejercer el oportuno control sobre los mismos evitando, en la medida de lo posible, que puedan despacharse sin la oportuna supervisión.

3.2.5.2 *Otras formas de coordinación*

A tenor de lo establecido en la Instrucción 4/2007, que rige el funcionamiento de la Unidad de la Fiscalía General del Estado y de las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías de España, se vienen realizando diferentes labores de coordinación de estas últimas.

Entre las consultas realizadas por parte de los Fiscales Delegados en relación con la especialidad destacan:

Consulta de la Ilma. Fiscal Delegada de Lleida sobre la aplicación de la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio en los casos de delito contra la fauna del artículo 334 CP en el supuesto de caza de especies protegidas.

Consulta sobre la derogación la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2003.

Consulta de un Fiscal de la Sección de Tenerife solicitando jurisprudencia en relación a un procedimiento judicial incoado por daños contra el patrimonio histórico en un edificio declarado bien de interés cultural por falta de cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento que incumben a los propietarios de aquel.

Consulta del Ilmo. Fiscal Delegado de Palencia en relación a una causa que se tramita en el Juzgado de Carrión de los Condes por daños a un yacimiento arqueológico y la posibilidad de pedir informe para evaluar su alcance.

Consulta del Ilmo. Fiscal Delegado de Barcelona sobre la aplicación del artículo 334 CP en un supuesto de intervención por la Guardia Civil de diversas tallas de marfil a la venta por una casa de antigüedades, careciendo de documentación.

Consulta de la Ilma. Fiscal Delegada de Guadalajara sobre aspectos procesales en una causa que se sigue en el Juzgado de Instrucción n.º 3 de esa ciudad por incendio forestal con peligro para la vida de las personas, al haber sido sustanciado como procedimiento abreviado y no como sumario.

Consulta del Ilmo. Fiscal Delegado de Girona relativa al conflicto surgido entre *Mossos d'Esquadra* y SEPRONA con ocasión de un incendio forestal acaecido en dicha provincia.

Reseñamos la reunión celebrada por el Fiscal de Sala y la Sección de Medio Ambiente de la Fiscalía de Barcelona ante la falta de efecti-

vos del SEPRONA en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Finalmente se ha puesto remedio a esa disfunción.

Asimismo, se ha remitido con carácter periódico el Boletín Jurisprudencial Electrónico en el que se compilan las resoluciones judiciales más importantes en la materia de nuestra competencia, complementario a la base de datos a la que pueden acceder todas las Fiscalías y que recoge todas las sentencias en materia medioambiental.

3.2.6 PROPUESTAS NORMATIVAS

Con fecha 20 de febrero se evacuó informe, a petición del Excmo. Fiscal General del Estado y para el Pleno del Consejo de Estado, sobre modificación del Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, *de Evaluación Ambiental*.