

ASPECTES JURÍDICO-ADMINISTRATIUS DELS INCENDIS FORESTALS. ESPECIAL REFERÈNCIA A LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CATALUNYA*

Javier Oliván del Cacho

Professor titular de dret administratiu de la Facultat de Dret de la Universitat de Lleida

Sumari

- | | |
|--|--|
| I. Plantejament. | 1. Les primeres regulacions: el Programa Foc Verd. |
| II. La Llei d'incendis forestals de 1986. | 2. La Llei forestal de Catalunya. |
| III. La Constitució espanyola i la distribució constitucional de competències. | 3. Les normes reglamentàries addicionals. |
| IV. La normativa forestal catalana relativa als incendis forestals. | V. Algunes consideracions sobre el marc legal aplicable. |
| | VI. Apèndix bibliogràfic. |

I. Plantejament

Una de les primeres intervencions públiques del que es pot considerar l'Administració pública moderna —sorgida a Espanya a començament del segle XIX imitant l'experiència francesa— fou precisament la de caràcter forestal. Aquesta activitat es va desplegar durant tot el segle XIX per les forests públiques exceptuades dels processos desamortitzadors, i es va fer, com a mínim, un doble ordre d'actuacions: una labor de planejament, a la qual es condicionaven els corresponents aprofitaments, i, en segon terme, la materialització d'operacions d'atermenar les forests públiques amb fins de protecció respecte de la seva usurpació pels confrontants. Sens perjudici d'aquestes intervencions, cal notar que es van assentar ben aviat les bases d'una política de repoblació forestal, o bé amb fins hidrològic-forestals i de conservació dels sòls, o bé amb finalitats productives. El sector forestal era, per tant, un dels més importants de l'Administració espanyola del segle dinou i de començament del segle vint.

El marc normatiu de les actuacions públiques va quedar sistematitzat, ja a mitjan segle XX, amb el que ha estat anomenat el «Codi forestal», format per la Llei de forests, de 8 de juny de 1957, i pel seu Reglament de desenvolupament, de 22 de febrer de 1962. Cal recordar, juntament amb això, que el Patrimoni Forestal de l'Estat va emprendre durant tot el franquisme —i fins a la creació de l'Institut de Conservació de la Natura per Decret llei 17/1971, de 28 d'octubre, que prosseguí les seves tasques— una de les polítiques capdavanteres del Règim, consistent en la repoblació d'una importantíssima quantitat de terrenys, mitjançant la signatura de consorcis de repoblació amb entitats locals propietàries i amb titulars privats, o, fins i tot, a través de l'adquisició pura i simple dels predis forestals, i s'arribà, en algun cas, a la compra

* Text de la conferència impartida el 17 de novembre de 1994 a les Jornades sobre «Gestió dels incendis forestals», organitzades per la Universitat de Lleida i la Fundació Joan Oró.

de termes municipals complets, on es va practicar una repoblació total dels espais esmentats. En aquesta línia, la legislació atorgà drets d'adquisició preferent a l'Administració forestal ja des de la Llei de 10 de març de 1941, del Patrimoni forestal de l'Estat, facultats administratives que, posteriorment, van ser ampliadades per a un major nombre de situacions per raó d'allò que disposa la Llei 5/1977, de 4 de gener, de foment de la Producció Forestal.

Tanmateix, les previsions de la legislació de forests vinculades als incendis forestals eren més aviat escasses, la qual cosa suposa una mostra eloqüent que, fins a dates recents, el problema dels incendis forestals devia ser una preocupació menor social i pública. El punt d'inflexió vindrà representat per la Llei 81/1968, de 5 de desembre, d'incendis forestals, sorgida en un moment històric i temporal de grans mutacions socials i econòmiques a Espanya, dels instruments de les quals es pretén donar compte a continuació.

II. La Llei d'incendis forestals de 1968

Tenint en compte els precedents normatius, podem afirmar que la Llei 81/1968, de 5 de desembre, d'incendis forestals, i el seu Reglament de desenvolupament, aprovat per Decret 3769/1972, de 23 de desembre, constitueixen autèntiques fites en la regulació de l'assumpte que ens ocupa. D'aquestes normes, dirigides específicament a atendre el fenomen dels incendis forestals —i dins d'un examen necessàriament sintètic—, es poden destacar un conjunt de qüestions que convé d'enumerar: *a)* la constatació dels canvis socials i demogràfics i la seva incidència en el tema; *b)* la finalitat de la norma; *c)* la consideració del problema com una qüestió d'ordre públic; *d)* les mesures preventives i, especialment, les anomenades declaracions de zones de perill; *e)* les mesures compensatòries, i *f)* les actuacions reconstructives.

a) El preàmbul de la Llei encerta, des del meu punt de vista, a expressar molt bé el context social i econòmic en què s'emmarquen aquest tipus de sinistres. D'aquesta manera, l'esmentat preàmbul reflecteix l'important augment d'incendis forestals, i aventura les causes que expliquen aquest increment del seu nombre i de les seves mateixes fatals conseqüències, entre les quals destaca el «desenvolupament econòmic i social assolit al país» —observeu la utilització del terme «desenvolupament econòmic i social» en coherència amb la planificació del mateix nom de tall tecnocràtic regnant en aquelles dates—¹ combinat amb l'increment de les masses forestals, producte de la ja esmentada política de repoblació. L'augment del nivell de vida va junt amb la necessitat de contacte amb la natura per amplis contingents de població, per bé que aquests, en paraules del preàmbul, constitueixen sovint «masses ciutadanes no habituades encara al contacte amb la natura» que, a més a més, desconeixen les «atencions i les precaucions més previsibles».

L'exposició de motius també té cura de fer referència als condicionants d'ordre climatològic —i, especialment, als amplis períodes de sequera— i a les mateixes transformacions del món rural, les línies basilars de les quals ja estan en aquell mo-

1. Vegeu, per exemple, la Llei 194/1963, de 28 de desembre, per la qual s'aprovà el Pla de desenvolupament econòmic i social per al període 1964-1967 i es dictaren normes relatives a la seva execució. D'altra banda, el II Pla de desenvolupament econòmic i social fou aprovat per la Llei 1/1969, d'11 de febrer.

ment plenament definides, marcades pels fenòmens migratoris i per l'èxode conseqüent, que repercuteix notòriament en tenir cura i en l'aclariment de les masses forestals.

Aquest conjunt de factos va motivar l'aprovació d'aquesta nova legislació, un cop va quedar clara la insuficiència de la Llei de forests i la normativa concordant molt més bolcada en els aspectes productius i de millora de les masses forestals.

b) La finalitat de la Llei és explicitada en el seu article 1, segons el qual els objectius de la regulació passen per «la prevenció i extinció dels incendis forestals, la protecció de les persones i els béns que hi estan implicats i la sanció de les infraccions que es cometin en contra de les seves disposicions».² Els aspectes preventius de la regulació es complementen amb l'adopció de mesures restauradores de la riquesa forestal afectada, i també amb la declaració, com d'interès públic, de les mesures preventives i la lluita contra els incendis establertes a la norma. Al llavors ministre d'Agricultura se li confereixen, d'altra banda, un important conjunt d'actuacions preventives relacionades quasi totes elles amb l'educació ambiental, el foment d'activitats encaminades a la lluita contra els incendis forestals o amb la regulació i el condicionament dels treballs en els forests i en les masses forestals.³ El Reglament encarrega al Ministeri d'Agricultura —a proposta de l'Institut de Conservació de la Natura, creat amb posterioritat a la Llei d'incendis forestals— l'adopció de plans generals de defensa forestals enfront d'incendis d'àmbit comarcal, provincial, regional i nacional, l'objecte dels quals comprèn «el conjunt de mesures encaminades a l'eficax prevenció i extinció dels incendis que amenacin les forests enclavades dins de la zona afectada» (art. 6). La disposició reglamentària és particularment detallada a la regulació de les responsabilitats de caràcter preventiu, encomanades a l'Institut de Conservació de la Natura, relacionades amb la possible autorització de cremes controlades amb motiu de pràctiques agràries i amb les activitats potencialment perilloses en terrenys forestals pel seu risc d'incendi (art. 24 i 25).

c) La conceptualització dels incendis forestals com un problema vinculat a l'ordre públic té, sobretot, com a conseqüència, l'apoderament de competències en aquestes tasques per les autoritats governatives i la referència realitzada a la col·laboració «molt important i sempre decisiva de les Forces Armades» (en expressió de l'esmentat preàmbul). Correspon al governador civil demanar l'ajut de les Forces Armades, les quals han d'actuar, això no obstant, sota la direcció dels seus comandaments naturals, sens perjudici de la coordinació necessària amb les autoritats governatives.

En coherència amb la naturalesa relacionada amb l'ordre públic que atribueix la Llei estudiada a aquests sinistres, la competència per sancionar les infraccions que preveu la mateixa norma s'atribueix als governadors civils i al Ministeri de Governació (actual Ministeri de Justícia i Interior), per bé que en la tramitació dels recursos

2. L'art. 3 del Decret 3769/1972 conté una definició legal dels incendis forestals:

«A l'efecte d'aquest Reglament, es consideren incendis forestals aquells que afecten les forests i els terrenys compresos en els apartats 2 i 3 de l'article 1 de la Llei de forests, de 8 de juny de 1957, sigui quin sigui el seu propietari.»

L'àmbit d'aquesta regulació abasta, per tant, tots els terrenys que mereixen la consideració de forests, sense que es discrimini, en principi, un règim jurídic diferent atenent a la titularitat del predi o de la seva naturalesa jurídica.

3. Vegeu l'art. 3 de la Llei 81/1968.

d'alçada s'ha de donar audiència al Ministeri d'Agricultura. Tot això sens perjudici, és clar, de la supeditació de l'autoritat administrativa a la judicial i als procediments que, per a l'esbrinament i la repressió dels delictes i faltes, aquesta pogués iniciar. Són col·laboradors de l'Administració els anomenats vigilants honoraris jurats —un dels primers exemples de regulació d'allò que avui s'anomenaria «voluntariat»—, que serien nomenats, precisament, pels governadors civils a instàncies dels serveis forestals o amb un informe previ d'aquests. Les declaracions d'aquests vigilants «faran fe pel que fa a les infraccions d'aquesta Llei, tret de prova en contra» (art. 6.2).

En aquest punt, convé dir que els escassos preceptes legals dedicats a la regulació de les infraccions i sancions (art. 30-32) tenen un ampli desenvolupament en el Reglament, on es tipifiquen nombroses conductes antijurídiques mereixedores de repressió administrativa, i es preveuen les sancions corresponents. És una norma reglamentària, per tant, la que efectua la delimitació jurídica de les actuacions susceptibles de sanció administrativa —circumstància que, constitucionalment, solament es pot admetre amb normativa preconstitucional, com és el cas—, i aquesta tipificació es realitza amb una gran minuciositat, ja que s'hi fixen deu faltes lleus, disset faltes greus i quatre faltes molt greus.

Fora d'això, les responsabilitats de l'alcalde fixades en aquesta Llei s'inscriuen dins de la seva condició de «delegat del Govern» (en expressió de la derogada Llei de règim local de 1955) que llavors li corresponia. Actuava d'enllaç amb les autoritats governatives i sens perjudici de la possible adopció de les mesures immediates que es considerin necessàries per sufocar els incendis.

Novament, la naturalesa peculiar d'aquests sinistres comporta que la Llei estableixi importants modulacions en l'estatus jurídic dels ciutadans afectats, i es preveu un cas de prestacions personals⁴ o un supòsit d'entrada en propietats particulars d'ordre excepcional.⁵

d) Entre les mesures preventives que preveu la Llei —algunes ja al·ludides en recollir les competències de les diferents organitzacions amb responsabilitats en aquesta problemàtica— destaca la possible declaració de les anomenades «zones de perill» en relació amb comarques, «integrades per termes municipals complets, on hi hagi masses forestals que, amenaçades per incendis forestals, requereixin protecció especial» (art. 7.1). La declaració es fa en virtut d'acord del Consell de Ministres i comporta un règim particular d'obligacions i beneficis per als propietaris de les forests inserides a la zona corresponent. Entre els deures dels titulars es pot destacar l'obligació de procedir, pel seu compte, a l'obertura i conservació de tallafocs, i a fer altres

4. L'art. 10.1 de la Llei 81/1968 diu:

«Qualsevol persona que adverteixi l'existència o l'inici d'un incendi forestal haurà d'intentar extingir-lo amb el màxim d'urgència, si ho permet la distància al foc i la seva intensitat; en el cas contrari, haurà de notificar el fet, pel mitjà més ràpid possible, a l'alcalde o a l'agent de l'autoritat més proper, el qual ho comunicarà immediatament a aquesta primera autoritat local».

5. Així, es recull en l'art. 14.1 de la Llei 81/1968:

«Si calgués, amb motiu dels treballs d'extinció d'incendis forestals, a judici de l'autoritat que els dirigeixi, entrar en les finques forestals o agrícoles, com també utilitzar els camins existents i realitzar els treballs [...] es podrà fer fins i tot quan, per qualsevol circumstància, no es pugui aconseguir-ne l'autorització dels propietaris.

En aquests casos, i en el termini de temps més breu possible, es comunicarà a l'autoritat judicial perquè faci els tràmits pertinents.»

feines de naturalesa preventiva que siguin indicades per l'autoritat competent. La Llei, davant la passivitat del propietari, i després dels avisos corresponents, facultava l'Administració perquè exerciti el seu privilegi d'autotutela, mitjançant l'execució subsidiària, i a càrrec dels particulars, de les obligacions dels titulars incomplidors. I fins i tot es preveu un supòsit expropiatori molt peculiar, ja que el propietari que hagi de fer obres que superin el valor de la forest en qüestió el pot cedir a l'Administració forestal, amb la indemnització prèvia corresponent, calculada d'acord amb les normes de la legislació d'expropiació forçosa.

Les obligacions també arriben als organismes, empreses o particulars responsables de ferrocarrils, vies de comunicació, línies elèctriques o instal·lacions de qualsevol tipus, els quals hauran d'adoptar les mesures preventives pertinents imposades pel Ministeri d'Agricultura, o, en cas de desacord entre aquest Ministeri i l'autoritat sectorial corresponent, les que siguin fixades pel Consell de Ministres per resoldre aquest conflicte.⁶

e) Per compensar les víctimes dels incendis —en proporció al valor de les forests assolades i de les despeses originades a conseqüència de l'extinció dels incendis—, la Llei crea el Fons de Compensació d'Incendis Forestals, integrat en el Consorci de Compensació d'Assegurances.

Tanmateix, no sembla que l'eficàcia pràctica d'aquesta última previsió legal hagi estat molt important, ja que el Fons esmentat no desplega la cobertura que li confia la Llei. La falta d'operativitat del Fons ha estat confirmada per la jurisprudència, i, en concret, per la Sentència del Tribunal Suprem de 20 d'abril de 1991 (Ponent: el seyor Juan Ventura Fuentes Lojo. Aranzadi 3073) en un cas de responsabilitat patrimonial de l'Administració, com a conseqüència d'un incendi declarat en una forest repoblada en virtut d'un consorci signat entre la propietat —ara reclamant— i l'Administració forestal el 4 d'abril de 1956.⁷ Amb independència del cas concret, interessa als nostres efectes donar compte del fonament de dret quart, en el qual es descriu la legislació d'incendis forestals, fent al·lusió expressa a la contestació de l'Institut de Conservació de la Natura a una consulta formulada *ad hoc*, segons la qual no s'havien fixat les indemnitzacions corresponents —que per rescabalar els danys produïts pels incendis havia de pagar el Fons—, raó per la qual va resultar clara la falta de vigència real del sistema de compensacions econòmiques previst en la Llei i el reglament de desplegament.⁸

6. Es tracta d'un procediment de característiques similars al que es preveu per a l'ocupació de forests del *Catàleg d'utilitat pública* per raó d'interès públic, segons que es desprèn de l'art. 20 de la Llei de forests i dels art. 178 i següents del seu Reglament.

7. La Sentència va declarar, pel que fa a l'objecte del litigi, l'obligació d'abonar el percentatge del valor dels aprofitaments a què tenen dret els propietaris de les forests concertades —un 40% del muntant total—, tenint en compte l'obligació que assumeix l'Administració forestal de vetllar per la massa forestal i, en especial, per les forests consorciades.

8. Té interès recollir el seu fonament jurídic quart:

«Concretando, por tanto, el tema a la pretensión subsidiaria, conviene puntualizar, ante todo, y con independencia de lo pactado en el Consorcio firmado el 4 de abril de 1956, cuyo contenido, en síntesis, destacamos en el apartado a) del razonamiento segundo de esta sentencia: a) Que la materia de incendios forestales aparece regulada por la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, que prevé expresamente la creación de un Fondo de Compensación para, en caso de siniestro, garantizar indemnizaciones pecuniarias a los propietarios de montes afectados (art. 18), Fondo que se integra en el Consorcio de Compensación de Seguros como Servicio independiente (art. 19), y puntualiza, además, que la contribución a la creación y mantenimiento del mismo corresponderá obligatoriamente al Patrimonio Forestal del Estado por los montes a su cargo, propiedad del Estado o consorciados la participación que corresponda abonar

Fora d'això, en la legislació estatal solament es pot trobar una norma de tipus compensatori-econòmic concretada en el Reial decret 875/1988, de 29 de juliol, pel qual es regula la compensació de despeses derivades de l'extinció d'incendis forestals, que presenta uns objectius molt més modestos que no pas els enunciats per la normativa precitada.⁹

f) Pel que fa a les mesures reconstructives de les forests sinistrades, la Llei autoritza a l'Administració l'exercici d'unes certes potestats amb relació a les diferents classes de forests. La intervenció pública és més intensa en els monts catalogats, on es pot ordenar la repoblació obligatòria, i es pot arribar, en cas d'incompliment, a establir un consorci obligatori. Això no obstant, a tots els terrenys forestals incendiats, l'Administració pot regular els aprofitaments forestals, i prohibir-hi el pasturatge de manera absoluta, i també aplicar, totalment o parcialment, l'import dels productes afectats-susceptibles d'aprofitament a la reconstrucció de la zona incendiada.¹⁰

III. La Constitució espanyola i la distribució constitucional de competències

Analitzada la legislació preconstitucional relativa als incendis forestals —que manté la seva vigència, almenys, en els seus aspectes bàsics—, és pertinent de preguntar-se sobre el règim constitucional i estatutari de distribució de competències en la matèria. Durant el procés parlamentari de tramitació del projecte constitucional hi va haver ocasió de plantejar-se la possibilitat d'assumir competències exclusives —en el tema forestal— per part de les comunitats autònomes, i així va quedar plasmat en el tenor del text resultant de l'informe de la ponència. Tanmateix, i en virtut de les esmentades corresponents, va quedar fixada una responsabilitat normativa estatal de caràcter bàsic, tenint en compte els efectes interterritorials de la matèria en qüestió. Així, l'article 149.1.23 de la norma fonamental atribueix a l'Estat la competència per dictar la legislació bàsica sobre les forests i els aprofitaments forestals. La solució constitucional no sembla mancada de lògica, sobretot en el problema dels incendis

obligatoriamente al citado Organismo será cargada en la cuenta de gastos del Consorcio (art. 22.3). Ley ésta que aparece complementada por el Reglamento aprobado por el Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, que, además de ratificar lo dicho en la Ley, destaca una serie de obligaciones por parte de los propietarios —y, por supuesto, del ICONA en el caso de autos como consecuencia de lo pactado en el Consorcio referido— encaminadas a evitar o aminsonar el riesgo de los incendios forestales, la obligación del Fondo de Compensación de indemnizar a la propiedad de los montes los daños producidos por incendios excluyendo tan solo de la cobertura los siniestros producidos por conflictos armados y los calificados por el poder público como catástrofe o calamidad nacional (art. 93), supuestos éstos en los que no encaja el de autos, habida cuenta la causa del mismo y la regla del art. 95 del mismo Reglamento; b) que dicho Fondo de Compensación, sin embargo, según hace constar por ICONA en la contestación que en 22 de noviembre de 1983 a consulta del Director Provincial de Agricultura, Pesca y Alimentación de Badajoz, que obra en el expediente administrativo, no ha fijado cuantía de las primas a abonar por lo que no está en vigor el abono de compensaciones económicas, habiéndose establecido solamente por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de marzo de 1981, con carácter provisional, el pago de indemnizaciones por gastos derivados de la extinción de incendios forestales».

9. Aquesta norma té caràcter provisional fins que «entri en ple funcionament el Fons de Compensació d'Incendis Forestals», rescabulant-se, únicament, el que el Reial decret 875/1988 anomena «despeses derivades de la intervenció extraordinària de personal i mitjans mobilitzats per a l'extinció», i queden excloses d'aquesta compensació «les despeses originades per la intervenció de mitjans humans o materials», adscrits als treballs d'extinció, sigui de caràcter permanent o temporal».

10. Vegeu l'art. 85 del Decret 3769/1972.

forestals, on no solament concorre la necessitat d'articular amb un mínim d'unitat la regulació dels recursos naturals forestals, sinó també, i com s'està dient, un assumpte d'ordre públic, circumscrivible dins l'àmbit de la protecció civil i de la seguretat ciutadana. Òbviament corresponen, en canvi, a totes les comunitats autònomes, l'establiment de normes complementàries a les bàsicament estatals, i també la generalitat de les competències executives o d'aplicació de les normes forestals (ressenyada abans).¹¹ Això no obstant, en l'àmbit de les responsabilitats de gestió, sorgeixen problemes també amb la divisió de funcions entre les Corporacions locals i l'Administració autonòmica —això és particularment patent en el cas català—, l'últim desenllaç normatiu els quals que convé de subratllar està representat per la Llei del Parlament de Catalunya 27/1991, de 13 de desembre, per la qual la Generalitat assumeix les competències exercides per les diputacions provincials en matèria d'agricultura, ramaderia, forests, fires i mercats agraris, camins veïnals i capacitació i formació professional agrària.¹²

Els decrets de transferència van ser coherents amb el marc constitucional —i, òbviament, amb els corresponents estatuts d'autonomia— i van traslladar a les comunitats autònomes la generalitat dels serveis, mitjans i personal de l'Administració de l'Estat en aquest sector, amb una sèrie d'excepcions que es comenten a continuació. Efectivament, el Reial decret 1950/1980, de 31 de juliol, de traspàs de serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria de conservació de la natura,¹³ amb un tenor similar al Reial decret corresponent al País Basc, es remet a les funcions que es van encomanar a l'Institut de Conservació de la Natura en la seva norma de creació (Decret llei 17/1971, de 28 d'octubre), i relega als oportuns convenis interadministratius la fixació d'uns certs extrems, entre els quals es poden destacar als nostres efectes els següents:

a) la coordinació de la defensa contra els incendis forestals, que inclou la dels

11. D'acord amb el que ha estat exposat fins ara, i amb el que es disposa en l'art. 9.10 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la STC 71/1983, de 29 de juliol, va considerar, dins l'àmbit de responsabilitat autonòmica —en aquest cas la Comunitat Autònoma de Catalunya— la gestió del *Catàleg de fessos d'utilitat pública*.

No obstant això, la recent STC 52/1994, de 24 de febrer, encara que amb un vot particular discrepant, ha considerat legítima l'explotació econòmica per part de l'Institut de Conservació de la Naturalesa d'una finca situada a Andalusia, ja que «no nos encontramos, pues, con una omisión o falta de traspaso de medios materiales y bienes raíces para el ejercicio de competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma, sino de una adscripción patrimonial, la de las acciones de una Sociedad, para su explotación económica en el régimen jurídico-privado a una entidad administrativa, gestión empresarial que, como todas las actividades privadas, habrá de quedar plenamente sujeta al ejercicio de las competencias que corresponden a la Junta de Andalucía». El Tribunal acaba dient: «No consta en las presentes actuaciones, ni tampoco puede derivarse de los términos del Acuerdo sobre el que el conflicto se ha trabado, que ni el propósito ni el resultado de asunción por el ICONA, a través de las titularidades de estas acciones, haya supuesto invasión de funciones públicas en Andalucía que constitucionalmente corresponden a esta Comunidad Autónoma».

12. De data anterior podem ressenyar algunes transferències en relació amb les funcions de les diputacions provincials relatives a l'extinció d'incendis. Així, per exemple, el Decret 68/1982, d'1 d'abril, de transferència del Servei de Prevenció i Extinció d'Incendis de la Diputació de Barcelona a la Generalitat.

No obstant això, les transferències competencials també han tingut una perspectiva diferent, com mostra, per al cas específic de la Vall d'Aran, el Decret 170/1994, de 14 de juny, de traspàs de serveis i mitjans de la Generalitat de Catalunya al *Conselh Generau* en matèria d'incendis forestals.

13. El Reial decret 1555/1994, de 8 de juliol, ha aprovat l'inventari definitiu de les forests de l'Estat a Catalunya i ha ampliat els mitjans adscrits als serveis traspasats a la Generalitat de Catalunya en matèria de conservació de la naturalesa.

mitjans de comunicació, recursos aeris, sistematització d'estadístiques, l'ajut i la cooperació entre diferents territoris i altres matèries d'interès general; b) el contingut, la forma i els requisits dels inventaris dels recursos naturals renovables, i també la comunicació que periòdicament ha de trametre la comunitat autònoma sobre les activitats que els seus serveis realitzin en els espais naturals, pel que fa a la recollida d'informació, elaboració d'estadístiques, etcètera, al servei de les funcions i responsabilitats estatals relacionades amb l'ordenació general de l'economia, i c) les normes de funcionament dels cossos de guàrdia forestal.

Arribats en aquest punt, és important d'advertir que l'Estat no ha fet ús de la seva competència per adoptar la regulació bàsica en matèria forestal que li correspon constitucionalment, deixant al marge regulacions l'objecte directe de les quals no són les forests, o també normativa de caràcter menor. Entre les primeres destaca la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, l'article 9 de la qual estableix el principi que ha d'inspirar l'acció forestal a les àrees naturals protegides, segons el qual les actuacions esmentades s'orientaran «a aconseguir la protecció, restauració, millora i aprofitament ordenat de les forests, sigui quina sigui la seva titularitat, i la seva gestió tècnica haurà d'anar d'acord amb les seves característiques legals, ecològiques, forestals i socio-econòmiques, prevalent en tot cas l'interès públic sobre el privat». Igulament, dins de la normativa bàsica ambiental es pot destacar la necessitat de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental les primeres repoblacions en cas que comportin riscos de greus transformacions ecològiques negatives, per raó d'allò que disposa el Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental.

Pel que fa a la regulació específicament forestal, només és possible identificar alguna normativa menor de caràcter reglamentari que, en absolut, no satisfà la necessitat de la promulgació d'un marc regulador general. En aquest punt, es pot mencionar el Reial decret 378/1993, de 12 de març, pel qual s'estableix un règim d'ajudes per fomentar inversions forestals en explotacions agràries i accions de desenvolupament i aprofitament dels boscos en zones rurals, que ha donat lloc a tota una normativa complementària autònoma per tal de perfilar un pla de repoblació forestal a tot el territori espanyol.¹⁴

Fora d'això, des de la perspectiva de la protecció civil, i dirigida directament a la prevenció i extinció dels incendis forestals, es pot assenyalar la primerenca Ordre del Ministeri de l'Interior, de 17 de juny de 1982, per la qual es va aprovar el Pla bàsic de lluita contra incendis forestals, que es va denominar Pla INFO-82. Aquesta regulació —que va constituir la norma bàsica per a l'elaboració dels Plans INFO corresponents a l'àmbit territorial de les respectives comunitats autònomes— s'ha vist substituïda per la normació de desenvolupament de la legislació de protecció civil (Llei 2/1985, de 24 d'abril) a través de la Directriu bàsica de planificació de protecció civil d'emergència d'incendis forestals, aprovada per Acord del Consell de Ministres i publicada per

14. El règim d'ajudes previst en el Reial decret 378/1993 ve a substituir els auxilis previstos en les ordres del Ministeri d'Agricultura, de 10 de febrer de 1981, sobre ajudes a treballs en forests privades, i de 9 de juliol de 1982, sobre foment de plantacions de pollancre en forests en règim privat. Cal tenir en compte, a més, que el Reial decret llei 1/1994, de 21 de gener, va autoritzar l'Institut Nacional de Reforma i Desenvolupament Agrari a anticipar els fons necessaris per aplicar el règim d'ajudes previst en el Reial decret 378/1993.

l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 2 d'abril de 1993. La Directriu intenta construir un marc coordinador de les intervencions de les diferents administracions amb relació als incendis forestals, basant-se en la formulació de plans de diferent àmbit territorial (locals, autonòmics i estatal).¹⁵ En aquest sentit, la Directriu defineix certs conceptes bàsics —com ara incendi controlat, incendi extingit, terreny forestal, etc.— classifica els sinistres d'aquesta naturalesa segons la seva transcendència (nivells 0, 1, 2 i 3) i, finalment, atribueix la competència —estatal o autonòmica— sobre la coordinació d'efectius en atenció a les característiques de l'incendi, i arriba en els supòsits més greus a fer recaure les màximes responsabilitats sobre el ministre de l'Interior i les autoritats governatives estatals.¹⁶ Això no obstant, el més habitual és que el protagonisme més important sigui assumit pels responsables autonòmics o bé per òrgans de composició mixta (centres de coordinació operativa).

Fora d'això, l'Institut de Conservació de la Natura, durant el període comprès entre el 1988 i el 1992, ha pogut contribuir al confinament de les intervencions preventives autonòmiques a través de l'anomenat Pla d'accions prioritàries, aprovat per Ordre del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació de 21 de març de 1988, pel qual se sufraguen certes mesures previstes en els plans comarcals elaborats per les comunitats autònomes. L'Ordre de 18 de febrer de 1992, amb referència expressa al suport derivat de les normes i els fons estructurals europeus, regula el II Pla d'accions contra els incendis forestals, i prossegueix la dotació d'un règim d'ajudes estatals per a les accions autonòmiques en el sector fins al 1995.

15. La Directriu sembla respectuosa amb la distribució constitucional de competències, que, tenint en compte la naturalesa de la matèria, exigeix una actuació concurrent i una planificació coordinada, ja que, com va exposar la STC 133/1990, de 19 de juliol (Llei de protecció civil), *«el mantenimiento de una dirección y coordinación unitarias ante estas emergencias excepcionales requiere de una coordinación de los distintos planes territoriales (municipales, supramunicipales, insulares, provinciales y de cada comunidad autónoma) mediante la fijación de unos contenidos mínimos comunes que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación»*.

16. Tal com es diu, en les situacions més greus s'assisteix a una major intervenció estatal. Val la pena reproduir el punt 3.6.1 de l'esmentada Directriu:

«Quan, en un incendi amb gravetat potencial de nivell 2, ho sol·liciti la comunitat autònoma, i, en qualsevol cas, quan la situació sigui declarada d'interès nacional, les funcions de direcció i coordinació de l'emergència seran exercides dins d'un comitè de direcció, per mitjà del centre de coordinació operativa corresponent, que, amb aquest fi, restarà constituït com a Centre de Coordinació Operativa Integrat (CECOPI).

»El comitè de direcció estarà format per un representant del Ministeri de l'Interior i un representant de la comunitat autònoma corresponent, i comptarà, per a l'exercici de les seves funcions, amb l'assistència d'un comitè assessor i d'un gabinet d'informació.

»En el comitè assessor s'integraran representants dels òrgans de les diverses administracions, així com els tècnics i experts que en cada cas consideri necessari el comitè de direcció.

»Correspondrà al representant designat per la comunitat autònoma en el comitè de direcció l'exercici de les funcions de direcció que, per fer front a les situacions d'emergència, li són assignades en el Pla de la comunitat autònoma.

»El representant del Ministeri de l'Interior dirigirà les actuacions del conjunt de les administracions públiques quan la situació d'emergència sigui declarada d'interès nacional, d'acord amb l'establert en l'apartat 9 de la Norma bàsica de protecció civil. Així, caldrà preveure la possibilitat que davant d'aquelles emergències que ho requereixin el comitè de direcció haurà de ser d'àmbit provincial.»

IV. La normativa forestal catalana relativa als incendis forestals

1. *Les primeres regulacions: el Programa Foc Verd*

Les comunitats autònomes, davant l'absència de regulació bàsica estatal en matèria forestal, han hagut d'inferir, de la legislació preconstitucional, els aspectes bàsics de la regulació per procedir a plantejar la seva política legislativa i executiva. Així s'ha esdevingut a la Comunitat Autònoma de Catalunya, que compta amb una de les regulacions generals sobre el tema concretada a la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya, a la qual prestarem la deguda atenció posteriorment. I és que, en aquesta comunitat, des de ben aviat, es va sentir la necessitat d'adoptar algunes mesures tendents a evitar els incendis i a restaurar els seus efectes, com ho demostra l'aprovació del Decret 279/1982, de 5 d'agost, que conté un conjunt de disposicions relatives a les zones afectades pels incendis forestals de Tarragona i Barcelona que no suposen sinó l'estricta aplicació dels instruments previstos en la legislació d'incendis forestals ressenyada, o sigui: aprofitament urgent dels productes forestals de les finques danyades pels incendis, afectació del seu import a la seva regeneració i possible formalització d'un expedient de repoblació obligatòria.

A aquesta norma segueix un bigarrat conjunt de disposicions de foment de la repoblació de terrenys afectats per incendis, prestació d'assistència tècnica o de fixació de mesures obligatòries per a la reconstrucció de forests incendiades. Aquest feix d'intervencions es pot caracteritzar pel seu escàs caràcter innovatiu respecte de les actuacions tradicionals en el sector.¹⁷ Entre les mesures preventives es pot assenyalar la regulació de caràcter general, dissenyada per l'Ordre de 27 de juny de 1986, en relació amb les prohibicions —o cauteles que s'han d'adoptar concernents a aquestes activitats— d'encendre focs o de realització d'altres conductes potencialment perilloses, inaugurant una regulació que serà objecte de modificacions constants per tal d'aconseguir unes més altes cotes d'eficàcia. També els aspectes repressius troben un

17. Entre la diversa regulació cal destacar les disposicions següents:

a) Decret 75/1983, de 3 de març, pel qual es regula el tractament de la biomassa forestal amb la finalitat, entre d'altres, de reduir el perill d'incendis forestals, per a la qual cosa es permet a l'Administració de forçar la realització de certes pràctiques als titulars forestals d'acord amb la Llei estatal d'incendis forestals.

b) Decret 545/1983, de 15 de desembre, pel qual es preveu amb caràcter general un conveni de repoblació de zones incendiades al qual poden acollir-se els titulars que pateixin aquestes condicions, o s'autoritza l'autoritat competent per a l'adjudicació directa de l'aprofitament dels productes forestals de les forests del *Catàleg d'utilitat pública* afectats per incendis.

c) Decret 80/1986, de 20 de març, que regula ajudes a la forestació de forests privades, i que va tenir un desenvolupament específicament dirigit a l'estímul de la repoblació de terrenys incendiats realitzat per Ordre de 30 de juliol de 1986.

d) Ordre de 7 d'agost de 1986, de reconstrucció de terrenys afectats per incendis forestals, que obliga els propietaris de forests cremades durant el 1986 a realitzar certes inversions vinculades a l'aprofitament dels recursos forestals d'aquests terrenys.

e) Decret 145/1986, de 9 de maig, de declaració de diverses comarques catalanes com a zones de perill d'incendis forestals.

f) Decret 218/1986, de 21 de juliol, pel qual s'estableix una línia d'ajudes per als afectats per incendis forestals i que va ser modificat per Decret 261/1986, de 2 de setembre.

Amb finalitats també preventives, encara que una mica posterior, l'Ordre de 17 de març de 1987 regula les àrees forestals recreatives, i les dota d'instal·lacions particularment habilitades per evitar incendis.

desenvolupament normatiu connectat amb la normativa estatal, com ho demostra un reglament estrictament organitzatiu, el Decret 81/1986, de 20 de març, pel qual es determinen els òrgans competents per sancionar infraccions en matèria d'incendis forestals.

De la gravetat del problema i dels mitjans públics que exigeix és una mostra l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei 10/1986, de 24 de novembre, de concessió d'un crèdit extraordinari per finançar el Programa Foc Verd (programa de prevenció d'incendis i de reconstrucció de les forests de Catalunya), preparat pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, amb un ampli espectre de mesures preventives, repobladores i organitzatives.¹⁸

Efectivament, en el marc d'aquest programa es regulen —en virtut de l'Ordre de 6 d'octubre de 1986— les anomenades agrupacions de defensa forestal, associacions integrades per ajuntaments i propietaris forestals que han de col·laborar amb l'Administració, especialment, en les tasques preventives, a través de la redacció dels oportuns programes de vigilància i de prevenció, d'actuacions urgents en cas d'incendi i, si s'escau, de reforestació.

El programa Foc Verd serveix d'impuls, al seu torn, per al perfeccionament de les mesures preventives de caràcter normatiu que finalment seran objecte de recopilació per una norma pràcticament simultània a l'aprovació de la Llei forestal: el Decret 63/1988, de 28 de març.¹⁹

En matèria d'investigació agrària, interessa destacar la constitució, per Decret 300/1987, de 4 d'agost, del Consorci d'Investigació Ecològica i Aplicacions Forestals, integrat per la Generalitat per la Generalitat de Catalunya i altres institucions acadèmiques i investigadores, entre les funcions del qual «hi ha la realització d'estudis, informes, anàlisis i propostes per a la planificació, ús i bona gestió del territori i dels seus recursos naturals».²⁰

2. La Llei forestal de Catalunya

Pel seu rang i objecte, la normativa més important és constituïda per la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya, que, com s'ha dit, pretén oferir un marc legal general als agents socials afectats i, òbviament, als operadors jurídics, sens perjudici de fer notar, evidentment, la incidència que poden tenir altres normes legals sobre temes connexos, aprovades pel Parlament de Catalunya.²¹ La Llei forestal és

18. Té interès ressenyar que, en aplicació de la Llei 10/1986, de 24 de novembre, es va constituir, per acords del Consell Executiu de 19 i 22 de desembre de 1987, la Societat Forestal Catalana SA, com a societat anònima de participació única autonòmica, amb la finalitat de produir i comercialitzar plantes aptes per a la repoblació.

19. Aquest Reglament té per objectiu, entre d'altres, d'aclarir el marc normatiu existent, com ho prova la disposició derogatòria que afecta les disposicions següents: Decret 72/1987, de 4 de març, de mesures de prevenció d'incendis forestals; Decret 145/1986, de 9 de maig, pel qual es declaren zones de perill d'incendis forestals diverses comarques catalanes; i l'Ordre de 27 de juny de 1986, de mesures de caràcter especial per a la prevenció d'incendis forestals.

20. Cal destacar que el Decret 32/1992, de 10 de febrer, modifica alguns aspectes del Decret 300/1987, de 4 d'agost.

21. Cal pensar, per exemple, en la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, l'art. 26.1 de la qual va ser modificat a causa, precisament, de la disposició addicional primera de la Llei forestal, i se li ha donat la redacció següent:

respectuosa amb els grans principis de la legislació forestal estatal, i s'hi recullen les categories de forests d'utilitat pública, forests protectores, o els procediments d'autorització d'ocupacions, llicències d'aprofitaments, etcètera, sense plantejar grans novetats respecte a la regulació estatal precedent. Les innovacions són més aviat de tipus organitzatiu —així, s'hi regula la Mesa Intersectorial Forestal²² o l'anomenat Centre de la Propietat Forestal—²³ o bé vinculades a l'afavoriment de l'explotació econòmica dels recursos forestals, accentuant-se la confiança en la tècnica de planificació, la manifestació més important de la qual es troba en el Pla general de política forestal, que no és altra cosa sinó un dels plans sectorials previstos en la Llei de política territorial, de 21 de novembre de 1983.²⁴ En desenvolupament del Pla general s'han d'aprovar els plans de producció forestal —que determinen les línies generals bàsiques per millorar la gestió dels boscos i les pastures—. Fora d'això, els projectes d'ordenació i els plans tècnics de gestió i millora forestal constitueixen els instruments que regulen els aprofitaments en general dels terrenys forestals, el contingut dels quals haurà d'ajustar-se als plans precitats. La importància dels projectes d'ordenació i dels plans tècnics és d'una gran evidència, si es constata, segons el que assenyala l'article 50 de la Llei forestal, la possibilitat de realitzar l'aprofitament de fustes, llenyes i escorces en les forests que comptin amb aquests instruments, sense haver de sol·licitar la pertinent autorització administrativa, en ser suficient la simple comunicació a l'autoritat competent.

Pel que fa a l'objecte d'aquest treball, els incendis forestals, la circumstància de l'aprovació d'aquest text legal s'aprofita per regular amb el màxim rang les agrupacions de defensa forestal, atorgant-los personalitat jurídica per al compliment dels seus fins de col·laboració en la prevenció dels incendis forestals, i donant-los prioritat en la concessió d'ajusts. La Llei crea, igualment, el Fons Forestal de Catalunya, amb la finalitat de contribuir econòmicament a les tasques de reforestació dels terrenys afec-

«En els espais naturals de protecció especial, les forests i els terrenys forestals que siguin propietat d'entitats públiques i que no es trobin inclosos en el *Catàleg de forests d'utilitat pública* s'hi hauran d'incorporar, i la resta, els de propietat privada, tindran la condició de forests protectores. I tot això d'acord amb el que és establert en els articles 11, 12, 13, 14 i 15 i concordants de la Llei forestal pel Ple del Parlament de Catalunya.»

22. Es tracta d'un òrgan típicament participatiu, en el qual estan representats —d'acord amb l'art. 69 de la Llei— «les organitzacions professionals relacionades amb el sector, i, mitjançant les seves associacions, els propietaris forestals públics i privats, les empreses d'explotació forestal, les indústries de transformació de productes forestals, les indústries que utilitzin, en els seus productes, derivats directes o indirectes de produccions forestals, i les que produeixin béns d'equip per a treballs forestals.»

23. El Centre de Propietat Forestal, segons l'art. 17 de la Llei forestal, és un òrgan desconcentrat del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, les funcions del qual superen les tasques de mera col·laboració, i adquireixen cert protagonisme en la planificació dels aprofitaments forestals. Aquest òrgan està format, en virtut del que disposa l'art. 18, pels «titulars de terrenys forestals de propietat privada o les agrupacions que aquests tenen i que tinguin aprovat un Projecte d'ordenació o un Pla tècnic de gestió i millora forestal i que l'hagin sol·licitat de manera expressa», sens perjudici de la participació de representants de diversos departaments de la Generalitat.

24. Com és sabut, la Llei catalana de política territorial participa d'un plantejament de planificació cartesiana, ja que parteix d'un Pla territorial general d'àmbit autonòmic i d'un contingut general que és desenvolupat per plans territorials parcials comarcals o supracomarcals i per plans territorials sectorials que ordenen —i valgui la redundància— un sector d'intervenció administrativa en tot el territori català.

tats pel foc i a la realització dels treballs necessaris per tal de prevenir incendis forestals.²⁵

Des del punt de vista de la distribució de funcions entre els diferents òrgans de l'Administració autonòmica, interessa destacar que la Llei atorga la competència de coordinació de les funcions preventives en matèria d'incendis forestals al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, en coherència, d'altra banda, amb la resta de les responsabilitats que resideixen en aquest òrgan en la gestió i planificació de les forests.²⁶

Tenen una particular importància les declaracions administratives — fetes sempre per Decret del Consell Executiu, a proposta del conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca — que afecten determinades àrees territorials o comarques, mitjançant la declaració de zona d'alt risc d'incendis forestals (art. 39 i 40), o de zona d'actuació urgent (art. 42 i ss.). Per raó de la primera declaració, amb una vigència temporal mínima d'un any, les entitats locals afectades han d'adoptar un Pla de prevenció d'incendis forestals que haurà de ser aprovat pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Aquests plans, en atenció a l'article 40.2, contindran «les mesures operatives i administratives a adoptar i els equips i infraestructures a crear per defensar-se dels incendis forestals i disminuir el seu risc». En el marc d'aquests plans, els propietaris de terrenys forestals, les agrupacions de defensa forestal i les entitats locals hauran de realitzar les oportunes tasques de prevenció.

La declaració de zona d'actuació urgent — en relació amb certs terrenys entre els quals hi ha les forests «incendiats per als quals no sigui previsible una recuperació natural» — presenta unes conseqüències més complexes, perquè imposa als propietaris una sèrie de treballs i de tasques amb caràcter obligatori que, en cas d'incompliment, poden donar lloc a la posada en pràctica de la tècnica d'expropiació-sanció.

Adicionalment es pot fer atenció a les disposicions sancionatòries de la Llei, en els quals es recull una tipificació dels il·lícits no gaire perfilada que, potser, pot comportar problemes de constitucionalitat, ja que l'art. 74.2 considera infracció, d'una manera molt àmplia, i potser poc precisa, «l'incompliment de les disposicions dictades en matèria de prevenció d'incendis forestals».²⁷

Obviament, un factor importantíssim en l'èxit de la normativa estudiada — que passa per la protecció i millora de les masses forestals — rau en els cossos especialit-

25. Els propietaris forestals — públics o privats — poden beneficiar-se de les compensacions corresponents del Fons en concepte de realització de tasques preventives o restauradores d'acord amb els dictats de la planificació forestal. Aquest Fons sufraga, d'acord amb l'art. 41 de la Llei forestal, «amb càrrec a les consignacions pressupostàries que s'estableixin anualment i s'haurà d'incrementar amb les aportacions procedents de les taxes corresponents als aprofitaments forestals i a les sancions en matèria forestal establertes per l'Administració forestal.»

26. Cal tenir en compte, no obstant això, les autoritats encarregades de la protecció civil d'acord amb el Decret 234/1990, de 17 de setembre, pel qual es regulen les competències de la Generalitat en aquesta matèria, i amb el Decret 246/1992, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya.

27. Aquest precepte, efectivament, es podria qüestionar des de la perspectiva de l'àmplia tipificació de conductes que realitza i, si escau, des del prisma de la infracció del principi de legalitat en virtut del qual aquesta tipificació s'ha de realitzar per llei. Recordem, en aquest sentit, la famosa STC 341/1993, de 18 de novembre (Llei de seguretat ciutadana), que, en relació amb la darrera qüestió, va considerar que una «*remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es [...] conciliable con lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución*».

zats, i, en concret, en el cos d'agents rurals, creat per la Llei 9/1986, de 10 de novembre, desenvolupada pel Decret 252/1988, de 12 de setembre, que aprova el Reglament del cos d'agents rurals de la Generalitat de Catalunya. En atenció a aquesta darrera disposició, corresponen als agents rurals «les funcions de policia i guàrdia dels béns forestals, cinegètics i piscícoles, de vies pecuàries i d'espais naturals protegits», que es concreten, pel que fa a l'assumpte objecte d'estudi, en, almenys, tres activitats; o sigui: *a*) vigilar els béns forestals, l'observança de les lleis i altres disposicions aplicables en la matèria i fer les denúncies de les infraccions comeses contra aquestes normes; *b*) controlar l'aprofitament correcte dels recursos forestals, i *c*) realitzar les activitats necessàries per a la prevenció dels incendis forestals, vetllar pel compliment de les lleis i altres disposicions en aquestes matèries, i informar sobre les causes, conseqüències i danys produïts.²⁸ Les competències d'aquest cos —adscrit funcionalment al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca— s'han de cohesitar amb les dels membres dels serveis de prevenció i extinció d'incendis forestals, integrats pel Cos de Bombers de la Generalitat, els bombers de les entitats locals, bombers voluntaris, etc. Per raó de l'article 11 de la seva recent regulació legal —Llei 9/1994, de 4 de maig—, al cos de bombers, dependent del Departament de Governació, se li assignen les tasques de prevenció i extinció d'incendis i de salvament corresponents a la Generalitat, sens perjudici de la imposició d'un deure de mútua cooperació amb els agents rurals i amb les agrupacions de defensa forestal que han de desenvolupar les actuacions preventives de la seva competència (diposició addicional primera).²⁹

Amb missions d'auxili als agents rurals i altres autoritats, i en actuació del Programa Foc Verd, s'ha de ressenyar la creació, per Ordre de 10 de juny de 1988, de les unitats de voluntaris forestals, en línia novament amb els precedents normatius es-

28. L'art. 11 del Reglament —relacionat amb la utilització d'armes de foc— va ser qüestionat competencialment pel Govern central, de primer, mitjançant la formulació d'un requeriment —que, en part, va ser acceptat pel Govern català— i, posteriorment, en virtut de la interposició de l'oportú recurs d'inconstitucionalitat, que, malgrat tot no va prosperar, ja que la STC 32/1993, d'1 de febrer, va declarar que el Cos d'Agents Rurals no constitueix, en la regulació catalana, un cos de policia general o de seguretat, com entenia l'advocat de l'Estat. En aquest sentit, els membres del Cos d'Agents Rurals poden dur armes en l'exercici de les seves funcions d'acord amb la legislació vigent, normativa en vigor que entra de ple, segons el Tribunal Constitucional, en l'àmbit de la competència estatal:

«Ha de tènese en cuenta que la norma autonómica nada innova al respecto, pues al inciso cuestionado sigue un párrafo que establece que "en cuanto al armamento, el Cuerpo de Agentes Rurales se rige por la normativa vigente en la materia", normativa vigente que no puede ser otra que la establecida por el propio Estado, que es la que corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y el uso de armas (art. 149.1.26 CE). El precepto reglamentario se limita a imponer al agente rural el deber de llevar obligatoriamente "el arma que corresponda" cuando se encuentre en acto de servicio, imposición que ha de estimarse entra dentro de la competencia propia de la Comunidad Autónoma de regular el Cuerpo de Agentes Rurales, sin que, aparte de establecer esta obligación del funcionario, disponga nada sobre qué tipo de arma ha de ser utilizada, cuestión que la norma autonómica remite a la normativa vigente, de competencia estatal, que es de la que se deriva que este tipo de policía rural o forestal porte armas».

29. La Llei 5/1994, de 4 de maig, en la qual es regula l'estructura i el règim estatutari dels bombers de la Generalitat, presenta algunes característiques dignes d'esment. Així, cal assenyalar la imposició legal de certes situacions jurídiques passives que han de suportar els ciutadans en determinades circumstàncies (prestacions personals, deure de col·laboració amb les autoritats o l'eventualitat de patir una requisa) o la fixació d'una contribució especial per a l'establiment, la millora, l'ampliació i el manteniment dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvament, l'objecte passiu del qual és constituït per les entitats asseguradores que tinguin contractades pòlisses que cobreixin els riscos d'incendis, de qualsevol modalitat.

tats ja abordats.³⁰ A l'Ordre es preveu, per tant, l'estatut d'aquests voluntaris, és a dir, el catàleg de drets i obligacions, la seva organització i les condicions d'ingrés i d'expulsió.

3. *Les normes reglamentàries addicionals*

La Llei forestal no ha estat ni molt menys un obstacle que limités la proliferació normativa addicional en la matèria que, en síntesi, es pot sistematitzar en tres grans qüestions: *a)* les normes preventives, *b)* la regulació dels aprofitaments forestals (en particular, de les forests privades), i *c)* la regulació derivada dels greus successos del 1994.

a) Com hem tingut oportunitat de comentar, poc abans de l'aprovació de la Llei forestal es va dictar el Decret 63/1988, de 28 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals, en el qual, òbviament, no es menciona aquesta norma legal i sí, en canvi, la Llei preconstitucional d'incendis forestals. A l'únic article dels seu capítol 1 —l'art. 1— es preveu l'àmbit d'aplicació, i les disposicions d'aquest Reglament afecten tots els terrenys forestals de Catalunya i la franja de 400 metres que els envolta, sens perjudici que el capítol 3 estableixi unes mesures particulars per a les àrees que hagin merescut la declaració de zones d'alt risc. Efectivament, en els termes municipals enumerats a l'annex —que reben la declaració precitada, i durant el període comprès entre l'1 de juliol i el 31 d'agost— es prohibeixen, llevat d'autorització excepcional, els treballs que generin residus forestals i la realització de foc. Per la seva banda, el capítol 4 fixa les anomenades mesures extraordinàries, regulades per a situacions de la màxima urgència, i correspon al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca indicar, amb l'antelació que sigui possible, els dies i les zones en què l'índex de perill d'incendi sigui màxim. Les conseqüències són d'una gran transcendència, ja que se suspèn tota autorització d'encendre foc i es prohibeix, a més a més, qualsevol aprofitament forestal i la mateixa circulació de persones i vehicles que no estiguin vinculats a la zona.

Amb un plantejament universal, el capítol 2 conté unes normes d'aplicació general en el període comprès entre el 15 d'abril i el 15 d'octubre, i inclou una sèrie de prohibicions (encendre foc, llançar coets, globus o altres artefactes que continguin foc, dipositar residus inflamables, etc.), un conjunt de deures (tasques de prevenció que afecten propietaris de forests i d'urbanitzacions, i també concessionaris de carreteres i vies públiques o titulars de línies elèctriques) i, finalment, un procediment d'autorització excepcional d'encesa de focs que, a més, s'ha vist alterat per regulacions posteriors. En aquest sentit, el Decret 31/1989, de 24 de febrer, estableix uns tràmits més complexos que assegurin una certa participació als ajuntaments, ja que, un cop rebudes les sol·licituds d'autorització de focs, han de dirigir a l'oficina comarcal del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca una petició conjunta i una proposta de data per fer totes les cremes que siguin necessàries en el terme municipal.³¹

30. L'Administració catalana també exerceix funcions premials o de recompensa, tal com es dedueix de la Resolució de la Direcció General de Política Forestal, de 17 de març de 1989, per la qual es creen guardons per al reconeixement d'actuacions realitzades per voluntaris forestals.

31. Cal recordar que les circumstàncies climatològiques durant el 1989 van ser especialment greus a Catalunya, la qual cosa va provocar alguna norma conjuntural excepcional, com les ordres de 17 de gener i de 8 de febrer de 1989.

Finalment, cal donar compte de l'Ordre de 21 de juny de 1993, que regula les cremes controlades en zones de pastura d'alta muntanya de les comarques de la Vall d'Aran, l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà, l'Alt Urgell, la Cerdanya i el Ripollès, en el període comprès entre l'1 de novembre i el 31 de març.³²

b) La qüestió de la regulació que afecta els aprofitaments no deixa de ser un tema polèmic, com ho demostra la impugnació i posterior anul·lació pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de l'Ordre de 10 de juny de 1991, per la qual s'ordenava la redacció, aprovació i revisió de plans tècnics de gestió i millora forestal en les forests privades. No s'ha d'oblidar, a aquest efecte, que l'aprofitament forestal de particulars se supedita a la corresponent autorització, tret que estigui aprovat el corresponent Pla.³³ Naturalment, entre els continguts preceptius dels plans tècnics havien de figurar normes silvícoles destinades a garantir un aprofitament compatible amb la regeneració de la massa arbrada i amb l'assoliment de la disminució del risc d'erosió i d'incendi, la qual cosa converteix aquests plans —perquè estan íntimament vinculats a la prevenció— en instruments importantíssims en l'èxit de l'actuació administrativa.

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, amb data 15 de febrer de 1993, basa l'anul·lació de l'Ordre en un vici procedimental —l'absència de dictamen preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora amb caràcter previ a l'aprovació de l'Ordre—, però, *obiter dicta*, expressa una sèrie de consideracions sobre el discutible suport legal de les previsions de la disposició. En concret, el Tribunal sembla qüestionar la possibilitat d'imposar l'aprovació d'aquests plans en absència de plans d'àmbit superior:

«La disposició impugnada dictada tenint en compte l'habilitació conferida a l'article 47.3 de la Llei forestal regula uns instruments importants per a la reglamentació de la gestió dels terrenys forestals de propietat privada i particularment eficaços per dur a terme la política forestal de la Generalitat, tal com expressa l'exposició de motius d'aquella Llei, i es dirigeix a tercers aliens a l'àmbit propi de l'Administració, o sigui, els qui exploten aquests terrenys de propietat privada. A part d'això, l'Ordre regula, entre altres extrems, la durada dels plans, el règim d'aprovació —introduint un sistema de silenci positiu—, les conseqüències pel que fa a l'aprofitament forestal i la possibilitat de la seva existència sense estar aprovat encara prèviament el Pla general de política forestal, en contra del que sembla determinar l'article 9.2 de la Llei forestal.»

Sembla, per tant, que el Tribunal supedita l'eficàcia plena d'aquests plans «menors» a l'existència prèvia del Pla general forestal, en aplicació del que disposa la Llei forestal, si bé, com hem indicat, l'apreciació d'un vici procedimental en l'elaboració de la disposició —l'ordre recorreguda— l'exonera d'entrar en profunditat en la valoració d'aquesta qüestió.

c) Amb independència de la regulació d'altres qüestions forestals —entre les quals es pot destacar la mateixa adequació de la Llei forestal a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment

32. Cal tenir present la modificació exercida per l'Ordre de 6 de juny de 1994.

33. L'Ordre de 16 de juliol de 1991 dispensa de l'obligació de sol·licitar autorització a l'Administració forestal —substituint-la per una simple comunicació— en els aprofitaments forestals per a usos domèstics.

administratiu comú—,³⁴ s'ha dictat un important conjunt de mesures de diferent mena, tenint en compte que l'any 1994 es pot qualificar com a dramàtic pel que fa a la proliferació d'incendis forestals i a l'increment de les seves tràgiques conseqüències.³⁵ No és estrany, per tant, que els responsables públics competents hagin desplegat, primer, algunes precaucions prèvies —especialment severes en alguns casos—³⁶ i, en segon lloc, un ventall d'ajudes compensatòries amb diferents objectius, que han anat més enllà dels ja habituals estímuls per a la prevenció d'incendis forestals (Ordre de 10 de maig de 1994, d'ajuts per a la protecció d'espècies animals, millora de boscos i prevenció d'incendis).³⁷

Finalment, cal deixar constància de l'Ordre de 20 de juliol de 1994, per la qual s'adopten unes instruccions que han d'ordenar la redacció, aprovació i revisió dels plans tècnics de gestió i millora forestal, superant així l'anul·lació de l'anterior regulació pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.³⁸

V. Algunes consideracions sobre el marc legal aplicable

No es pot dir que l'atenció dels poders públics catalans pel que fa a la regulació dels incendis forestals hagi estat escassa, com ho demostra la profusa legislació de diferent rang que ha vist la llum sobre el tema en els butlletins oficials. Tanmateix, és possible presentar algunes consideracions relacionades amb hipotètiques reformes le-

34. Així, el Decret legislatiu 10/1994, de 26 de juliol, que, entre d'altres coses, estableix els terminis de prescripció de les sancions previstes en la Llei i la regulació del silenci positiu en diversos procediments, entre els quals destaca el relatiu a la tramitació dels plans de prevenció d'incendis forestals proposats per les entitats locals situades en zones d'alt risc d'incendis forestals.

35. La premsa ha recollit fidelment aquesta situació. Així, el diari *El Mundo*, de 3 de novembre de 1994, després de constatar que ha cremat un 2% dels boscos espanyols, detalla en particular les pèrdues d'algunes comunitats autònomes. Catalunya ha vist arrasat durant aquest any un 3,28% de les seves forests. Amb més detall, i comentant més extensament la situació catalana, val la pena esmentar el suplement del diari *La Vanguardia*, de 28 d'octubre de 1994, titulat «*Después del fuego*».

36. Consulteu l'Ordre de 8 d'abril de 1994, de mesures extraordinàries per a la prevenció d'incendis, en virtut de la qual es prohibeix fer foc (i dur a terme altres activitats perilloses) en tots els terrenys forestals de Catalunya, poblats o no d'espècies arbòries, i en la franja de 400 metres al voltant, fins al 15 d'octubre de 1994. Són remarcables, també, l'Ordre de 20 de juliol de 1994, per la qual es regula l'extracció d'arbres morts i el Decret 189/1994, de 26 de juliol, de declaració de zones d'actuació urgent per als territoris incendiats a Font-rubí, Mediona i Sant Quintí de Mediona.

37. Sense voler ser exhaustius, podem al·ludir a les ajudes següents: Decret 164/1994, de 13 de juliol, de mesures per pal·liar els danys dels darrers incendis forestals, modificat pel Decret 222/1994, de 30 d'agost; Ordre de 14 de juliol de 1994, d'ajudes a les agrupacions de defensa forestal; Decret 166/1994, de 13 de juliol, d'ajudes a les explotacions agràries afectades, modificat pel Decret 246/1994, de 29 de setembre; Resolució de 18 de juliol de 1994, de bases de les subvencions extraordinàries per reparar béns culturals; Ordre de 20 de juliol de 1994, d'ajudes per compensar els danys en indústries i instal·lacions elèctriques; Ordre de 21 de juliol de 1994, d'ajudes per a establiments turístics afectats per incendis; alterada per l'Ordre de 21 de setembre de 1994.

38. Val la pena destacar la participació que, en l'elaboració d'aquests plans, adquireix el Centre de la Propietat Forestal; participació que és corroborada pel seu president, el Sr. J. M. Vila d'Abadal i Serra, en el suplement de l'esmentat diari *La Vanguardia*, «*Después del fuego*», amb les paraules següents:

«El Centre de la Propietat Forestal (CPF) ofrece ayuda técnica y económica a los silvicultores y recomienda que lleven a cabo una silvicultura ordenada mediante la redacción del plan técnico de gestión y mejora forestal (PTGMF), con objeto de acceder de manera responsable a las ayudas que ha previsto [...] la Generalitat de Catalunya. El PTGMF es un documento que la Ley Forestal de Cataluña considera básico para estructurar y planificar los terrenos forestales.»

gislatives pro futur, en el benentès que solament es tracta d'aproximacions a qüestions que necessitarien un estudi sistemàtic i interdisciplinari i que haurien de tenir ben present, com a pressupòsit inexcusable del seu èxit, l'opinió dels ciutadans afectats i de les autoritats i voluntaris involucrats en el tema. Amb tot, i com a consideració preliminar, es pot asseverar la necessitat que l'Estat adopti una regulació bàsica en la matèria que permeti a les comunitats autònomes desenvolupar les seves pròpies directrius legislatives, eliminant una hipotètica legislació estatal posterior a l'autonòmica que desplaçaria aquesta darrera. La qüestió no és fútil, per tal com alguna legislació autonòmica —és el cas, per exemple, de l'andalusa—³⁹ presenta importants singularitats que podrien atemptar contra un marc jurídic unitari imposat pel legislador central en ús de les seves competències. No és ocios recordar aquí, amb més motiu, que el tema dels incendis forestals suposa un assumpte complex que desborda en ell mateix la matèria forestal i afecta diferents matèries connexes —la seguretat ciutadana i la protecció civil—, la qual cosa exigeix una actuació concurrent dels poders públics competents.

Expressades les consideracions precedents, val la pena de suscitar algunes qüestions que poden resultar problemàtiques en la legislació forestal vigent:

a) No existeix, llevat d'error o omissió, en la regulació catalana —ni forestal ni territorial— cap previsió que tendeixi a limitar temporalment possibles increments de l'aprofitament urbanístic dels terrenys forestals incendiats, a diferència del que estipula la relativament recent legislació valenciana del sòl no urbanitzable i normativa concordant.⁴⁰ La incidència d'aquest factor —l'especulació urbanística, en suma— en la gènesi dels incendis constitueix un assumpte que suscita discussions entre els diferents responsables públics i les organitzacions proteccionistes. Per als uns constitueix un dels estímuls d'un bon nombre d'incendis; mentre que, per als altres, suposa una causa absolutament residual. En qualsevol cas, qualsevol iniciativa legislativa sobre el tema haurà de valorar la conveniència (o no) de plantejar una previsió similar en la relatada.

Fora d'això, no podem deixar de comentar que els plans previstos en la normativa catalana urbanística —Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el text refós dels textos legals vigents en matèria urbanística i territorial —Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial— podrien preservar el caràcter forestal d'unes certes forests, vetant, de manera expressa, que un hipotètic incendi pogués modificar aquesta qualificació del terreny.⁴¹ Així, podem mencionar l'article

39. Es tracta de la Llei 2/1992, de 15 de juny, forestal d'Andalusia. Entre les seves novetats addicionals podem destacar una concepció àmplia dels terrenys forestals, la utilització del Pla d'ordenació dels recursos naturals de la legislació bàsica estatal d'espais protegits com a instrument de planejament de les masses forestals andaluses, les àmplies competències de gestió atorgades a les entitats locals o la consideració de certes forests com a béns de domini públic als efectes autonòmics.

40. Vegeu les lleis valencianes 4/1992, de 5 de juny, del sòl no urbanitzable, i 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana. Així, mentre l'art. 59 de la Llei 3/1993 recorda que «els terrenys forestals que hagin sofert els efectes d'un incendi queden subjectes a les prohibicions de classificació i reclassificació urbanística preceptuades a la Llei de la Generalitat Valenciana 4/1992, de 5 de juny, l'art. 2.4 d'aquesta última norma prohibeix classificar o reclassificar, com a urbà, urbanitzable o apte per a la urbanització, sòl no urbanitzable que hagi sofert els efectes d'un incendi forestal.»

41. Cal advertir que l'art. 58.2 del Decret legislatiu 1/1990 preceptua com a necessari l'informe de l'Administració forestal, en coherència amb la legislació forestal catalana, en els procediments administratius referents a «la qualificació i regulació normativa dels terrenys forestals».

33 del Decret legislatiu 1/1990, que possibilita que el planejament especial pugui «afectar, amb fins de protecció, horts i espais forestals, mitjançant restriccions d'ús apropiades per impedir la seva desaparició o alteració». ⁴² Iguals possibilitats presenten els plans territorials parcials a l'hora de vincular forests a la seva destinació forestal, ja que els plans d'ordenació urbanística han de ser coherents amb les determinacions d'aquests instruments, tal com indica l'art. 11 de la Llei de política territorial. Fora d'això, aquesta Llei, en el seu article 16, encara resulta més terminant, ja que els «espais naturals i les terres agrícoles qualificades d'especial protecció en els plans territorials parcials» —expressions legals que bé poden comprendre terrenys forestals— «no podran ser dedicats a utilitzacions que impliquin transformació de la seva destinació o naturalesa, o que lesionin el valor específic que es vulgui protegir».

S'ha de dir, tanmateix, que totes aquestes referències legals no impedeixen que plans aprovats amb posterioritat a d'altres que continguin les mesures de protecció forestal modifiquin les previsions que afecten els espais forestals en aplicació del clàssic principi jurídic en virtut del qual «norma posterior deroga l'anterior». ⁴³ Solament una estipulació legal expressa que ordenés preservar els terrenys forestals incendiats de posteriors alteracions del planejament urbanístic o territorial podria vetar aquest tipus d'operacions.

b) Malgrat que la Llei forestal presenta l'aspiració de constituir un marc normatiu general, la regulació de les infraccions i sancions permet suscitar alguns dubtes sobre el respecte al principi de legalitat d'algunes de les seves determinacions destinades a fixar l'exercici de la potestat sancionadora en aquesta matèria, atesa precisament l'àmplia tipificació de les conductes sancionables. Efectivament, l'article 74.2.j considera infracció administrativa, d'una manera genèrica, «l'incompliment de les disposicions dictades en matèria de prevenció d'incendis forestals», la qual cosa contrasta vivament amb l'exhaustiva i detallada tipificació de conductes tipificades pel Reglament de desenvolupament de la preconstitucional Llei d'incendis forestals. Curiosament, un Decret pràcticament simultani en el temps a la Llei forestal catalana —el Decret 63/1988, de 28 de març— es refereix, en la seva disposició final, de manera expressa, a la Llei d'incendis forestals i reglament de desplegament. ⁴⁴ Per això potser fóra interessant de completar la regulació legal catalana amb una tipificació detallada de les conductes —accions o omissions— que han de ser sancionades, sense haver

42. Cal tenir present, també, l'art. 22 de la Llei forestal, que conté diferents manaments al planificador urbanístic, recollits també a l'art. 110 del Decret legislatiu 1/1990. Entre aquests, destaca l'obligació que els terrenys forestals d'utilitat pública o protectors siguin qualificats pels instruments de planejament urbanístic com a sòl no urbanitzable de protecció especial.

A més, cal dir que, al marge de la qüestió dels incendis forestals, els plans especials han estat utilitzats a Catalunya per preservar certs terrenys forestals, cosa que ha donat lloc a una jurisprudència molt interessant que ha estat recollida per Bassols Coma en el treball que figura en l'apèndix bibliogràfic. A la tècnica protectora dels plans especials, s'hi remet l'última delimitació dels espais protegits inclosos en el Pla d'espais d'interès natural (art. 5 de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, i art. 8 del Decret 328/1992, de 14 de desembre, d'aprovació del Pla esmentat).

43. Així, cal recordar la coneguda màxima llatina *Posteriora derogant prioribus* (Dig. Lib. 1, títol IV, Llei 4) i, en l'ordenament espanyol vigent, l'art. 2 del Codi civil.

44. La qüestió es complica, a més, si es té en compte la diversa quantia de les sancions previstes en la legislació estatal (amb una multa màxima de 500.000 pessetes) i en la legislació catalana (fins a cinc milions de pessetes).

d'acudir a complicades remissions legals —com les que fa el Reglament citat—⁴⁵ i abandonant clàusules genèriques sancionatòries, com la que preveu la Llei forestal catalana, en què es castiga l'incompliment general de les obligacions existents respecte dels incendis forestals.⁴⁶

c) També és d'una òbvia transcendència, sobretot en atenció a l'important percentatge de propietat privada forestal que hi ha en aquesta comunitat, delimitar un marc legal que habiliti una intervenció pública eficaç en les forests de particulars, per tal de prevenir sinistres d'unes tan greus conseqüències com els incendis forestals. Pensem, en aquest sentit, en les consideracions fetes pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya quant a la regulació dels plans tècnics de gestió i millora forestal en forests de particulars i sobre la seva relació amb l'existència prèvia d'un Pla general forestal de Catalunya. Per a l'Administració, resulta d'una gran utilitat que el legislador possibiliti un ampli marge de maniobra que permeti adoptar regulacions que fixin les obligacions dels particulars derivades de la funció social de la propietat. En el mateix sentit, fóra interessant preguntar-se sobre la virtualitat d'instaurar tècniques de policia administrativa en relació amb les repoblacions forestals a iniciativa de particulars, la qual cosa permetria d'aplicar unes certes tècniques d'avaluació ambiental.⁴⁷

d) Una qüestió addicional que permet alguna reflexió està relacionada amb les estructures administratives encarregades de la gestió dels espais forestals. Tradicionalment, han estat òrgans o organismes instrumentals del Ministeri d'Agricultura els encarregats de la gestió de les forests; tanmateix, en el nou Estat autòndomic sorgit de la Constitució de 1978 no ha estat infreqüent de presenciar l'aparició de nous departaments de medi ambient. Així ha ocorregut a Catalunya a partir de l'aprovació de la Llei 4/1991, de 22 de març, de creació del Departament de Medi Ambient. Arribats en aquest punt, la pregunta és òbvia: Quines han de ser les responsabilitats d'aquest nou Departament en la gestió forestal? La qüestió no obté una resposta fàcil, tenint en compte les opcions d'alguna comunitat autòndoma —en concret, la Comunitat Foral de Navarra—, on l'òrgan ambiental —el Departament d'Ordenació del Territori i Medi Ambient— fiscalitza les actuacions de l'organització purament forestal —el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Forests—.⁴⁸ La solució a Catalunya ha estat

45. La qüestió es complica, a més, si es té en compte la quantia diferent de les sancions previstes en la legislació estatal (amb una multa màxima de 500.000 pessetes) i en la legislació catalana (fins a 5 milions de pessetes).

46. Per a la resta, l'art. 74 de la Llei forestal, de manera discutible, considera, en general, infracció administrativa la «contravenció de qualsevol precepte d'aquesta Llei o de les disposicions reglamentàries que la despleguen».

47. En aquest punt, cal tenir en compte que la regulació estatal de transposició de la normativa europea referent a l'avaluació d'impacte ambiental (Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental) exigeix, com a requisit d'aplicació d'aquesta tècnica de supervisió ambiental, que existeixi una intervenció pública, de manera que ha de ser una administració la que autoritzi o promogui el projecte o activitat (en aquest cas, la repoblació que comporti riscos de greus transformacions ecològiques negatives).

48. Vegeu la Llei foral 31/1990, de 31 de desembre, de protecció i desplegament de la política forestal de Navarra, per la qual els actes de gestió de l'Administració forestal són objecte de control per part de l'Administració ambiental. A tall d'exemple, té interès reproduir l'art. 40.1:

«L'Administració forestal podrà, excepcionalment, autoritzar l'ús de foc com a tractament previ a la realització de millores en la forest en els casos en què pugui ser substituïda racionalment per altres mitjans. Aquesta autorització requerirà l'informe previ de l'Administració mediambiental».

més coherent amb la tradició administrativa espanyola, en la qual un òrgan —i, generalment, un cos de funcionaris— gestiona els recursos forestals, ja que corresponen al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca les competències fonamentals, i es deixa a mans del Departament de Medi Ambient la cura dels espais protegits en col·laboració amb el Departament precitat.⁴⁹ La solució navarresa —si se'm permet aquesta expressió— es mereix, almenys, ser estudiada i enjudiciada, tot i que té l'inconvenient de la possible duplicació de serveis administratius.

Des del punt de vista organitzatiu, no deixa de ser digne de comentari el desplegament de l'Administració autonòmica perifèrica d'àmbit comarcal, mitjançant les anomenades oficines comarcals del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, a les quals corresponen, per exemple, funcions importants en els procediments d'autorització d'activitats perilloses pel seu risc d'incendi forestal, en atenció al Decret 63/1988, de 28 de març. Si bé aquest caràcter comarcal és coherent amb els precedents de l'Administració agrària espanyola, crida l'atenció l'escàs nivell de responsabilitats que s'atribueix als consells comarcals, constituïts en aplicació de les opcions de l'organització territorial autonòmica (Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal), ja que l'Ordenament vigent no els confereix competències pròpies ni delegades sobre el tema. En aquesta matèria, l'Administració autonòmica actua directament, sense ens interposats, sense acudir ni tan sols a fórmules d'administració indirecta que, segons explica el professor Font i Llovet (en la seva col·laboració al llibre, dirigit per Gómez-Ferrer, *La província en el sistema constitucional*, Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991), suposen el substrat competencial més important de les noves organitzacions comarcals.

e) Finalment, tota reforma normativa ha de valorar —per criteris d'oportunitat i per purs imperatius jurídics— les regulacions dimanants de la Unió Europea, que, a poc a poc, ve conformant una creixent política forestal comunitària que, almenys, té dos vessants, o sigui: a) l'estímul a la repoblació i a la regeneració de terrenys forestals;⁵⁰ i b) les mateixes mesures de protecció dels recursos forestals de diferents agressions (i, molt especialment, dels incendis forestals).⁵¹ En la transposició d'aquesta legislació europea els poders públics competents —estatals o autonòmics— poden extremar les mesures preventives per tal d'evitar incendis forestals, i també prioritzar

49. Vegeu el Decret 200/1992, de 25 de setembre, de distribució de competències en relació amb els espais naturals inclosos en el Pla d'espais d'interès natural. L'important Pla d'espais d'interès natural ha estat aprovat pel Decret 328/1992, de 14 de desembre, del contingut del qual podem deduir el protagonisme dels dos departaments esmentats, sens perjudici de la col·laboració del Departament de Política Territorial i Obres Públiques. No obstant això, cal matisar que les funcions més importants atribuïdes al Departament de Medi Ambient són, entre d'altres, de tipus planificador i, en concret, la redacció dels plans especials necessaris per a la delimitació definitiva dels espais protegits afectats per aquest Pla esmentat anteriorment.

50. Com és sabut, els incentius comunitaris a la repoblació es consideren una de les mesures d'acompanyament de la reforma de la Política agrícola comuna de 1992, que pretén orientar les activitats agràries cap a pràctiques compatibles amb el medi ambient o cap a activitats forestals. En concret, interessa subratllar el Reglament (CEE) del Consell 2080/1992, de 30 de juny, pel qual s'estableix un règim comunitari d'ajudes a les mesures forestals en l'agricultura.

51. Podem citar el Reglament (CEE) 2158/1992 del Consell, de 23 de juliol, relatiu a la protecció dels boscos comunitaris contra els incendis; el Reglament (CEE) 1170/1993 de la Comissió, de 13 de maig, pel qual s'estableixen determinades disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) 2158/1992; i el Reglament (CEE) 804/1994 de la Comissió, d'11 d'abril, pel qual s'estableixen disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) 1170/1993, pel que fa als sistemes d'informació sobre els incendis forestals.

les actuacions repobladores en els terrenys afectats per incendis, ja que la regulació europea deixa un ampli marge de disposició a les autoritats internes, tenint en compte el caràcter fonamentalment financer que presenten les disposicions europees.⁵²

VI. Apèndix bibliogràfic

No hi ha grans suports doctrinals que permetin coadjuvar a la comprensió de la complexa regulació que afecta els incendis forestals, per la qual cosa hem d'acudir a tractaments generals de la legislació de forests o a alguns estudis concrets.

Pel que fa a les obres generals de temàtica forestal, continuen tenint gran valor els capítols que Aurelio Guaita dedica a aquest subsector a *Aguas. Montes. Minas*, Civitas, Madrid, 1986, 2a. edició. Des d'un punt de vista competencial, resulta molt destacable el llibre recent de F. Lázaro Benito, *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, on, seguint el fil de les qüestions competencials, s'examina la regulació estatal i autonòmica més important. Hi ha col·laboracions relatives al marc jurídic de les forests (algunes d'elles sobre les implicacions legals dels incendis forestals) a la publicació que inclou les actes de les *IV Giornati camerti di diritto agrario comunitario*, Camerino-Lleida, 1990, amb coordinació a càrrec d'E. Capizzano i A. Luna Serrano. Per la seva banda, A. Sánchez Blanco estudia el procés parlamentari de l'article 149.1.23 de la Constitució, el seu desplegament legislatiu i els decrets de transferències de serveis en la seva participació, titulada «Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (Aguas, Minas, Montes)», a l'obra col·lectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, coordinació de S. Martín-Retortillo.

Resulta molt descriptiu el volum *El despliegamiento autonómico a Catalunya* (relatiu, entre altres, al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca), editat per la Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autonòmics), Barcelona, 1991, on es xifren les actuacions en els diversos sectors d'intervenció del Departament esmentat.

Sobre aspectes específics del règim jurídic aplicables als incendis forestals, podem mencionar dos treballs que afecten qüestions molt diferents. El primer el Digna María Calvo Charro, titulat «Incendios forestales y reclasificación del terreno», publicat a la *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 128, on s'atèn a la, llavors en tramitació parlamentaria, legislació valenciana del sòl no urbanitzable. En segon terme, per bé que referent a qüestions penals i de política criminal, podem citar el treball del fiscal Vercher, «El Ministerio Fiscal y los incendios forestales», a *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 8. En relació amb un tema connex, el de la virtualitat dels Plans Especials pel que fa a la protecció d'espais forestals, és il·lustratiu el treball de M. Bassols Coma, «La protección de los espacios naturales a través de los Planes Especiales de Urbanismo», a *Revista Jurídica de Cataluña*, 1988, núm. 3.

52. Vegeu l'Ordre del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, de 29 de juny de 1993, d'aplicació del Reial decret 378/1993, de 12 març, d'ajudes per a inversions forestals en zones agràries i accions de desenvolupament i aprofitament de boscos en zones rurals, que contenen diferents prioritats en les inversions, prescripcions tècniques, limitacions, etc. Com és sabut, aquesta regulació —estatal i autonòmica— arrenca de l'esmentat Reglament (CEE) 2080/1992 del Consell, de 30 de juny, pel qual s'estableix un règim comunitari d'ajudes a les mesures forestals a l'agricultura, i del Reglament (CEE) 1610/1989, de 29 de maig, pel qual s'estableixen accions de desenvolupament i aprofitament dels boscos en zones rurals.

Finalment, és possible donar compte d'una recopilació legislativa preparada per J.L. Piñar Mañas, *Legislación forestal*, Tecnos, Madrid, 1992, que recull els instruments normatius més rellevants (per bé que, atès el seu caràcter, no inclou el Reglament d'incendis forestals o l'Ordre del Ministeri de l'Interior per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres relatiu a la Directriu bàsica de protecció civil d'emergència per incendis forestals, ni, evidentment, legislació autonòmica).

Addenda

Aprofito la correcció de proves facilitada per aquesta *Revista* per esmentar l'aprovació d'algunes normes catalanes que afecten plenament l'objecte d'aquest treball. En l'àmbit de la protecció civil, té interès ressenyar l'Acord de 29 de setembre de 1994 del Govern de la Generalitat, pel qual es va aprovar el Pla de protecció civil d'emergències per incendis forestals a Catalunya (INFOCAT), al qual es va donar publicitat mitjançant la Resolució de 24 d'octubre de 1994 de la consellera de Governació. També s'ha produït una reordenació de les mesures preventives relatives als incendis forestals en virtut del Decret 64/1995, de 7 de març. Finalment, presenta un plantejament nou en certa manera la Llei 9/1995, de 27 de juliol, del Parlament de Catalunya, que regula l'accés motoritzat al medi natural, a causa de les limitacions que s'estableixen en la circulació per terrenys forestals amb vehicles amb motor.

Pel que fa a les novetats bibliogràfiques, cal citar l'aparició de diverses publicacions de temàtica forestal, entre les quals es pot destacar els llibres de J. Esteve Pardo (*Realidad y perspectiva de la ordenación jurídica de los montes*, Generalitat de Catalunya-Civitas, Madrid, 1995) i de R. de Vicente Domingo (*Espacios forestales*, Generalitat Valenciana-Civitas, Madrid, 1995). També es pot al·ludir a un volum de la col·lecció «Jurisprudència Pràctica» de l'editorial Tecnos (Madrid, 1995), titulat *La conservación de los terrenos forestales (ocupación y aprovechamiento de los montes)*, del qual sóc autor.

