

**La persecución de los delitos contra el medio ambiente.
Papel de la fiscalía**

ÁLVARO GARCÍA ORTIZ

A partir de la vaga de lunes de 2006, la posición, tradicionalmente pasiva de la fiscalía; pasiva, no en el sentido de falta de actuación, sino de postularse como parte natural del proceso penal o iniciar actuaciones o investigaciones a instancia de una denuncia o de un atestado policial, invirtió sus términos, y pasó a llevar la iniciativa en la investigación de determinados ilícitos con gran trascendencia social, a encabezar el estudio de dichas problemáticas y tratar de dar respuesta a la demanda social en tal sentido.

Una vez sometidos a la experiencia de aquellos días cabe hacernos la pregunta del porque, para qué , con qué apoyo normativo, y si deben o no tener continuidad tales iniciativas.

Si nos situamos en agosto de 2006, después de los rescoldos que dejó el trágico,-dicho sin ninguna exageración- balance de la vaga de lunes, nos encontramos con un paisaje calcinado, sobre el que los espectadores se asoman al balcón de las preguntas naturales, de porqué, quien y como, para que...

Así en fecha 11 de agosto de 2006 en una reunión convocada por el Fiscal General del Estado en la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Pontevedra, se derivó el mandato de abrir unas diligencias informativas con la intención de investigar si existía o no una trama organizada tras la ola de incendios, así como elevar el nivel de respuesta institucional de la Fiscalía, residenciando todas las actuaciones en la Jefatura del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, ahora Fiscalía Superior de Galicia, fruto de aquellas diligencias, fueron la Diligencias De Investigación N° 58/2006 De La Fiscalía Del Tribunal Superior De Justicia De Galicia .

El posterior desarrollo de estas diligencias, a través de las ordenes dadas por la Jefatura de la Fiscalía del TSJ, dio lugar a que se solicitara diversa información, y provocó que se elaborasen diferentes informes para dar respuesta a las mismas, entre los que es lógico destacar el “Informe sobre la actividad incendiaria en Galicia”, elaborado por la Guardia Civil, un retrato importante sobre determinados aspectos de la investigación y la problemática de los incendios, que sin ser un documento definitivo, si abre otras vías a explorar hasta ahora inéditas en el tratamiento de la investigación policial.

Este es pues el aspecto mas novedoso de la iniciativa, no tanto el contenido (magnifico, por otro lado) del informe, sino la utilización de la Policía Judicial, ordenada en el mandato del Fiscal Superior, como policía investigadora con las particularidades a las que nos referiremos. Pues no es una novedad en nuestro derecho ordenar investigar a los cuerpos policiales, pero podemos afirmar, sin temor a equivocarnos que la utilización de esta Policía Judicial, para investigar, no un ilícito concreto, sino intentar ir mas allá y esclarecer un hecho delictivo, o unos hechos delictivos que parecían conectados entre sí, y que daban una apariencia de trama o confabulación, generando una alarma social y una respuesta a la ciudadanía que demandaba explicaciones y culpables.

La indefinición del modelo de Policía Judicial que se establece en nuestro país, y las previsiones que tan claramente recoge el artículo 126 de la Constitución española, suponían la existencia de un testigo que pocas veces había sido recogido por quienes tienen legal o constitucionalmente otorgado el poder de ordenar estas actuaciones policiales.

Así, se ha basado tradicionalmente el modelo policial en un modelo dependiente del poder ejecutivo a partir de una adscripción previa concreta y con determinadas garantías a Juzgados y Fiscalías, o de una habilitación posterior en el marco del proceso, pero sin configurar una autentica Policía Judicial en el sentido puro del término que pudiera suponer el instrumento adecuado de ejercicio de independencia del Poder Judicial, cuyo reflejo sistemático es la propia ubicación del articulado en el título VII de la Constitución.

Partiendo pues de un modelo que podemos llamar mixto y de acuerdo con un criterio de unidad y especialización se ha centrado la regulación alrededor de lo que el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, denomina unidades orgánicas de Policía Judicial, integradas bien por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, bien por miembros de la Guardia Civil, pero, en cualquier caso, presididos por principios de permanencia, estabilidad, especialización y estricta sujeción o dependencia funcional respecto de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal.

Se ha tratado así de establecer una estrecha vinculación entre los específicos estamentos policiales que centran su actividad alrededor de la investigación criminal y las autoridades judiciales y fiscales, lo que se ha pretendido traducir, no solo en la sujeción exclusiva de aquellos a las directrices que éstas marcan en el cumplimiento de sus misiones, sino también en la participación de dichas autoridades en aspectos fundamentales del régimen orgánico de los funcionarios policiales, tales como el ejercicio de las potestades disciplinarias o de concesión de recompensas, los procesos selectivos para el acceso a la especialización o, incluso, la distribución territorial de efectivos especialmente asignados a concretos órganos judiciales. El decreto de desarrollo de la Policía Judicial explora la posibilidad contenida en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, fijándose

así las bases generales para la asignación de dichos efectivos y los criterios fundamentales de actuación de los mismos, cuya específica distribución territorial habrá de hacerse en una fase posterior por el Ministerio del Interior, con intervención del Consejo General del Poder Judicial o la Fiscalía General del Estado, en su caso. Se trataría, en definitiva, de que los órganos judiciales puedan disponer de modo inmediato del apoyo técnico imprescindible para las diligencias de investigación criminal en los procesos penales que ante los mismos se tramitan.

Esto configura la necesidad de un sistema de coordinación y de dirección unitaria para aquellos casos en que la investigación criminal desborde el ámbito territorial de un solo órgano judicial, refiriéndose a conductas delictivas que produzcan sus efectos en diferentes localidades, provincias o regiones, y sean objeto de procedimientos tramitados por Juzgados diversos.

Para tales supuestos, y para la lucha frente a la criminalidad en general, o frente a la delincuencia organizada la configuración a nivel provincial de órganos de coordinación en cuya composición habrían de figurar miembros del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal y de la propia estructura policial.

Aquí es dónde en el ejercicio de sus facultades, puede la Fiscalía ejercer la capacidad, en el papel institucional que desempeña, y en las garantías legales del desarrollo de su función, y el enorme potencial que la unidad de criterios y la capacidad de coordinación y especialización que la estructura de las fiscalías ofrece para la eficacia de la persecución de los delitos, para la seguridad del estado y el bienestar de su ciudadanos.

Pues no cabe duda de que el ámbito territorial que limita las facultades de investigación de los Jueces de Instrucción no permiten una visión o una instrucción global sobre incidencias criminales en espacios mas amplios que los de su propio partido judicial, con lo que el estudio de los delitos o de la delincuencia, carece de una perspectiva global, pues las aportaciones de otras instituciones como la Policía de manera autónoma, carecen de la necesaria perspectiva total, que el ejercicio de la acción penal, y no solamente esto sino también el desarrollo del proceso, y como no decirlo la experiencia en materia de prueba en juicio, y especialmente la eficacia de la sanción penal, tanto particularizada en los individuos como en los supuestos de prevención general, si posee el Ministerio Fiscal.

En tal sentido ya apuntan la instrucción nº 2/2008, Sobre las funciones del fiscal en la fase de instrucción y en especial la instrucción nº 1/2008, Sobre la dirección por el ministerio fiscal de las actuaciones de la policia judicial junto con La Instrucción 2/1988 y la Circular 1/1989 precedentes de la anterior. El art 773.1 LE-CRIM establece que corresponde al Fiscal (...) *dar a la Policía Judicial instrucciones generales o particulares para el más eficaz cumplimiento de sus funciones (...)*, y en la misma línea, el art 35 LOFCS señala que *los Jueces y Tribunales de lo Penal y el Ministerio Fiscal tendrán, respecto a los funcionarios integrantes de Unidades de Policía Judicial que le sean adscritas (...)*, entre otras facultades, la de dar órdenes

e instrucciones que sean necesarias, en ejecución de lo dispuesto en las normas de Enjuiciamiento Criminal y Estatuto del Ministerio Fiscal, así como el determinar en dichas órdenes el contenido y circunstancias de las actuaciones que interesan a dichas Unidades. Concretando el alcance de dichas disposiciones, la Circular 1/1989 señala que el contenido de las facultades del Fiscal (tras la LO 7/1988, de 28 de diciembre) en orden a la dependencia respecto de él, de la Policía Judicial, aparece (...) ampliado respecto al inicial contenido del artículo 4.4º del Estatuto Orgánico, que sólo preveía dar órdenes e instrucciones en cada caso concreto. Ahora se puede también impartir instrucciones generales, sobre los modos de actuación de la Policía en la investigación criminal en orden a prioridades dentro de la actividad investigadora, coordinación con otras Policías (...).

El RD 769/1987 establece en el art 20 que *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. Y el art 21 que una vez iniciado el procedimiento penal, (...) el fiscal encargado de las actuaciones (...) podrá (...) ordenar que comparezcan ante su presencia (...) los concretos funcionarios policiales (...) con el fin de impartir las instrucciones que estime pertinentes, indicar las líneas de actuación y controlar el cumplimiento de sus cometidos o la evolución de sus investigaciones.*

Tal instrucción, 1/2008, habilita a los Fiscales Superiores también para impartir instrucciones generales a las distintas Unidades de Policía Judicial de una Comunidad Autónoma, en asuntos de análoga naturaleza que afecten a varias provincias de su territorio.

Así con este marco normativo y de actuación, tomando como precedente lo anterior, podemos afirmar, sin rubor, que la fiscalía de nuestra comunidad, es pionera en el uso de estas posibilidades.

El marco de actuación especializada de la fiscalía en la fase de instrucción, y el impulso a la especialización de los Fiscales, ha modificado el esquema organizativo del Ministerio Fiscal, tras las Instrucciones 7/2005 (violencia sobre la mujer), 9/2005 (incendios forestales), 11/2005 (unidad de actuación), 12/2005 (Fiscalía Antidroga), 4/2006 (Fiscalía contra la Corrupción), 2/2007 (cooperación internacional), 4/2007 (medio ambiente) 5/2007 (siniestralidad laboral, extranjería y seguridad vial), 3/2008 (menores) y, especialmente, tras la reforma operada por Ley 24/2007, de 9 de octubre, así tenemos, las Fiscalías especiales (Fiscalía Antidroga y Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada), (art. 19.5 EOMF).conforme al art. 20

EOMF, existen derivados de su especialidad, el de los Fiscales de Sala Coordinadores, (Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer; Fiscal de Sala contra los delitos relativos a la Ordenación del Territorio y la Protección del Patrimonio Histórico, del Medio Ambiente e Incendios Forestales; Fiscal de Sala de Menores, Fiscales de Sala de Siniestralidad Laboral; de Seguridad Vial y de Extranjería, (apartado tercero del art. 18 EOMF).

Siguiendo pues esta estela de impulso de la actuación del fiscal en la investigación, antes y durante el proceso, y la especialización del mismo, haremos mención pues a estas aportaciones, dos concretamente seguidas en nuestra comunidad.

Así por decreto de fecha 26-09-2007 dictado por el Fiscal Superior de Galicia, se acordó la apertura Diligencias Informativas nº 149/2007, con la finalidad de ordenar al SEPRONA de la Guardia Civil la elaboración de un estudio detallado que proporcionase un mapa de riesgo de la incidencia de la problemática relativa a la gestión de los “purines” en Galicia. Lo que dio lugar a, la remisión de un estudio detallado, bajo el título de “Informe sobre la gestión de residuos agropecuarios en Galicia”, de fecha 14-07-2008, en el que se citaba como precedente la investigación de incendios mencionada y de nuevo se proponía una alternativa a las investigaciones puntuales e incompletas de realidades medioambientales de naturaleza global o problemas socialmente endémicos en nuestra sociedad. Tal estudio generó pues los datos necesarios para que otros agentes sociales o políticos en el ejercicio de sus potestades o competencias, pudieran utilizar los datos y conclusiones del estudio para avanzar en la regulación de esta problemática, aclarar el marco normativo de este tipo de actuaciones.

En este año y en virtud de denuncia remitida por la Dirección Xeral de Conservación da Natureza de la Xunta de Galicia, se incoaron, en la Jefatura Superior de la fiscalía de la Comunidad las Diligencias de Investigación Penal nº 11/2008 (investigación sobre la utilización de venenos y cebos). para la elaboración de un “detallado estudio que proporcione una visión de la incidencia de esta problemática en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia”, sin perjuicio de que, en cada caso concreto, susceptible de constituir un delito contra el medio ambiente, se elevase el atestado correspondiente a esta Fiscalía o, si fuese el caso, al Juzgado de Guardia.

A partir de que desde 1989 la Ley de conservación de espacios naturales y fauna y flora silvestres prohibió matar fauna con veneno; y en 1995 esta práctica fue tipificada como delito en el art. 336 del Código penal español. Además en 2004 la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza aprobó la Estrategia Nacional contra el uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural. Finalmente, ya en el año 2009, concretamente en fecha 30-03-2009, se dictó Decreto de archivo de las referidas Diligencias de Investigación Penal nº 11/2008. En el que integrada la información facilitada por la Guardia Civil; por lo que, una vez analizados todos los datos, se llegó a la conclusión de que valorando los datos aportados, se entiende que la incidencia de la problemática de los cebos envenenados debe ser sometida a un

estudio genérico con fines prospectivos; pues, de lo que figura en esta Fiscalía, no se desprende el uso de cebos como una fuente numéricamente alarmante, sin perjuicio de cada caso concreto. Por ello, y para que en el futuro sea posible contar adecuadamente con mejores fuentes de prueba, esta Fiscalía entiende que procede archivar las presentes, sin perjuicio de que en el marco de las competencias de la propia Fiscalía, se articule e integre en los distintos protocolos existentes, la participación tanto de los agentes forestales como del propio servicio del SEPRONA, a fin tanto de canalizar la información y unificarla, profundizar en la investigación con métodos puramente policiales, y asegurar convenientemente las fuentes de prueba”.

Estos son pues dos ejemplos, los últimos, pues sin duda hay y habrá, as en materia medioambiental, de las potencialidades y utilidades que las investigaciones de la fiscalía puede tener para el estudio y combate de la delincuencia, tanto en su fase preventiva, punitiva, y porque no, conocer el resultado de la actuación del derecho penal en aspectos importantes de política criminal, e incluso reinserción social.

Santiago a 14 de abril de 2009