

### 3.4 El medio ambiente

La dimensión colectiva del medio ambiente puede evidenciarse en diferentes órdenes jurisdiccionales, como ya se ha hecho referencia anteriormente. En el orden penal, la Fiscalía de Albacete pone de relieve en su memoria la naturaleza colectiva y difusa de este bien jurídico, puesto que prácticamente cualquier daño ambiental repercute en el conjunto del ecosistema.

El artículo 45 del texto constitucional establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y atribuye a los poderes públicos la vigilancia de la utilización racional de todos los recursos nacionales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, anudando como consecuencia para quienes violen lo anterior, sanciones penales o administrativas, así como el deber de reparar el daño causado.

Muchas de las figuras que integran la especialidad medioambiental en sentido amplio tienen como bien jurídico protegido derechos que van más allá de los derechos individuales, afectando a los intereses colectivos y sobre todo difusos, dado que las conductas repercuten sobre un grupo indeterminado de personas. Y es en el ejercicio de la acción penal por la comisión de delitos incardinados en el título XVI del libro II del CP (Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente) o en el ejercicio de la acción de la misma naturaleza, cuando de los incendios forestales se trata, donde de manera directa el Ministerio Fiscal actúa en defensa de esos intereses difusos, más que colectivos, sin perjuicio de la legitimación que la disposición adicional 8.<sup>a</sup> de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, atribuye al MF.

No existe en los tipos delictivos reseñados un interés personal individual, no hay víctimas concretas, siendo el sujeto pasivo la sociedad en general, lo que se traduce en ocasiones en una falta de conciencia acerca de la posible afectación futura propia o de próximas generaciones, lo que conlleva –a veces– una pretensión de evitar la aplicación de la norma. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en algún supuesto de un delito contra la ordenación del territorio, los vecinos plasman su firma para hacer constar su oposición expresa a la demolición de las viviendas construidas, indicando que con ellas no se perjudica ni al medio ambiente ni a los intereses municipales, adhiriéndose a la petición para la conservación de las construcciones y para que a los condenados se les permita usarlas como vivienda, mos-

trando de este modo su solidaridad con aquellos y pretendiendo que quede sin efecto el pronunciamiento judicial relativo a la demolición.

Por ello el MF resulta ser una pieza fundamental para la defensa de aquellos intereses que van más allá del interés individual en el proceso penal, ejercitando tanto la acción penal como la civil. La primera supone una garantía respecto del daño ambiental, la segunda otorga protección patrimonial a los posibles afectados individualmente, como en el supuesto de incendios forestales, donde, amén de la solicitud de aplicación de consecuencias penales, el MF formula reclamación tanto por los posibles perjuicios que se hayan podido irrogar, incluso a organismos públicos encargados de las labores de extinción, como por los daños que, derivados de la acción del fuego, hayan podido soportar los titulares de las parcelas colindantes a aquella en la que se originó el fuego.

Esos mismos intereses difusos son los que se protegen a través del ejercicio de la acción penal cuando se trata de delitos contra el patrimonio histórico, donde no se ve afectado el patrimonio individual. La defensa de esos intereses es igualmente la que se lleva a cabo cuando de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente se trata; en ellos se protege la utilización racional de los recursos naturales, como el agua, velándose igualmente por el disfrute de un medio ambiente alejado de contaminación ambiental, atmosférica o acústica, así como se intenta preservar la biodiversidad.

La preocupación por la defensa de este tipo de intereses dio lugar a la elaboración por la FGE de las Instrucciones 1/86 y 4/90, relativas a los incendios forestales, o la Circular 1/90 sobre la Contribución del Ministerio Fiscal en la investigación y persecución de los delitos contra el Medio Ambiente. La previsión legal relativa a la designación en cada Fiscalía de un delegado de Jefatura con funciones de dirección y coordinación en materia de infracciones relacionados con los delitos contra el medio ambiente se produce con ocasión de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* que añadió un nuevo apartado al artículo 22 del EOMF, siendo la Ley 10/2006, de 28 de abril, *por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, en su disposición final primera, la que determinó que se añadiera al referido estatuto orgánico un artículo, el 18 quinquies, por el que se creaba, como Delegado del Fiscal General del Estado, un Fiscal Coordinador con categoría de Fiscal de Sala, creando también la ley las secciones de medio ambiente en las fiscalías territoriales.

También la Fiscalía de Álava destaca la labor del Ministerio Público en la tutela de estos intereses difusos, y refiere que en su

ámbito territorial se han incoado en 2024 diligencias de Investigación preprocesal en materia de medio ambiente. En una de estas diligencias se investiga la existencia de cubiertas de amianto en las instalaciones de una empresa ya clausurada en la localidad de Villedas; otra de las Diligencias de Investigación preprocesal fue incoada como consecuencia del incendio producido en una empresa de gestión de residuos y que afectó a la población de Legutiano. Se trata, por tanto, de supuestos en los que el bien jurídico a tutelar carece de un titular concreto, pues la hipotética lesión al mismo afecta o perjudica –en mayor o menor medida– a toda una colectividad.

Por su parte, la Fiscalía de Ávila afirma que es sin duda en los delitos de la especialidad de medio ambiente, urbanismo y patrimonio histórico, donde la labor del Ministerio Fiscal es esencial en la protección de los bienes jurídicos que, por definición en tales delitos, no pertenecen a personas individualmente consideradas, sino a una colectividad. Desde la creación de la Unidad especializada en el seno de la Fiscalía General del Estado y el nombramiento de los/las fiscales delegados/as, se ha evidenciado que el éxito de la mayoría de los procedimientos judiciales penales radica en el trabajo del MF, desde la investigación en el marco de las Diligencias de Investigación preprocesal; la instrucción judicial, donde la mayoría de los jueces se apoyan en la especialización del MF; como en la propia vista oral, culminando su actuación en la ejecución de las sentencias.

El permanente impulso del MF es el que hace avanzar los procedimientos pues se trata de delitos en donde no suele contar con el apoyo de una acusación particular. Este trabajo de la fiscalía parece que ha ido calando en la sociedad, lo que se pone de manifiesto en que es a la Fiscalía a la que muchos ciudadanos remiten denuncias o comunicaciones poniendo en nuestro conocimiento irregularidades urbanísticas, daños al patrimonio histórico, vertidos o actividades que atentan contra el medio ambiente.

En este mismo sentido, las Administraciones Públicas han visto en los fiscales un claro garante de la defensa de estos bienes jurídicos y nos hacen llegar la noticia de hechos que atentan contra aquellos y de los que tienen conocimiento en el ejercicio de las funciones que les son propias.

En la defensa del medio ambiente, a la que todos los ciudadanos estamos concernidos, hay que reconocer el gran trabajo desarrollado por distintas asociaciones, organizaciones no gubernamentales y plataformas que, bien poniendo en conocimiento de la Fiscalía o de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado hechos que atentan con-

tra tales bienes jurídicos, bien constituyéndose en acusación popular, contribuyen de forma muy activa a la labor del Ministerio Público.

En la misma línea, la Fiscalía de Gipuzkoa afirma que, en medio ambiente, la función del Ministerio Fiscal en la protección de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa resulta esencial porque estos bienes, al no tener un titular individual concreto que pueda defenderlos directamente, requieren de una tutela reforzada por parte de los poderes públicos. El medio ambiente, el patrimonio histórico y la biodiversidad son elementos fundamentales para el bienestar de la sociedad en su conjunto y para las generaciones futuras. Sin embargo, al carecer de un afectado directo que impulse su defensa, existe el riesgo de que las agresiones contra ellos queden impunes si no se articulan mecanismos eficaces para su protección.

En este contexto, el Ministerio Fiscal actúa como garantía del interés general, promoviendo la persecución de los delitos que atentan contra estos bienes y asegurando que las disposiciones normativas en la materia sean aplicadas con rigor. Además, en delitos de carácter ambiental o urbanístico, donde los efectos dañinos pueden ser progresivos y acumulativos, la actuación proactiva del Ministerio Fiscal resulta clave para evitar la consolidación de situaciones irregulares que, de otro modo, serán difíciles de revertir.

Aporta la Fiscalía referencias de asuntos concretos de actuación del MF en relación con la actuación presuntamente irregular de Gestores Autorizados para el Tratamiento de Vehículos al final de su vida útil, y también de unas Diligencias de Investigación Preprocesal (ya judicializadas) sobre la posible comisión de un delito contra el patrimonio histórico, con origen en unas intervenciones realizadas en diversas villas que, al parecer, habrían vulnerado el régimen de protección derivado de su inclusión tanto en el Plan Especial de Protección del Patrimonio Urbanístico Construido de San Sebastián (PEPPUC) como en el Registro de Bienes Culturales de Protección Básica de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La contaminación ambiental derivada de la gestión irregular de productos fitosanitarios y de la emisión incontrolada de gases de efecto invernadero, la alteración de bienes protegidos por su valor histórico y cultural, o la degradación de los ecosistemas a causa de actividades ilícitas constituyen agresiones que trascienden el perjuicio particular y comprometen la integridad de elementos esenciales para la calidad de vida de la colectividad presente y futura.

El papel del Ministerio Fiscal es imprescindible para evitar que la degradación del entorno natural, la destrucción del patrimonio o las

irregularidades urbanísticas se perpetúen bajo la inacción o la falta de mecanismos de defensa específicos.

Por parte de la Fiscalía de Huelva, se centra la materia de exposición en el grave problema de las extracciones ilegales de agua. Desde 2010 se está investigando la extracción ilegal de agua en el entorno del «Espacio Natural Doñana» (declarado y protegido por las leyes 2/1989 y 8/1999) y en concreto en la zona de influencia del «Parque Nacional de Doñana», así declarado por el Decreto 2412/1969 y reconocido como uno de los humedales de mayor valor del mundo, y que está amparado por varias figuras de protección a nivel internacional (Reserva de la Biosfera desde 1980, incorporado a la Lista de Humedales de Importancia Internacional –RAMSAR– desde 1982, Patrimonio de la Humanidad desde 1994, ZEPA desde 2002, integrante Red Natura 2000, LIC desde 2006 e incluido en la lista Green List en 2015). El entorno de «Doñana» es objeto de protección específica desde la aprobación del «POTAD» (Decreto n.º 341/2003 de 9 diciembre BOJA n.º 22 de 3 de febrero de 2004) que, señalando la importancia esencial del acuífero 27 (UH 05.51) para su debida conservación y proponiendo su declaración como «sobreexplotado o en riesgo de estarlo», prohíbe la extracción de nuevos recursos hídricos subterráneos salvo para abastecimiento de población.

El «Espacio Natural Doñana» se constituye como un conjunto integrado de ecosistemas, marismas, playas, dunas y otros que confluyen en una intensa interrelación que permite albergar una biodiversidad única. El agua en algunos puntos está íntimamente conectada en ríos y arroyos, lo que supone que parte de la que alcanza las marismas tiene un origen subterráneo como descarga natural del acuífero. El ciclo de agua en Doñana, que es complejo por intervenir en él tanto la hidrología superficial como subterránea, es uno de sus principales valores ecológicos y el soporte fundamental de los humedales y ecosistemas acuáticos, y por ello es factor determinante en su estado y función como «hábitats» y refugio de flora y fauna, así como el elemento vertebrador del resto de los ecosistemas forestales. En Doñana se localiza el acuífero 27 «Almonte-Marismas» que se trata de un acuífero detrítico de grandes dimensiones (unos 2.410 km<sup>2</sup>). El agua subterránea juega por tanto un papel esencial tanto para la generación y mantenimiento de medios naturales muy diversos y ecológicamente valiosos, como para la subsistencia y desarrollo de una población que depende casi enteramente del agua subterránea para su abastecimiento. La extracción de agua subterránea del acuífero requiere autorización expresa de la Administración Hidráulica competente, teniendo en cuenta la disponibilidad del recurso en función del balance

hídrico, en el que también se debe considerar el caudal ecológico o de mantenimiento, de manera que el volumen total de agua extraído no sea nunca superior al disponible en el conjunto de la unidad hidrográfica. Es por ello necesario un conocimiento preciso de las entradas y salidas de agua del acuífero, por lo que su detracción sin autorización y sin cálculo real de lo extraído por la falta de contadores en los pozos-sondeos, altera los principales valores del Espacio Natural, comprometiendo su futuro y así viene constatado desde hace años por la comunidad científica.

Si bien la función del MF desde el punto de vista penal es combatir con contundencia las extracciones ilegales de agua cuando concurren los elementos necesarios para considerarlas integradas en alguno de los tipos penales, somos conscientes de que para erradicar esta dañina práctica no basta una intervención penal, sino que es primordial la concienciación de los habitantes del entorno para su defensa y conservación.

Se impone mencionar que, en todos estos años de investigación hemos contado con el extraordinario trabajo y la colaboración de funcionarios policiales (en especial el SEPRONA), técnicos y funcionarios de la Administración Autonómica (en especial los agentes de medio ambiente) y miembros de «Ecologistas en Acción de Bonares» y de «WWF» que representan y defienden esos intereses difusos en materia ambiental.

Lo más dificultoso en estos delitos es la ejecución de las condenas pendientes y la restauración de las zonas afectadas, en la medida que, en las sentencias condenatorias, la responsabilidad civil se concreta en la obligación de los condenados de aportar un plan técnico de restauración de la zona, de tal forma que, con eliminación de los elementos extractivos y las balsas, pueda recuperarse el lugar como zona forestal.

Desde hace algunos años en la Fiscalía de Tarragona se ha optado por la satisfacción de un perjuicio social que no aparece bien determinado en las leyes penales y procesales. En particular desde la sección de medio ambiente, en relación con determinados delitos contra el patrimonio cultural y contra la fauna, se parte de la premisa de que el desvalor de la acción no queda cubierto por la responsabilidad penal y por la responsabilidad civil al uso. Respecto a los delitos contra el patrimonio cultural se afirma que en muchas ocasiones los daños contra los bienes culturales no son susceptibles de una reparación integral, de manera que queden como antes del acto vandálico. La tela rasgada de un cuadro o una escultura fracturada siempre serán ya piezas recompuestas, aunque la restauración haya sido muy buena. Esto resta valor económico y muchas veces también algo de su belleza. La

pérdida de valor cultural es incuantificable y así lo señalan siempre los expertos, aunque se puedan cuantificar el valor de los materiales utilizados y la mano de obra.

Si esto ocurre con los bienes dañados, cuánto más con los bienes totalmente destruidos. Un sarcófago romano destruido con una excavadora para evitar que la obra de construcción de un moderno edificio sea paralizada por el hallazgo, o la destrucción completa de una ermita medieval para limpiar el terreno y poder cultivarlo... Por desgracia son numerosos los ejemplos. En tales casos se señala que la pérdida de valor histórico o arqueológico es incalculable en el sentido de que sería altísima.

Desafortunadamente, el considerar que el valor económico de la pérdida de valor arqueológico, histórico o artístico es incalculable, resulta que convierte la acción en baratísima porque no se le asigna ningún valor económico indemnizable. Y de esta forma los seres humanos como auténticos destinatarios de la protección de los bienes culturales han perdido para siempre otra pieza cuya importancia había sido reconocida, a cambio de una pequeña pena y una pequeñísima indemnización, limitada a la reparación, cuando esta se puede realizar. Y si no se puede, ninguna.