

# ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE LOS INCENDIOS FORESTALES. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA\*

Javier Oliván del Cacho

Profesor titular de derecho administrativo de la  
Facultad de Derecho de la Universidad de Lleida

## *Sumario*

- |   |  |
|---|--|
| I. Planteamiento.   | 1. Las primeras regulaciones: el Programa Foc Verd.        |
| II. La Ley de incendios forestales de 1968.                                     | 2. La Ley forestal de Cataluña.                            |
| III. La Constitución española y la distribución constitucional de competencias. | 3. Las normas reglamentarias adicionales.                  |
| IV. La normativa forestal catalana relativa a los incendios forestales.         | V. Algunas consideraciones sobre el marco legal aplicable. |
|   | VI. Apéndice bibliográfico.                                |

## I. Planteamiento

Una de las primeras intervenciones públicas de lo que puede considerarse la Administración pública moderna —surgida en España a principios del siglo XIX a imitación de la experiencia francesa— fue precisamente la de carácter forestal. Esta actividad se desplegó durante todo el siglo XIX por los montes públicos exceptuados de los procesos desamortizadores, realizándose, al menos, un doble orden de actuaciones: una labor de planeamiento, a la que se condicionaban los correspondientes aprovechamientos, y, en segundo término, la materialización de operaciones de deslinde de los montes públicos con fines de protección respecto a la usurpación de los mismos por los colindantes. Sin perjuicio de estas intervenciones, hay que notar que bien pronto se sentaron las bases de una política de repoblación forestal, bien con fines hidrológico-forestales y de conservación de los suelos, bien con finalidades productivas. El sector forestal era, por tanto, uno de los más importantes de la Administración española decimonónica y de principios del siglo XX.

El marco normativo de las actuaciones públicas quedó sistematizado, ya a mediados del siglo XX, con lo que se ha llamado el «Código forestal» formado por la Ley de montes, de 8 de junio de 1957, y por su Reglamento de desarrollo de 22 de febrero de 1962. Debe recordarse, junto a ello, que el Patrimonio Forestal del Estado emprendió durante todo el franquismo —y hasta la creación del Instituto de Conservación de la Naturaleza por Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, que prosiguió sus

---

\* Texto de la conferencia impartida el 17 de noviembre de 1994 en las Jornadas sobre «Gestió dels incendis forestals», organizadas por la Universidad de Lleida y la Fundación Joan Oró.

tareas — una de las políticas señeras del Régimen, consistente en la repoblación de una importantísima cantidad de terrenos, mediante la firma de consorcios de repoblación con entidades locales propietarias y titulares privados o, incluso, a través de la adquisición pura y simple de los predios forestales, llegando, en algún caso, a la compra de términos municipales completos donde se practicó una repoblación total de dichos espacios. En esta línea, la legislación otorgó derechos de adquisición preferente a la Administración forestal ya desde la Ley de 10 de marzo de 1941, del Patrimonio Forestal del Estado, facultades administrativas que, con posterioridad, fueron ampliadas para un mayor número de situaciones en virtud de lo dispuesto en la Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Producción Forestal.

Sin embargo, las previsiones de la legislación de montes vinculadas a los incendios forestales eran más bien escasas, lo que supone una muestra elocuente de que hasta fechas recientes el problema de los incendios forestales ha debido ser una preocupación menor social y pública. El punto de inflexión vendrá representado por la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, de incendios forestales, surgida en un momento histórico y temporal de grandes mutaciones sociales y económicas en España, de cuyos instrumentos se pretende dar cuenta a continuación.

## II. La Ley de incendios forestales de 1968

Habida cuenta de los precedentes normativos, puede afirmarse que la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, de incendios forestales y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, constituyen auténticos hitos en la regulación del asunto que nos ocupa. De estas normas, específicamente dirigidas a atender el fenómeno de los incendios forestales —y dentro de un examen necesariamente sintético—, pueden destacarse un conjunto de cuestiones que conviene enumerar: *a)* la constatación de los cambios sociales y demográficos y su incidencia en el tema; *b)* la finalidad de la norma; *c)* la consideración del problema como una cuestión de orden público; *d)* las medidas preventivas y, en especial, las llamadas declaraciones de zonas de peligro; *e)* las medidas compensatorias; y *f)* las actuaciones reconstructivas.

*a)* El preámbulo de la Ley acierta, desde mi punto de vista, a expresar muy bien el contexto social y económico en el que se enmarcan este tipo de siniestros. De este modo, el citado preámbulo refleja el importante aumento de incendios forestales, aventurando las causas que explican este incremento de su número y de sus mismas fatales consecuencias, entre las que destaca el «desarrollo económico y social alcanzado en el país» —obsérvese la utilización del término desarrollo económico y social en coherencia con la planificación del mismo nombre de corte tecnocrático reinante en aquellas fechas—<sup>1</sup> combinado con el incremento de las masas forestales, producto de la ya citada política de repoblación. El aumento del nivel de vida va parejo a la necesidad de contacto con la naturaleza por amplios contingentes de población, si bien éstos, en palabras del preámbulo, constituyen a menudo «masas ciudadanas

---

1. Véase, por ejemplo, la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprobó el Plan de desarrollo económico y social para el período 1964-1967 y se dictaron normas relativas a su ejecución. Por su parte, el II Plan de desarrollo económico y social fue aprobado por Ley 1/1969, de 11 de febrero.

todavía no habituadas al contacto con la naturaleza», que, a mayor abundamiento, desconocen «los cuidados y precauciones más previsibles».

La exposición de motivos también se cuida de hacer referencia a los condicionantes de orden climatológico —y, en especial, a los amplios periodos de sequía— y a las propias transformaciones del mundo rural, cuyas líneas basilares ya están en aquel momento plenamente definidas, marcadas por los fenómenos migratorios y por el consiguiente éxodo que repercute notoriamente en el cuidado y aclareo de las masas forestales.

Este conjunto de factores motivó la aprobación de esta nueva legislación, una vez que quedó clara la insuficiencia de la Ley de montes y normativa concordante mucho más volcada en los aspectos productivos y de mejora de las masas forestales.

b) La finalidad de la Ley es explicitada, en su art. 1, según el cual los objetivos de la regulación pasan por «la prevención y extinción de los incendios forestales, la protección de los bienes y personas en ellas implicados y la sanción de las infracciones que se cometan contra sus disposiciones».<sup>2</sup> Los aspectos preventivos de la regulación se complementan con la adopción de medidas restauradoras de la riqueza forestal afectada, así como con la declaración, como de interés público, de las medidas preventivas y de lucha contra los incendios establecidas en la norma. Al entonces ministro de Agricultura se le confieren, por lo demás, un importante conjunto de actuaciones preventivas relacionadas casi todas ellas con la educación ambiental, el fomento de actividades encaminadas a la lucha contra los incendios forestales o con la regulación y condicionamiento de los trabajos en los montes y masas forestales.<sup>3</sup> El Reglamento encarga al Ministerio de Agricultura —a propuesta del Instituto de Conservación de la Naturaleza, creado con posterioridad a la Ley de incendios forestales— la adopción de planes generales de defensa forestal frente a incendios de ámbito comarcal, provincial, regional y nacional, cuyo objeto comprende «el conjunto de medidas encaminadas a la eficaz prevención y extinción de los incendios que amenacen a los montes enclavados dentro de la zona a que afecten» (art. 6). La disposición reglamentaria es particularmente pormenorizada en la regulación de las responsabilidades de carácter preventivo, encomendadas al Instituto de Conservación de la Naturaleza, relacionadas con la posible autorización de quemas controladas con motivo de prácticas agrarias y con las actividades potencialmente peligrosas en terrenos forestales por su riesgo de incendio (art. 24 y 25).

c) La conceptualización de los incendios forestales como un problema vinculado al orden público tiene, sobre todo, como consecuencias, el apoderamiento de competencias en estas tareas a las autoridades gubernativas y la referencia realizada a la colaboración «muy importante y siempre decisiva de las Fuerzas Armadas» (en expresión del citado preámbulo). Corresponde al gobernador civil pedir el auxilio de las

---

2. El art. 3 del Decreto 3769/1972 contiene una definición legal de los incendios forestales, a saber: «A los efectos de este Reglamento, se consideran incendios forestales aquellos que afectan a los montes y terrenos comprendidos en los apartados 2 y 3 del artículo 1 de la Ley de montes, de 8 de junio de 1957, cualquiera que fuese su propietario».

El ámbito de esta regulación alcanza, por consiguiente, a todos los terrenos que merecen la consideración de montes, sin que se discrimine, en principio, un régimen jurídico distinto en atención a la titularidad del predio o en función de su naturaleza jurídica.

3. Véase el art. 3 de la Ley 81/1968.

Fuerzas Armadas que deben actuar, no obstante, bajo la dirección de sus mandos naturales, sin perjuicio de la coordinación necesaria con las autoridades gubernativas.

En coherencia con la naturaleza relacionada con el orden público que atribuye la Ley estudiada a estos siniestros, la competencia para sancionar las infracciones contempladas en la misma norma se atribuye a los gobernadores civiles y al Ministerio de Gobernación (actual Ministerio de Justicia e Interior), aunque en la tramitación de los recursos de alzada debe darse audiencia al Ministerio de Agricultura. Todo ello, sin perjuicio, claro está, de la supeditación de la autoridad administrativa a la judicial y a los procedimientos que, para la averiguación y represión de los delitos y faltas, pudiese ésta iniciar. Colaboradores de la Administración son los llamados vigilantes honorarios jurados —uno de los primeros ejemplos de regulación de lo que hoy se llamaría voluntariado— que serían nombrados, precisamente, por los gobernadores civiles a instancia de los Servicios Forestales o previo informe de éstos. Las declaraciones de estos vigilantes «harán fe en lo que se refiere a las infracciones de esta Ley, salvo prueba en contrario» (art. 6.2).

En este punto, conviene decir que los escasos preceptos legales dedicados a la regulación de las infracciones y sanciones (art. 30-32) tienen un amplio desarrollo en el reglamento, en donde se tipifican numerosas conductas antijurídicas merecedoras de represión administrativa y se contemplan las correspondientes sanciones. Es una norma reglamentaria, por tanto, la que efectúa la delimitación jurídica de las actuaciones susceptibles de sanción administrativa —circunstancia que, constitucionalmente, sólo puede admitirse con normativa preconstitucional, como es el caso—, realizándose esta tipificación con gran minuciosidad, puesto que se fijan diez faltas leves, diecisiete faltas graves y cuatro faltas muy graves.

Por lo demás, las responsabilidades del alcalde fijadas en esta Ley se inscriben dentro de su condición de «delegado del Gobierno» (en expresión de la derogada Ley de régimen local de 1955) que entonces le correspondía, actuando de enlace con las autoridades gubernativas y sin perjuicio de la posible adopción de las medidas inmediatas que se consideren necesarias para sofocar los incendios.

De nuevo, la peculiar naturaleza de estos siniestros conlleva que la Ley establezca importantes modulaciones en el estatus jurídico de los ciudadanos afectados, previniéndose un caso de prestaciones personales<sup>4</sup> o un supuesto de entrada en propiedades particulares de orden excepcional.<sup>5</sup>

d) Entre las medidas preventivas que contempla la Ley —algunas ya aludidas al recoger las competencias de las diferentes organizaciones con responsabilidades en esta

4. El art. 10.1 de la Ley 81/1968 dice así:

«Toda persona que advierta la existencia o iniciación de un incendio forestal deberá intentar su extinción con la máxima urgencia, si lo permitiese la distancia al fuego y su intensidad; caso contrario, debe dar cuenta del hecho, por el medio más rápido posible, al alcalde o agente de la autoridad más cercano, quien inmediatamente lo comunicará a dicha primera autoridad local».

5. Así, se recoge en el art. 14.1 de la Ley 81/1968:

«Si con motivo de los trabajos de extinción de incendios forestales fuese necesario, a juicio de la autoridad que los dirija, entrar en las fincas forestales o agrícolas, así como utilizar los caminos existentes y realizar los trabajos (...) podrá hacerse aun cuando por cualquier circunstancia no se pueda contar con la autorización de los dueños respectivos.

En estos casos, en el más breve plazo posible, se dará cuenta a la autoridad judicial a los efectos que procedan».

problemática— destaca la posible declaración de las llamadas «zonas de peligro» en relación a comarcas, «integradas por términos municipales completos, en la que existan masas forestales que, amenazadas por incendios forestales, requieran especial protección» (art. 7.1). La declaración se realiza en virtud de acuerdo del Consejo de Ministros y conlleva un régimen particular de obligaciones y beneficios para los propietarios de los montes insertos en la zona correspondiente. Entre los deberes de los titulares, puede destacarse la obligación de proceder, por su cuenta, a la apertura y conservación de cortafuegos y a realizar otros trabajos de naturaleza preventiva que indique la autoridad competente. La Ley, ante la pasividad del propietario, y tras los correspondientes apercibimientos, faculta a la Administración para ejercitar su privilegio de autotutela, mediante la ejecución subsidiaria, y a cargo de los particulares, de las obligaciones de los titulares incumplidores. E, incluso, se prevé un supuesto expropiatorio muy peculiar, puesto que el propietario que deba realizar obras que superen el valor del monte en cuestión, puede cederlo a la Administración Forestal, previa la indemnización correspondiente calculada de acuerdo con las normas de la legislación de expropiación forzosa.

Las obligaciones también alcanzan a los organismos, empresas o particulares responsables de ferrocarriles, vías de comunicación, líneas eléctricas o instalaciones de cualquier tipo, quienes habrán de adoptar las medidas preventivas pertinentes impuestas por el Ministerio de Agricultura, o, en caso de desacuerdo entre este Ministerio y la autoridad sectorial correspondiente, las que sean fijadas por el Consejo de Ministros, resolviendo ese conflicto.<sup>6</sup>

e) Para compensar a las víctimas de los incendios —en proporción al valor de los montes asolados y de los gastos originados a consecuencia de la extinción de los incendios—, la Ley crea del Fondo de Compensación de Incendios Forestales, integrado en el Consorcio de Compensación de Seguros.

No parece, sin embargo, que la eficacia práctica de esta última previsión legal haya sido muy importante, ya que el Fondo citado no despliega la cobertura que la Ley le confía. La falta de operatividad del Fondo ha sido confirmada por la jurisprudencia y, en concreto, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1991 (Ponente: D. Juan Ventura Fuentes Lojo. Aranzadi 3073) en un caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, como consecuencia de un incendio declarado en un monte repoblado en virtud de un consorcio firmado entre la propiedad —ahora reclamante— y la Administración forestal el 4 de abril de 1956.<sup>7</sup> Con independencia del caso concreto, interesa a nuestros efectos dar cuenta del fundamento de derecho cuarto en el que se describe la legislación de incendios forestales, haciendo alusión expresa a la contestación del Instituto de Conservación de la Naturaleza a una consulta formulada *ad hoc*, según la cual no se habían fijado las indemnizaciones correspondientes —que para resarcir los daños producidos por los incendios debía satisfacer el

---

6. Se trata de un procedimiento de características similares al previsto para la ocupación de montes del *Catálogo de utilidad pública* por razón de interés público, según resulta del art. 20 de la Ley de montes y de los art. 178 y siguientes de su Reglamento.

7. La Sentencia declaró, por lo que se refiere al objeto del litigio, la obligación de abonar el porcentaje del valor de los aprovechamientos a que tienen derecho los propietarios de los montes consorciados —un 40 % del montante total—, habida cuenta de la obligación que asume la Administración forestal de velar por la masa forestal y, en especial, por los montes consorciados.

Fondo— por lo que resultó clara la falta de vigencia real del sistema de compensaciones económicas previsto en la Ley y reglamento de desarrollo.<sup>8</sup>

Por lo demás, en la legislación estatal sólo puede encontrarse una norma de tipo compensatorio-económico concretada en el Real decreto 875/1988, de 29 de julio, por el que se regula la compensación de gastos derivados de la extinción de incendios forestales, que presenta unos objetivos mucho más modestos que los enunciados por la normativa precitada.<sup>9</sup>

f) Respecto a las medidas reconstructivas de los montes siniestrados, la Ley autoriza a la Administración el ejercicio de ciertas potestades en relación a las diferentes clases de montes. La intervención pública es más intensa en los montes catalogados, donde puede ordenarse la repoblación obligatoria, llegando, en caso de incumplimiento, a establecer un consorcio obligatorio. No obstante, en todos los terrenos forestales incendiados, la Administración puede regular los aprovechamientos forestales, prohibiendo el pastoreo de modo absoluto, así como aplicar, total o parcialmente, el importe de los productos afectados susceptibles de aprovechamiento a la reconstrucción de la zona incendiada.<sup>10</sup>

8. Tiene interés recoger su fundamento jurídico cuarto:

«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 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 aminorar 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 sólo 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. Esta norma tiene carácter provisional hasta que «entre en pleno funcionamiento el Fondo de Compensación de Incendios Forestales», resarcíendose únicamente lo que el Real Decreto 875/1988 denomina «gastos derivados de la intervención extraordinaria de personal y medios movilizados para la extinción», quedando excluidos de esta compensación «los gastos originados por la intervención de medios humanos o materiales, adscritos a los trabajos de extinción bien sea de modo permanente o temporal».

10. Véase el art. 85 del Decreto 3769/1972.

### III. La Constitución española y la distribución constitucional de competencias

Analizada la legislación preconstitucional relativa a los incendios forestales —que mantiene su vigencia, al menos, en sus aspectos básicos—, es pertinente preguntarse sobre el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia. Durante el proceso parlamentario de tramitación del proyecto constitucional hubo ocasión de plantearse la posibilidad de asumir competencias exclusivas —en el tema forestal— por parte de las comunidades autónomas y así quedó plasmado en el tenor del texto resultante del Informe de la ponencia. Sin embargo, y en virtud de las correspondientes enmiendas, quedó fijada una responsabilidad normativa estatal de carácter básico, habida cuenta de los efectos interterritoriales de la materia en cuestión. Así, el art. 149.1.23 de la norma fundamental atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre los montes y aprovechamientos forestales. La solución constitucional no parece carente de lógica, máxime en el problema de los incendios forestales, donde no sólo concurre la necesidad de articular con un mínimo de unidad la regulación de los recursos naturales forestales, sino, también, y como se viene diciendo, un asunto de orden público, circunscrible dentro del ámbito de la protección civil y la seguridad ciudadana. Obviamente, corresponden, por contra, a todas las comunidades autónomas el establecimiento de normas complementarias a las básicas estatales, así como la generalidad de las competencias ejecutivas o de aplicación de las normas forestales (y, entre ellas, las actuaciones en aplicación de la legislación de incendios forestales reseñada con anterioridad).<sup>11</sup> No obstante, en el ámbito de las responsabilidades de gestión, surgen problemas también con la división de funciones entre las Corporaciones locales y la Administración autonómica —ello es particularmente patente en el caso catalán—, cuyo último desenlace normativo que conviene subrayar está representado por la Ley del Parlamento de Cataluña 27/1991, de 13 de diciembre, por la que la Generalidad asume las competencias ejercidas por las diputaciones provinciales en materia de agricultura, ganadería, montes, ferias y mercados agrarios, caminos vecinales y capacitación y formación profesional agraria.<sup>12</sup>

11. En correspondencia con lo expuesto hasta ahora, y con lo dispuesto en el art. 9.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la STC 71/1983, de 29 de julio, consideró dentro del ámbito de responsabilidad autonómica —en este caso, la Comunidad Autónoma de Cataluña— la gestión del *Catálogo de montes de utilidad pública*.

Sin embargo, la reciente STC 52/1994, de 24 de febrero, aún con un voto particular discrepante, ha considerado legítima la explotación económica por el Instituto de Conservación de la Naturaleza de una finca situada en Andalucía, ya 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 termina afirmando: «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 fecha anterior pueden reseñarse algunas transferencias en relación a las funciones de las diputaciones provinciales referentes a la extinción de incendios. Así, por ejemplo, el Decreto 68/1982, de 1 de abril, de transferencia del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios de la Diputación de Barcelona a la Generalidad.

Los decretos de transferencias fueron coherentes con el marco constitucional —y, obviamente, con los correspondientes estatutos de autonomía— trasladando a las comunidades autónomas la generalidad de los servicios, medios y personal de la Administración del Estado en este sector, con una serie de salvedades que a continuación se comentan. En efecto, el Real decreto 1950/1980, de 31 de julio, de traspasos de servicios a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza,<sup>13</sup> con un tenor similar al Real decreto correspondiente al País Vasco, se remite a las funciones que se encomendaron al Instituto de Conservación de la Naturaleza en su norma de creación (Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre), relegando a los oportunos convenios interadministrativos la fijación de ciertos extremos, entre los que pueden destacarse a nuestros efectos los siguientes: *a)* la coordinación de la defensa contra los incendios forestales, que incluye la de los medios de comunicación, recursos aéreos, sistematización de estadísticas, la ayuda y cooperación entre distintos territorios y otras materias de interés general; *b)* el contenido, forma y requisitos de los inventarios de los recursos naturales renovables, así como la comunicación que periódicamente debe remitir la comunidad autónoma sobre las actividades que sus servicios realicen en los espacios naturales, en orden a la recogida de información, elaboración de estadísticas, etcétera, al servicio de las funciones y responsabilidades estatales relacionadas con la ordenación general de la economía; y *c)* las normas de funcionamiento de los cuerpos de guardería forestal.

Llegados a este punto, es importante advertir que el Estado no ha hecho uso de su competencia para adoptar la regulación básica en materia forestal que constitucionalmente le corresponde, dejando al margen regulaciones cuyo objeto directo no son los montes o también normativa de carácter menor. Entre las primeras, destaca la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en cuyo art. 9 se establece el principio que debe inspirar la acción forestal en las áreas naturales protegidas, según el cual dichas actuaciones se orientarán «a lograr la protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de los montes, cualquiera que sea su titularidad, y su gestión técnica deberá ser acorde con sus características legales, ecológicas, forestales y socioeconómicas, prevaleciendo en todo caso el interés público sobre el privado». Igualmente, dentro de la normativa básica ambiental, puede destacarse la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental las primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas, en virtud de lo dispuesto en el Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Por lo que se refiere a la regulación específicamente forestal, sólo es posible identificar alguna normativa menor de carácter reglamentario que, en absoluto, satisface la necesidad de la promulgación de un marco regulador general. En este punto, puede mencionarse el Real decreto 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y

---

No obstante, las transferencias competenciales también han tenido una perspectiva distinta, como muestra para el caso específico del Valle de Arán el Decreto 170/1994, de 14 de junio, de traspaso de servicios y medios de la Generalidad de Cataluña al *Conselh Generau* en materia de incendios forestales.

13. El Real Decreto 1555/1994, de 8 de julio, ha aprobado el inventario definitivo de los montes del Estado en Cataluña y ha ampliado los medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza.

acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, que ha dado lugar a toda una normativa complementaria autonómica en orden a perfilar un plan de repoblación forestal en todo el territorio español.<sup>14</sup>

Por lo demás, desde la perspectiva de la protección civil, y directamente dirigida a la prevención y extinción de los incendios forestales, cabe señalar la temprana Orden del Ministerio del Interior, de 17 de junio de 1982, por la que se aprobó el Plan básico de lucha contra incendios forestales que se denominó Plan INFO-82. Esta regulación —que constituyó la norma básica para la elaboración de los Planes INFO correspondientes al ámbito territorial de las respectivas comunidades autónomas— se ha visto sustituida por la normación de desarrollo de la legislación de protección civil (Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil y Real decreto 407/1992, de 24 de abril) a través de la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia de incendios forestales, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros y publicada por la Orden del Ministerio del Interior de 2 de abril de 1993. La Directriz intenta construir un marco coordinador de las intervenciones de las diferentes administraciones en relación a los incendios forestales, basándose en la formulación de planes de diferente ámbito territorial (locales, autonómicos y estatal).<sup>15</sup> En tal sentido, la Directriz define ciertos conceptos básicos —tales como incendio controlado, incendio extinguido, terreno forestal, etc.—, clasifica los siniestros de esta naturaleza en orden a su trascendencia (niveles 0, 1, 2 y 3), y, finalmente, atribuye la competencia —estatal o autonómica— sobre la coordinación de efectivos en atención a las características del incendio, llegando en los supuestos más graves a recaer las máximas responsabilidades sobre el ministro del Interior y autoridades gubernativas estatales.<sup>16</sup>

14. El régimen de ayudas previsto en el Real decreto 378/1993 ha venido a sustituir a los auxilios previstos en las órdenes del Ministerio de Agricultura de 10 de febrero de 1981, sobre ayudas a trabajos en montes privados, y de 9 de julio de 1982, sobre fomento de plantaciones de chopos en montes en régimen privado. Debe repararse, asimismo, en el Real Decreto-Ley 1/1994, de 21 de enero, que autorizó al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario a anticipar los fondos necesarios para aplicar el régimen de ayudas previsto en el Real decreto 378/1993.

15. La Directriz parece respetuosa con la distribución constitucional de competencias, que, habida cuenta de la naturaleza de la materia, exige una actuación concurrente y una planificación coordinada, puesto que, como expuso la STC 133/1990, de 19 de julio (Ley de protección 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. Como se viene diciendo, en las situaciones más graves, se asiste a una mayor intervención estatal. Vale la pena reproducir el punto 3.6.1 de la citada Directriz:

«Cuando en un incendio con gravedad potencial de nivel 2 lo solicite la comunidad autónoma y, en todo caso, cuando la situación sea declarada de interés nacional, las funciones de dirección y coordinación de la emergencia serán ejercidas dentro de un Comité de Dirección, a través del Centro de Coordinación Operativa que corresponda, quedando constituido a estos efectos como Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI).

El comité de dirección estará formado por un representante del Ministerio del Interior y un representante de la comunidad autónoma correspondiente, y contará para el desempeño de sus funciones con la asistencia de un comité asesor y de un gabinete de información.

En el comité asesor se integrarán representantes de los órganos de las diferentes Administraciones, así como los técnicos y expertos que considere necesario el Comité de Dirección.

Corresponderá al representante designado por la comunidad autónoma en el comité de dirección, el ejercicio de las funciones de dirección que, para hacer frente a las situaciones de emergencia, le sean asignadas en el Plan de la comunidad autónoma.

No obstante, lo más habitual es que el protagonismo más importante sea asumido por los responsables autonómicos o por órganos con composición mixta (centros de coordinación operativa).

Por lo demás, el Instituto de Conservación de la Naturaleza, durante el período comprendido entre 1988 y 1992, ha podido contribuir a la cofinanciación de las intervenciones preventivas autonómicas a través del llamado Plan de acciones prioritarias, aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 21 de marzo de 1988, por el que se sufragan ciertas medidas contempladas en los planes comarcales elaborados por las comunidades autónomas. La Orden de 18 de febrero de 1992, con expresa referencia al apoyo derivado de las normas y fondos estructurales europeos, regula el II Plan de acciones contra los incendios forestales, prosiguiendo la dotación de un régimen de ayudas estatales para las acciones autonómicas en el sector hasta 1995.

#### IV. La normativa forestal catalana relativa a los incendios forestales

##### 1. *Las primeras regulaciones: el Programa Foc Verd*

Las comunidades autónomas, ante la ausencia de regulación básica estatal en materia forestal, han debido inferir de la legislación preconstitucional los aspectos básicos de la regulación para proceder a plantear su política legislativa y ejecutiva. Así, ha ocurrido en la Comunidad Autónoma de Cataluña, que cuenta con una de las regulaciones generales sobre el tema concretada en la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, a la que posteriormente se prestará la debida atención. Y es que en esta Comunidad, desde bien temprano, se sintió la necesidad de adoptar algunas medidas tendentes a evitar las incendios y a restaurar sus efectos, tal y como demuestra la aprobación del Decreto 279/1982, de 5 de agosto, que contiene un conjunto de disposiciones relativas a las zonas afectadas por los incendios forestales de Tarragona y Barcelona que no suponen sino la estricta aplicación de los instrumentos previstos en la legislación de incendios forestales reseñada, a saber: aprovechamiento urgente de los productos forestales de las fincas dañadas por los incendios, afectación del importe de los mismos a su regeneración, y posible formalización de un expediente de repoblación obligatoria.

A esta norma, sigue un conjunto abigarrado de disposiciones de fomento de la repoblación de terrenos afectados por incendios, prestación de asistencia técnica o de fijación de medidas obligatorias para la reconstrucción de montes incendiados. Este haz de intervenciones puede caracterizarse por su escaso carácter innovativo respecto de las actuaciones tradicionales en el sector.<sup>17</sup> Entre las medidas preventivas, cabe

---

El representante del Ministerio del Interior dirigirá las actuaciones del conjunto de las administraciones públicas cuando la situación de emergencia sea declarada de interés nacional, de conformidad con lo establecido en el apartado 9 de la Norma básica de protección civil. A estos efectos habrá de preverse la posibilidad de que ante aquellas emergencias que lo requieran el comité de dirección sea de ámbito provincial».

17. Entre la regulación, pueden destacarse las siguientes disposiciones:

a) Decreto 75/1983, de 3 de marzo, por el que se regula el tratamiento de la biomasa forestal con el fin, entre otros, de reducir el peligro de incendios forestales para lo que se permite a la Administración

señalar la regulación de carácter general, diseñada por la Orden de 27 de junio de 1986, en relación a las prohibiciones —o cautelas que deben adoptarse concernientes a estas actividades— de encender fuegos o de realización de otras conductas potencialmente peligrosas, inaugurando una regulación que va a ser objeto de constantes modificaciones en orden a lograr unas mayores cotas de eficacia. También, los aspectos represivos encuentran un desarrollo normativo conectado con la normativa estatal, como muestra un reglamento estrictamente organizativo, el Decreto 81/1986, de 20 de marzo, por el que se determinan los órganos competentes para sancionar infracciones en materia de incendios forestales.

De la gravedad del problema y de los medios públicos que exige da muestra la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 10/1986, de 24 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para financiar el Programa Foc Verd (Programa de prevención de incendios y reconstrucción de los montes de Cataluña), preparado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, con un amplio espectro de medidas preventivas, repobladoras y organizativas.<sup>18</sup>

En efecto, en el marco de este programa se regulan —en virtud de la Orden de 6 de octubre de 1986— las llamadas agrupaciones de defensa forestal, asociaciones integradas por ayuntamientos y propietarios forestales que deben colaborar con la Administración, especialmente, en las tareas preventivas a través de la redacción de los oportunos programas de vigilancia y prevención, de actuaciones urgentes en caso de incendio y, en su caso, de reforestación.

El Programa Foc Verd sirve de impulso, a su vez, para el perfeccionamiento de las medidas preventivas de carácter normativo que finalmente serán objeto de recopilación por una norma prácticamente simultánea a la aprobación de la Ley forestal: el Decreto 63/1988, de 28 de marzo.<sup>19</sup>

---

forzar la realización de ciertas prácticas a los titulares forestales con apoyo en la Ley estatal de Incendios Forestales.

b) Decreto 545/1983, de 15 de diciembre, por el que se prevé con carácter general un convenio de repoblación de zonas incendiadas al que pueden acogerse los titulares que sufran estos eventos o se autoriza a la autoridad competente para la adjudicación directa del aprovechamiento de los productos forestales de los montes del *Catálogo de utilidad pública* afectados por incendios.

c) Decreto 80/1986, de 20 de marzo, que regula ayudas a la forestación de montes privados, y que tuvo un desarrollo específicamente dirigido al estímulo de la repoblación de terrenos incendiados realizado por Orden de 30 de julio de 1986.

d) Orden de 7 de agosto de 1986, de reconstrucción de terrenos afectados por incendios forestales, que obliga a los propietarios de montes quemados durante 1986 a realizar ciertas inversiones vinculadas al aprovechamiento de los recursos forestales de estos terrenos.

e) Decreto 145/1986, de 9 de mayo, de declaración de varias comarcas catalanas como zonas de peligro de incendios forestales.

f) Decreto 218/1986, de 21 de julio, por el que se establece una línea de ayudas para los afectados por incendios forestales y que fue modificado por Decreto 261/1986, de 2 de septiembre.

Con finalidades también preventivas, aunque un poco posterior, la Orden de 17 de marzo de 1987 regula las áreas forestales recreativas, dotándolas de instalaciones particularmente acondicionadas para la evitación de incendios.

18. Tiene interés reseñar que, en aplicación de la Ley 10/1986, de 24 de noviembre, se constituyó, por acuerdos del Consejo Ejecutivo de 19 y 22 de diciembre de 1987, la Sociedad Forestal Catalana SA, como sociedad anónima de participación única autonómica, con la finalidad de producir y comercializar plantas aptas para la repoblación.

19. Este Reglamento tiene el objetivo, entre otros, de clarificar el marco normativo existente, como prueba su Disposición Derogatoria que afecta a las siguientes disposiciones: Decreto 72/1987, de 4 de

En materia de investigación agraria, interesa destacar la constitución, por Decreto 300/1987, de 4 de agosto, del Consorcio de Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales, integrado por la Generalidad de Cataluña y otras instituciones académicas e investigadoras, entre cuyas funciones se encuentra «la realización de estudios, informes, análisis y propuestas a la planificación, uso y buena gestión del territorio y de sus recursos naturales».<sup>20</sup>

## 2. La Ley forestal de Cataluña

Por su rango y objeto, la normativa más importante está constituida por la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, que, como se ha dicho, pretende ofrecer un marco legal general a los agentes sociales afectados y obviamente a los operadores jurídicos, sin perjuicio de hacer notar, desde luego, la incidencia que pueden tener otras normas legales sobre temas conexos, aprobadas por el Parlamento de Cataluña<sup>21</sup>. La Ley forestal es respetuosa con los grandes principios de la legislación forestal estatal, recogiendo las categorías de montes de utilidad pública, montes protectores, o los procedimientos de autorización de ocupaciones, licencias de aprovechamientos, etcétera, sin plantear grandes novedades con la regulación estatal precedente. Las innovaciones son más bien de tipo organizativo —así se regula la Mesa Intersectorial Forestal<sup>22</sup> o el llamado Centro de la Propiedad Forestal<sup>23</sup>— o vinculadas al favorecimiento de la explotación económica de los recursos forestales, acentuándose la confianza en la técnica de planificación, cuya manifestación más importante se encuentra en el Plan general de política forestal que no es otra cosa sino uno de los Planes Sectoriales contemplados en la Ley de política territorial, de 21 de noviembre

---

marzo, de medidas de prevención de incendios forestales; Decreto 145/1986, de 9 de mayo, por el que se declaran zonas de peligro de incendios forestales diversas comarcas catalanas; y la Orden de 27 de junio de 1986, de medidas de carácter especial para la prevención de incendios forestales.

20. Hay que notar que el Decreto 32/1992, de 10 de febrero, modifica algunos aspectos del Decreto 300/1987, de 4 de agosto.

21. Piénsese, por ejemplo, en la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, cuyo art. 26.1 fue modificado a causa precisamente de la Disposición adicional primera de la Ley Forestal, dándole la siguiente redacción:

«En los espacios naturales de protección especial, los montes y terrenos forestales que sean propiedad de entidades públicas y no se hallen incluidos en el *Catálogo de montes de utilidad pública* deberán ser incorporados al mismo; los restantes que sean propiedad privada tendrán la condición de montes protectores. Todo ello de acuerdo con lo establecido por los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 y concordantes de la Ley forestal por el Pleno del Parlamento de Cataluña».

22. Se trata de un órgano típicamente participativo, en el que están representados —en atención al art. 69 de la Ley— «las organizaciones profesionales relacionadas con el sector y, mediante sus asociaciones, los propietarios forestales públicos y privados, las empresas de explotación forestal, las industrias de transformación de productos forestales, las industrias que utilicen, en sus productos, derivados directos o indirectos de producciones forestales, y las que produzcan bienes de equipo para trabajos forestales».

23. El Centro de Propiedad Forestal, según el art. 17 de la Ley forestal, es un órgano desconcentrado del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, cuyas funciones superan las tareas de mera colaboración, adquiriendo un cierto protagonismo en la planificación de los aprovechamientos forestales. Este órgano está formado, en virtud de lo dispuesto en el art. 18, por «los titulares de terrenos forestales de propiedad privada o las agrupaciones de éstos que tengan aprobado un Proyecto de Ordenación o un Plan Técnico de Gestión y Mejora Forestal y lo hayan solicitado de forma expresa», sin perjuicio de la participación de representantes de distintos departamentos de la Generalidad.

de 1983<sup>24</sup>. En desarrollo del Plan general, deben aprobarse los planes de producción forestal —que determinan las líneas generales básicas para mejorar la gestión de los bosques y los pastos—. Por lo demás, los proyectos de ordenación y los planes técnicos de gestión y mejora forestal constituyen los instrumentos que regulan los aprovechamientos en general de los terrenos forestales, cuyo contenido deberá ajustarse a los planes precitados. La importancia de los proyectos de ordenación y de los planes técnicos es de gran evidencia, si se constata, a tenor de lo señalado en el art. 50 de la Ley forestal, la posibilidad de realizar el aprovechamiento de maderas, leñas y cortezas en los montes que cuenten con estos instrumentos sin tener que solicitar la pertinente autorización administrativa, siendo suficiente la simple comunicación a la autoridad competente.

En lo que se refiere al objeto de este trabajo, los incendios forestales, la circunstancia de la aprobación de este texto legal se aprovecha para regular con el máximo rango las agrupaciones de defensa forestal, otorgándoles personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines de colaboración en la prevención de los incendios forestales y dándoles prioridad en la concesión de ayudas. La Ley crea, asimismo, el Fondo Forestal de Cataluña con la finalidad de contribuir económicamente en las labores de reforestación de los terrenos afectados por el fuego y en la realización de los trabajos necesarios en orden a la prevención de incendios forestales.<sup>25</sup>

Desde el punto de vista de la distribución de funciones entre los distintos órganos de la Administración autonómica, interesa destacar que la Ley otorga la competencia de coordinación de las funciones preventivas en materia de incendios forestales al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca en coherencia, por lo demás, con el resto de las responsabilidades que en la gestión y planificación de los montes residen en este órgano.<sup>26</sup>

Particular importancia tienen las declaraciones administrativas —realizadas siempre por Decreto del Consejo Ejecutivo, a propuesta del consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca— que afectan a determinadas áreas territoriales o comarcas, mediante la declaración de zona de alto riesgo de incendios forestales (art. 39 y 40) o de zona de actuación urgente (art. 42 y ss.). En virtud de la primera declaración, con una vigencia temporal mínima de un año, las entidades locales afectadas deben adoptar un Plan de prevención de incendios forestales que habrá de ser aprobado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Dichos planes, en atención al

---

24. Como es sabido, la Ley catalana de Política Territorial participa de un planteamiento de planificación cartesiana, ya que parte de un Plan Territorial General de ámbito autonómico y contenido general que es desarrollado por Planes Territoriales Parciales comarcales o supracomarcales y por Planes Territoriales Sectoriales que ordenan —y valga la redundancia— un sector de intervención administrativa en todo el territorio catalán.

25. Los propietarios forestales —públicos o privados— pueden beneficiarse de las correspondientes compensaciones del Fondo en orden a la realización de tareas preventivas o restauradoras de acuerdo con los dictados de la planificación forestal; Fondo que se sufraga, de acuerdo con el art. 41 de la Ley forestal, «con cargo a las consignaciones presupuestarias que se establezcan anualmente y deberá incrementarse con las aportaciones procedentes de las tasas correspondientes a los aprovechamientos forestales y a las sanciones en materia forestal establecidas por la Administración forestal».

26. Hay que tener en cuenta, no obstante, a las autoridades encargadas de la protección civil de acuerdo con el Decreto 234/1990, de 17 de septiembre, por el que se regulan las competencias de la Generalidad en la materia, y con el Decreto 246/1992, de 26 de octubre, por el que se crea el Centro de Coordinación Operativa de Cataluña.

art. 40.2, contendrán «las medidas operativas y administrativas a adoptar y los equipos e infraestructuras a adoptar y los equipos e infraestructuras a crear para defenderse de los incendios forestales y disminuir su riesgo». En el marco de estos planes, los propietarios de terrenos forestales, las agrupaciones de defensa forestal y las entidades locales deberán realizar las oportunas tareas de prevención.

La declaración de zona de actuación urgente —en relación a ciertos terrenos entre los que se encuentran los montes «incendiados para los que no sea previsible una recuperación natural»— presenta unas consecuencias más complejas, imponiéndose a los propietarios una serie de trabajos y labores con carácter obligatorio que, en caso de incumplimiento, pueden dar lugar a la puesta en práctica de la técnica de expropiación-sanción.

Adicionalmente, cabe reparar en las disposiciones sancionatorias de la Ley, en las que se recoge una tipificación de los ilícitos no muy perfilada que, quizá, pueda conllevar problemas de constitucionalidad, ya que el art. 74,2 considera infracción, de modo muy amplio, y quizá poco preciso, «el incumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de prevención de incendios forestales»<sup>27</sup>.

Obviamente, un factor importantísimo en el éxito de la normativa estudiada —que pasa por la protección y mejora de las masas forestales— reside en los cuerpos especializados y, en concreto, en el cuerpo de agentes rurales, creado por Ley 9/1986, de 10 de noviembre, desarrollada por el Decreto 252/1988, de 12 de septiembre, que aprueba el Reglamento del cuerpo de agentes rurales de la Generalidad de Cataluña. En atención a esta última disposición, corresponden a los agentes rurales «las funciones de policía y guardia de los bienes forestales, cinegéticos y piscícolas, de vías pecuarias y de espacios naturales protegidos» que se concretan, por lo que se refiere al asunto objeto de estudio, en, al menos, tres actividades, a saber: *a*) vigilar los bienes forestales, la observancia de las leyes y otras disposiciones aplicables en la materia y efectuar las denuncias de las infracciones cometidas contra estas normas; *b*) controlar el correcto aprovechamiento de los recursos forestales, y *c*) realizar las actividades necesarias para la prevención de los incendios forestales, velar por el cumplimiento de las leyes y otras disposiciones en estas materias e informar sobre las causas, consecuencias y daños producidos.<sup>28</sup> Las competencias de este cuerpo —adscrito funcionalmente al Departamento

27. Este precepto, en efecto, podría cuestionarse desde la perspectiva de la amplia tipificación de conductas que realiza y, en su caso, desde el prisma de la infracción del principio de legalidad en virtud del cual dicha tipificación debe realizarse por ley. Recuérdese a tal efecto la famosa STC 341/1993, de 18 de noviembre (Ley de seguridad ciudadana), que, con relación a la última cuestión, consideró 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».

28. El tenor del art. 11 del Reglamento —relacionado con la utilización de armas de fuego— fue cuestionado competencialmente por el Gobierno central, primero, a través de la formulación de un requerimiento —que, en parte, fue aceptado por el Gobierno catalán— y, posteriormente, en virtud de la interposición del oportuno recurso de inconstitucionalidad, que, sin embargo, no prosperó, puesto que la STC 32/1993, de 1 de febrero, declaró que el Cuerpo de Agentes Rurales no constituye, en la regulación catalana, un cuerpo de policía general o de seguridad, como entendía el Abogado del Estado. En tal sentido, los miembros del Cuerpo de Agentes Rurales pueden portar armas en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con la legislación vigente, normativa en vigor que entra de lleno, al decir del Tribunal Constitucional, en el ámbito de la competencia estatal:

«Ha de tenerse 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

mento de Agricultura, Ganadería y Pesca — deben cohonestarse con las de los miembros de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales, integrados por el Cuerpo de Bomberos de la Generalidad, los bomberos de las entidades locales, bomberos voluntarios, etc. En virtud del art. 11 de su reciente regulación legal —Ley 9/1994, de 4 de mayo—, al cuerpo de bomberos, dependiente del Departamento de Gobernación, se le asignan las tareas de prevención y extinción de incendios y de salvamento correspondientes a la Generalidad, sin perjuicio de la imposición de un deber de mutua cooperación con los agentes rurales y con las agrupaciones de defensa forestal que han de desarrollar las actuaciones preventivas de su competencia (disposición adicional primera).<sup>29</sup>

Con misiones de auxilio a los agentes rurales y demás autoridades, y en actuación del Programa Foc Verd, ha de reseñarse la creación, por Orden de 10 de junio de 1988, de las unidades de voluntarios forestales en línea de nuevo con los precedentes normativos estatales ya abordados.<sup>30</sup> En la Orden se contempla, por tanto, el estatuto de estos voluntarios, es decir, el catálogo de derechos y obligaciones, su organización y las condiciones de ingreso y de expulsión.

### 3. *Las normas reglamentarias adicionales*

La Ley forestal no ha sido ni mucho menos un obstáculo que limitase la proliferación normativa adicional en la materia que, en síntesis, puede sistematizarse en tres grandes cuestiones: *a)* las normas preventivas, *b)* la regulación de los aprovechamientos forestales (en particular, de los montes privados), y *c)* la regulación derivada de los graves sucesos de 1994.

*a)* Como se ha tenido oportunidad de comentar, poco antes de la aprobación de la Ley forestal se dictó el Decreto 63/1988, de 28 de marzo, por el que se establecen medidas de prevención de incendios forestales, en el que, obviamente, no se menciona esta norma legal y sí en cambio la Ley preconstitucional de incendios forestales. En el único artículo de su capítulo 1 —el art. 1— se contempla el ámbito de aplicación, afectando las disposiciones de este Reglamento a todos los terrenos forestales de Ca-

---

propio Estado, que es al 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 Ley 5/1994, de 4 de mayo, donde se regula la estructura y régimen estatutario de los bomberos de la Generalidad, presenta algunas características dignas de comentario. Así, cabe reseñar la imposición legal de ciertas situaciones jurídicas pasivas que tienen que soportar los ciudadanos en determinadas circunstancias (prestaciones personales, deber de colaboración con las autoridades o la eventualidad de sufrir una requisa) o la fijación de una contribución especial por el establecimiento, la mejora, la ampliación y el mantenimiento de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento, cuyo sujeto pasivo está constituido por las entidades aseguradoras que tengan contratadas pólizas que cubran los riesgos de incendio, de cualquier modalidad.

30. La Administración catalana también ejercita funciones premiales o de recompensa, tal y como se deduce de la Resolución de la Dirección General de Política Forestal, de 17 de marzo de 1989, por la que se crean galardones para el reconocimiento de actuaciones realizadas por voluntarios forestales.

taluña y a la franja de 400 metros que los rodea, sin perjuicio de que el capítulo 3 establezca unas medidas particulares para las áreas que hayan merecido la declaración de zonas de alto riesgo. En efecto, en los términos municipales enumerados en el anexo —que reciben la declaración precitada, y durante el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de agosto—, se prohíben, salvo autorización excepcional, los trabajos que generen residuos forestales y la realización de fuego. Por su parte, el capítulo 4 fija las llamadas medidas extraordinarias, reguladas para situaciones de la máxima urgencia, correspondiendo al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca indicar, con la antelación que sea posible, los días y las zonas en los cuales el índice de peligro de incendio sea máximo. Las consecuencias son de gran trascendencia, ya que se suspende toda autorización de encender fuego, prohibiéndose, además, cualquier aprovechamiento forestal y la misma circulación de personas y vehículos que no estén vinculados a la zona.

Con un planteamiento universal, el capítulo 2 contiene unas normas de aplicación general en el período comprendido entre el 15 de abril y el 15 de octubre, incluyendo una serie de prohibiciones (encender fuego, lanzar cohetes, globos u otros artefactos que contengan fuego, depositar residuos inflamables, etc.), un conjunto de deberes (labores de prevención que afectan a propietarios de montes y de urbanizaciones, así como a concesionarios de carreteras y vías públicas o titulares de líneas eléctricas) y, finalmente, un procedimiento de autorización excepcional de encendido de fuegos, que, además, se ha visto alterado por regulaciones posteriores. En tal sentido, el Decreto 31/1989, de 24 de febrero, establece unos trámites más complejos que aseguran una cierta participación a los ayuntamientos, ya que, una vez recibidas las solicitudes de autorización de fuegos, deben dirigir a la oficina comarcal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca una petición conjunta y una propuesta de fecha para efectuar todos las quemas que sean necesarias en el término municipal.<sup>31</sup>

Finalmente, cabe dar cuenta de la Orden de 21 de junio de 1993 que regula las quemas controladas en zonas de pasto de alta montaña de las comarcas de la Vall d'Aran, l'Alta Ribargorça, el Pallars Sobirà, l'Alt Urgell, la Cerdanya y el Ripollès, en el período comprendido entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo.<sup>32</sup>

b) La cuestión de la regulación atinente a los aprovechamientos no deja de ser un tema polémico, como demuestra la impugnación y posterior anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de la Orden de 10 de junio de 1991, por la que se ordenaba la redacción, aprobación y revisión de planes técnicos de gestión y mejora forestal en los montes privados. No debe olvidarse a tal efecto que el aprovechamiento forestal de particulares se supedita a la correspondiente autorización, salvo que esté aprobado el correspondiente Plan.<sup>33</sup> Naturalmente, entre los contenidos preceptivos de los Planes Técnicos debían figurar normas silvícolas destinadas a garantizar un aprovechamiento compatible con la regeneración de la masa arbolada y con el logro de la disminución del riesgo de erosión y de incendio, lo que convierte a estos planes —por

31. Cabe recordar que las circunstancias climatológicas durante 1989 fueron especialmente graves en Cataluña, lo que motivó alguna norma coyuntural excepcional, como las órdenes de 17 de enero y 8 de febrero de 1989.

32. Téngase presente la modificación operada por la Orden de 6 de junio de 1994.

33. La Orden de 16 de julio de 1991 dispensa de la obligación de solicitar autorización a la Administración forestal —sustituyéndola por una simple comunicación— en los aprovechamientos forestales para usos domésticos.

estar íntimamente vinculados a la prevención— en instrumentos importantísimos en el éxito de la actuación administrativa.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fecha de 15 de febrero de 1993, basa la anulación de la Orden en un vicio procedimental —la ausencia de dictamen perceptivo de la Comisión Jurídica Asesora con carácter previo a la aprobación de la Orden— pero, obiter dicta, expresa una serie de consideraciones sobre el discutible apoyo legal de las previsiones de la disposición. En concreto, el Tribunal parece cuestionar la posibilidad de imponer la aprobación de estos planes en ausencia de planes de ámbito superior:

«La disposición impugnada dictada en base a la habilitación conferida en el artículo 47.3 de la Ley forestal, regula unos instrumentos importantes para la reglamentación de la gestión de los terrenos forestales de propiedad privada y particularmente eficaces para llevar a cabo la política forestal de la Generalidad, tal y como expresa la exposición de motivos de aquella Ley, y se dirige a terceros ajenos al ámbito propio de la Administración, a saber, quienes explotan esos terrenos de propiedad privada. Aparte de ello, la Orden regula entre otros extremos la duración de los planes, el régimen de aprobación —introduciendo un sistema de silencio positivo—, las consecuencias en orden al aprovechamiento forestal y la posibilidad de su existencia aún sin estar aprobado previamente el Plan general de política forestal, en contra de lo que parece determinar el artículo 9.2 de la Ley forestal».

Parece, por tanto, que el Tribunal supedita la plena eficacia de estos planes «menores» a la previa existencia del Plan general forestal, en aplicación de lo dispuesto en la Ley forestal, si bien, como se ha indicado, la apreciación de un vicio procedimental en la elaboración de la disposición —la orden recurrida— le exonera de entrar en profundidad en la valoración de esta cuestión.

c) Con independencia de la regulación de otras cuestiones forestales —entre las que puede destacarse la propia adecuación de la Ley forestal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común—,<sup>34</sup> se ha dictado un importante conjunto de medidas de diferente especie, habida cuenta de que el año 1994 puede calificarse como dramático en lo que se refiere a la proliferación de incendios forestales y al incremento de sus trágicas consecuencias.<sup>35</sup> No es raro, por tanto, que los responsables públicos competentes hayan desplegado, primero, algunas precauciones previas —especialmente severas en algunos casos—<sup>36</sup> y, en segundo lugar, un abanico de ayudas compensatorias

34. Así, el Decreto legislativo núm. 10, de 26 de julio de 1994, que entre otras cosas establece los plazos de prescripción de las sanciones previstas en la Ley y la regulación del silencio positivo en diversos procedimientos, entre los que puede destacarse el relativo a la tramitación de los planes de prevención de incendios forestales propuestos por las entidades locales situadas en zonas de alto riesgo de incendios forestales.

35. La prensa ha recogido esta situación fielmente. Así, el diario *El Mundo*, de 3 de noviembre de 1994, tras constatar que ha ardido un 2 % de los bosques españoles, detalla en particular las pérdidas de algunas comunidades autónomas. Cataluña ha visto arrasado durante este año un 3,28 % de sus montes. Con mayor detalle, y abundando con mayor intensidad en la situación catalana, vale la pena mencionar el suplemento del diario *La Vanguardia* de 28 de octubre de 1994 titulado «Después del fuego».

36. Consúltase la Orden de 8 de abril de 1994, de medidas extraordinarias para la prevención de incendios, en virtud de la que se prohíbe hacer fuego (y realizar otras actividades peligrosas) en todos los

con diferentes objetivos que han ido más allá de los ya habituales estímulos para la prevención de incendios forestales (Orden de 10 de mayo de 1994, de ayudas para la protección de especies animales, mejora de bosques y prevención de incendios).<sup>37</sup>

Finalmente, hay que dejar constancia de la Orden de 20 de julio de 1994, por la que se adoptan unas instrucciones que deben ordenar la redacción, aprobación y revisión de los planes técnicos de gestión y mejora forestal, superando así la anulación de la anterior regulación por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.<sup>38</sup>

## V. Algunas consideraciones sobre el marco legal aplicable

No puede decirse que la atención de los poderes públicos catalanes en orden a la regulación de los incendios forestales haya sido escasa, como demuestra la profusa legislación de diferente rango que ha visto la luz sobre el tema en los boletines oficiales. Sin embargo, es posible presentar algunas consideraciones relacionadas con hipotéticas reformas legislativas pro futuro en el bien entendido de que sólo se trata de aproximaciones a cuestiones que necesitarían de un estudio sistemático e interdisciplinar y que deberían tener bien presente, como presupuesto inexcusable de su éxito, la opinión de los ciudadanos afectados y de las autoridades y voluntarios involucrados en el tema. Con todo, y como consideración preliminar, cabe aseverar la necesidad de que el Estado adopte una regulación básica en la materia que permita a las comunidades autónomas desarrollar sus propias directrices legislativas, eliminando una hipotética legislación estatal posterior a la autonómica que desplazaría a esta última. La cuestión no es baladí, puesto que alguna legislación autonómica —es el caso, por ejemplo, de la andaluza—<sup>39</sup> presenta importantes singularidades que podrían atentar

---

terrenos forestales de Cataluña, poblados o no de especies arbóreas, y en la franja de 400 metros que los rodea, hasta el 15 de octubre de 1994. Son reseñables también la Orden de 20 de julio de 1994, por la que se regula la extracción de árboles muertos y el Decreto 189/1994, de 26 de julio, de declaración de los territorios incendiados en Font-rubí, Mediona y Sant Quintí de Mediona como Zonas de Actuación Urgente.

37. Sin ánimo exhaustivo puede aludirse a las siguientes ayudas: Decreto 164/1994, de 13 de julio, de medidas para paliar los daños de los recientes incendios forestales, modificado por Decreto 222/1994, de 30 de agosto; Orden de 14 de julio de 1994, de ayudas a las Agrupaciones de defensa forestal; Decreto 166/1994, de 13 de julio, de ayudas a las explotaciones agrarias afectadas, modificado por el Decreto 246/1994, de 29 de septiembre; Resolución de 18 de julio de 1994, de bases de las subvenciones extraordinarias para reparar bienes culturales; Orden de 20 de julio de 1994, de ayudas para compensar los daños en industrias e instalaciones eléctricas; Orden de 21 de julio de 1994, de ayudas para establecimientos turísticos afectados por incendios, alterada por la Orden de 21 de septiembre de 1994.

38. Vale la pena destacar la participación que, en la elaboración de estos Planes, adquiere el Centro de la Propiedad Forestal; participación que es corroborada por su presidente, Sr. J.M. Vila d'Abadal i Serra, en el suplemento citado del diario *La Vanguardia* «Después del fuego» con las siguientes palabras:

«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.»

39. Se trata de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, entre cuyas novedades adicionales pueden destacarse la concepción amplia de terrenos forestales, la utilización del Plan de ordenación de los recursos naturales de la legislación básica estatal de espacios protegidos como instrumento de planeamiento de las masas forestales andaluzas, las amplias competencias de gestión otorgadas a las entidades locales o la consideración de ciertos montes como bienes de dominio público a efectos autonómicos.

contra un marco jurídico unitario impuesto por el legislador central en uso de sus competencias. No es ocioso recordar aquí, a mayor abundamiento, que el tema de los incendios forestales supone un asunto complejo que desborda en sí mismo la materia forestal, afectando a distintas materias conexas —la seguridad ciudadana y la protección civil—, lo que exige una actuación concurrente de los poderes públicos competentes.

Expresadas las consideraciones precedentes, vale la pena suscitar algunas cuestiones que pueden resultar problemáticas en la legislación forestal vigente:

a) No existe, salvo error u omisión, en la regulación catalana —ni forestal ni territorial— previsión alguna tendente a limitar temporalmente posibles incrementos del aprovechamiento urbanístico de los terrenos forestales incendiados, a diferencia de lo estipulado en la relativamente reciente legislación valenciana del suelo no urbanizable y normativa concordante.<sup>40</sup> La incidencia de este factor —la especulación urbanística, en suma— en la génesis de los incendios constituye un asunto que suscita discusiones entre los diferentes responsables públicos y las organizaciones proteccionistas. Para unos, constituye uno de los estímulos de un buen número de incendios; mientras que, para otros, supone una causa absolutamente residual. En cualquier caso, cualquier iniciativa legislativa sobre el tema deberá valorar la conveniencia (o no) de plantear una previsión similar a la relatada.

Por lo demás, no puede dejar de comentarse que los planes previstos en la normativa catalana urbanística —Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en materia urbanística— y territorial —Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial— podrían preservar el carácter forestal de ciertos montes, vetando, de modo expreso, que un hipotético incendio pudiese modificar esta calificación del terreno.<sup>41</sup> Así, puede mencionarse el art. 33 del Decreto legislativo 1/1990, que posibilita que el planeamiento especial pueda «afectar, con fines de protección, a huertos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración».<sup>42</sup> Iguales posibilidades presentan los planes territoriales parciales a la hora de vincular

40. Véanse las leyes valencianas 4/1992, de 5 de junio, del suelo no urbanizable, y 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana. Así, mientras el art. 59 de la Ley 3/1993 recuerda que «los terrenos forestales que hayan sufrido los efectos de un incendio quedan sujetos a las prohibiciones de clasificación o reclasificación urbanística» preceptuadas en la Ley de la Generalitat Valenciana 4/1992, de 5 de junio, el art. 2.4 de esta última norma prohíbe «clasificar o reclasificar, como urbano, urbanizable o apto para la urbanización, suelo no urbanizable que haya sufrido los efectos de un incendio forestal».

41. Es preciso advertir que el art. 58.2 del Decreto legislativo 1/1990 preceptúa como necesario el informe de la Administración forestal, en coherencia con la legislación forestal catalana, en los procedimientos administrativos referentes a «la calificación y regulación normativa de los terrenos forestales».

42. Repárese, además, en el art. 22 de la Ley forestal, donde se contienen diferentes mandatos al planificador urbanístico, recogidos también en el art. 110 del Decreto legislativo 1/1990. Entre los mismos, destaca la obligación de que los terrenos forestales de utilidad pública o protectores sean calificados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable de protección especial.

Por lo demás, debe decirse que, al margen de la cuestión de los incendios forestales, los planes especiales han sido utilizados en Cataluña para preservar ciertos terrenos forestales, lo que ha dado lugar a una jurisprudencia muy interesante que fue recogida por Bassols Coma en el trabajo que figura en el «apéndice bibliográfico». A la técnica protectora de los planes especiales se remite la delimitación última de los espacios protegidos incluidos en el Plan de espacios de interés natural (art. 5 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales y art. 8 del Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, de aprobación del citado Plan).

montes a su destino forestal, ya que los planes de ordenación urbanística han de ser coherentes con las determinaciones de estos instrumentos, tal y como indica el art. 11 de la Ley de política territorial. Por lo demás, esta Ley, en su art. 16, resulta todavía más terminante, ya que los «espacios naturales y las tierras agrícolas calificadas de especial protección en los planes territoriales parciales» —expresiones legales que bien pueden comprender terrenos forestales— «no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o que lesionen el valor específico que se quiera proteger».

Debe decirse, sin embargo, que todas estas referencias legales no impiden que planes aprobados con posterioridad a otros que contengan las medidas de protección forestal modifiquen las previsiones atinentes a los espacios forestales en aplicación del clásico principio jurídico en virtud del cual «norma posterior deroga la anterior». <sup>43</sup> Sólo una estipulación legal expresa que ordenase preservar los terrenos forestales incendiados de posteriores alteraciones del planeamiento urbanístico o territorial podría vetar este tipo de operaciones.

b) A pesar de que la Ley forestal presenta la aspiración de constituir un marco normativo general, la regulación de las infracciones y sanciones permite suscitar algunas dudas sobre el respeto al principio de legalidad de algunas de sus determinaciones destinadas a fijar el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia, debido precisamente a la amplia tipificación de las conductas sancionables. En efecto, el art. 74.2 *j* considera infracción administrativa de un modo genérico «el incumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de prevención de incendios forestales», lo cual contrasta vivamente con la exhaustiva y pormenorizada tipificación de conductas tipificadas por el Reglamento de desarrollo de la preconstitucional Ley de incendios forestales. Curiosamente, un Decreto prácticamente simultáneo en el tiempo a la Ley forestal catalana —el Decreto 63/1988, de 28 de marzo— se refiere, en su disposición final, de modo expreso a la Ley de incendios forestales y reglamento de desarrollo. <sup>44</sup> Quizá sería por ello interesante completar la regulación legal catalana con una tipificación pormenorizada de las conductas —acciones u omisiones— que deben ser sancionadas, sin tener que acudir a complicadas remisiones legales —como las que efectúa el Reglamento citado— <sup>45</sup> y abandonando cláusulas genéricas sancionatorias, como la que contempla la Ley forestal catalana en la que se castiga el incumplimiento general de las obligaciones existentes respecto a los incendios forestales. <sup>46</sup>

c) Es también de obvia trascendencia, máxime en atención al importante porcentaje de propiedad privada forestal que existe en esta Comunidad, delimitar un marco

43. Así, recuérdese la conocida máxima latina *Posteriora derogant prioribus* (Dig. Lib. 1, Título IV, Ley 4<sup>a</sup>) y en el ordenamiento español vigente el art. 2 del Código civil.

44. En efecto, la Disposición final establece que las infracciones a lo establecido en ese reglamento serán sancionadas «de acuerdo con lo que establecen la Ley 81/1968, de incendios forestales, su reglamento y el Decreto 81/1986, de 20 de marzo, sobre determinación de los órganos competentes para sancionar infracciones en materia de incendios forestales».

45. La cuestión se complica, además, si se repara en la diferente cuantía de las sanciones previstas en la legislación estatal (con una multa máxima de 500.000 pesetas) y en la legislación catalana (hasta cinco millones de pesetas).

46. Por lo demás, el art. 74 de la Ley forestal, de modo discutible, considera, en general, infracción administrativa «la contravención de cualquier precepto de la presente Ley o de las disposiciones reglamentarias que la desarrollen».

legal que habilite una intervención pública eficaz en la montes de particulares en orden a prevenir siniestros de tan graves consecuencias como los incendios forestales. Piénsese en tal sentido en las consideraciones vertidas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto a la regulación de los planes técnicos de gestión y mejora forestal en montes de particulares y sobre su relación con la existencia previa de un Plan general forestal de Cataluña. Para la Administración, resulta de gran utilidad que el legislador posibilite un amplio margen de maniobra que permita adoptar regulaciones que fijen las obligaciones de los particulares derivadas de la función social de la propiedad. En el mismo sentido, sería interesante preguntarse sobre la virtualidad de instaurar técnicas de policía administrativa en relación a las repoblaciones forestales a iniciativa de particulares, lo que permitiría aplicar ciertas técnicas de evaluación ambiental.<sup>47</sup>

d) Una cuestión adicional que permite alguna reflexión está relacionada con las estructuras administrativas encargadas de la gestión de los espacios forestales. Tradicionalmente, han sido órganos u organismos instrumentales del Ministerio de Agricultura los encargados de la gestión de los montes; sin embargo, en el nuevo Estado autonómico surgido de la Constitución de 1978 no ha sido infrecuente presenciar la aparición de nuevos departamentos de medio ambiente. Así ha ocurrido en Cataluña a partir de la aprobación de la Ley 4/1991, de 22 de marzo, de creación del Departamento de Medio Ambiente. Llegados a este punto, la pregunta es obvia: ¿Cuáles deben ser las responsabilidades de este nuevo Departamento en la gestión forestal? La cuestión no obtiene una fácil respuesta, habida cuenta de las opciones de alguna comunidad autónoma —en concreto, la Comunidad Foral de Navarra— en donde el órgano ambiental —el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente— fiscaliza las actuaciones de la organización puramente forestal —el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes—. <sup>48</sup> La solución en Cataluña ha sido más coherente con la tradición administrativa española en la que un órgano —y, generalmente, un cuerpo de funcionarios— gestiona los recursos forestales, ya que corresponden al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca las competencias fundamentales, dejando en manos del Departamento de Medio Ambiente el cuidado de los espacios protegidos en colaboración con el Departamento precitado.<sup>49</sup> La solución

---

47. En este punto, es preciso tener en cuenta que la regulación estatal de transposición de la normativa europea atinente a la evaluación de impacto ambiental (Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental) exige, como requisito de aplicación de esta técnica de supervisión ambiental, que exista una intervención pública, de modo que ha de ser una Administración la que autorice o promueva el proyecto o actividad (en este caso, la repoblación que entrañe riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas).

48. Véase la Ley foral 31/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo de la política forestal de Navarra, por la que los actos de gestión de la Administración forestal son objeto de control por parte de la Administración ambiental. A título de ejemplo, tiene interés reproducir el art. 40. 1:

«La Administración forestal podrá, excepcionalmente, autorizar el uso de fuego como tratamiento previo a la realización de mejoras en el monte en los casos en que no pueda ser sustituido racionalmente por otros medios. Dicha autorización requerirá el informe previo de la Administración medioambiental».

49. Véase el Decreto 200/1992, de 25 de septiembre, de distribución de competencias en relación con los espacios protegidos incluidos en el Plan de espacios de interés natural. El importante Plan de espacios de interés natural ha sido aprobado por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, de cuyo contenido se puede colegir el protagonismo de los dos departamentos reseñados, sin perjuicio de la colaboración del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. No obstante, debe matizarse que las funcio-

navarra — si se me permite esta expresión — merece, al menos, ser estudiada y enjuiciada, aunque tiene el inconveniente de la posible duplicación de servicios administrativos.

Desde el punto de vista organizativo, no deja de ser digno de comentario el despliegue de la Administración autonómica periférica de ámbito comarcal, mediante las llamadas oficinas comarcales del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, a quienes corresponden, por ejemplo, funciones importantes en los procedimientos de autorización de actividades peligrosas por su riesgo de incendio forestal en atención al Decreto 63/1988, de 28 de marzo. Si bien este carácter comarcal es coherente con los precedentes de la Administración agraria española, es llamativo el escaso nivel de responsabilidades que se atribuye a los Consejos Comarcales, constituidos en aplicación de las opciones de la organización territorial autonómica (Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal), puesto que el Ordenamiento vigente no les confiere competencias propias ni delegadas sobre el tema. En esta materia, la Administración autonómica actúa directamente, sin entes interpuestos, sin acudir ni siquiera a fórmulas de Administración indirecta que, según explica el profesor Font i Llovet (en su colaboración al libro, dirigido por Gómez-Ferrer, *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991), suponen el sustrato competencial más importante de las nuevas organizaciones comarcales.

e) Finalmente, toda reforma normativa debe valorar — por criterios de oportunidad y por puros imperativos jurídicos — las regulaciones dimanantes de la Unión Europea, que, poco a poco, viene conformando una creciente política forestal comunitaria que, al menos, tiene dos vertientes, a saber: *a*) el estímulo a la repoblación y a la regeneración de terrenos forestales;<sup>50</sup> y *b*) las propias medidas de protección de los recursos forestales de diferentes agresiones (y, muy especialmente, de los incendios forestales).<sup>51</sup> En la transposición de esta legislación europea los poderes públicos competentes — estatales o autonómicos — pueden extremar las medidas preventivas en orden a la evitación de incendios forestales, así como priorizar las actuaciones repobladoras en los terrenos afectados por incendios, puesto que la regulación europea deja un amplio margen de disposición a las autoridades internas, habida cuenta del carácter fundamentalmente financiero que presentan las disposiciones europeas.<sup>52</sup>

---

nes más importantes atribuidas al Departamento de Medio Ambiente son, entre otras, de tipo planificador y, en concreto, la redacción de los planes especiales necesarios para la delimitación definitiva de los espacios protegidos afectados por el Plan precitado.

50. Como es sabido, los incentivos comunitarios a la repoblación se consideran una de las medidas de acompañamiento de la reforma de la Política agrícola común de 1992, que pretende orientar las actividades agrarias hacia prácticas compatibles con el medio ambiente o hacia actividades forestales. En concreto, importa subrayar el Reglamento (CEE) del Consejo n.º 2080/1992, de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

51. Pueden citarse el Reglamento (CEE) n.º 2158/1992 del Consejo, de 23 de julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios; el Reglamento (CEE) n.º 1170/1993 de la Comisión, de 13 de mayo, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2158/1992; y el Reglamento (CEE) n.º 804/1994 de la Comisión, de 11 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1170/1993 en lo que se refiere a los sistemas de información sobre los incendios forestales.

52. Véase la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, de 29 de junio de 1993, de aplicación del Real decreto 378/1993, de 12 de marzo, de ayudas para inversiones forestales en zonas agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de bosques en zonas rurales, que contiene diferentes prioridades en las inversiones, prescripciones técnicas, limitaciones, etc. Como es sabido, esta regulación

## VI. Apéndice bibliográfico

No hay grandes apoyos doctrinales que permitan coadyuvar a la comprensión de la compleja regulación atinente a los incendios forestales, por lo que debe acudir a tratamientos generales de la legislación de montes o a algunos estudios concretos.

Respecto a las obras generales de temática forestal, siguen teniendo gran valor los capítulos que Aurelio Guaita dedica a este subsector en *Aguas. Montes. Minas*, Civitas, Madrid, 1986, 2.ª edición. Desde un punto de vista competencial, resulta muy destacable el libro reciente de F. Lázaro Benito, *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, donde al hilo de las cuestiones competenciales se examina la regulación estatal y autonómica más importante. Se contienen colaboraciones relativas al marco jurídico de los montes (algunas de ellas sobre las implicaciones legales de los incendios forestales) en la publicación que incluye las actas de las *IV Giornate camerti di diritto agrario comunitario*, Camerino-Lleida, 1990, con coordinación a cargo de E. Capizzano y A. Luna Serrano. Por su parte, A. Sánchez Blanco estudia el proceso parlamentario del art. 149.1.23 de la Constitución, su desarrollo legislativo y los decretos de transferencias de servicios en su participación, titulada «Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (Aguas, Minas, Montes)», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, coordinación de S. Martín-Retortillo.

Resulta muy descriptivo el volumen *El desplegament autonòmic a Catalunya* (relativo, entre otros, al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca), editado por la Generalidad de Cataluña (Instituto de Estudios Autonómicos), Barcelona, 1991, donde se cifran las actuaciones en los diversos sectores de intervención del Departamento citado.

Sobre aspectos específicos del régimen jurídico aplicable a los incendios forestales, pueden mencionarse dos trabajos que afectan a cuestiones muy diferentes. El primero lo firma María Calvo Charro, titulado «Incendios forestales y reclasificación del terreno», publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 128, donde se atiende a la, entonces en tramitación parlamentaria, legislación valenciana del suelo no urbanizable. En segundo término, aunque referente a cuestiones penales y de política criminal, puede citarse el trabajo del fiscal Vercher, «El Ministerio Fiscal y los incendios forestales», *Revista de Derecho Ambiental* núm. 8. En relación a un tema conexo, el de la virtualidad de los Planes Especiales en relación a la protección de espacios forestales, es ilustrativo el trabajo de M. Bassols Coma, «La protección de los espacios naturales a través de los Planes Especiales de Urbanismo», *Revista Jurídica de Cataluña*, 1988, núm. 3.

Finalmente, es posible dar cuenta de una recopilación legislativa preparada por J.L. Piñar Mañas, *Legislación forestal*, Tecnos, Madrid, 1992, que recoge los instrumentos normativos más relevantes (aunque, dado su carácter, no incluye el Reglamento de incendios forestales o la Orden del Ministerio del Interior por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros relativo a la Directriz básica de protección civil de emergencia por incendios forestales ni por supuesto legislación autonómica).

---

—estatal y autonómica— trae causa del citado Reglamento (CEE) n.º 2080/1992 del Consejo, de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales a la agricultura, y del Reglamento (CEE) n.º 1610/1989, de 29 de mayo, por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.

*Addenda*

Aprovecho la corrección de pruebas facilitada por esta «Revista» para dar cuenta de la aprobación de algunas normas catalanas que afectan de lleno al objeto de este trabajo. En el ámbito de la protección civil, tiene interés reseñar el Acuerdo de 29 de septiembre de 1994, del Gobierno de la Generalidad, por el que se aprobó el Plan de Protección Civil de emergencias por incendios forestales en Cataluña (INFOCAT), al que se dio publicidad por Resolución de 24 de octubre de 1994 de la Consejera de Gobernación. También, se ha producido una reordenación de las medidas preventivas relativas a los incendios forestales en virtud del Decreto 64/1995, de 7 de marzo. Finalmente, presenta un planteamiento en cierto modo novedoso la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1995, de 27 de julio, que regula el acceso motorizado al medio natural, debido a las limitaciones que se establecen respecto a la circulación por terrenos forestales en vehículos de motor.

Por lo que se refiere a las novedades bibliográficas, cabe mencionar la aparición de varias publicaciones de temática forestal, pudiendo destacarse los libros de J. Esteve Pardo (*Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes*, Generalitat de Catalunya-Civitas, Madrid, 1995) y R. de Vicente Domingo (*Espacios forestales*, Generalitat Valenciana-Civitas, Madrid, 1995). También, es posible aludir a un volumen de la colección de «Jurisprudencia Práctica» de la Editorial Tecnos (Madrid, 1995), titulado *La conservación de los terrenos forestales (ocupación y aprovechamiento de los montes)* del que yo mismo soy autor.