

“LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS MEDIOAMBIENTALES”

“THE INTERVENTION OF PUBLIC PROSECUTOR’S OFFICE IN ENVIRONMENTAL CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS”

Autor: Miquel Pons Portella, Abogado

Resumen:

La Constitución española de 1978 prevé que sean labores propias de la Fiscalía defender la legalidad, los derechos de los ciudadanos y el interés público. Por otro lado, la propia Norma Fundamental contempla como derecho el disfrute del medio ambiente e impone a todos como deber su conservación. Así pues, el Ministerio Fiscal protege el medio ambiente sobre todo persiguiendo penalmente a los autores de delitos contra este bien jurídico, pero también tomando parte en aquellos procesos en los que se enjuicia la actividad de la Administración Pública con trascendencia medioambiental. Desde el año 2006, esta tarea está encomendada al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y a las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías territoriales. Lo cierto, sin embargo, es que las concretas facultades del Ministerio Público ante la jurisdicción contencioso-administrativa siguen siendo harto discutidas, incluso tras el reconocimiento de una amplia legitimación activa a la Fiscalía por la Ley de Responsabilidad Medioambiental de 2006. El análisis jurídico de esta situación constituye el objeto central de nuestro trabajo, en el que daremos una especial relevancia al estudio de los grandes procesos contencioso-administrativos ambientales en que ha participado la Fiscalía durante la última década.

Abstract:

The 1978 Spanish Constitution provides that the Public Prosecutor’s Office should work to defend legality, citizen’s rights and public interest. On the other hand, the Fundamental Norm itself contemplates as a right the environment enjoyment and imposes on everyone as a duty its conservation. Thus, the Public Prosecutor’s Office protects the environment above all by criminally prosecuting the authors of crimes against this legally protected

good, but also by taking part in those processes in which Public Administration activity with environmental transcendence is prosecuted. Since 2006, this task has been entrusted to the Coordinator Chamber Prosecutor of Environment and to the Environment Sections of Public Prosecutor's territorial offices. The truth, however, is that the specific powers of Public Prosecutor's Office before the contentious-administrative jurisdiction are still very much discussed, even after the recognition of a broad standing to the Public Prosecutor's Office by the 2006 Environmental Responsibility Law. The legal analysis of this situation is the central objective of our work, in which we will give special relevance to the study of the largest environmental contentious-administrative proceedings in which the Public Prosecutor's Office has participated over the last decade.

Palabras Clave: Ministerio Fiscal; medio ambiente; jurisdicción contencioso-administrativa

Keywords: Public Prosecutor's Office; environment; contentious-administrative jurisdiction

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Los órganos de la Fiscalía especializados en medio ambiente**
3. **El Ministerio Fiscal y sus títulos de legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa**
4. **La actuación contencioso-administrativa de la Fiscalía de Medio Ambiente en la práctica reciente**
 - 4.1. **La antigua cantera romana de Las Médulas (León)**
 - 4.2. **Los parques eólicos de Enguera (Valencia)**
 - 4.3. **La cantera de Olatz (Guipúzcoa)**
 - 4.4. **La urbanización Marina Isla de Valdecañas (Cáceres)**
 - 4.5. **Obras de acceso del AVE a la ciudad de Murcia**
 - 4.6. **Las minas de Salave (Asturias)**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

Summary:

1. **Introduction**
2. **The organs or the Public Prosecutor's Office specialized in the environment**

3. **The Public Prosecutor’s Office and its titles of standing before the contentious-administrative jurisdiction**
4. **The contentious-administrative action of the Environmental Public Prosecutor’s Office in recent practice**
 - 4.1. **The old Roman quarry of Las Médulas (León)**
 - 4.2. **The wind farms of Enguera (Valencia).**
 - 4.3. **The Olatz quarry (Guipúzcoa)**
 - 4.4. **The urbanization Marina Isla de Valdecañas (Cáceres)**
 - 4.5. **Works of access of the AVE to the city of Murcia**
 - 4.6. **The mines of Salave (Asturias)**
5. **Conclusions**
6. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

El art. 124.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 encomienda al Ministerio Fiscal la misión de «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley». La propia Carta Magna, en su art. 45.1, proclama que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Es verdad que este último precepto constitucional está ubicado en el capítulo relativo a «los principios rectores de la política social y económica», pero no lo es menos que —como recordó con verbo brillante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en una añeja Sentencia de 25 de abril de 1989— dichos principios «no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas. Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso *Trop contra Duller*, “las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra nación. Son regulaciones de Gobierno”¹. Y esta doctrina, aunque establecida por un Tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es perfectamente trasladable a nuestro ámbito. De manera que ese art. 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y

¹ Antonio Carlos Pereira Menaut, *El ejemplo constitucional de Inglaterra* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010), 31. En el asunto *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), la Corte Suprema de los Estados Unidos declara inconstitucional —por contrariar la Octava Enmienda: «*excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted*»— la pena de pérdida de la nacionalidad norteamericana. El fragmento original reza del siguiente modo: «*the provisions of the Constitution are not time-worn adages or hollow shibboleths. They are vital, living principles that authorize and limit governmental powers in our Nation. They are the rules of government*».

vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos» (FJ 3º).

Así pues, el juego de los arts. 124.1 y 45.1 de la Constitución de 1978 impone que el Ministerio Fiscal tenga un papel en la protección jurídica del medio ambiente: en tanto que derecho de todos los ciudadanos, ciertamente, la Fiscalía debe actuar para defenderlo de acuerdo con sus funciones. Las consecuencias de esta realidad en el ámbito penal son claras, dado que el art. 3.4 de su Estatuto Orgánico (regulado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre) le atribuye al Ministerio Público la función de «ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda». Pero, ¿qué ocurre con los procesos contencioso-administrativos? Al fin y al cabo, esa vía —juntamente con la administrativa— «es sin duda la que más posibilidades ofrece para ejercitar acciones dirigidas a la protección del entorno. La mayoría de los litigios de carácter ambiental se sustancian en la actualidad ante la Administración o la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que responde al papel preponderante de los poderes públicos y del derecho administrativo en la ordenación y protección de los bienes ambientales»². Responder a los grandes interrogantes que genera la intervención del Ministerio Fiscal en los procesos contencioso-administrativos sobre el medio ambiente es la cuestión que nos planteamos en el presente trabajo.

2. LOS ÓRGANOS DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADOS EN MEDIO AMBIENTE

En diciembre de 2004, el prestigioso magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón, por aquel entonces al frente de la Fiscalía General del Estado, propuso la creación en el seno del Ministerio Público de sendos órganos especializados en materia de medio ambiente: un Fiscal de Sala y secciones territoriales³. Al cabo de un año, aproximadamente, mediante el apartado IV,

² Blanca Lozano Cutanda, Alejandro Lago Candeira y Luis Felipe López Álvarez, *Tratado de derecho ambiental* (Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2014), 327. «Entre las pretensiones que los ciudadanos pueden ejercitar en esta vía para la protección del medio ambiente —seguimos leyendo en esta obra— podemos estacar: la anulación de un acto administrativo o de un reglamento ilegales; el cese de la actividad dañosa y/o la indemnización de los daños y perjuicios; y la efectiva adopción por la Administración de las medidas a que la obligue el ordenamiento y que redunden a favor del medio ambiente (utilizando el denominado “recurso por inactividad de la Administración”)».

³ Memoria 2006, volumen I, 502-503. El art. 9.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal prevé que «el Fiscal General del Estado elevará al Gobierno una memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia. En ella se recogerán las observaciones de las memorias que, a su vez, habrán de elevarle los fiscales de los distintos órganos, en la

C), 6 de la Instrucción núm. 11/2005, 10 de noviembre, sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la Constitución, se inició «el diseño de una red especializada de Fiscales medioambientales en toda España bajo la coordinación a nivel nacional de un Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado, abarcando en su cometido las áreas de medio ambiente, urbanismo y patrimonio histórico- artístico»⁴. Así, en virtud del Real Decreto 364/2006, de 24 de marzo, fue nombrado el primer Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo⁵.

Finalmente, la Ley 10/2006, de 28 de abril —mediante una modificación puntual del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal introducida por su disposición final 1^a— creó las Secciones de Medio Ambiente y el Fiscal de Sala de Medio Ambiente⁶. «Venía a culminarse así —explicaría el Fiscal General del Estado, como decíamos, en su memoria sobre el año 2006— el

forma y tiempo que reglamentariamente se establezca». Tales memorias pueden hallarse en el sitio web del [Ministerio Fiscal](#) (consultado el 20 de marzo de 2018). En la indicada Memoria 2006 también se explica que, en realidad, «la mayoría de las Fiscalías [ya] cuenta con secciones especializadas en materia de medio ambiente» (volumen I, 502). La existencia en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y en las Fiscalías Provinciales de «secciones especializadas en aquellas materias que se determinen legal o reglamentariamente, o que por su singularidad o por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica», está contemplada expresamente en el art. 18.3 del mismo Estatuto Orgánico. En este sentido, la profesora Annaïck Fernández Le Gal —en su artículo «La intervención del Ministerio Fiscal en defensa del interés público en procesos no penales. Especial atención a su labor de promoción y defensa del interés social y los derechos de los ciudadanos», *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 4/1 (2014), 106-137— ha recordado que «ya en los años noventa en ejercicio de su potestad organizatoria algunas fiscalías avanzaron experiencias organizativas en terrenos específicos como en medio ambiente o menores» (p. 132).

⁴ Esta Instrucción núm. 11/2015 puede encontrarse también en la web del [Ministerio Fiscal](#), al igual que la precedente Instrucción núm. 9/2005, 28 de julio, sobre la designación de Fiscales especialistas en materia de incendios forestales, encargados «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» (consultadas el 20 de marzo de 2018).

⁵ Cabe recordar que el art. 22.3 del Estatuto Orgánico permite al Fiscal General del Estado «delegar a los Fiscales de Sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia. Los Fiscales de Sala Delegados asumirán dichas funciones en los términos y con los límites que establezca el acto de delegación, que será revocable y en todo caso se extinguirá cuando cese el Fiscal General».

⁶ Actualmente, tras los ajustes realizados en el Estatuto por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, las Secciones de Medio Ambiente —que existirán siempre en las Fiscalías Provinciales y, «cuando sus competencias, el volumen de trabajo o la mejor organización y prestación del servicio así lo aconsejen», también en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas— se hallan reguladas en el art. 18.3, último párrafo, mientras que el Fiscal de Sala de Medio Ambiente se rige por lo dispuesto en el art. 20.2.

camino iniciado ya hace varios años en distintas Fiscalías las cuales organizaron servicios especiales “de facto” integrados por fiscales dedicados al despacho de las diligencias de investigación o los procedimientos judiciales que se referían a los delitos contra el medio ambiente»⁷.

En efecto, esta iniciativa se vinculó expresamente por el Legislador a la circunstancia de que, tras la reforma del Código Penal de 1995 por la entonces reciente Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, «la lucha contra las infracciones medioambientales desde el punto de vista penal experimentará un incremento que exigirá contar dentro de la Administración de justicia con profesionales especialmente preparados para hacer frente a este tipo de delincuencia». Así pues, las novedades institucionales de la Ley 10/2006 iban dirigidas fundamentalmente a «la creación de una estructura más eficaz para la lucha contra la delincuencia medioambiental». Ahora bien, la misma exposición de motivos que estamos comentando incorporó una reflexión que, por trascender el ámbito penal, merece ser reproducida:

«Es bien sabido que el legislador ha hecho, hasta el presente momento, un esfuerzo importante para garantizar el derecho-deber al medio ambiente. Sin embargo, el carácter de interés colectivo que se predica del medio ambiente y sus limitados sistemas de protección, ciertamente lejos de los sistemas de protección que poseen los intereses jurídicos individuales, implica una especial dificultad a la hora de defenderlo o bien de exigir su respeto. A ello obedece, en esencia, el que se atribuya al Ministerio Fiscal la defensa de ese interés colectivo que es el medio ambiente y también que esta institución preste una atención específica a la defensa de este bien jurídico»⁸.

Por ello, aparte de asumir —directamente o a través de sus delegados— las actuaciones pertinentes sobre 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 forestales⁹, al Fiscal de Sala de Medio Ambiente también le corresponde, de conformidad con el apartado b) del art. 20.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, «ejercitar la acción pública en cualquier tipo de

⁷ Memoria 2007, volumen I, 434.

⁸ Fernández Le Gal, «La intervención del Ministerio Fiscal...», 115.

⁹ Todos estos tipos penales se hallan incluidos en el título XVI del libro II del Código Penal de 1995, bajo la rúbrica «De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente». Los incendios forestales, en cambio, están castigados como delito de riesgo catastrófico en la sección 2ª del capítulo II del título XVII. Es muy elocuente, en este sentido, la Circular de la Fiscalía General del Estado núm. 7/2011, de 16 de noviembre, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente y urbanismo.

procedimiento, 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»¹⁰.

El concepto «acción pública» viene definido por el prestigioso *Diccionario del español jurídico* como la «legitimación que ostenta cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, para interponer un recurso contencioso-administrativo en materia urbanística y en determinados supuestos relativos al patrimonio histórico-artístico y al medioambiente». Se trata de una evolución histórica de la «acción popular»: definida, a su vez, como aquella «acción ejercitable por cualesquiera personas físicas y jurídicas, hayan sido o no ofendidas o perjudicadas por el presunto delito», está expresamente reconocida en el art. 125 de la Constitución Española de 1978 como fórmula de participación popular en la Administración de Justicia y tiene su ámbito de aplicación, como queda dicho, en el proceso penal. En el orden contencioso-administrativo, que nos ocupa en esta sede, el art. 19.1 h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) dispone que está legitimado ante dicha jurisdicción «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes». De este modo, la propia LJCA prevé la acción popular (o pública) de «modo genérico» y, al mismo tiempo, se abstiene de establecerla en casos concretos, «remitiendo a decisiones normativas concretas que en todo caso a) han de ser establecidas por ley (por norma con rango de ley, como exige el precepto al hablar de “Leyes” con mayúscula), y b) “expresamente” o de manera inequívoca»¹¹.

3. EL MINISTERIO FISCAL Y SUS TÍTULOS DE LEGITIMACIÓN ACTIVA ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Ahora bien, al analizar este art. 20.2 b) del Estatuto Orgánico, la Instrucción de la Fiscalía General del Estado núm. 4/2007, 10 de abril, sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las Secciones de Medio

¹⁰ En su informe pre-legislativo de 14 de julio de 2005, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial criticó que «el ejercicio de la “acción pública en cualquier tipo de procedimientos”, cuando la acción venga prevista en las leyes y normas de carácter medioambiental», quedara limitada —según el texto del anteproyecto informado— «a acciones “para restablecer el orden medioambiental perturbado”, lo que parece apuntar a acciones cautelares o declarativas de condena que tengan por objeto exclusivo la reparación *in natura* del daño medioambiental, sin que esta limitación en la legitimación activa del Ministerio Fiscal parezca necesaria». El inciso discutido por el Consejo General del Poder Judicial no aparecería en la norma finalmente aprobada.

¹¹ Juan Alfonso Santamaría Pastor, *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Comentario* (Madrid: Iustel, 2010), 235.

Ambiente de las Fiscalías, señala de entrada que «la intervención del Ministerio Público en procedimientos no penales se centrará esencialmente en procedimientos contencioso-administrativos», para añadir a continuación que en dicho campo «la participación del Fiscal se concreta en diferentes normas sectoriales, que actualizan la previsión genérica del art. 19.1 f) de LJCA, cuando recoge la legitimación del Fiscal “para intervenir en los procesos que determine la Ley”»¹². La Fiscalía General del Estado, por tanto, apela a un título de legitimación distinto al que nos remite una lectura puramente intuitiva del art. 20.2 b) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

El alcance de este art. 19.1 f) de la LJCA fue analizado por la misma Fiscalía General del Estado en su Circular núm. 3/1998, 23 de diciembre de 1998, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo¹³. Esta Ley, se explica en la introducción, «ha continuado en la línea de la anterior de no dar entrada en los recursos contencioso-administrativos al Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad, salvo en los casos en que la ley así lo señale, desoyendo lo que algún sector doctrinal ciertamente influyente venía postulando. No ha sido, sin embargo, ajena del todo a esta corriente [...] al reconocerle expresamente legitimación “en los procesos que determina la Ley” (art. 19.1 f), algo que antes no se preveía aunque estaba en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (art. 3.13)¹⁴». Se trata, por tanto, de la misma «fórmula», si bien en el apartado 4.1 de esta Circular núm. 3/1998 se le da una lectura bien distinta: aunque, como queda apuntado, «no se ha incorporado la idea de una participación universal del

¹² Acto continuo recuerda cómo debe materializarse en tales situaciones el principio de dependencia jerárquica que enuncia el art. 124.2 de la Constitución: «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 [...]. 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».

¹³ Sobre este asunto, en la doctrina, véase *El Ministerio Fiscal y la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa de los derechos fundamentales* (Cizur Menor, Navarra: Thomson Aranzadi, 2012), *passim*.

¹⁴ Según el actual art. 3.14 de este Estatuto, «para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1, corresponde al Ministerio Fiscal [...] intervenir en los supuestos y en la forma prevista en las leyes en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas. Defender, igualmente, la legalidad en los procesos contencioso-administrativos y laborales que prevén su intervención».

Ministerio Fiscal en asuntos de legalidad administrativa», «se amplía el ámbito general de legitimación activa, línea en la que ya venía empeñada la jurisprudencia en un loable esfuerzo de adaptación de la vieja LJCA a las prescripciones constitucionales»¹⁵. Por este motivo, entiende la Fiscalía General del Estado que «también tendrá legitimación el Ministerio Fiscal en aquellos casos en que la acción sea pública»¹⁶, apelando como fundamento de su conclusión al art. 74.3 de la propia LJCA, que contempla como el Secretario Judicial debe dar traslado del desistimiento en el recurso contencioso-administrativo «a las demás partes, y en los supuestos de acción popular al Ministerio Fiscal», para que se conforme o para que se oponga al mismo.

La misma Circular de la Fiscalía General del Estado núm. 3/1998 complementa su exégesis del art. 19.1 f) de la LJCA mediante una breve enumeración de supuestos de acción popular ante la jurisdicción contencioso-administrativa, entre los que destacamos el art. 16 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de protección del ambiente atmosférico; el art. 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; y el art. 109.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. También merecen ser señalados el art. 47.1 b) de la antigua Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza y, más modernamente, el art. 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, de conformidad con el cual «será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia la estricta observancia de los preceptos relativos a los parques nacionales existentes en esta ley, en las leyes declarativas de los parques nacionales y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación», así como los arts. 5 f) y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y

¹⁵ Ahora bien, todo ello sin olvidar que el art. 124.1 de la Constitución Española de 1978 no encomienda a la Fiscalía «la defensa directa de la legalidad, sino el ejercicio de las acciones que resulten procedentes en cada caso. El Ministerio Fiscal, pues, no es vigilante ni fiscalizador de la actividad de la Administración. No está prevista, con carácter general, su intervención en el hacimiento administrativo de suerte que la administración haya de recabar su dictamen o seguir las indicaciones que *motu proprio* pueda hacerle llegar» (apartado 4.2).

¹⁶ De hecho, un anteproyecto legislativo sobre el proceso contencioso-administrativo elaborado por la Comisión General de Codificación durante la década de 1980 mantenía, entre los títulos de legitimación activa, aquellos «supuestos en que el ordenamiento jurídico reconociera la acción pública» pero agregando que se permitía su ejercicio por «los que tuvieren capacidad procesal y el Ministerio Fiscal». Rafael de Mendizábal Allende, *La Guerra de los jueces: Tribunal Supremo vs. Tribunal Constitucional* (Madrid: Dykinson, 2012), 244 y 258. Entre la doctrina coetánea a dicho anteproyecto, José Luis González-Berenguer Urrutia, «La futura Ley de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa», *Revista de Administración Pública*, 100-102 (1983), 1271-1279 apoyó explícitamente la opción de «ampliar la posibilidad de ejercicio de la acción pública al Ministerio Fiscal, así como a toda clase de personas jurídicas de derecho público, incluidas las Fundaciones» (p. 1274).

Rehabilitación Urbana, que contemplan la famosa acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

Siguiendo esta doctrina de la Circular núm. 3/1998, el art. 20.2 b) del Estatuto Orgánico concedería al Ministerio Fiscal un amplísimo margen de maniobra al permitirle ejercitar cualquiera de las acciones públicas que acabamos de señalar con la única exigencia de justificar el «carácter medioambiental» de la norma procesal invocada. Esto no obstante, en su Instrucción núm. 4/2007, la Fiscalía General del Estado parece haber desistido de los propósitos hermenéuticos formulados casi una década antes: «la intervención del Fiscal ejercitando la acción pública en procedimientos de naturaleza diferente a la civil y penal no es frecuente», reitera. Y añade: «las propias normas habilitantes suelen restringir la legitimación del Ministerio Público a supuestos específicos de gran trascendencia». Esta afirmación, en efecto, parece alejarse de las tesis mantenidas en la Circular núm. 3/1998 y asumir, como ha recordado la doctrina, que la «intervención procesal» del Ministerio Fiscal «tiene su origen *ex lege*. El Ministerio Fiscal no es una de las partes del proceso contencioso-administrativo, sino que actúa en el mismo, como dice el art. 3.13 de su Estatuto Orgánico [...], en defensa de la legalidad»¹⁷.

Precisamente al dictarse la Instrucción núm. 4/2007, durante la primavera de 2007, se estaba tramitando en las Cortes Generales la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, cuyo objeto es regular «la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el art. 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que “quien contamina paga”» (art. 1). Así las cosas, la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007 establece lo siguiente bajo la rúbrica «Legitimación del Ministerio Fiscal»:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la autoridad competente pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todos los supuestos de responsabilidad medioambiental derivados de esta ley.

¹⁷ Santamaría Pastor, *La Ley reguladora...*, 234. Concluye este autor que «parece incorrecto [...] hablar de su “legitimación” para actuar; y menos en un precepto dedicado a enumerar las personas que pueden incoar un proceso contencioso, cosa que el Ministerio Fiscal no puede hacer en caso alguno».

2. Las Administraciones públicas adoptarán las medidas oportunas para que sus autoridades y el personal a su servicio presten al Ministerio Fiscal el auxilio técnico, material o de cualquier otra naturaleza que éste pueda requerir para el ejercicio de sus funciones en los procesos contencioso-administrativos a los que se refiere el apartado anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal».

Al evacuar su preceptivo informe pre-legislativo, en fecha 27 de diciembre de 2006, el Consejo Fiscal aplaude esta norma —es «oportuna y positiva»— en la medida que «el bien jurídico que se trata de garantizar, la integridad del medioambiente y la conservación de la naturaleza, son intereses tradicionalmente denominados colectivos o difusos que encajan perfectamente en nuestra función constitucional de procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social». Por ello, «en muchos de los supuestos previstos en esta norma pueden no existir interesados directamente afectados que puedan coadyuvar o bien controlar la actuación de la Administración a través del recurso a los Tribunales», lo que «hace necesaria la intervención del Ministerio Público»¹⁸. En la práctica, empero, las dificultades entorno a la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental han surgido a la hora de aplicar la exigencia de que el Ministerio Fiscal sólo actúe realmente en aquellos «procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley». Una voz tan autorizada como la de César Tolosa Tribiño, magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo desde 2014, recordó a la sazón que esta legitimación de la Fiscalía «queda circunscrita a su propio ámbito de aplicación, no resultando procedente extenderla a otros supuestos de protección medioambiental distintos a los que constituyen su objeto»¹⁹, pero

¹⁸ En este mismo informe, el Consejo Fiscal también propuso aprovechar la ocasión para «precisar» la legitimación de la Fiscalía en el orden contencioso-administrativo: «la Fiscalía General del Estado ha venido sosteniendo que el término “intervenir” que utiliza el art. 19.1 f) [...] designa una legitimación genérica que “permite al Fiscal no sólo intervenir informando en el proceso sino también le habilita para tomar la iniciativa y recurrir el acto administrativo cuando fuera procedente”. Sin embargo, “hay quien entiende que el reconocimiento de la legitimación para intervenir que recoge el mencionado art. 19.1 f) [...] excluye la legitimación para impugnar”. Por ello, “sería conveniente que la disposición adicional 8ª de la norma que se informa se pronunciara con claridad y expresamente sobre la legitimación del Ministerio Fiscal para recurrir [...] los actos administrativos que tengan por objeto la aplicación de la ley”». Sin embargo, el Consejo de Estado, al dar respuesta a tales objeciones en su Dictamen núm. 2627/2006, de 22 de febrero de 2007, concluye que «no parece que la ley cuyo anteproyecto se consulta sea el lugar apropiado para efectuar una precisión sobre el contenido de una norma general de la importancia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

¹⁹ César Tolosa Tribiño, «Proceso contencioso y medio ambiente: cuestiones procesales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 21 (2010), 13-49. La cita es de la p. 30.

el Ministerio Público se obstina —para que el art. 20.2 b) de su Estatuto Orgánico no quede definitivamente vacío de contenido— a interpretar extensivamente la indicada disposición²⁰. Lo veremos a continuación mediante el estudio de varios casos reales ocurridos durante la última década.

4. LA ACTUACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE LA FISCALÍA DE MEDIO AMBIENTE EN LA PRÁCTICA RECIENTE

Pese a todas las dificultades que quedan explicadas, los órganos medioambientales del Ministerio Fiscal no han cesado en su actividad ante los Tribunales contencioso-administrativos. El estudio de los asuntos en que se ha producido dicha participación —heterogéneos tanto por su contenido como por sus circunstancias procesales y su resultado final— nos ilustrará acerca de cuál es el grado de efectividad de la Fiscalía de Medio Ambiente en el ámbito contencioso-administrativo.

4.1. La antigua cantera romana de Las Médulas (León)

En el municipio de Carucedo (León), el entorno de Las Médulas —formado por una explotación minera de oro de época romana— fue declarado Bien de Interés Cultural atendiendo a su importancia arqueológica y, asimismo, Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Pese a ello, en el año 2008, una moderna cantera de áridos estaba siendo explotada en las inmediaciones del lugar por la mercantil Canteras Industriales del Bierzo, SA (CATISA), lo que motivó una serie de actuaciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de la Fiscalía de León.

La preferencia por este cauce se explica, de entrada, porque era «un supuesto en el que el recurso a la vía penal resultaba francamente complicado» y porque «de lo que se trataba era de paralizar una actividad que estaba causando graves daños». Además, sigue explicando la Fiscalía, «hasta el mes de noviembre del 2008 no se pudo contar con una prueba pericial que concluyese que la referida explotación afectaba de forma grave a los sistemas naturales, toda vez que por

²⁰ Esta posición también cuenta con apoyos entre la doctrina. Así, destacadamente, la profesora Annaïck Fernández Le Gal defiende que al Ministerio Fiscal le corresponde ofrecer una «respuesta institucional reforzada» ante las demandas ciudadanas de protección del medio ambiente, dado que la naturaleza supraindividual de este bien jurídico complica el acceso a la tutela judicial efectiva. Por todo ello, esta autora concluye «que es importante que el Fiscal tenga reconocida una mayor capacidad de acción en terrenos como el consumo, la protección de la salud, el Medio Ambiente o el urbanismo de forma que las demandas de la sociedad puedan verse en todo caso representadas ante la justicia» (Fernández Le Gal, «La intervención del Ministerio Fiscal...», 113, 115, 119).

parte de la Junta de Castilla y León se respondió a los requerimientos de esta Fiscalía diciendo que no podían valorar el daño porque la explotación llevaba muchos años en funcionamiento, pese a que por parte de la Consejería de Cultura y, en concreto, arqueólogos de la misma, ya se había puesto de relieve el destrozo que se estaba causando y que era más que necesario cerrar esa explotación [...]. Por otro lado, la experiencia nos dice que en los Juzgados de Instrucción, cuando en estas causas, que suelen ser voluminosas, se plantea cualquier duda, aunque mínima, por parte de los letrados de la defensa y las periciales pertinentes, la causa acaba con un sobreseimiento provisional»²¹.

En realidad, en la memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2007, la Fiscalía de León ya había advertido que, «constando en muchas ocasiones la falta de licencias municipales para las explotaciones, se van a comenzar a entablar demandas ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativos al amparo de la legitimación que nos otorga (a los Fiscales) la Ley de 23 de octubre de 2007 de Responsabilidad Ambiental, con la única finalidad de evitar que se siga dañando al medio ambiente, ya que en la mayoría de los casos sería relativamente fácil conseguir la paralización de estas actividades ante los órganos de esta índole, puesto que una vez constatada la falta de licencias o autorizaciones, no es preciso de otras pruebas periciales»²².

De este modo, la Fiscalía de León abrió paralelamente dos frentes distintos para frenar la cantera de Las Médulas:

- a) La solicitud al Ayuntamiento de Carucedo de una orden de paralización de la aludida explotación industrial.

La Junta de Gobierno Local acordó en fecha 19 de septiembre de 2008 la improcedencia de adoptar dicha orden, por lo cual el Ministerio

²¹ Memoria 2009, volumen I, 710. Esta memoria incorpora por primera vez, en el capítulo relativo al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, un epígrafe intitulado «el uso de la vía contencioso-administrativa en medio ambiente por parte del Ministerio Fiscal». Véase asimismo la Memoria 2008 de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo, 73-74. En este último documento también se hace una referencia pasajera a que, «previamente y en temas de urbanismo y ordenación del territorio, la Fiscalía de Cantabria ya había acudido a la vía citada en supuestos claramente infractores, pero en los que, sin embargo, no se apreciaba responsabilidad penal de una manera clara». De hecho, en la precedente memoria sobre el año 2006, la Fiscalía General del Estado deja apuntado que la Fiscalía de Cantabria «insiste de manera especial» para «generalizar la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos contencioso-administrativos sobre impugnaciones de normas de planeamiento, al menos cuando se trate de zonas rústicas de especial protección o de zonas protegidas, a fin de solicitar la adopción de medidas cautelares cuando procediera y evitar que el daño ya esté hecho para cuando la resolución judicial devenga firme». Véase Memoria 2007, volumen I, 456.

²² Memoria 2008, volumen I, 594.

Público interpuso recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de León. Esta iniciativa daría lugar al procedimiento ordinario núm. 158/2008, que se tramitó finalmente ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de León.

En el marco de este proceso, el Juzgado acordó por Auto de 27 de febrero de 2009 la medida cautelar de suspensión y paralización de la actividad minera llevada a cabo hasta entonces por CATISA. Dicha resolución fue apelada ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid), cuya Sección 2ª desestimó el recurso con su Sentencia núm. 502/2010, de 25 de febrero (recurso de apelación núm. 433/2009). Posteriormente, la Sentencia de 15 de junio de 2011 estimaría íntegramente el recurso contencioso-administrativo de la Fiscalía, «acordando la paralización de la actividad llevada a cabo por Canteras Industriales del Bierzo, SA (CATISA) en el paraje “Peña del Rego” en la zona arqueológica de “Las Médulas”, en tanto no se cuente con la licencia ambiental y urbanística, y autorizaciones previas que sean necesarias, para su concesión». Esta decisión fue impugnada nuevamente ante la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia, cuya Sección 2ª rechazó el recurso con su Sentencia núm. 920/2013, de 31 de mayo (recurso de apelación núm. 740/2011)²³.

²³ Llama la atención de esta última Sentencia la petición de inadmisibilidad formulada al amparo del art. 69 c) de la LJCA por la mercantil CATISA al considerar que el acto recurrido «no es susceptible de impugnación». Razona al respecto la Sala que «una simple lectura del acuerdo recurrido evidencia que, como apunta el Juzgador *a quo*, el mismo constituye un verdadero acto administrativo con contenido sustantivo y decisorio, sin que en absoluto pueda defenderse con éxito que se trata de un simple informe. En efecto, debe tenerse presente que, aunque es verdad que la Fiscalía Provincial de León remitió un oficio para que por el Ayuntamiento de Carucedo se informara sobre si se había dictado Decreto en el que se acordara la paralización de la explotación litigiosa (con expresa cita de la facultad prevista en el art. 113 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León), así como para que en caso negativo se informara de las razones de no haber actuado de esa forma [...], no lo es desde luego menos que dicha Administración municipal no respondió a tal oficio con un informe [...], sino que lo hizo adoptando un acuerdo en sesión ordinaria de su Junta de Gobierno celebrada el 18 de septiembre de 2008 [...], acuerdo en el que de modo concluyente se indica que por las razones que se aducen el art. 113 no resulta aplicable a la explotación de CATISA, por lo que se entiende que “no procede la adopción por parte de este Ayuntamiento de ninguna orden de paralización de los trabajos”. Así las cosas [...], bien puede afirmarse que no es cierto que el acto impugnado se limite a trasladar al Ministerio Fiscal una información u opinión y que, muy al contrario, con independencia del contexto y origen de aquél al que alude la Sentencia apelada, en dicho acto se toma una decisión, la de no paralizar y no hacer uso de la previsión del art. 113, que es perfectamente impugnabile en sede judicial» (FJ 2º).

En fase de ejecución, CATISA presentó sendos escritos —el 19 de febrero de 2014 y el 10 de marzo de 2014— solicitando la ampliación en doce meses del plazo para llevar a cumplimiento la Sentencia firme, «permitiendo mientras tanto el normal funcionamiento de la actividad», así como la autorización de ciertas «labores de seguridad». El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de León rechazó estas pretensiones por Auto de 26 de marzo de 2014 y, en grado de apelación, la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) confirmó dicha decisión en su Sentencia núm. 592/2015, de 25 de marzo (recurso de apelación núm. 296/2014)²⁴.

- b) La impugnación de la concesión a CATISA por parte del Ayuntamiento de Carucedo de una licencia ambiental para las actividades de extracción de piedra caliza y fabricación de áridos.

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento acordó en fecha 5 de noviembre de 2009 conceder la indicada licencia ambiental, ante lo cual la Fiscalía reaccionó mediante la formulación de un nuevo recurso contencioso-administrativo, que sería sustanciado como procedimiento ordinario núm. 69/2010 ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de León.

Por Auto de 13 de mayo de 2010, el Juzgado accedió a suspender cautelarmente la ejecución del acuerdo municipal impugnado. Sin embargo, la mercantil interesada interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid), cuya Sección 1º lo rechazó con su Sentencia núm. 459/2011, de 23 de febrero (recurso de apelación núm. 675/2010). Al poco tiempo, en fecha 30 de marzo de 2011, el Juzgado *a quo* dictó Sentencia estimando íntegramente las pretensiones del

²⁴ El Juzgado argumenta que es improcedente que, «a través de la vía de solicitar ampliación de plazo, se autorice que la cantera continúe realizando su actividad mercantil, ni tampoco cabe suspender el cumplimiento de una Sentencia firme por razones económicas o por la interpretación que de la extensión del fallo efectúe la interesada» (FJ 2º). A su vez, el Tribunal Superior de Justicia constata como «la apelante no ha aportado las resoluciones administrativas que hubiesen autorizado las labores de seguridad solicitadas en su escrito de 19 de febrero de 2014 y tampoco las licencias y autorizaciones necesarias para “el normal funcionamiento de la actividad” que solicitaba en su escrito de 10 de marzo de 2014, razón por la cual no puede concederse lo pedido en esos escritos, pues sería contrario a la ejecución de la citada Sentencia firme de 15 de junio de 2011 [...]. Aún más, consta en la pieza de ejecución definitiva remitida un escrito de la Alcaldía de Carucedo de 18 de marzo de 2014 dirigido al Juzgado, en el que se indica que se han denegado a la empresa Canteras Industriales del Bierzo, SA, las solicitudes formuladas de extracción de áridos y de concesión de licencia temporal/provisional» (FJ 3º).

Ministerio Fiscal y anulando, por lo tanto, la licencia ambiental concedida a CATISA, que fue dejada sin efecto por no ajustarse al ordenamiento jurídico. Esta resolución también fue apelada, pero de nuevo la Sección 2ª de la Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) confirmó la decisión de instancia en su Sentencia núm. 1027/2012, de 30 de mayo (recurso de apelación núm. 450/2011): «la cuestión medular de este litigio consiste en determinar si cuando la apelante solicita el 15 de octubre de 2007 licencia ambiental para una explotación a cielo abierto —que afecta a Las Médulas, los Montes Aquilanos y la Sierra del Teleno—, explotación que se estaba desarrollando hace muchos años sin las correspondientes licencias urbanística y de actividad, el proyecto consistente en la realización de la actividad extractiva de que se trata debe someterse o no al procedimiento de evaluación de impacto ambiental» (FJ 2º). Dado que «la respuesta es sí», el recurso de apelación —como queda dicho— es desestimado.

Lo más significativo de este caso, en contraste con otros que veremos seguidamente, es que en ningún momento de ambos procesos se hizo cuestión de la aptitud del Ministerio Fiscal para llevar a cabo la impugnación en sede jurisdiccional de dos actividades puramente administrativas —el rechazo de una orden de paralización y la concesión de una licencia ambiental—, hasta el extremo de que ni se aluda en las cuatro resoluciones estudiadas a la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, de 23 de octubre.

4.2. Los parques eólicos de Enguera (Valencia)

Durante el año 2010, la Conselleria de Medio Ambiente, Agua Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana otorgó a la empresa Acciona Eólica del Levante, SL autorización ambiental integrada²⁵ para la instalación de tres parques eólicos —Benalaz, Benalaz II y Salomón— en la zona núm. 12 del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana²⁶, situada en el término municipal de Enguera (Valencia). La Fiscalía solicitó a dicha Conselleria la revocación de estas tres autorizaciones al considerar, en síntesis, que la competencia para su otorgamiento correspondía a la Administración General del Estado y que su concesión incumplía de manera significativa la declaración de impacto ambiental previamente realizada²⁷. Tal petición, sin embargo, resultó desestimada por silencio administrativo.

²⁵ *Diari Oficial de al Comunitat Valenciana* núm. 6515, 6 de mayo de 2011, pp. 17827-17832.

²⁶ *Diari Oficial de al Comunitat Valenciana* núm. 4054, 31 de julio de 2001, pp. 17163-17178.

²⁷ Esta actuación es comentada pasajeramente en la extensa referencia que se hace en la memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2010 sobre las diligencias informativas núm. 22/2010, incoadas por el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo «con ocasión de un escrito de la Asociación de Agentes Medioambientales de

Entonces, el Ministerio Público decidió recurrir —por los dos motivos que quedan señalados— ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. La Fiscalía basa su legitimación activa en la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, pero la Sala *a quo* —en su Sentencia núm. 842/2012, de 13 de julio (recurso contencioso-administrativo núm. 341/2009)— declara inadmisibile el recurso: «como los supuestos de la pretensión a los que se refiere el Ministerio Fiscal en su demanda, relativos a la competencia para autorizar y a las posibles desviaciones entre lo autorizado y los instrumentos ambientales, ni se encuentran dentro del ámbito operativo de la norma [en alusión a la Ley 26/2007], [...] ni tienen en sí mismos la consideración de daños medioambientales, hemos de concluir, con los codemandados que, el Ministerio Fiscal, no está en este caso legitimado para ejercer acciones ordinarias en defensa de la pura legalidad, al margen de las referidas a la responsabilidad medioambiental, que no es el caso».

El Ministerio Fiscal formula a continuación recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuya Sección 5ª declara no haber lugar al mismo en su Sentencia de 28 de noviembre de 2014 (recurso de casación núm. 3756/2012). Primeramente, bajo una perspectiva de «estricta legalidad ordinaria», la Sala concluye que, «a falta de acreditación de la concurrencia del vínculo singular requerido en los términos expresados por nuestra jurisprudencia, aceptar la argumentación desarrollada en el recurso equivaldría a reconocer que al amparo del art. 19.1 a) de la Ley Jurisdiccional el Ministerio Fiscal tiene legitimación y, en consecuencia, podría impugnar cualesquiera actos administrativos con fundamento en la protección constitucional del medio ambiente [...]. Sin embargo, no es lo mismo la protección del medio ambiente que la responsabilidad medioambiental; y es a este ámbito más concreto al que el ordenamiento jurídico español circunscribe en la actualidad la legitimación del Ministerio Fiscal» (FJ 10º). Segundamente, en efecto, la misma Sala Tercera examina el problema según la «legislación especial», porque «lo que resulta también del todo innegable es que la Ley Jurisdiccional

Castilla-La Mancha denunciando el impacto causado sobre el medio ambiente por la instalación de las plantas termo solares Helios I y Helios II en los términos municipales de Arenas de San Juan, Villarta de San Juan y Puerto Lápice». Justamente, la denuncia formulada resalta las «deficiencias» que presentan las correspondientes declaraciones de impacto ambiental, así como también la «posible fragmentación de un único proyecto en dos, [...] con sus consecuencias respecto al órgano encargado para su autorización y evaluación». A raíz de ello, «dada la existencia de diligencias anteriores en esta Fiscalía Coordinadora, referidas a supuestos similares en la Comunidad Valenciana en el ámbito de las Plantas de Energía Eólica, y la respuesta mediante el acceso a la vía contencioso-administrativa por la Sección de Medio Ambiente de la Fiscalía, se acuerda solicitar a dicha Fiscalía copia de sus actuaciones, para acompañar a la remisión que se realice a la Fiscalía de Ciudad Real». Véase la Memoria 2011, volumen I, 874-875 y 883.

no asegura por sí sola la legitimación pretendida del Ministerio Fiscal, y que se remite al efecto a lo dispuesto en las leyes especiales» (FJ 11º). Así pues, a la luz de la referida disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, «los procesos contencioso-administrativos en que el Ministerio Fiscal tiene reconocida legitimación para intervenir —incluso, para promover—, en todo caso, son limitadamente los que se desarrollan en el ámbito de aplicación de la Ley de Responsabilidad Ambiental» (FJ 12º); y, en este sentido, la Sala es concluyente en que «no ha llegado a acreditarse la requerida conexión de la actuación del Ministerio Fiscal con los supuestos previstos en la Ley 26/2007, esto es, la concurrencia de un daño ambiental o la inminente amenaza de la producción de dicho daño» (FJ 13º).

Al cabo de un año, aproximadamente, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tiene que resolver un nuevo recurso formulado por el Ministerio Fiscal en relación con varias licencias de obras otorgadas en el ámbito de los parques eólicos antes aludidos. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 9 de Valencia desestimó el recurso interpuesto y, al entrar a resolver la apelación, el Tribunal Superior de Justicia advierte —al comienzo de su Sentencia núm. 1049/2015, de 27 de noviembre (recurso de apelación núm. 1321/2011)— que, «en relación con esta zona eólica [...], esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse precisamente a raíz de una intervención del Ministerio Fiscal [...]. Este recurso [...] terminó por Sentencia de inadmisibilidad, fecha 13 de julio de 2012, en la que se declaraba la falta de legitimación del Fiscal. Sentencia esta que fue confirmada por la del Tribunal Supremo [...]. En esta última Sentencia se dice que: “siendo así, por tanto, cumple concluir que no ha llegado a acreditarse la requerida conexión de la actuación del Ministerio Fiscal con los supuestos previstos en la Ley 26/2007, esto es, la concurrencia de un daño ambiental o la inminente amenaza de la producción de dicho daño” [...]. Esto nos indica que el Ministerio Fiscal, desde finales del 2014, conocía su declarada falta de legitimación para la interposición de este tipo de recursos, por otra parte fundados en una presunta incompetencia, que ni siquiera el Estado ha impugnado, pese a conocer los hechos, pues al fin y al cabo era quien abonaba las primas o subvenciones derivadas de las instalaciones de energía producida por campos de aerogeneradores. Nosotros, sin embargo, deberemos resolver sobre el fondo, pues nadie ha cuestionado formalmente la legitimación que se le reconoce por el Juzgado al Fiscal en la Sentencia que se impugna» (FJ 2º).

4.3. La cantera de Olatz (Guipúzcoa)

Por decreto de 14 de julio de 2010, el Ayuntamiento de Mutriku (Guipúzcoa) acuerda prorrogar por cinco años más la licencia concedida en fecha 13 de

diciembre de 2007 para llevar a cabo la actividad de explotación de la cantera sita en el barrio de Olatz.

El 10 de noviembre de 2010, la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo requiere a la Fiscalía de Guipúzcoa para que proceda contra la cantera de Olatz al haberse constatado su proximidad con el monte Arno, que tiene la consideración de lugar de interés comunitario²⁸. Tras haber estudiado el asunto, el Ministerio Público decide impugnar el decreto antes aludido ante la jurisdicción contencioso-administrativa porque, por un lado, contravendría la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco²⁹; y, por el otro, sería contrario al planeamiento urbanístico general del municipio de Mutriku. La propia Fiscalía de Guipúzcoa destaca un tanto enfáticamente como, «con dicha demanda, se abre un nuevo camino en la actuación de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, pues no deja de ser novedosa la intervención activa del Fiscal en este orden jurisdiccional interponiendo la demanda»³⁰.

Sin embargo, la demanda en cuestión —que es repartida al Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Donostia-San Sebastián y da lugar al procedimiento ordinario núm. 989/2010— es desestimada íntegramente por la Sentencia núm. 200/2012, de 27 de septiembre. En dicha resolución se razona, sobre lo que aquí nos interesa, «que del hecho de que la cantera se sitúe cerca del lugar de interés comunitario no puede colegirse sin más, como

²⁸ Memoria 2012, volumen I, 827.

²⁹ La demanda del Ministerio Público se refiere al art. 17 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, después de su reforma por la Ley 1/2010, de 11 de marzo, equivalente al vigente art. 19 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, cuyo apartado 4 dispone justamente que «dentro de los límites de los espacios naturales protegidos y sus zonas de afección se prohibirán las actividades extractivas que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen». También se alega infracción de la disposición transitoria de la mentada Ley 1/2010, de acuerdo con la cual «las explotaciones mineras existentes a fecha de la aprobación de la presente Ley dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución en el momento de entrada en vigor de la modificación del art. 17».

³⁰ Memoria 2012, volumen I, 827. En este mismo epígrafe también se apunta muy brevemente que «la Fiscalía de Teruel anuncia la apertura de unas diligencias informativas como base para un eventual recurso en el ámbito contencioso-administrativo, merced a las previsiones de la Ley 26/2007, tras la puesta en conocimiento de la información pública a la que se ha sometido el proyecto de carretera de acceso a pistas de esquí en el lugar de interés comunitario de la Sierra de Javalambre y su estudio de impacto ambiental. Por su parte, la Fiscalía de Sevilla viene asumiendo ya el reparto de asuntos contenciosos en medio ambiente entre los distintos Fiscales especialistas, habida cuenta la creciente importancia de la materia» (pp. 826-827). Tanto el asunto de Teruel como el de Guipúzcoa, que ahora comentamos, reaparecen en la Memoria 2013 volumen I, 335.

hace el Ministerio Público, que se encuentre en una zona de afección, cuando tal zona no se encuentra regulada en normativa alguna» (FJ 4º).

El Ministerio Fiscal recurre ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, cuya Sección 2ª confirma la Sentencia *a quo* y ratifica «el pronunciamiento desestimatorio en ella acordado» mediante su Sentencia núm. 219/2014, de 15 de abril (recurso de apelación núm. 944/2012). Argumenta la Sala *ad quem* que, «si bien la Ley 1/2010, de 11 de marzo, al modificar la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, vino a imponer la prohibición de explotación minera alguna tanto a cielo abierto como de forma subterránea dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos, lo fue, sin necesidad de insistir en el ámbito de esa prohibición en relación con las circunstancias concurrentes en el supuesto referido a la Cantera Olatz, estando al régimen transitorio impuesto, permitiendo la actividad minera, incluso dentro de los límites de los espacios naturales protegidos, para desarrollar los permisos y proyectos en vigor, aunque no permita ampliar la explotación como consecuencia de nuevos proyectos o modificaciones de los que se encuentran en ejecución, que es por lo que se ha de concluir que se permite que se materialicen los permisos y proyectos en vigor, como hemos visto incluso dentro de los límites de los espacios naturales protegidos, cuando aquí no estamos dentro de esos límites» (FJ 7º).

4.4. La urbanización Marina Isla de Valdecañas (Cáceres)

La mercantil Marina Isla Valdecañas, SA promovió en la isla Embalse de Valdecañas, situada en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo de la provincia de Cáceres, un complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios con el nombre «Marina Isla de Valdecañas». Esta iniciativa, que supuso la reclasificación y la ordenación de los terrenos aludidos, fue aprobada definitivamente como Proyecto de Interés Regional por la Junta de Extremadura con el Decreto 55/2007, de 10 de abril.

La Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX) y Ecologistas en Acción impugnaron este Decreto 55/2007 ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. La Sección 1ª de dicha Sala estimó los dos recursos el 9 de marzo de 2011 mediante las Sentencias núm. 195/2011 (recurso contencioso-administrativo núm. 753/2007) y núm. 196/2011 (recurso contencioso-administrativo núm. 561/2007). Ello supuso, por un lado, que se declarara nulo radicalmente «el mencionado Decreto, y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al ordenamiento jurídico»; y, por el otro, que se ordenara «la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la

situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo».

Incoado, tras la preparación del recurso de casación³¹, incidente de ejecución provisional, la Sala competente acordó en fecha 9 de mayo de 2011 la personación en dicha fase de ambas recurrentes —ADENEX y Ecologistas en Acción— así como del Ministerio Fiscal, al cual le corresponde —según el art. 3.9 de su Estatuto— «velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social».

De hecho, la primera intervención que llevó a cabo el Fiscal de Sala de Medio Ambiente en el orden contencioso-administrativo se fundó en dicho precepto del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Después de haber tenido conocimiento de una tala masiva de pinos en el término municipal de Las Navas del Marqués (Ávila), en 8 de octubre de 2006 «y a través de informaciones periodísticas», el Ministerio Público detecta que el lugar en cuestión —los Pinares del Bajo Alberche—, aparte de ser «una zona de gran valor ecológico, reconocido legalmente [...] tanto a nivel estatal, como autonómico y europeo», acababa de ser objeto de un importante pronunciamiento jurisdiccional³²: en efecto, por Sentencia de 29 de septiembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo núm. 535/2003), la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Burgos) anuló las Normas Urbanísticas Municipales de la indicada localidad «en cuanto clasifican como “suelo urbanizable delimitado” la totalidad de los terrenos comprendidos en el Sector SUZD-4 “Ciudad del Golf”», al considerar que tal clasificación «incumple los objetivos de protección del medio ambiente que debe guiar todo planeamiento e incumple las medidas de conservación y protección del hábitat que integran dichos terrenos» (FJ 13º). Es claro, pues, que se trataba de «una anulación que debía impedir la tala de árboles y demás actuaciones urbanizadoras practicadas en ese paraje, dado precisamente el gran valor ecológico que presentaba el mismo». Así las cosas, el Fiscal de Sala de Medio Ambiente, «a la vista de la gravedad y urgencia de la situación planteada, que propició un gran despliegue informativo de todo tipo de medios de comunicación, y de que el Estatuto Orgánico en su art. 3.9 atribuye al Fiscal, entre sus funciones, la de velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y

³¹ La mercantil Marina Isla Valdecañas, SA, la Junta de Extremadura y la Diputación Provincial de Cáceres formularon, contra las dos Sentencias de 9 de marzo de 2011 que quedan reseñadas, los recursos de casación núm. 2419/2011 y núm. 2940/2011, que serían admitidos por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en fecha 26 de enero de 2012. Ambos recursos serían desestimados en su integridad por la Sección 5ª de dicha Sala mediante sendas Sentencias de 29 de enero de 2014.

³² Memoria 2007, volumen I, 445.

social, decidió dirigirse de forma inmediata al señor Alcalde de la localidad mencionada. Se remitió escrito por fax ese mismo día 9 [de octubre de 2006] a la vez que se enviaba por correo ordinario. En el oficio dirigido al señor Alcalde se solicitaba que ordenase la paralización de la tala que se estaba llevando a cabo teniendo en cuenta que, independientemente de que dicha Sentencia fuese susceptible de recurso, el comienzo o la continuación de las obras de urbanización, hasta que la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia fuese firme, haría de imposible cumplimiento la misma en caso de que finalmente fuese confirmada (Sentencia que en ese momento ni siquiera había sido recurrida³³). Dicha solicitud fue atendida y las talas fueron detenidas el propio día 9 de octubre»³⁴.

Volviendo al caso que nos ocupa ahora, la sociedad anónima promotora del Proyecto de Interés Regional anulado, la Junta de Extremadura y la Diputación Provincial de Cáceres se opusieron en vía de reposición a la personación de la Fiscalía y esta pretensión fue estimada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura mediante sendos Autos de 1 de julio de 2011. Ahora bien, el Ministerio Público, tras haberse confirmado su expulsión del incidente de ejecución provisional, reaccionó acudiendo en casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

³³ La reseñada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sería impugnada por el Ayuntamiento de Las Navas del Marqués, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y por la mercantil Residencial Aguas Nuevas, SL ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuya Sección 5ª declararía no haber lugar al recurso interpuesto mediante Sentencia de 25 de marzo de 2010 (recurso de casación núm. 5635/2006). De hecho, según explica el Alto Tribunal, «el debate en casación se centra en el pronunciamiento de la sentencia por el que se anula la clasificación de los terrenos incluidos en el Sector SUZD-4 “Ciudad del Golf” como suelo urbanizable delimitado» (FJ 1º). Para resolver la controversia, la Sala interpreta el régimen de clasificación de suelos no urbanizables establecido por el art. 9 de la antigua Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, hasta alcanzar la conclusión de que «también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo [...]. En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección [...] sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación» (FJ 5º). En este sentido, pues, el Tribunal avala que la Sentencia *a quo* concluya que «la clasificación de los terrenos comprendidos en el sector SUZD-4 como suelo urbanizable es incompatible con lo que se dispone en dichas normas autonómicas, así como en el art. 9 de la Ley 6/1998» (FJ 6º).

³⁴ Memoria 2007, volumen I, 445.

Así las cosas, el Alto Tribunal dicta dos Autos de 14 de noviembre de 2013 con los que declara la inadmisión de los recursos de casación núm. 489/2012 y núm. 493/2012 interpuestos por el Ministerio Fiscal al considerar que no es «parte favorecida» en el sentido del art. 91.1, segundo párrafo, de la LJCA. Recuerda la Sala, en efecto, que «respecto de la legitimación para recurrir los autos dictados en materia de ejecución provisional de Sentencia, [...] la Ley Jurisdiccional limita en su art. 91 la posibilidad de instar aquélla a las “partes favorecidas por el fallo”, refiriéndose, por tanto, a diferencia de otros trámites, a quienes se hayan constituido en parte procesal en el procedimiento en el que se dictó la resolución cuya ejecución provisional se pretende». «En este sentido», leemos más adelante, «es claro el diferente alcance de la legitimación para conseguir la plena ejecución de las sentencias, que en el art. 109.1 de la LJCA se atribuye, además de a las partes procesales, “a las personas afectadas por el fallo”, mientras que el art. 91, a propósito de la ejecución provisional, al referirlo exclusivamente a las “partes favorecidas por la sentencia”, lo limita a las partes procesales». Partiendo de estas premisas, la Sala recuerda que, «en el presente caso, el Ministerio Fiscal no fue parte en el proceso de instancia y, de hecho, la cuestión litigiosa se centra en la admisión o no de su personación, con posterioridad a la Sentencia, en el incidente de ejecución provisional de la misma». Y prosigue: «además, tampoco puede entenderse que haya sido “favorecido por el fallo”». Esta exigencia del art. 91.1 de la LJCA «se refiere al cumplimiento, siquiera sea de manera provisional hasta que la sentencia sea firme, de una determinada situación jurídica individualizada de la que el instante de la ejecución provisional de la sentencia es acreedor por razón de la propia sentencia recurrida. Sin embargo, el Ministerio Fiscal, con independencia de su amplia legitimación en defensa de la legalidad, no es propiamente “favorecido por el fallo”, precisamente por su posición de órgano imparcial. Esa configuración le otorga legitimación para intervenir en los procesos que determine la Ley, *ex* art. 19.1 f) de la LJCA, ejercitando las acciones procesales procedentes en defensa del interés público, pero más restringida es la posibilidad de su intervención en la ejecución de las sentencias y aunque se ha reconocido la vigencia de la acción pública para personarse en la ejecución de las sentencias recaídas en materia urbanística [...], cuestión distinta es que ese mismo alcance se proyecte para que el Ministerio Fiscal pueda solicitar la ejecución provisional de las sentencias, a la vista de lo dispuesto por el art. 91 de la LJCA y su interpretación jurisprudencial» (FJ 5°).

Estos dos Autos de 14 de noviembre de 2013 también contienen una breve reflexión final sobre la disposición adicional 8ª de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, en el sentido de que dicha norma «no se opone» a la conclusión alcanzada: «el precepto se refiere a la legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo y no establece especialidad alguna respecto del régimen de ejecución provisional de sentencias contemplado en el art. 91 de la Ley Jurisdiccional» (FJ 5°).

Por todo ello, insistimos, la Sala Tercera del Tribunal Supremo declara finalmente la inadmisión de los dos recursos de casación por «carencia manifiesta de fundamento» (FJ 5º)³⁵. Además, al tratarse de un supuesto de inadmisibilidad, «las costas procesales causadas deben imponerse a la parte recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad que le otorga el art. 139.3 de la LJCA, fija en 1.000 euros la cantidad máxima a reclamar por la parte recurrida por todos los conceptos» (FJ 6º).

Hallándose el asunto sobre la urbanización Marina Isla de Valdecañas en este momento de su tramitación, en la memoria de la Fiscalía General del Estado sobre el año 2013 se cualifica de «llamativo» el argumento empleado por la Sala Tercera en sus dos Autos de 14 de noviembre de 2013: «entendiendo que ese fallo encierra cierta confusión conceptual sobre el principio de imparcialidad del Ministerio Público, la Sección [de lo Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo] interpuso recurso de súplica contra dichos Autos»³⁶, como veremos a continuación. También se explica en esta memoria que, «con todo, lo más significativo es que en esas mismas resoluciones se acordaba además condenar en costas al recurrente (esto es, a la Fiscalía), lo que está expresamente proscrito por el art. 139.6 de la LJCA. En la convicción de que se trata de un error material, también ese aspecto de ambas resoluciones ha sido objeto de recurso»³⁷. Ciertamente, el Ministerio Fiscal recurrió contra los Autos de 14 de noviembre de 2013, pero sus pretensiones —interpuestas como súplica, pero calificadas como

³⁵ Los razonamientos que quedan explicados son empleados nuevamente por la Sala para rechazar la personación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 1783/2012, formulado contra los dos Autos —de 13 de enero de 2012 y de 14 de marzo de 2012— dictados por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura para acordar la ejecución provisional, previa constitución de caución, de las Sentencias que estamos estudiando. En su Auto de 20 de febrero de 2014, la mentada Sala del Alto Tribunal advierte que, «rechazando la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda instar la ejecución provisional de sentencia, tampoco puede admitirse su personación como recurrido en el presente recurso de casación que tiene por objeto [...] la ejecución provisional de la Sentencia [...], pues no fue parte en el procedimiento de instancia» (FJ 2º).

³⁶ De hecho, en la Memoria 2012, volumen I, 827-828, ya se había pedido —a partir de la memoria de la Fiscalía de León— «un mayor protagonismo al Ministerio Fiscal en las ejecuciones de sentencias recaídas ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, puesto que partiendo del dato que en muchos de los casos la ejecución de estas sentencias depende de la Administración (quién, en algunos de ellos, no ha sido capaz de evitar eficazmente la situación que se ha creado y que también se ve afectada por la resolución judicial), esto hará que pueda dilatar la ejecución, ejecutar la sentencia de forma *sui generis* o acudir al tan socorrido en la actualidad “no tengo medios materiales para poder llevar a cabo la ejecución de la sentencia”. En cualquier caso, y en tanto en cuanto esas facultades no existan, las Salas de lo Contencioso vienen deduciendo testimonio al Ministerio Fiscal por posibles delitos de desobediencia».

³⁷ Memoria 2014, volumen I, 113-114.

reposición por la Sala Tercera— fueron inadmitidas de plano con dos nuevos Autos de 13 de marzo de 2014 en base al actual art. 90.5 de la LJCA, según el cual «contra las providencias y los autos de admisión o inadmisión no cabrá recurso alguno». La condena en costas a la Fiscalía, esto sí, sería rectificadas según la norma legal³⁸.

4.5. Obras de acceso del AVE a la ciudad de Murcia

La Fiscalía de Murcia inicia diligencias de investigación en 2014 a raíz de una denuncia formulada por una «plataforma vecinal» que reivindica el soterramiento del AVE a su paso por el casco urbano de la ciudad de Murcia.

En fecha 22 de junio de 2006, explican los denunciantes, el Ministerio de Fomento, el Gobierno de la Región de Murcia y la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) firmaron un protocolo de colaboración «para la remodelación de la red arterial ferroviaria de la ciudad de Murcia»³⁹. Dicho protocolo incluye el compromiso de proceder a la «remodelación de los accesos ferroviarios a la ciudad de Murcia mediante la construcción de un trazado, adaptado a la nueva funcionalidad ferroviaria y a la llegada de la alta velocidad, que sea compatible con la red existente. Se incluye la integración del corredor ferroviario en su entorno urbano con el fin de posibilitar la permeabilización del actual trazado y liberar el suelo necesario para la realización de la operación urbanística. Para ello se procederá al soterramiento del pasillo ferroviario entre la futura Ronda de Barriomar y el inicio de la nueva variante de acceso a la ciudad de Murcia (Variante del Reguerón) en la zona de Los Dolores» (acuerdo 3º, apartado 1). Posteriormente, por Resolución de 4 de junio de 2009, la Secretaría de Estado de Cambio Climático formuló declaración de impacto ambiental del aludido proyecto de remodelación⁴⁰, «realizándose un estudio detenido de la incidencia medioambiental del paso del AVE soterrado»⁴¹.

En otoño de 2014, ADIF comienza la licitación por procedimiento abierto del contrato «Proyecto de construcción del Nuevo Acceso Ferroviario de Alta Velocidad a Levante. Madrid-Castilla La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Tramo: Accesos a Murcia y permeabilización del trazado ferroviario»⁴². Ahora bien, según la denuncia de la «plataforma vecinal» ante la Fiscalía, el proyecto licitado «no va a ser el “soterramiento” sino el “no

³⁸ Si bien en el caso del recurso de casación núm. 493/2012, dado que el Auto de 13 de marzo de 2014 no se pronunció sobre el particular, tendría que dictarse un segundo Auto de 10 de julio de 2014.

³⁹ *Boletín Oficial de la Región de Murcia* núm. 167, 21 de julio de 2006, 22378-22384.

⁴⁰ *BOE* núm. 164, 8 de julio de 2009, 57182-57194.

⁴¹ Memoria 2016 de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo, 55.

⁴² *BOE* núm. 251, 16 de octubre de 2014, 49232-49233.

soterramiento” del paso del AVE por el casco urbano de Murcia, sin presentarse ni tramitarse una declaración de impacto ambiental nueva que estudie la nueva incidencia al medio ambiente que puede producir el paso sin soterrar del AVE, coincidiendo únicamente un 19% el proyecto nuevo al anterior»⁴³.

Por todo ello, la Fiscalía de Murcia remite al Ministerio de Medio Ambiente un oficio de fecha 7 de enero de 2015 interesando, al amparo de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que procediese a exigir a ADIF la tramitación de una nueva declaración de impacto ambiental al tratarse, como queda explicado, de un nuevo proyecto constructivo. Algún tiempo después, el propio Fiscal interpone recurso de reposición contra la resolución de ADIF por la que se comunica la formalización del contrato de obra de ejecución del proyecto de construcción del nuevo acceso ferroviario de Alta Velocidad a Levante y permeabilización del trazado tras su adjudicación a Aldesa Construcciones, SA⁴⁴. Sin embargo, dicho recurso administrativo es inadmitido.

Entonces se inicia una «labor de coordinación» en el seno del Ministerio Público⁴⁵ que culmina con la interposición por el Fiscal ante la Audiencia Nacional de un recurso contencioso-administrativo contra las indicadas actuaciones de ADIF, con solicitud de paralización cautelar de las obras. En la fundamentación del mismo, la Fiscalía basa su legitimación activa tanto en los arts. 20, 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁴⁶, como en la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, de 30 de octubre, «razonando que estamos ante una amenaza

⁴³ Memoria 2016 de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo, 55.

⁴⁴ BOE núm. 148, 22 de junio de 2015, 27812.

⁴⁵ Memoria 2016, volumen I, 134: «es preciso dejar constancia de la tarea de coordinación de la magnífica labor realizada conjuntamente por la Fiscalía de Murcia, y en concreto su Fiscal especialista en materia medioambiental, D. José Luis Díaz Manzanera, junto al especialista en contencioso-administrativo de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, Sr. Egido Trillo-Figueroa, para la interposición de un recurso contencioso-administrativo relativo a los actos de ejecución de las obras de acceso del AVE a la ciudad de Murcia».

⁴⁶ Los arts. 22 y 23 de la susodicha Ley 27/2006 regulan la llamada «acción popular en asuntos medioambientales». La exposición de motivos de la Ley, sin embargo, matiza que se trata de «una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados». De este modo, seguimos leyendo en la misma exposición, se consagra «una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales». Para mayores detalles sobre esta cuestión, véase Miquel Pons Portella, «La acción popular en asuntos medioambientales», *Revista de Administración Pública*, 206 (2018), 179-209.

real de un daño inminente contra el medio ambiente que no se ha podido evitar por inexistencia de declaración de impacto ambiental que se corresponda con la obra a realizar»⁴⁷.

En el trámite de alegaciones de la pieza separada de medidas cautelares, la Abogacía del Estado —actuando en representación de ADIF— plantea la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa y el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 7, por Auto de 18 de enero de 2016 (procedimiento ordinario núm. 54/2015), accede a dicha petición. El Fiscal, sin embargo, recurre en apelación ante la Sala competente de la Audiencia Nacional, cuya Sección 8ª resuelve el asunto en su Sentencia de 30 de mayo de 2016 (recurso de apelación núm. 29/2016). Tras recoger con gran amplitud los argumentos empleados por el Tribunal Supremo en su ya comentada Sentencia de 28 de noviembre de 2014, la Audiencia decide finalmente que «no cabe acoger los argumentos del Fiscal, en aras al reconocimiento de su pretendida legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo que pretende dirigir contra el acto administrativo frente al que dirigió el recurso de reposición y contra la resolución del presidente de ADIF por la que se inadmite tal recurso» (FJ 6º).

4.6. Las minas de Salave (Asturias)

Durante el año 2013, la Consejería de Economía y Empleo del Gobierno del Principado autoriza a la mercantil Exploraciones Mineras del Cantábrico, SL para poner en práctica, en la localidad de Salave del concejo de Tapia de Casariego (Asturias), un proyecto de investigación complementaria de sondeos geotécnicos⁴⁸ y un proyecto de campaña de sondeos de cierre de malla⁴⁹.

La Asociación Plataforma Oro No, por un lado, recurre en reposición el primero de estos dos proyectos y, luego, interpone el oportuno recurso jurisdiccional ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, cuya Sección Única falla el asunto en su Sentencia núm. 126/2015, de 23 de febrero (recurso contencioso-administrativo núm. 126/2015). Esta Sentencia es íntegramente desestimatoria

⁴⁷ En la Memoria 2016 de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo, 55-56, el Ministerio Público también alude —en cuanto a la justificación de su legitimación en este asunto— al concepto general de «interesado» en el procedimiento administrativo y al art. 15.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que —en relación con «los procesos promovidos por asociaciones o entidades constituidas para la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, o por los grupos de afectados»— dispone: «el Ministerio Fiscal será parte en estos procesos cuando el interés social lo justifique. El tribunal que conozca de alguno de estos procesos comunicará su iniciación al Ministerio Fiscal para que valore la posibilidad de su personación».

⁴⁸ *Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 59, 12 de marzo de 2013.

⁴⁹ *Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 173, 26 de julio de 2013.

y de su tramitación llama la atención como, después de el trámite de contestación de la parte demandada —la Consejería de Economía y Empleo—, se dio «traslado a las partes codemandadas para que contestasen a la demanda. Lo hicieron en tiempo y forma Exploraciones Mineras del Cantábrico, SL y el Ministerio Fiscal, solicitando se dicte sentencia con desestimación del recurso, confirmando la resolución recurrida, con imposición de costas al actor; no lo hicieron los Ayuntamientos de El Franco y de Tapia de Casariego a quienes les precluyó el trámite» (antecedente 3º).

Por el otro lado, la antedicha Asociación Plataforma Oro No denuncia a Exploraciones Mineras del Cantábrico, SL por el presunto incumplimiento del proyecto de campaña de sondeos de cierre de malla que le fue autorizado en Salave. Sin embargo, la Consejería de Economía y Empleo por resolución de 17 de marzo de 2014 decide no incoar procedimiento sancionador, contra lo cual se alza nuevamente la Asociación de referencia mediante un recurso contencioso-administrativo con el que «interesa que se dicte Sentencia por la que se declare como contraria a derecho la resolución impugnada, declarando que procedía la incoación de expediente sancionador y se condene a la Administración demandada a incoar y resolver el preceptivo expediente contra Exploraciones Mineras del Cantábrico, SL o las mercantiles subcontratadas por ésta» (FJ 1º). La Sección Única de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia núm. 621/2015, de 14 de septiembre (recurso contencioso-administrativo núm. 285/2014), estima parcialmente dicho recurso, «debiendo la Administración demandada incoar y resolver con libertad de criterio por su cauce el procedimiento sancionador correspondiente por los hechos objeto de denuncia por la entidad actora»⁵⁰. En esta Sentencia también consta la intervención del Ministerio Fiscal.

⁵⁰ Antes la Sala ha tenido que rechazar una alegación de inadmisibilidad formulada por la representación de Exploraciones Mineras del Cantábrico, SL al considerar que la Asociación Plataforma Oro No carecía de legitimación activa: «razones de método imponen un primer pronunciamiento acerca de la alegada excepción procesal [...] para desestimarla, ante todo, porque, como bien aduce la misma [parte actora], es de aplicación al caso lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en particular sus arts. 2.2 b), 3.3 b) y 23.1, reuniendo [la parte actora] los requisitos exigidos en dicha Ley para tener la condición de interesada, de manera que está legitimada para la interposición de la acción, pues la especial significación constitucional del medio ambiente amplía el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad; ello aparte de que en vía administrativa no le ha sido negado ese interés, hasta el punto de que se le dio posibilidad para acceder al expediente y obtener las copias de la documentación de las actuaciones practicadas. Por otra parte, los estatutos de la Asociación recurrente confirman el interés directo de la misma en relación al acto administrativo recurrido» (FJ 2º).

Resultan llamativos estos dos asuntos por cuanto la participación del Ministerio Fiscal en ellos no se debe a su propia iniciativa, al igual que en los demás casos que hemos explicado con anterioridad, sino que se persona en un proceso previamente instado por una ONG ambiental. Aún más, si hasta ahora habíamos visto como la Fiscalía actuaba contra determinadas actuaciones administrativas por lesionar el medio ambiente, en estos dos supuestos sobre las minas de Salave su posición es justamente la contraria: el Ministerio Público defiende la corrección del acto administrativo impugnado. En su memoria de 2015, la Fiscalía de Asturias se limita a explicar al respecto que estas intervenciones suyas en el ámbito contencioso-administrativo se han producido «todas ellas al amparo de la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental»⁵¹. Ahora bien, como ya hemos visto a lo largo de este trabajo, esta norma atribuye a la Fiscalía un título de legitimación activa de conformidad con lo previsto en el art. 19.1 f) de la LJCA, pero no contempla —como sí hace, por ejemplo, el art. 119 de la misma LJCA para el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona— un trámite de traslado al Ministerio Fiscal de las demandas sobre daños medioambientales. Por ello, entendemos que su personación en el proceso sobre el proyecto de investigación complementaria de sondeos geotécnicos autorizado a Exploraciones Mineras del Cantábrico, SL tuvo que vehicularse por el cauce ordinario de la LJCA, o sea: tras el emplazamiento público en el recurso contencioso-administrativo núm. 319/2013 de «todas aquellas personas, físicas o jurídicas, a cuyo favor hubieren derivado o derivasen derechos de la resolución o acuerdo impugnado [...] y a quienes tuvieran interés directo en el mantenimiento de la misma, para que, en su caso, puedan comparecer y se personen en autos»⁵². Más dudas genera, en cambio, la presencia del Ministerio Público en el asunto relativo a los sondeos de cierre de malla, que no fue publicitado de este mismo modo.

5. CONCLUSIONES

El prestigioso magistrado español Rafael de Mendizábal Allende, miembro en su día tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, pronosticaba en una obra del año 2012 que «el próximo e inmediato estirón de lo contencioso-administrativo se producirá en el terreno de la legitimación activa»⁵³, añadiendo a continuación que «esa ampliación de quienes pueden pedir viene de la mano de la calidad de vida, aspiración situada en primer

⁵¹ Memoria 2016 de la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo, 56.

⁵² *Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 136, 13 de junio de 2013, y núm. 198, 26 de agosto de 2013.

⁵³ Mendizábal Allende, *La Guerra de los jueces...*, 257.

plano por el preámbulo de la Constitución que, a su vez, en el texto articulado, intenta configurarlo como un derecho, cuya violación comporta una responsabilidad que puede convertirse en penal. El medio ambiente parece ser el marco, aunque no se identifiquen ambas nociones⁵⁴. En tal soporte físico, topográfico, ecológico, la calidad de vida es producto de diversos factores, unos materiales y otros no. La utilización racional de todos los recursos naturales y el desarrollo económico se encuentran en el primer grupo. El progreso o avance cultural, en el otro [...] En ambos casos, la justicia como valor y como organización forma parte de ese conjunto de prestaciones que hacen la vida digna de ser vivida cualitativamente, una vez superado el límite cuantitativo suficiente para existir y subsistir⁵⁵.

Ciertamente, la acción popular en asuntos medioambientales incorporada a nuestro ordenamiento jurídico —para dar cumplimiento a las obligaciones dimanantes del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998— por el título IV de Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, está dando mucho juego en los procesos contencioso-administrativos ambientales a múltiples ONG, plataformas ciudadanas y asociaciones ecologistas⁵⁶. La propia Fiscalía General del Estado lo ha reconocido, hasta el punto de constatar como «la ausencia de auxilio por parte de la administración» es suplida a menudo mediante la colaboración de dichos grupos, haciendo suyas en la memoria sobre el año 2007 las siguientes palabras de la Fiscalía de Ávila: «están siempre abiertos a poner en conocimiento de la Fiscalía y de los Juzgados “las operaciones urbanísticas que afectan de manera grave al medio ambiente”, estando siempre dispuestos “a colaborar con entusiasmo y facilitan enormemente el trabajo de la Fiscalía en la medida de sus posibilidades” añadiendo lo útil que supone su intervención en los procesos contencioso-administrativos en la materia»⁵⁷.

⁵⁴ En el preámbulo de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, la Nación española proclama su voluntad de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». Este último concepto reaparece en el art. 45: éste, tras referirse al derecho a disfrutar de «un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» y al deber de conservarlo (apartado 1), como ya hemos visto, dispone en su apartado 2 que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Por último, el art. 45.3 de la Norma Fundamental estipula que «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».

⁵⁵ Mendizábal Allende, *La Guerra de los jueces...*, 259.

⁵⁶ Pons Portella, «La acción popular en asuntos medioambientales», *passim*.

⁵⁷ Memoria 2008, volumen I, 602.

Ahora bien, la defensa del medio ambiente no puede dejarse descansar en exclusiva sobre la actuación procesal de las personas afectadas por una determinada decisión administrativa o sobre la estrategia de asociaciones sin ánimo de lucro que no siempre tendrán el interés y/o los recursos necesarios para litigar con solvencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Para que la protección medioambiental que impone el art. 45 de la Constitución de 1978 sea una realidad, en efecto, se hace precisa en muchas ocasiones la intervención del Ministerio Fiscal. Y aquí, como hemos visto en las páginas precedentes, es donde empiezan los problemas.

La práctica jurisprudencial que hemos expuesto pone de manifiesto la radical insuficiencia del título de legitimación de la Fiscalía contemplado en la disposición adicional 8ª de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Es verdad que ha servido para acometer acciones de protección laudables tanto por su propósito —Olatz— como incluso por su éxito —Las Médulas—, pero no lo es menos que su efectividad se ha visto drásticamente cercenada desde la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2014 a propósito del caso de los parques eólicos de Enguera. La interpretación restrictiva propugnada por el Alto Tribunal había tenido su precedente, un año antes, en la negativa de la propia Sala Tercera a admitir al Ministerio Fiscal en la ejecución provisional del fallo anulatorio del Proyecto de Interés Regional Marina Isla de Valdecañas, y se proyectó hasta sus últimas consecuencias en el asunto relativo a las obras del AVE de Murcia.

Pero, más allá de sus concretas consecuencias prácticas, la doctrina derivada de esta Sentencia de 28 de noviembre de 2014 tiene el perturbador efecto de dejar sin ninguna relevancia práctica importantes disposiciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal como su art. 3.9 —sobre «el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social»— o su art. 20.2 b) —sobre el ejercicio de la acción pública «cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental»—, lo que redundará, claro está, en el papel de las Fiscalías en el ámbito del medio ambiente, pero también en el rol que en general ocupa el Ministerio Público ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La plena asunción de las misiones que el art. 124.1 de la Constitución Española le encomienda a la Fiscalía —legalidad, derechos de los ciudadanos, interés público— requiere que ésta pueda participar en el ámbito contencioso-administrativo de modo pleno y no sólo «en los procesos que determine la Ley», sino con carácter general. Es necesario, por ello, un cambio en la Ley y un cambio en la jurisprudencia, porque sólo así se logrará que bienes jurídicos de tanta enjundia como el medio ambiente y la calidad de vida estén

protegidos más allá de cualquier actuación arbitraria de las Administraciones Públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA

El Ministerio Fiscal y la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa de los derechos fundamentales (Cizur Menor, Navarra: Thomson Aranzadi, 2012).

Annaïck Fernández Le Gal, «La intervención del Ministerio Fiscal en defensa del interés público en procesos no penales. especial atención a su labor de promoción y defensa del interés social y los derechos de los ciudadanos», *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 4/1 (2014), 106-137.

José Luis González-Berenguer Urrutia, «La futura Ley de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa», *Revista de Administración Pública*, 100-102 (1983), 1271-1279.

Blanca Lozano Cutanda, Alejandro Lago Candeira y Luis Felipe López Álvarez, *Tratado de derecho ambiental* (Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2014).

Rafael de Mendizábal Allende, *La Guerra de los jueces: Tribunal Supremo vs. Tribunal Constitucional* (Madrid: Dykinson, 2012).

Santiago Muñoz Machado (director), *Diccionario del español jurídico* (Barcelona: Espasa, 2016).

Antonio Carlos Pereira Menaut, *El ejemplo constitucional de Inglaterra* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010).

Miquel Pons Portella, «La acción popular en asuntos medioambientales», *Revista de Administración Pública*, 206 (2018), 179-209.

Juan Alfonso Santamaría Pastor, *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Comentario* (Madrid: Iustel, 2010).

César Tolosa Tribiño, «Proceso contencioso y medio ambiente: cuestiones procesales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 21 (2010), 13-49.