

Análisis de la nueva Ley Básica de Montes. La gestión forestal sostenible como objetivo primero de la norma. El nuevo papel de las Administraciones Locales en la política forestal. La regulación de los incendios forestales

Por José Antonio MORENO MOLINA

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Magistrado suplente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha

LA LEY 3011/2004

[Análisis de la nueva Ley Básica de Montes. La gestión forestal sostenible como objetivo primero de la norma. El nuevo papel de las Administraciones Locales en la política forestal. La regulación de los incendios forestales](#)

[I. Introducción. Las decisivas funciones sociales y medioambientales de los bosques](#)

[II. La necesidad de la aprobación de una nueva ley básica sobre montes. Objetivos de la norma](#)

[III. Las competencias locales en materia forestal y su articulación con las competencias estatales y autonómicas. La imprescindible colaboración interadministrativa en la materia](#)

[IV. La Estrategia Forestal Española y el Plan Forestal Español como antecedentes inmediatos de la Ley 43/2003. Su integración en la Ley de Montes como instrumentos de planificación forestal](#)

[V. El nuevo concepto de monte en la Ley 43/2003](#)

[1. La noción jurídica de monte en la Ley de Montes de 1957](#)

[2. El nuevo concepto de monte en la legislación autonómica: el monte como ecosistema forestal](#)

[3. El concepto amplio de la nueva Ley de Montes](#)

[VI. Clasificación y régimen jurídico de los montes: montes públicos y montes privados](#)

[1. La propiedad de los montes en España](#)

[2. Régimen jurídico de los montes públicos y de los montes privados. La función social de los bosques](#)

[VII. Los planes de ordenación de los recursos forestales](#)

[VIII. La ordenación de los montes: los proyectos de ordenación de montes y los planes dasocráticos](#)

[IX. La protección de los bosques contra una de sus principales amenazas: los incendios forestales](#)

[1. Introducción. El fuego como causa de destrucción de los bosques en el mundo. La gravedad del problema de los incendios forestales en España](#)

[2. La regulación de los incendios forestales en la nueva Ley de Montes. La necesidad de la puesta en marcha de un sistema eficaz de prevención y extinción de incendios forestales](#)

[2.1. La derogación de la Ley de Incendios Forestales de 1968](#)

[2.2. La defensa de los montes contra los incendios forestales. La imprescindible coordinación y cooperación interadministrativa](#)

[3. La prevención de incendios forestales](#)

[3.1. Prevenir antes que curar](#)

[3.2. Principales causas de los incendios forestales en España](#)

[3.3. Las medidas de prevención en la LM. Las zonas de alto riesgo de incendio](#)

[4. La extinción de los incendios](#)

[5. La cobertura de daños por incendios forestales](#)

[6. Aprovechamiento urbanístico de los terrenos forestales incendiados. Las previsiones al respecto de la LM y del Código Penal](#)

[7. Visión crítica de la nueva regulación legal. La escasa participación de las Entidades locales en la](#)

[prevención y extinción de incendios](#)

[X. La preocupación comunitaria por los montes. El principio de subsidiariedad en materia forestal](#)

Resumen

El principal objetivo del trabajo es el análisis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. La nueva norma, en línea con el Derecho forestal internacional y comunitario europeo, tiene en cuenta los múltiples usos que nuestra sociedad demanda hoy del monte pero, sobre todo, se basa en la priorización de la protección ambiental del bosque, en la tutela de la dimensión biológica del bosque. Así lo defiende nuestra Carta Magna y la jurisprudencia del máximo intérprete constitucional, y en esta dirección se han movido la Ley de Conservación de Espacios Naturales y la posterior legislación forestal autonómica. La nueva Ley de Montes revitaliza el papel de las Administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad. Ahora bien, en el artículo se critican aspectos de la Ley como el dejar de lado la intervención de las Corporaciones locales en la prevención y extinción de incendios forestales.

I. Introducción. Las decisivas funciones sociales y medioambientales de los bosques

Los bosques, acogedores de una riquísima vida vegetal y animal y de los equilibrios típicos de un hábitat natural, son un recurso natural cuya contribución es decisiva en el mantenimiento del ciclo de la vida y en la conservación del medio ambiente.

Conviene recordar que las demandas sociales que cabe plantearse respecto de los recursos forestales son, básicamente, de tres tipos:

- 1)** Funciones ecológicas o reguladoras de la dinámica de la biosfera, entre ellas, la protección del suelo contra la erosión, el asilo y refugio de la fauna y la flora, la mejora de la calidad de las aguas, la regulación del régimen hidrológico y la influencia sobre el clima y la atmósfera. En un momento como el actual en que está pendiente la ratificación internacional del Protocolo de Kyoto sobre reducción de gases con efecto invernadero (la UE se ha puesto a la cabeza de su impulso y la Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 ha aprobado, en nombre de la Comunidad Europea, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ha decidido el cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (2002/358/CE (LA LEY 6474/2002)) (1) , hay que destacar el papel de los bosques como sumideros de dióxido de carbono y depósitos de los gases de efecto invernadero.
- 2)** Servicios sociales en sentido amplio (culturales, educativos, recreativos, de mejora de la calidad de vida y otros).
- 3)** Funciones de carácter estrictamente económico, a través del aprovechamiento de los numerosos productos forestales (según el Dictamen del Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 1997, de los 130 millones de hectáreas de bosques que existen en los países miembros de la Unión Europea, 87 millones se destinan a la industria). De acuerdo con el Plan Forestal Español (2002), la valoración económica integral de los bosques españoles, teniendo en cuenta sus aspectos productivo, recreativo y ambiental, asciende a cerca de 136.000 millones de euros (2) , valoración monetaria no muy relevante, pero que deja fuera lo que los expertos forestales llaman valor de internalización, como la fijación de dióxido de carbono mencionada, que tendrá un valor en el futuro mercado de derechos de emisiones, en el mantenimiento de la

biodiversidad y del paisaje, o en el freno del proceso de desertificación. También se dejan sin valorar aspectos productivos de los bosques como la caza, la pesca, los pastos y el potencial eólico, y aspectos ambientales como las funciones protectoras del monte.

Pues bien, los terrenos ocupados por los bosques o con vocación forestal significan aproximadamente el 28 por ciento de las tierras emergidas. La superficie forestal europea se cifra en unos 300 millones de hectáreas, aproximadamente un tercio de la extensión total del continente. Por lo que se refiere al terreno forestal español, de acuerdo con el Inventario Forestal Nacional, abarca 26 millones de hectáreas --equivalentes al 51,93 del territorio nacional--, de los que 14 millones de hectáreas corresponden a superficie arbolada, una de las más extensas de Europa (sólo está superada por las 28.000.000 de Suecia, las 23.299.000 de Finlandia y las 16.242.000 de Francia) y casi 12 millones es superficie forestal desarbolada. La superficie arbolada que cubre nuestro territorio supone un 28 por ciento de la superficie total del país. Eso sí, los bosques españoles son de los menos densos de Europa, ya que la media de los mismos es de 42 metros cúbicos de madera por hectárea, frente a los 262 metros cúbicos de los bosques alemanes, 249 de los austriacos, 141 de los holandeses o 114 de los italianos.

II. La necesidad de la aprobación de una nueva ley básica sobre montes. Objetivos de la norma

Tras quedar en el camino en los últimos años diversos anteproyectos, proyectos y propuestas de normas, finalmente en noviembre de 2003 vio la luz la tan esperada nueva Ley de Montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre (LA LEY 1757/2003)). Resultaba ineludible la obligación del Estado, en virtud de su competencia para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente y de montes y aprovechamientos forestales, de aprobar una nueva Ley forestal que recompusiese de un modo unitario la materia y permitiese una tutela integral del bosque. La numerosa y asistemática normativa forestal vigente hasta el momento en nuestro país no respondía en modo alguno a estos perfiles.

En efecto, la nueva Ley ha derogado a las leyes preconstitucionales de 10 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Forestal del Estado, de 8 de junio de 1957, de Montes, de 5 de diciembre de 1968, sobre Incendios Forestales y de 4 de enero de 1977, de Fomento de la Producción Forestal.

La nueva norma, en línea con el Derecho forestal internacional y comunitario europeo, tiene en cuenta los múltiples usos que nuestra sociedad demanda hoy del monte pero, sobre todo, se basa en la priorización de la protección ambiental del bosque, en la tutela de la dimensión biológica del bosque. Así lo defiende nuestra Carta Magna y la jurisprudencia del máximo intérprete constitucional, y en esta dirección se han movido la Ley de Conservación de Espacios Naturales y la posterior legislación forestal autonómica. En nuestros días, una política forestal cualquiera, no encuadrada o apoyada por una política ambiental, está destinada a perder todo su significado.

El moderno Derecho ambiental no exige una protección a ultranza de los bosques, que los convierta en piezas de museo, sino que aboga por una gestión sostenible de los montes, por su aprovechamiento a través de las técnicas selvícolas con el máximo respeto a las leyes de la naturaleza. Sólo fomentando esa gestión ordenada de nuestros bosques se puede garantizar su conservación y expansión, y, por tanto, el cumplimiento de sus decisivas funciones sociales y medioambientales.

En este sentido, la propia exposición de motivos (LA LEY 1757/2003) de la Ley 43/2003 advierte que la norma se inspira en unos principios que vienen enmarcados en el concepto primero y fundamental de la gestión forestal sostenible. A partir de él se pueden deducir los demás: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y del desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad forestal, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales

internacionales, la cooperación entre las Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal.

Como señaló la declaración de la Asamblea de Naciones Unidas, en su sesión especial de junio de 1997, «La ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte del desarrollo sostenible».

En España, con la aprobación de la Constitución de 1978 (LA LEY 2500/1978), se produjo un importante cambio de enfoque desde el que contemplar toda la normativa forestal. En efecto, si por un lado se reconocieron competencias de desarrollo legislativo y ejecutivo a las Comunidades Autónomas en la materia, por otro se elevaron al rango de principios rectores de la política económica y social tanto el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, como el deber de conservarlo.

Pero, junto a esta consagración constitucional del derecho al medio ambiente, el apartado segundo del art. 45 (LA LEY 2500/1978) del texto constitucional contiene un decisivo mandato para los poderes públicos, al establecer que éstos «velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre va a marcar un importante punto de inflexión en el ámbito forestal. La norma, en cumplimiento del art. 45.2 (LA LEY 2500/1978), y conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.23 (LA LEY 2500/1978) de la Constitución, tiene como objetivo el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres. Pero, sobre la base de los principios inspiradores de la Ley 4/1989 (el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje), es el art. 9 de la misma el que constituye desde su aprobación pauta obligada de referencia en materia forestal. En efecto, este precepto dispone en su apartado primero que «la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno».

Ahora bien, el precepto va más allá, ya que fija expresamente la pauta por la que deberá discurrir la actuación de las Administraciones públicas en materia forestal. En efecto, en el apartado segundo el art. 9 establece que esta acción de las Administraciones públicas «se orientará 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».

De esta forma, la Ley 4/1989 consagra la nueva dirección de la política y la acción forestal a desarrollar por nuestras Administraciones públicas, en la que el componente ambiental es prioritario y marca el resto de objetivos. La finalidad básica a perseguir ha pasado a ser el ordenado aprovechamiento de los montes, con independencia de su propiedad. La materia forestal debe gestionarse haciendo prevalecer siempre el interés público sobre el privado, y teniendo en cuenta las características legales, ecológicas, forestales y socioeconómicas de los montes.

III. Las competencias locales en materia forestal y su articulación con las competencias estatales y autonómicas. La imprescindible colaboración interadministrativa en la materia

La nueva Ley de Montes revitaliza el papel de las Administraciones locales en la política forestal,

concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad.

De acuerdo con el art. 149.1.23 (LA LEY 2500/1978) de la Constitución, el Estado tiene reservada la competencia sobre la legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, en general, el resto de las funciones normativas y ejecutivas en la materia.

Pero sobre los bosques, que son un recurso natural de importancia fundamental para la conservación del medio ambiente, inciden también de manera decisiva, como ha destacado el Tribunal Constitucional (sentencias 64/1982, de 4 de noviembre (LA LEY 7332-JF/0000) y 102/1985, de 26 de junio (LA LEY 65061-NS/0000)), las regulaciones normativas basadas en la competencia en materia medioambiental, prevista en los arts. 148.1.9 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.23 (LA LEY 2500/1978) CE, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente, otorgando al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica, sin perjuicio de las facultades autonómicas para dictar normas adicionales de protección.

Ahora bien, como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional, las dificultades para conocer cuál sea la legislación básica, no pueden conducir a la inactividad legislativa de las Comunidades Autónomas, que dejarían sin atender necesidades apremiantes a la espera de una legislación estatal absolutamente clarificadora (lo que no obsta para que el propio Tribunal haya destacado lo conveniente que sería contar con una norma básica actualizada en la materia --STC 69/1988, de 19 de abril--).

Además de esos títulos competenciales, tanto las Comunidades Autónomas como el Estado poseen otras competencias que inciden sobre la materia forestal, como son las que ostentan en relación con la ordenación del territorio y la política territorial, la agricultura, los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad le corresponde, y sobre pastos, espacios naturales protegidos, zonas de montaña, el régimen jurídico de las Administraciones públicas, legislación civil y la coordinación y planificación de la actividad económica (3) .

Por otro lado, los entes locales también ostentan decisivas competencias que afectan al ámbito forestal. En concreto, estas entidades tienen facultades de ordenación, explotación y mejora de sus bienes, previstas en el art. 84 (LA LEY 968/1986) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y en los arts. 38 a 40 (LA LEY 1516/1986) del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

El art. 9 (LA LEY 1757/2003) de la Ley 43/2003 precisa que las entidades locales, en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las Comunidades Autónomas, ejercen las siguientes competencias en materia forestal:

- a)** La gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
- b)** La gestión de los montes catalogados de su titularidad cuando así se disponga en la legislación forestal de la comunidad autónoma.
- c)** La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 38 (LA LEY 1757/2003) de la Ley de Montes en relación con el fondo de mejoras de montes catalogados o, en su caso, de lo dispuesto en la normativa autonómica.

- d) La emisión de informe preceptivo en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de gestión relativos a los montes de su titularidad incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
- e) La emisión de otros informes preceptivos previstos en esta ley, relativos a los montes de su titularidad.
- f) Aquellas otras que, en la materia objeto de esta ley, les atribuya, de manera expresa, la legislación forestal de la comunidad autónoma u otras leyes que resulten de aplicación.

La Ley 43/2003 también clarifica en su art. 7 (LA LEY 1757/2003) las funciones en la materia de la Administración General del Estado, fundamentadas en su competencia de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente. En todo caso, opta con claridad por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entienda de fronteras administrativas.

El complejo esquema español de distribución de competencias en materia de montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, conduce como camino indispensable hacia una estrecha colaboración y cooperación interadministrativa (4) .

Como ha señalado abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 80/1985 (LA LEY 786/1985), 18/1982 (LA LEY 9155-JF/0000) y 96/1986 (LA LEY 76858-NS/0000), entre otras), existe un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es preciso justificar mediante preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución.

La materia forestal es un campo propicio para la celebración de Acuerdos o Convenios entre nuestras distintas Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), como forma de vertebrar el necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del Estado Autonómico, como reiteradamente ha proclamado el máximo intérprete constitucional (STC 146/1992 (LA LEY 2006-TC/1992)).

IV. La Estrategia Forestal Española y el Plan Forestal Español como antecedentes inmediatos de la Ley 43/2003. Su integración en la Ley de Montes como instrumentos de planificación forestal

En la elaboración del nuevo texto legal ha jugado, sin duda, un papel decisivo la Estrategia Forestal Española, impulsada por el trabajo de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y aprobada el 17 de marzo de 1999 por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, así como el Plan Forestal Español, aplicación en el tiempo y el espacio de la Estrategia Forestal, y que fue aprobado por Consejo de Ministros en julio de 2002.

La Estrategia, es un importante documento, fruto del consenso de los diferentes sectores implicados, que realiza un completo diagnóstico de la situación actual de nuestros bosques y que propone toda una serie de medidas para el desarrollo de una política forestal nacional conforme con los criterios y objetivos exigibles en las esferas internacional y europeas, si bien teniendo siempre en cuenta las peculiaridades del monte mediterráneo. Supone un gran pacto entre todos los sectores implicados en la conservación y gestión sostenible de los bosques de nuestro país.

La política forestal juega también un papel de primer orden en la planificación sectorial prevista en la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, que fue aprobada en diciembre de 1998 por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente tras un largo proceso participativo, contemplándose acciones comunes entre ambas Estrategias.

Pues bien, la Estrategia Forestal Española planteó en su momento la necesidad de acometer ciertas

reformas estructurales, muchas de ellas ya realizadas o en marcha, entre las que destacan, aparte de la aprobación de la nueva Ley de Montes, la creación de una Conferencia Sectorial en materia forestal, en la que se integren todas las Administraciones Públicas, y de un nuevo órgano consultivo, el Consejo Nacional de Bosques, con el objetivo de permitir la participación de todos los sectores implicados en el tema forestal, como medio de garantizar que la multifuncionalidad de los bosques se tenga en cuenta en los planes, programas y ordenaciones que se apliquen a los mismos. El Consejo Nacional de Bosques es un órgano colegiado, consultivo y asesor en materia de montes y recursos forestales, de amplia participación. Su regulación se produjo mediante el Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero (LA LEY 790/2000) (BOE 19.2.2000), quedando adscrito dicho órgano al Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Secretaría General de Medio Ambiente. El art. 10.2 (LA LEY 1757/2003) de la Ley 43/2003 recoge hoy la definición legal del órgano.

Desde un punto de vista instrumental, la Estrategia ha impulsado la elaboración del Inventario Forestal Nacional, del Mapa Forestal, de la Estadística Forestal y del Banco de Datos de la Naturaleza, como medio de dar respuesta e información sobre el sector a cualquier usuario que la solicite y así, cumplir lo que se dispone en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre (LA LEY 4215/1995), sobre el derecho de acceso a la información en materia de Medio Ambiente, y como medio de planificación y control.

En este sentido, el art. 28 (LA LEY 1757/2003) de la Ley de Montes establece que el Ministerio de Medio Ambiente coordinará con los demás órganos competentes de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas la elaboración de la Estadística forestal española, que incluirá las siguientes materias:

- a)** El Inventario forestal nacional y su correspondiente Mapa forestal de España.
- b)** El Inventario nacional de erosión de suelos.
- c)** Repoblaciones y otras actividades forestales.
- d)** Relación de «montes» ordenados.
- e)** Producción forestal y actividades industriales forestales.
- f)** Incendios forestales.
- g)** Seguimiento de la interacción de los «montes» y el medio ambiente.
- h)** Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000.

Los órganos competentes en materia de estadística forestal de las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones públicas proporcionarán al Ministerio de Medio Ambiente la información de carácter forestal de su ámbito de competencia necesaria para elaborar la Estadística forestal española y atender las demandas de información estadística de los organismos internacionales, así como para facilitar el acceso del ciudadano a la información forestal.

Por lo que se refiere al Plan Forestal Español, proyectado para los próximos treinta años (2002-2032), se trata de un documento que propone hasta un total de 150 medidas, entre las que cabe resaltar, además del impulso de las estadísticas de actualización permanente, otras medidas varias de las cuales también ha recogido en su articulado la nueva Ley de Montes:

- Actuaciones de restauración hidrológico-forestal enmarcadas en un Programa de Actuaciones Prioritarias.
- Elaboración de unas Instrucciones Básicas de Ordenación y Aprovechamiento de Montes.
- Establecimiento de Planes de Ordenación de Recursos Forestales como instrumentos de planificación forestal a escala comarcal. Impulso de la gestión forestal sostenible a través de la

ordenación de montes.

- Elaboración de un Plan Español de Dehesas.
- Apoyo a la certificación forestal.
- Fomento de la silvicultura.
- Apoyo a la vigilancia, prevención y extinción de incendios forestales.
- Actualización de la normativa para la utilización y comercialización de los materiales forestales de reproducción.
- Integración de la conservación de la biodiversidad en la gestión forestal. Directrices y modelos de gestión en espacios forestales de la Red Natura 2000.
- Elaboración, por parte de las Administraciones competentes, de un Plan de la Industria Forestal.
- Fomento del asociacionismo forestal.
- Establecimiento del Comité Forestal en la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza.

En fin, la Ley de Montes consagra la importancia de la Estrategia forestal española y del Plan forestal en sus arts. 29 (LA LEY 1757/2003) y 30 (LA LEY 1757/2003). El primero de estos preceptos define en su apartado 1 la Estrategia como documento de referencia para establecer la política forestal española, que contendrá el diagnóstico de la situación de los montes y del sector forestal español, las previsiones de futuro, de conformidad con sus propias necesidades y con los compromisos internacionales contraídos por España, y las directrices que permiten articular la política forestal española.

Por lo que se refiere al Plan forestal español, se contempla por la Ley como instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española, que desarrollará la Estrategia forestal española.

Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente la elaboración de la Estrategia y del Plan forestal español, con la participación de las Comunidades Autónomas y con el informe de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y del Consejo Nacional de Bosques. La aprobación de ambos instrumentos es competencia del Consejo de Ministros, mediante acuerdo y previo informe de la Conferencia Sectorial. Cuando las circunstancias así lo aconsejen, la Estrategia forestal española será revisada a propuesta de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza o del Consejo Nacional de Bosques; mientras que el Plan forestal español será revisado cada 10 años, o en un plazo inferior cuando las circunstancias así lo aconsejen, a propuesta de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza o del Consejo Nacional de Bosques.

V. El nuevo concepto de monte en la Ley 43/2003

1. La noción jurídica de monte en la Ley de Montes de 1957

Se podría definir a la Ley de Montes de 1957, hasta la aprobación de la Ley 43/2003 la principal norma forestal de nuestro ordenamiento, como una ley de propiedad forestal más que del medio ambiente forestal. En efecto, la Ley dedica buena parte de sus disposiciones a disciplinar la propiedad forestal, las servidumbres y los derechos reales sobre la misma, el régimen jurídico de los aprovechamientos y las industrias forestales. Si bien se puede apreciar en la norma de 1957 una cierta preocupación ambiental y de protección de los montes (por ejemplo, la Ley regula la conservación y mejora de los montes públicos y de particulares, crea las categorías de los montes catalogados de utilidad pública y la de los montes protectores, regula la repoblación forestal, actuaciones hidrológico-forestales, normas para la defensa de los montes contra las plagas y los

incendios, y disposiciones sobre los Parques Nacionales), no es ni mucho menos su centro de referencia.

La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 contiene un concepto de monte en su artículo primero, que establece el ámbito de aplicación de la misma. Así, dispone que «se entiende por terreno forestal o propiedad forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características de cultivo agrícola o fueren objeto del mismo». En consecuencia, para la Ley de Montes un monte es un terreno rústico no agrícola, esté o no poblado por especies forestales.

Falta en la legislación preconstitucional de montes una consideración del bosque en su conjunto como objeto de protección. La normativa protege sólo determinados bosques que por su ubicación o características cumplen una función relevante, sobre todo, en relación con los procesos hidrológicos (5).

2. El nuevo concepto de monte en la legislación autonómica: el monte como ecosistema forestal

Frente a la caracterización de la Ley de Montes de 1957, y plenamente conscientes de la evolución medioambiental de nuestro ordenamiento forestal, las leyes autonómicas aprobadas en los últimos años se han propuesto dotar a los montes de un sentido más abierto y positivo, reconociéndoles además, de forma expresa, las múltiples funciones de carácter social que desempeñan. Estas normas, por tanto, han acentuado los aspectos funcionales y finalistas, que han quedado integrados en el concepto.

El monte o los terrenos forestales difícilmente se pueden ordenar o proteger partiendo de un concepto residual. Por ello, las normas forestales autonómicas parten de una concepción positiva a la hora de catalogar los montes o terrenos forestales, en cuanto se basan en las características intrínsecas de las distintas áreas territoriales, eludiendo así la concepción residual que resultaría de la mera exclusión de las superficies destinadas a otros usos; a la vez, al vigente concepto de monte, añaden también aquellos terrenos que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, de paisaje o recreativas, con lo que no sólo se mejora el concepto sino que se hace más acorde con lo dispuesto en el art. 45 (LA LEY 2500/1978) de la Constitución, al tener en cuenta además de los aspectos de productividad, los medioambientales. Se establece, por último, una idea fundamental para la gestión forestal, consistente en que los montes, como ecosistemas que son, deben ser tratados de un modo integrado (6).

En esta línea, claramente apreciable en las Leyes 2/1988, de 31 de mayo (LA LEY 1093/1988), de Conservación del Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales y 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha; 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra; 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de Valencia; 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura y 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de los Montes Arbolados de Castilla y León, podemos destacar la definición de la Ley 16/1995, de 4 de mayo (LA LEY 3636/1995), de la Comunidad de Madrid, cuyo art. 1 entiende por monte o terreno forestal:

«a) Todo terreno rústico en el que vegetan especies arbóreas, arbustivas, herbáceas o de nivel biológico inferior, espontáneas o introducidas, y en el que no se suelen efectuar laboreos o remociones del suelo. Es compatible la calificación de monte con laboreos no repetitivos del suelo, y con labores de recurrencia plurianual.

b) Los terrenos rústicos procedentes de usos agrícolas o ganaderos que, por evolución natural a causa de su abandono o por forestación, adquieran las características del apartado anterior.

c) Los terrenos que, sin reunir los requisitos señalados en los apartados anteriores, se sometan a su

transformación en forestal, mediante resolución administrativa, por cualquiera de los medios que esta Ley u otras normas concurrentes establezcan.»

Por su parte, la Ley 2/1992, de 15 de junio (LA LEY 2573/1992), Forestal de Andalucía, acierta a expresar la evolución en la valoración ambiental del monte al caracterizarlo como ecosistema forestal.

«Artículo 1. A los efectos de la presente Ley, los montes o terrenos forestales son elementos integrantes para la ordenación del territorio, que comprenden toda superficie rústica cubierta de especies arbóreas, arbustivas, de matorral, o herbáceas, de origen natural o procedente de siembra o plantación, que cumplen funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas.

Se entenderán, igualmente, incluidos dentro del concepto legal de montes, los enclaves forestales en terrenos agrícolas y aquellos otros que, aun no reuniendo los requisitos señalados anteriormente, queden adscritos a la finalidad de su transformación futura en forestal, en aplicación de las previsiones contenidas en la presente Ley y en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que se aprueben al amparo de la misma.

No tendrán la consideración legal de terrenos forestales:

- a) Los dedicados a siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior.
- b) Los suelos clasificados legalmente como urbanos y urbanizables programados o aptos para urbanizar.
- c) Las superficies dedicadas a cultivos de plantas ornamentales y viveros forestales.

Artículo 2. Los terrenos forestales, por los recursos naturales que sustentan y por los valores sociales y ecológicos que contienen, están sujetos a una especial protección, vigilancia y actuación de los poderes públicos.»

Junto a estas disposiciones, es preciso tener en cuenta también las numerosas normas autonómicas sobre espacios naturales protegidos, restauración hidrológico-forestal, incendios y repoblaciones forestales.

3. El concepto amplio de la nueva Ley de Montes

La nueva Ley de Montes continúa la línea marcada por esta legislación autonómica y así define al monte de forma muy amplia en su art. 5 como:

«... todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Tienen también la consideración de monte:

- a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales.
- b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.
- c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.
- d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.»

La definición se concreta con una delimitación negativa:

«**Artículo 5.2.** No tienen la consideración de monte:

- a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola.
- b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística.»

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las características de su territorio, podrán determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte a los efectos de la aplicación de la Ley de Montes.

El concepto de monte recoge el cumplimiento de las diversas funciones del territorio forestal y da entrada a las Comunidades Autónomas en el margen de regulación sobre terrenos agrícolas abandonados, suelos urbanos y urbanizables y la determinación de la dimensión de la unidad mínima que será considerada monte a efectos de la ley.

Resulta fundamental la priorización que la Ley hace de la protección ambiental del bosque, protección que no hay que situar al mismo nivel que la atención a las demandas sociales, recreativas y productivas de los montes. No hay que olvidar que la norma es, en definitiva, un correlato de la dimensión biológica del bosque. Así lo defiende nuestra Carta Magna (art. 45.2 (LA LEY 2500/1978)) y la jurisprudencia del máximo intérprete constitucional, y en esta dirección se ha movido la reciente legislación forestal autonómica y el último Derecho forestal de la Unión Europea. El bosque debe ser entendido como un bien a conservar en función de sus valores ambientales y, por tanto, por todos los servicios que está en disposición de ofrecer a la colectividad. Como una consecuencia de la profunda evolución cultural y jurídica en torno al medio ambiente, el bosque debe ser definido y protegido como un bien jurídico entendido como ecosistema, es decir, como ambiente biológico natural, comprensivo de toda la vida vegetal y animal y también de los equilibrios típicos de un hábitat natural.

La consideración de los montes como ecosistemas forestales se traduce en el tratamiento de los mismos de forma integrada, lo que supone la gestión conjunta de la flora, la fauna y el medio físico que los constituye, con el fin de conseguir un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, estableciendo garantías para la preservación de la diversidad biológica y para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.

VI. Clasificación y régimen jurídico de los montes: montes públicos y montes privados

1. La propiedad de los montes en España

La propiedad es un aspecto muy a tener en cuenta para la elaboración de una u otra política forestal.

Si hay un dato característico de los montes españoles desde el punto de vista de la propiedad es la enorme fragmentación que presenta. Según las estadísticas proporcionadas por el Catastro, hay más de 27 millones y medio de parcelas forestales, sin contabilizar las del País Vasco y Navarra. Dentro de estas parcelas hay una diferencia fundamental entre las casi cinco ha de superficie media por parcela de los montes de titularidad pública y los tres cuartos de ha de los de particulares. En conjunto, la superficie media de la parcela en España sobrepasa ligeramente una ha, lo que hace muy difícil la gestión de las mismas como unidades forestales.

Por lo que se refiere a la titularidad de la propiedad, aproximadamente un tercio de la superficie forestal española es de titularidad pública, de la que una pequeña parte es de titularidad estatal. En efecto, sólo el 5% de nuestros bosques públicos pertenecen al Estado; alrededor de un 30% pertenecen a las CCAA y un 65%, a las Entidades Locales. La mayoría de nuestros bosques, alrededor de un 65%, son propiedad de los particulares. En la UE las estadísticas son similares, 2/3 partes de

los bosques pertenecen a particulares. En total, existen 12 millones de propietarios forestales privados en los países comunitarios, lo que significa que los bosques de propiedad privada se encuentran sumamente fragmentados en pequeñas parcelas y que la mayoría de las fincas tienen menos de 5 ha. No obstante, las características de la propiedad presentan grandes variaciones en la Comunidad: en Grecia e Irlanda, unas dos terceras partes de las superficies forestales son de propiedad estatal. En Bélgica, España, Italia, Luxemburgo, Francia y Alemania, los entes locales ocupan un importante lugar como propietarios de los bosques. Países como Rusia (100%) o Polonia (83%), recientemente emergidos de un sistema de economía centralizada, tienen mayoritaria superficie forestal pública, destacando también en este sentido Turquía (casi el 100%), Grecia (83%) y Suiza (69%), interpretándose en este caso que tratándose de países montañosos, la propiedad privada no ha llegado a hacerse con terrenos no agrícolas. Los casos de Alemania o los Países Bajos, ambas con más del 50% de superficie forestal pública, son distintos, pues en el primero el sistema aristocrático imperante hasta mediados del siglo XIX ha conservado las posesiones. En su mayoría se trata de propiedades familiares, aunque en países como España, Portugal y Suecia las empresas están adquiriendo grandes superficies forestales.

2. Régimen jurídico de los montes públicos y de los montes privados. La función social de los bosques

La principal clasificación de los montes en nuestro derecho es la que distingue en función de su titularidad entre montes públicos y montes privados.

Son montes públicos los pertenecientes al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público; mientras que son montes privados los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad.

Ahora bien, como precisa el importante art. 4 (LA LEY 1757/2003) de la Ley, los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje. El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

En este sentido, hay que recordar que el art. 33 (LA LEY 2500/1978) de la Constitución establece el derecho a la propiedad privada como un derecho que no debe entenderse ilimitado. La función social del propio derecho lo delimita, en la medida que el art. 128 (LA LEY 2500/1978) reconoce que toda la riqueza del país, en sus distintas formas, y sea cual sea su titularidad, está subordinada al interés general.

Como ha señalado DE VICENTE DOMINGO (7) , el régimen jurídico del monte ya no es explicable solamente desde el referente titularidad-función característico de la legislación forestal preconstitucional; hoy la diversidad funcional pesa más que la titularidad y se busca un resultado equilibrado en la protección, con independencia del sujeto, público o privado, al que pertenezca el monte.

Pues bien, en la definición y regulación de los montes públicos y privados, la nueva Ley ha introducido una destacable claridad.

Así, la ley opta por la declaración de los montes catalogados de utilidad pública como de dominio público, constituyéndose el dominio público forestal con estos montes junto con los montes comunales y los restantes montes afectados a un uso o un servicio público.

Para todos estos montes contempla la Ley un mismo régimen jurídico, estableciendo sobre todo el régimen de usos (aprovechamientos, autorizaciones o concesiones) en el art. 15 (LA LEY 1757/2003). Así, la Administración gestora de los montes demaniales podrá dar carácter público a aquellos usos respetuosos con el medio natural, siempre que se realicen sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente, en particular con lo previsto en los instrumentos de planificación y gestión aplicables, y cuando sean compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidos. Asimismo, se someterá a otorgamiento de autorizaciones aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa autonómica, la requieran por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad. En los montes catalogados será preceptivo el informe favorable del órgano forestal de la comunidad autónoma. La Administración competente someterá a otorgamiento de concesión todas aquellas actividades que impliquen una utilización privativa del dominio público forestal. En los montes catalogados, esta concesión requerirá el informe favorable de compatibilidad con la persistencia de los valores naturales del monte por parte del órgano forestal de la comunidad autónoma.

La Ley mantiene la importancia de la institución del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, de gran tradición histórica en la regulación jurídica de los montes públicos en España --el Catálogo nació como una relación de propiedades que la Administración podía conservar, esto es, de bienes exceptuados de la desamortización (8) --. En este sentido, se amplían en la nueva norma los motivos de catalogación; en concreto, se han añadido aquellos que más contribuyen a la conservación de la diversidad biológica y, en particular, aquellos que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos o espacios de la red europea Natura 2000.

La inclusión y exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la llevanza de éste corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios. Las Comunidades Autónomas darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que practiquen así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el catálogo, incluidas las que atañen a permutas, prevalencias y resoluciones que, con carácter general, supongan la revisión y actualización de los montes catalogados.

La inclusión en el Catálogo de Montes se hará de oficio o a instancias del titular, y se adoptará por acuerdo del órgano competente que determine cada Comunidad autónoma, a propuesta de su respectivo órgano forestal, previa instrucción del correspondiente procedimiento en el que deberá ser oída la Administración titular y, en su caso, los titulares de derechos sobre dichos montes.

Por su parte, la exclusión de un monte del Catálogo de Montes de Utilidad Pública sólo procederá cuando haya perdido las características por las que fue catalogado y se regulará por el procedimiento descrito en el apartado anterior. La exclusión parcial o permuta de una parte no significativa de un monte catalogado podrá ser autorizada por la comunidad autónoma, a propuesta de su órgano forestal, siempre que suponga una mejor definición de la superficie del monte o una mejora para su gestión y conservación.

La desafectación de los montes catalogados del dominio público forestal requerirá su previa exclusión del catálogo.

En relación con los montes patrimoniales, dispone el art. 19 (LA LEY 1757/2003) de la Ley que la usucapión o prescripción adquisitiva sólo se dará mediante la posesión en concepto de dueño, pública, pacífica y no interrumpida durante 30 años. Se entenderá interrumpida la posesión a efectos de la prescripción por la realización de aprovechamientos forestales, por la iniciación de expedientes sancionadores o por cualquier acto posesorio realizado por la Administración propietaria del monte.

Por lo que se refiere a los montes privados, se gestionan por su titular. Ahora bien, los titulares de estos montes podrán contratar su gestión con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado o con los órganos forestales de las Comunidades Autónomas donde el monte radique.

La gestión de estos montes se ajustará, en su caso, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal.

Pero la Ley de montes, al igual que ha hecho con los montes catalogados, también ha reforzado la figura de los montes protectores y su registro, cuya declaración se estimula con incentivos económicos.

Las Comunidades Autónomas podrán calificar como protectores, a instancia del propietario, aquellos montes privados que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el art. 13 de la Ley. Las Comunidades Autónomas también podrán crear registros de montes protectores como registros de carácter administrativo.

La clasificación y desclasificación de un monte protector, o parte de éste, y su consiguiente inclusión o su exclusión en el registro de montes protectores se hará por el órgano forestal de la comunidad autónoma correspondiente, previo informe del propietario.

En fin, las Comunidades Autónomas deberán informar al Ministerio de Medio Ambiente, al menos una vez al año, de la inclusión de montes en los registros de montes protectores.

VII. Los planes de ordenación de los recursos forestales

Junto a la Estrategia y el Plan forestal, entre los instrumentos de planificación forestal que recoge la nueva Ley de Montes destacan, sin duda alguna, los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF).

Estos planes se configuran como instrumentos de planificación forestal integrados en el marco de la ordenación del territorio, con lo que la planificación y gestión forestales se conectan con el decisivo ámbito de la ordenación territorial.

Corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración de estos planes de ordenación, cuyo contenido será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en la ley. Asimismo, tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales. Ahora bien, la Ley obliga a consultar a las entidades locales y, a través de sus órganos de representación, a los propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos afectados y a los demás agentes sociales e institucionales interesados.

De acuerdo con el apartado 6 del art. 31 (LA LEY 1757/2003) de la Ley de Montes, los PORF podrán incluir los siguientes elementos:

- a)** Delimitación del ámbito territorial y caracterización del medio físico y biológico.
- b)** Descripción y análisis de los montes y los paisajes existentes en ese territorio, sus usos y aprovechamientos actuales, en particular los usos tradicionales, así como las figuras de protección existentes, incluyendo las vías pecuarias.
- c)** Aspectos jurídico-administrativos: titularidad, montes catalogados, mancomunidades, agrupaciones de propietarios, proyectos de ordenación u otros instrumentos de gestión o planificación vigentes.
- d)** Características socioeconómicas: demografía, disponibilidad de mano de obra especializada, tasas de paro, industrias forestales, incluidas las dedicadas al aprovechamiento energético de la biomasa forestal y las destinadas al desarrollo del turismo rural.
- e)** Zonificación por usos y vocación del territorio. Objetivos, compatibilidades y prioridades.
- f)** Planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan, incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo,

cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica.

- g)** Establecimiento del marco en el que podrán suscribirse acuerdos, convenios y contratos entre la Administración y los propietarios para la gestión de los montes.
- h)** Establecimiento de las directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes, garantizando que no se ponga en peligro la persistencia de los ecosistemas y se mantenga la capacidad productiva de los montes.
- i)** Criterios básicos para el control, seguimiento, evaluación y plazos para la revisión del plan.

El ámbito territorial de los PORF serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, de extensión comarcal o equivalente.

La nueva política forestal que inspira la Ley de Montes parte de la consideración de que el aprovechamiento correcto de los recursos naturales del monte (obtención de madera y resinas, piñones y frutos secos, corcho, plantas aromáticas y medicinales, etcétera) no es incompatible con su conservación, sino complementario de ella. De ahí la importancia de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, practiquen una ordenación y gestión forestales basadas en Planes para asegurar la sostenibilidad, tanto en los montes de Utilidad Pública, como en los de titularidad privada.

En la actualidad, el mercado español de la madera es deficitario porque los aprovechamientos que se realizan anualmente no llegan a cubrir las necesidades existentes. Nuestros montes maderables se aprovechan por debajo de sus posibilidades, al aplicarse normas conservadoras con la finalidad de mantener el capital monte en unos niveles de seguridad. Por ello, como destaca la Estrategia Forestal Española, se hace necesario fomentar el crecimiento sostenible del sector maderero, apostando por un aumento de la producción de calidad.

VIII. La ordenación de los montes: los proyectos de ordenación de montes y los planes dasocráticos

La nueva Ley de Montes incide en la importancia de que los montes cuenten con su correspondiente instrumento de gestión, de tal manera que para montes ordenados o, en su caso, incluidos en el ámbito de aplicación de un PORF, la Administración se limitará a comprobar que el aprovechamiento propuesto es conforme con las previsiones de dicho instrumento.

Constituye un principio básico de la Ley el que los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural.

El Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial previa consulta al Consejo Nacional de Bosques, elaborarán unas instrucciones básicas para la ordenación y el aprovechamiento de montes que deberán ser informadas por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y propuestas para su aprobación por real decreto. Estas instrucciones determinarán necesariamente, según dispone el art. 32.2 (LA LEY 1757/2003) de la Ley:

- a)** La adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000.
- b)** El contenido mínimo de los proyectos de ordenación y de los planes dasocráticos para la gestión sostenible de los montes y de sus correspondientes revisiones.

Los proyectos de ordenación de montes son definidos por la propia Ley en su art. 6.n) como documentos que sintetizan la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual deben incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas.

A su vez, el plan dasocrático o plan técnico es un proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad --pequeña extensión; funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho; masas inmaduras (sin arbolado en edad de corta), etc.-- precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos arbóreos. En consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado, si bien será necesario que incorpore información sobre densidades en número de pies y áreas basimétricas, en el caso de montes arbolados.

La Ley obliga a las Administraciones públicas a impulsar técnica y económicamente la ordenación de todos los montes.

La elaboración de dichos instrumentos se hará a instancias del titular del monte o del órgano forestal de la comunidad autónoma, debiendo ser aprobados, en todo caso, por este último.

Sin embargo, los montes públicos deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente. Las Comunidades Autónomas determinarán en qué casos procede cada uno. Eso sí, la Ley fija un período de 15 años desde la entrada en vigor de la ley para que esos montes se doten del correspondiente instrumento de gestión (disposición transitoria segunda).

Ahora bien, estarán exentos de la obligación establecida en el párrafo anterior los montes de superficie inferior al mínimo que determinarán las Comunidades Autónomas de acuerdo con las características de su territorio forestal.

El contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos se determinará en las instrucciones básicas para la ordenación y el aprovechamiento de montes establecidas en el art. 32 de la ley. La elaboración de estos instrumentos deberá ser dirigida y supervisada por profesionales con titulación forestal universitaria y deberá tener como referencia, en su caso, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte.

En relación con los montes catalogados y con los montes protectores, la Ley prevé que su gestión tenga como finalidad lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, aplicando métodos selvícolas que persigan prioritariamente el control de la erosión, del peligro de incendio, de los daños por nieve, vendavales, inundaciones y riadas o de otros riesgos para las características protectoras del monte.

El contar con un instrumento de ordenación permite acceder a toda una serie de incentivos económicos que prevé la Ley de Montes en sus arts. 63 a 65 (LA LEY 1757/2003).

En efecto, los incentivos se aplicarán a montes ordenados de propietarios privados y de entidades locales. Los montes protectores y los catalogados y, en particular, aquéllos en espacios naturales protegidos o en la Red Natura 2000 tendrán preferencia en el otorgamiento de estos incentivos.

Por su parte, los montes no ordenados incluidos en un PORF podrán acceder a los incentivos cuando así se habilite en dicho plan.

En el acceso a las subvenciones para la prevención contra incendios forestales tendrán prioridad los montes que se encuentren ubicados en una zona de alto riesgo de incendio con un plan de defensa contra incendios vigente, de acuerdo con el art. 48 (LA LEY 1757/2003).

Con carácter general, podrán ser objeto de subvención, en los términos fijados en las respectivas convocatorias, las actividades vinculadas a la gestión forestal sostenible.

En fin, durante un plazo de 10 años desde la entrada en vigor de la ley, los propietarios de montes no ordenados podrán acogerse a los incentivos a los que se refiere el art. 63 (LA LEY 1757/2003), pudiendo ser objeto de subvención o crédito la elaboración del correspondiente instrumento de gestión forestal. Pasado dicho período se le denegará de oficio cualquier incentivo en tanto no se doten de instrumento de gestión o, en su caso, y tal como se prevé en el art. 63.2 (LA LEY 1757/2003), se incluyan en un PORF.

Si durante este plazo se produce un cambio de propiedad, el plazo de 10 años para el nuevo propietario empezará a contar desde el momento de la transmisión.

IX. La protección de los bosques contra una de sus principales amenazas: los incendios forestales

1. Introducción. El fuego como causa de destrucción de los bosques en el mundo. La gravedad del problema de los incendios forestales en España

Entre las mayores amenazas a que se encuentran expuestos los bosques en el planeta se encuentran los incendios forestales. Los incendios constituyen para el bosque el desastre ecológico más extendido y con consecuencias más graves a corto y largo plazo. Después de las actividades urbanas y agrícolas del hombre y junto a la contaminación atmosférica, el fuego es la perturbación más universal en la superficie terrestre y consume cada año enormes cantidades de biomasa vegetal.

Los incendios forestales producen un enorme deterioro ecológico. Como señala la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la UE para el sector forestal [COM (1998) 649, 03/11/1998, p. 12], los incendios forestales son uno de los principales factores que ponen en peligro el desarrollo sostenible casi en la mitad de los bosques de la Unión Europea. La Orden de 27 de junio de 1982, por la que se aprobó en España el Plan Básico de lucha contra los incendios forestales, afirmaba en su preámbulo no sólo el grave problema social y económico que representa, sino también su dramática repercusión en la climatología y en el medio ambiente por la destrucción de extensas masas forestales, factores estos que son indispensables para el desarrollo integral de la persona.

Estamos acostumbrados a recibir en los últimos años noticias terribles sobre los incendios que asolan los bosques tropicales del Amazonas, Estados Unidos, México, Rusia, Australia, el sureste asiático (Malasia, Indonesia). En algunos casos, su extinción se prolonga durante meses. En su mayoría, los incendios son provocados por el hombre.

Entre 350.000 y 500.000 ha de bosque son arrasadas anualmente por el fuego en la Unión Europea (9) , terrenos forestales de los cuales más del 95% pertenecen a Italia, Grecia, Francia, Portugal y España.

En efecto, no nos tenemos que ir fuera de nuestras fronteras para destacar la gravedad de la destrucción de los bosques por los incendios forestales, porque España es uno de los países que más sufre estos incendios. La Decisión de la Comisión de la Unión Europea de 24 de junio de 1993 clasifica todo el territorio español como zona de alto riesgo de incendios forestales. Las características climáticas del medio mediterráneo, con prolongadas sequías estivales acompañadas de altas temperaturas y a menudo con fuertes vientos terrales originan un alto grado de sequedad en la vegetación con un elevado riesgo a la ignición y propagación en caso de aparecer algún elemento o agente desencadenante. En el ámbito mediterráneo el fuego constituye un factor de alteración consustancial a las masas forestales que actúa con gran intensidad y cuyos efectos negativos van mucho más allá de la mera destrucción de ecosistemas, propiedades y vidas humanas. En los últimos

treinta años el fuego ha devastado ingentes cantidades de monte arbolado en España.

La puesta en marcha de un sistema eficaz de prevención y extinción de incendios constituye uno de los ineludibles pilares de cualquier política forestal, máxime si se trata de la política forestal de un país en el que los incendios son año tras año la principal causa de destrucción de los bosques.

Sin embargo, más allá de las buenas declaraciones de intenciones, el legislador español nunca ha ido más allá de establecer medidas parciales para la lucha contra los incendios, sin llegar a afrontar de forma decidida y con pretensiones de tratamiento global la regulación de la prevención y extinción de los incendios forestales. Con la aprobación de la nueva LM se ha perdido otra oportunidad histórica de hacerlo.

2. La regulación de los incendios forestales en la nueva Ley de Montes. La necesidad de la puesta en marcha de un sistema eficaz de prevención y extinción de incendios forestales

2.1. La derogación de la Ley de Incendios Forestales de 1968

La nueva Ley de Montes dedica a los incendios forestales el capítulo III de su título IV (LA LEY 1757/2003), «Conservación y protección de montes», arts. 43 a 50. Lo primero que llama la atención de esta regulación es la escasez de preceptos que la norma dedica a la cuestión, muy pocos artículos sobre incendios frente a la norma que deroga, la Ley de incendios forestales 81/1968, de 5 de diciembre, que contaba con 34 artículos y, sobre todo, el Reglamento de la Ley aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, integrado por 147 artículos.

En efecto, la disposición derogatoria única (LA LEY 1757/2003) de la Ley de Montes deroga expresamente la Ley de incendios forestales de 1968, dejando vigente el Reglamento de la Ley en tanto sus disposiciones «no se opongan a lo previsto en esta ley, hasta la entrada en vigor de las normas que puedan dictarse en su desarrollo».

2.2. La defensa de los montes contra los incendios forestales. La imprescindible coordinación y cooperación interadministrativa

Como destaca el Plan Forestal Español, un componente esencial de la sostenibilidad forestal es la protección de los espacios forestales frente a aquellos agentes que amenazan sus características básicas y su propia persistencia. Los montes deben ser protegidos contra las alteraciones que ponen en peligro su conservación y aprovechamiento sostenible, tanto en sus características ecológicas como socioeconómicas. Y entre esas alteraciones el fuego es la amenaza mayor de los bosques españoles. En nuestro país en los últimos treinta años el fuego ha devastado ingentes cantidades de monte arbolado. La puesta en marcha de un sistema eficaz de prevención y extinción de incendios debe ser uno de los ineludibles pilares de la política forestal española.

El art. 43 (LA LEY 1757/2003) de la LM reconoce la responsabilidad de las Administraciones Públicas en la organización de la defensa contra los incendios forestales, al tiempo que sienta la obligación de aquéllas de adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes.

El complejo esquema español de distribución de competencias en materia de montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, conduce como camino indispensable hacia una estrecha colaboración interadministrativa. Pero esta cooperación entre las distintas Administraciones responsables resulta especialmente necesaria si nos situamos en el ámbito de la prevención y extinción de los incendios forestales. Este sector se nos muestra como paradigmático en la tan necesaria cooperación interadministrativa en los ordenamientos territoriales complejos.

3. La prevención de incendios forestales

3.1. Prevenir antes que curar

No cabe duda de que la acción más eficaz contra los incendios forestales es la de evitar que se produzcan. La mejor forma de afrontar el gravísimo problema de los incendios forestales es actuar sobre su raíz misma. En efecto, la solución del problema no pasa por la intervención punitiva extrema (10) , sino por asentar una cultura ambiental que evite los riesgos que se derivan de las conductas humanas que ocasionan la mayoría de los incendios forestales en España.

Resulta evidente que se producen muchos menos incendios forestales allí donde existe una mayor vinculación entre los habitantes de los pueblos y los recursos forestales aprovechados de sus montes. A mayor desarrollo del medio forestal seguirá sin duda alguna una disminución del número de incendios. En definitiva, se debe insistir mucho más en la política preventiva que en la represiva (11)

3.2. Principales causas de los incendios forestales en España

En nuestro país, el origen mayoritario de los incendios forestales se debe a la acción del hombre; alrededor del 90% de los incendios que se producen actualmente en nuestro país tienen un origen antrópico. Sólo entre el 5 y el 10% restante se debe a fenómenos naturales, rayos básicamente (12) . Es más, la mayor parte de los incendios forestales son provocados y quedan impunes sus autores, al ser desconocidos (13) . Unos son directamente queridos en su totalidad y otros sólo en su iniciación. Entre los primeros, las causas pueden ser de muy diversos tipos: búsqueda de recalificaciones del suelo, venganzas, hacer bajar el precio de la madera (14) , oposición a las repoblaciones realizadas, incluso los producidos por los contrabandistas para distraer la vigilancia de las Fuerzas del Orden Público y conseguir así su fin, etc. A la segunda modalidad de incendios provocados pertenecen los causados por gentes del campo de algunas regiones españolas (pastores y labradores) que estimando incompatible la ganadería y la agricultura con la existencia de masas arbóreas, sigue la costumbre heredada de sus antecesores encaminadas a eliminar matorrales, o quemar rastrojeras o regenerar el pasto, o quema de matorral para extender los terrenos destinados a pasto, pero que después se extiende al arbolado de forma incontrolada y termina incendiando el bosque. A estas causas hay que añadir la despoblación y el éxodo rural (con baldío forestal), la urbanización en torno a costas o vías de comunicación y las prácticas agropecuarias y turísticas, procesos todos ellos que han incrementado el riesgo de incendios para nuestros montes.

Estas circunstancias unidas a las especiales condiciones climáticas de nuestro país, donde son habituales los largos períodos de sequías y las elevadas temperaturas, a nuestra densidad demográfica y a la estructura del uso del territorio, así como un complejo entramado de intereses económicos de diversa procedencia, han convertido a los incendios forestales en una terrible causa de destrucción de los bosques españoles. En los últimos 25 años, se han declarado unos 120.000 incendios que han calcinado más de 3 millones y medio de hectáreas.

El diagnóstico realizado en la Estrategia Forestal Española identifica las causas socioeconómicas que han llevado a la intensificación de los incendios forestales en nuestro país durante las dos últimas décadas, causas que se mantienen plenamente vigentes. Entre ellas destacan:

- El abandono de tierras agrarias, de forma que las tierras abandonadas se ven invadidas naturalmente por especies colonizadoras como pinos y matorrales que forman masas continuas, coetáneas y densas apenas gestionadas.
- Las políticas económicas que incentivan ese abandono y su ulterior reforestación con el objetivo de reducir los excedentes agrícolas, sin que existan simultáneamente programas de silvicultura preventiva con dotación económica suficiente para actuar sobre las acumulaciones de combustibles que se producen.
- El mantenimiento de las prácticas tradicionales de quemas agrícolas y de pastos. Quemadas de basuras.

- La mala utilización de las áreas forestales por la población urbana, bien como visitantes con fines recreativos, bien para construir residencias secundarias o permanentes.
- Entre otras motivaciones pueden citarse los conflictos manifestados con fuegos provocados en zonas de repoblación para cultivos forestales (especialmente importante en el Noroeste), los conflictos derivados de limitaciones de uso (Espacios Naturales Protegidos), los conflictos de caza, el mercado de trabajo en el propio sector forestal, el proceso generalizado de urbanización del territorio, el mercado de la madera, las venganzas y el vandalismo, etc.

3.3. Las medidas de prevención en la LM. Las zonas de alto riesgo de incendio

Es importante destacar que el número de incendios atribuidos a causas desconocidas, si bien ha decrecido de forma considerable durante los últimos años, es todavía muy significativo. Uno de los objetivos fundamentales de la investigación de causas sería disminuir en gran medida el porcentaje de incendios sin causa conocida. El apartado 1 del art. 44 (LA LEY 1757/2003) de la LM destaca la necesidad de que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas organicen coordinadamente programas específicos de prevención de incendios forestales basados en investigaciones sobre su causalidad y, en particular, sobre las motivaciones que puedan ocasionar intencionalidad en su origen.

Sin embargo, es preciso apuntar que son muchos los factores que inciden en esta realidad, junto a los comportamientos dolosos y culposos. En muchas ocasiones, los incendios se deben a una errónea política de repoblación forestal, que prima las especies ajenas al medio natural, las cuales muestran una mayor dificultad de adaptación, junto a una escasa cultura conservacionista de los bosques a través de la poda y limpieza de los mismos. Además, se pueden destacar factores como la mala conservación de tendidos eléctricos o la mala utilización de instalaciones peligrosas en general. Por ello, la solución del problema no pasa por una excesiva intervención punitiva, sino por asentar una cultura de respeto medioambiental e incidir en todas las medidas preventivas posibles.

La LM se limita a apuntar algunas de estas medidas preventivas, competencia de las Comunidades Autónomas: desarrollo de programas de concienciación y sensibilización; regulación en montes y áreas colindantes del ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio; establecimiento de normas de seguridad aplicables a las urbanizaciones, otras edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por éstos; limitaciones al tránsito por los montes; vigilancia disuasoria de las fuerzas y cuerpos de seguridad; constitución y formación de grupos de voluntarios para colaborar en la prevención de incendios.

En este sentido, debe ser destacada la recientemente aprobada en Cataluña Ley 5/2003, de 22 de abril (LA LEY 936/2003), de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana. El art. 40 (LA LEY 609/1988) de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña determina que las entidades locales situadas en zonas de alto riesgo de incendios forestales han de disponer de un plan de prevención con las medidas operativas y administrativas necesarias para afrontar los incendios y disminuir su riesgo. Igualmente impone a los propietarios de terrenos forestales y a las agrupaciones de defensa forestal la adopción de medidas preventivas. Mediante el Decreto 64/1995, de 7 de marzo (LA LEY 4562/1995), se regulan también una serie de medidas para prevenir los incendios forestales. Ahora bien, la Ley 5/2003 establece medidas de prevención específicas en relación con las urbanizaciones separadas de los núcleos urbanos y que estén situadas a menos de quinientos metros de terrenos forestales y de las edificaciones y las instalaciones situadas en terrenos forestales.

El art. 3 (LA LEY 936/2003) de la Ley 5/2003 obliga a las urbanizaciones a cumplir las siguientes medidas de prevención de los incendios forestales: a) asegurar la existencia de una franja exterior de

protección; mantener el terreno de las parcelas no edificadas libre de vegetación seca y con la masa arbórea aclarada; elaborar un plan de autoprotección contra incendios forestales que se ha de incorporar al plan de actuación municipal, de acuerdo con el plan de protección civil de emergencias por incendios forestales de Cataluña, según lo que establece la Ley 4/1997, de 20 de mayo (LA LEY 2395/1997), de protección civil de Cataluña; disponer de los equipos homologados para la extinción de incendios; mantener limpios de vegetación seca los viales de titularidad privada. Son sujetos obligados por la Ley los órganos de gestión o la junta de la urbanización. En el caso de que no se hayan creado éstos, las urbanizaciones han de designar uno a fin de cumplir las obligaciones impuestas por la Ley 5/2003.

Por otra parte, la LM establece en su art. 48 (LA LEY 1757/2003) la posibilidad de designación de las denominadas «Zonas de alto riesgo de incendio», que deberán estar provistas de su correspondiente plan de defensa.

En efecto, aquellas áreas en las que la frecuencia o virulencia de los incendios forestales y la importancia de los valores amenazados hagan necesarias medidas especiales de protección contra los incendios, podrán ser declaradas por las Comunidades Autónomas zonas de alto riesgo de incendio o de protección preferente.

Para cada una de estas zonas se formulará un plan de defensa que, como mínimo, deberá considerar según el apartado 3 del art. 48 (LA LEY 1757/2003) LM:

- a)** Los problemas socioeconómicos que puedan existir en la zona y que se manifiesten a través de la provocación reiterada de incendios o del uso negligente del fuego, así como la determinación de las épocas del año de mayor riesgo de incendios forestales.
- b)** Los trabajos de carácter preventivo que resulte necesario realizar, incluyendo los tratamientos selvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución. Asimismo, el plan de defensa contendrá las modalidades de ejecución de los trabajos, en función del estado legal de los terrenos, mediante convenios, acuerdos, cesión temporal de los terrenos a la Administración, ayudas o subvenciones o, en su caso, ejecución subsidiaria por la Administración.
- c)** El establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie forestal de la zona, con las previsiones para su financiación.
- d)** La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales.

Cuando una zona de alto riesgo esté englobada en un territorio que disponga de PORF, éste podrá tener la consideración de plan de defensa siempre y cuando cumpla las condiciones descritas en el apartado 3 del art. 48 (LA LEY 1757/2003) de la LM.

Las infraestructuras, existentes o de nueva creación, incluidas en las zonas de alto riesgo de incendio tendrán una servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios.

4. La extinción de los incendios

En nuestro país las inversiones dedicadas en los últimos veinte años por el Estado y las Comunidades Autónomas a las acciones de extinción de los incendios forestales han consumido buena parte del presupuesto en materia forestal, lo que pone de manifiesto que ha fallado o no se ha afrontado de manera suficiente una política de prevención de los incendios forestales.

La LM parte de la base de que las competencias en materia de extinción de incendios, al igual que en lo que se refiere a la prevención de incendios, corresponden mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Son éstas pues las que, de acuerdo con el art. 46.2 (LA LEY 1757/2003) LM,

establecerán para cada incendio un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad. El director técnico de la extinción será un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción.

En los trabajos de extinción de incendios forestales, el director técnico de la operación (15) tiene la condición de agente de la autoridad y podrá movilizar medios públicos y privados para actuar en la extinción de acuerdo con un plan de operaciones. Asimismo, podrá disponer, cuando sea necesario y aunque no se pueda contar con la autorización de los propietarios respectivos, la entrada de equipos y medios en fincas forestales o agrícolas, la circulación por caminos privados, la apertura de brechas en muros o cercas, la utilización de aguas, la apertura de cortafuegos de urgencia y la quema anticipada mediante la aplicación de contrafuegos, en zonas que se estime que, dentro de una normal previsión, pueden ser consumidas por el incendio. La autoridad local podrá movilizar medios públicos o privados adicionales para actuar en la extinción, según el plan de operación del director técnico.

Se considerará prioritaria la utilización por los servicios de extinción de las infraestructuras públicas, tales como carreteras, líneas telefónicas, aeropuertos, embalses, puertos de mar y todas aquellas necesarias para la comunicación y aprovisionamiento de dichos servicios, sin perjuicio de las normas específicas de utilización de cada una de ellas.

En relación con la regulación en la LM de la extinción de los incendios forestales cabe destacar la obligación de aviso recogida en el art. 45. En la exposición de motivos de la norma se destaca cómo la ley se hace eco de la importancia del papel de la sociedad civil en su prevención. De acuerdo con ello, establece la obligación de toda persona de avisar de la existencia de un incendio, y, en su caso, de colaborar en su combate.

Pero la LM no va más allá en la previsión de actuaciones de particulares en la prevención y extinción de incendios forestales. En este sentido, y en contraste con la legislación estatal básica, puede ser destacada la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, norma que para canalizar la colaboración de los propietarios forestales, incluidas las Entidades Locales y asociaciones o entidades previstas por la Ley, desarrolla la figura de la Agrupación de Defensa Forestal, instaurada en la Ley Forestal de Andalucía y de la que destaca su carácter voluntario. Asimismo, se regulan en la Ley 5/99 los Grupos Locales de Pronto Auxilio, promovidos por las Entidades Locales, y otros grupos equivalentes que sirvan de cauce a la participación voluntaria de los ciudadanos en la prevención y lucha contra los incendios forestales.

En efecto, el art. 15 (LA LEY 3252/1999) de la Ley andaluza anteriormente citada establece que la colaboración de los particulares en la prevención y lucha contra los incendios forestales se canalizará a través de las Agrupaciones de Defensa Forestal y de los Grupos Locales de Pronto Auxilio u organizaciones equivalentes. La Consejería competente en materia forestal podrá suscribir convenios con particulares o entidades interesados en colaborar en la prevención y lucha contra los incendios forestales con la finalidad de concretar y organizar su participación o aportación.

Según el art. 16 (LA LEY 3252/1999) de la Ley 5/99, con el fin de colaborar en la prevención y lucha contra los incendios forestales podrán constituirse Agrupaciones de Defensa Forestal, de conformidad con lo previsto en la Ley 2/1992, de 15 de junio (LA LEY 2573/1992), Forestal de Andalucía, y su Reglamento. En materia de incendios forestales las Agrupaciones de Defensa Forestal tendrán como fines:

- «a) Llevar a cabo las obras y actuaciones preventivas establecidas en los instrumentos de planificación previstos en la presente Ley.
- b) Colaborar en las labores de vigilancia y detección de incendios.
- c) Participar en las labores de extinción de incendios con arreglo a los Planes de Emergencia y a las

instrucciones de la autoridad competente.»

Por su parte, para colaborar en la prevención y lucha contra los incendios forestales, los municipios cuyo término municipal se halle incluido total o parcialmente en Zona de Peligro promoverán la formación de Grupos Locales de Pronto Auxilio, integrados por personal voluntario que supere los requisitos de selección, formación y adiestramiento establecidos por la Consejería competente en materia forestal. Los Grupos Locales de Pronto Auxilio se integrarán necesariamente en las Agrupaciones de Defensa Forestal existentes, en su caso, en el municipio donde radiquen. La Consejería competente en materia forestal podrá fomentar la constitución de grupos equivalentes con la misma finalidad que la de los Grupos Locales de Pronto Auxilio.

En función de las necesidades derivadas de la ejecución del Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía, las Agrupaciones de Defensa Forestal y los Grupos Locales de Pronto Auxilio y equivalentes no integrados en dichas agrupaciones podrán ser adscritos, de acuerdo con los requisitos que reglamentariamente se establezcan, a la estructura operativa correspondiente y actuarán bajo la dirección, control y supervisión de la dirección de la misma en el desempeño de las tareas que se les encomienden. Las Administraciones Públicas podrán facilitar a los grupos de voluntarios medios materiales para el desempeño de sus funciones.

La colaboración de miembros de las Agrupaciones de Defensa Forestal y Grupos Locales de Pronto Auxilio o equivalentes en los trabajos de extinción se prestará a requerimiento de la dirección técnica de la extinción, siendo responsabilidad de aquéllos el cumplimiento de los requisitos establecidos para dicha colaboración. El personal voluntario que colabore en las tareas de extinción tendrá derecho a la cobertura de los riesgos y a la indemnización de los gastos, daños o perjuicios que puedan sufrir, de conformidad con la normativa que resulte de aplicación.

Por lo que se refiere a las competencias estatales en materia de extinción de incendios forestales, prácticamente se limitan por la LM a la homologación de la formación, preparación y equipamiento del personal y la normalización de los medios materiales que intervengan en los trabajos de extinción contra incendios forestales (art. 46.1 (LA LEY 1757/2003) LM). El seguimiento de estas medidas corresponde a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, asistida por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales.

5. La cobertura de daños por incendios forestales

De acuerdo con el art. 49.1 (LA LEY 1757/2003) LM, la Administración General del Estado, a través del Consorcio de Compensación de Seguros, garantizará la cobertura de las indemnizaciones por accidente a toda persona que colabore en la extinción de los incendios.

El Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por la Ley 21/1990, de 19 de diciembre (LA LEY 3373/1990), para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE (LA LEY 1231/1988), sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y de actualización de la legislación de seguros privados («Boletín Oficial del Estado» del 20-12-90), modificado por la disposición adicional novena de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre (LA LEY 3829/1995), de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, dentro de las funciones privadas en el ámbito asegurador, y, en concreto, en relación con el Seguro Agrario Combinado, encomienda en su art. 10.2 (LA LEY 3373/1990) al Consorcio de Compensación de Seguros asumir la cobertura del riesgo de incendios forestales en los términos de su legislación específica.

La Ley 81/1968, de 5 de diciembre (LA LEY 1596/1968), de Incendios Forestales, tenía, entre otras, como finalidad la protección de las personas implicadas en la prevención y extinción de los incendios forestales. Su Reglamento, aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1972, en su art. 98 (LA LEY 1948/1972) relacionaba las garantías otorgadas por el extinto Fondo de Compensación de Incendios Forestales por los daños sobrevenidos a las personas con motivo de su colaboración en la extinción

de los incendios en los montes. Las cuantías de las indemnizaciones pecuniarias quedaban recogidas en el correspondiente anexo (LA LEY 1948/1972) al Reglamento.

Desde 1977 se publicaron distintas órdenes prorrogando las condiciones y actualizando las cuantías indemnizatorias: Orden del Ministerio de Hacienda de 21 de junio de 1977 («Boletín Oficial del Estado» de 2 de julio), Orden del Ministerio de Hacienda de 7 de julio de 1978 («Boletín Oficial del Estado» del 12), Orden de 2 de julio de 1979 («Boletín Oficial del Estado» del 5), Orden de 27 de junio de 1980 («Boletín Oficial del Estado» de 14 de julio), Orden de 16 de junio de 1981 («Boletín Oficial del Estado» del 27) y Orden de 20 de julio de 1987 («Boletín Oficial del Estado» de 3 de agosto).

La cobertura de los accidentes corporales sufridos por las personas que intervengan en los trabajos de extinción de los incendios forestales será garantizada por el Consorcio de Compensación de Seguros con arreglo a las cuantías indemnizatorias contenidas en el art. 3 (LA LEY 1328/2001) de la Orden de 3 de agosto de 2001 del Ministerio de Economía (BOE de 14 de septiembre de 2001). Las tarifas de primas a aplicar por el Consorcio de Compensación de Seguros para la cobertura de dichos riesgos serán las que apruebe el Consejo de Administración conforme prevé el art. 5 g) del Estatuto Legal del Consorcio, y su pago corresponderá a la Dirección General de la Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente.

6. Aprovechamiento urbanístico de los terrenos forestales incendiados. Las previsiones al respecto de la LM y del Código Penal

La especulación urbanística con los terrenos que resultan afectados por los incendios forestales constituye una causa importante de los mismos. Las Administraciones locales niegan por regla general que exista relación alguna entre fuegos y especulación urbanística, pero si se compara cómo estaba el litoral español hace veinte años y cómo está ahora, la diferencia salta a la vista con miles de urbanizaciones que hoy se elevan sobre antiguas masas forestales. Han sido numerosos los pequeños incendios que acababan con los pinares de las costas. Hoy esas hectáreas quemadas están ocupadas por hoteles, urbanizaciones o campos de golf.

Ante esta preocupante circunstancia, el art. 50 (LA LEY 1757/2003) de la nueva LM establece que «las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio. Igualmente, determinarán los plazos y procedimientos para hacer efectiva esta prohibición».

El precepto dispone también en su apartado 2 que el órgano competente de la Comunidad Autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.

La gravedad del problema merecía un tratamiento mucho más decidido por la LM, con el establecimiento de medidas obligatorias concretas, en especial, la fijación de un amplio plazo temporal de prohibición del cambio de uso forestal por razón del incendio. El carácter básico de la norma así lo permitía. Sin embargo, la cuestión se deja abierta a la regulación autonómica.

Por otra parte, la regulación de la LM sobre restauración de los terrenos forestales incendiados se entiende sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal. En efecto, el Código penal de 1995 (LA LEY 3996/1995) otorgó a los Jueces y Tribunales la potestad de «acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las

zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio» (art. 355 (LA LEY 3996/1995)).

El precepto contempla unas importantes medidas de contenido urbanístico y de uso del suelo que deben adoptarse en base a finalidades ambientales. Teniendo en cuenta el enorme deterioro medioambiental que produce un incendio forestal, cabe reclamar la aplicación con rigor por parte de los Jueces y Tribunales de estas medidas que recoge el art. 355 (LA LEY 3996/1995).

En cuanto a la intervención administrativa de la madera, hay que señalar que debe ser acordada desde el primer momento, ya que seguramente poco efecto tendrá de producirse en el momento de la sentencia condenatoria. Por ello, esta intervención debería ser adoptada como medida cautelar (16) .

En el ámbito de la legislación estatal del suelo, se preveía que a través del planeamiento territorial y urbanístico se pudiesen delimitar «áreas de especial protección en las que esté prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél» (art. 17 (LA LEY 1921/1992) del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana). Por lo demás, el planeamiento urbanístico especial, señalaba el art. 88 (LA LEY 1921/1992) de esta norma, podría afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración. Sin embargo, tras la declaración de inconstitucionalidad del RDL 1/1992 por la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de marzo (LA LEY 9921/1997), la normativa actualmente vigente en la materia está constituida por las leyes autonómicas de suelo y ordenación del territorio.

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre (LA LEY 107/2003), de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia incluye determinaciones y previsiones que condicionan el contenido y los criterios de ordenación urbanística que han de seguir los instrumentos de planeamiento, y, en tal sentido, prohíbe la modificación del planeamiento urbanístico que implique la conversión directa del suelo rústico en urbano, a la vez que prohíbe toda reclasificación que afecte a suelo rústico que haya sido objeto de incendios forestales.

En la legislación valenciana existen también previsiones que pretenden limitar temporalmente posibles incrementos del aprovechamiento urbanístico de los terrenos incendiados. En efecto, el art. 59 (LA LEY 1568/1994) de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana dispone 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 valenciana 4/1992, de 5 de junio, del suelo no urbanizable. En este sentido, el art. 2.4 (LA LEY 2382/1992) 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».

A través del planeamiento se podría pues preservar el carácter forestal de ciertos montes, vetando, de modo expreso, que un hipotético incendio pudiese modificar esta calificación del terreno. Sin embargo, como apunta OLIVAN DEL CACHO, nada impide que planes aprobados con posterioridad a otros que contengan las medidas de protección forestal modifiquen las previsiones referentes a los espacios forestales (17) . 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.

7. Visión crítica de la nueva regulación legal. La escasa participación de las Entidades locales en la prevención y extinción de incendios

En nuestro ordenamiento jurídico, resultaba de todo punto necesario un reajuste normativo en relación con la regulación de los incendios forestales, materia en la que concurrían diversos títulos

competenciales estatales y autonómicos (legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente y sobre montes y aprovechamientos forestales, protección civil, seguridad pública, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa, legislación civil y legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, mejora y ordenación de las explotaciones forestales, régimen local, bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, urbanismo, asociaciones). Este reajuste debía basarse en la previsión de mecanismos de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, de cara a la prevención y extinción de los incendios forestales.

Ahora bien, la nueva LM en modo alguno ha cubierto esta necesidad de reajuste normativo. Su regulación pone de manifiesto una notable timidez en la forma de abordar la problemática de los incendios forestales en nuestro país. Las mayoritarias competencias autonómicas en la materia no eran en modo alguno una traba para la adopción de normas básicas sobre prevención y extinción de incendios, normas amparadas por títulos competenciales estatales como los referidos a la protección del medio ambiente, montes y aprovechamientos forestales y protección civil. En especial, resulta criticable que se haya desaprovechado la ocasión para integrar en una única normativa la regulación sobre incendios forestales, sobre todo incorporando al texto de la LM las normas sobre protección civil, que quedan vigentes de forma separada y en varios casos con disposiciones contradictorias (por ejemplo en relación con los mandos para la organización de la extinción de los incendios).

La LM deja también de lado la intervención de las Administraciones locales en la prevención y extinción de incendios forestales (18) . Hubiera sido deseable una mayor participación de las entidades locales, dado que en la actualidad prácticamente carecen de competencias en la materia, cuando son los que, tras un incendio, primero podrán organizar una intervención sobre el terreno afectado.

La LM es poco decidida al abordar problemas esenciales como la restauración de los terrenos forestales incendiados. La norma debería haber garantizado el mantenimiento de uso en aquellos terrenos forestales que han sufrido incendios, como forma de evitar que los incendios se produzcan con intencionalidad económica.

Para comprobar la falta de regulación en la nueva LM, que hay que recordar que tiene carácter de legislación básica, sobre la compleja problemática de los incendios forestales basta resaltar el escaso número de preceptos que la nueva LM dedica a los incendios forestales, ocho (frente a los de la norma que deroga, la Ley de incendios forestales 81/1968, de 5 de diciembre, que contaba con 34 artículos y, sobre todo, el Reglamento de la Ley aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre (LA LEY 1948/1972), integrado por 147 artículos). Todo ello siendo España uno de los países del entorno de la Unión Europea que más masa forestal tiene y que más incendios sufre en sus bosques año tras año.

Sigue pendiente de abordar en nuestro país una verdadera política nacional de prevención de los incendios forestales, así como una actuación política clara y decidida en la lucha contra la desertificación y la desertización. La Ley no fomenta de modo suficiente medidas para la prevención de incendios forestales a través de la colaboración entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, ni impulsa la participación de la población en la prevención y extinción de los incendios.

X. La preocupación comunitaria por los montes. El principio de subsidiariedad en materia forestal

Los Tratados de la Unión Europea siguen sin establecer ninguna política forestal general común (19) . La mayoría de las disposiciones normativas de la Unión Europea aprobadas hasta ahora en materia forestal regulan una acción de fomento por medio del otorgamiento de subvenciones y ayudas. En el

ámbito de la Unión Europea, el sector forestal se ve con gran preocupación debido a su degradación, pero a la vez con enorme futuro ya que su incremento puede ser la solución para ciertas tierras, detraídas en el pasado para su uso agrícola, y hoy con pocas perspectivas ante la situación excedentaria. Ése ha sido el objetivo principal de la normativa comunitaria forestal.

Si bien, sobre todo a partir del Acta Única Europea, se han aprobado muchas disposiciones en materia forestal, no existe una política forestal autónoma, con sus propios objetivos y fundamentos jurídicos, que dé una respuesta global a los problemas y necesidades del sector, esto es, que tenga en cuenta la importancia medioambiental, económica y social del patrimonio forestal comunitario.

No obstante, la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques son temas esenciales dentro de algunas políticas comunes vigentes como la PAC y las políticas de desarrollo rural, medio ambiente, comercio, mercado interior, investigación, industria, cooperación al desarrollo y energía. Además, existen conexiones directas e indirectas entre las políticas comunitarias y las políticas forestales nacionales. La Comunidad tiene un importante papel que desempeñar en la consecución de los objetivos fijados por los Estados miembros y la Comunidad dentro de la estrategia forestal europea.

Los bosques y su diversidad son un elemento importante del medio ambiente europeo y su protección y conservación se aborda además mediante intervenciones medioambientales específicas como la estrategia sobre biodiversidad de la UE, Natura 2000 y la aplicación del Convenio sobre el cambio climático.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros son responsables de la planificación y la ejecución de los programas forestales nacionales o los instrumentos equivalentes. Los programas forestales nacionales o subnacionales proporcionan un marco global que permite abordar las cuestiones forestales en el contexto de la gestión forestal sostenible. Constituyen instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento de las actividades forestales o afines y ofrecen una estructura para la ejecución concertada y coordinada de los programas y actividades por parte de todos los interesados, sobre la base de objetivos y estrategias aprobados de común acuerdo. Estos programas constituyen instrumentos esenciales para la aplicación de los principios aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, las propuestas de actuación del Grupo internacional sobre los bosques (GIB), las resoluciones aprobadas en las conferencias paneuropeas de Estrasburgo, Helsinki y Lisboa y las iniciativas de los Estados miembros en el contexto de convenios internacionales (como los dedicados al cambio climático, la biodiversidad, la desertización y la contaminación atmosférica transfronteriza) y los programas comunitarios de actuación ambiental.

Las actividades forestales de la CE deben tener en cuenta debidamente la Comunicación de la Comisión COM (1999) 218 y la Resolución 8080/99 del Consejo sobre la complementariedad de la UE y, en su caso, se aplicarán repartiendo las responsabilidades con los Estados miembros. La coordinación entre la política de cooperación al desarrollo y la política de investigación y tecnología para el desarrollo se realizará de acuerdo con la Comunicación de la Comisión COM 174(1997) y las resoluciones relacionadas del Consejo y del Parlamento.

Los incendios forestales son uno de los principales factores que ponen en peligro el desarrollo sostenible casi en la mitad de los bosques de la Unión Europea. Actualmente, la Unión cofinancia medidas de prevención de los incendios a través de los programas de desarrollo rural y de las intervenciones específicas de la Comunidad para combatir este problema. Esta intervención específica contribuye a los esfuerzos de lucha contra incendios de los Estados miembros, además de garantizar que las medidas forestales financiadas por otras fuentes --como, por ejemplo, los programas de desarrollo rural en las zonas con peligro de incendios-- estén asociadas a los sistemas de protección a través de la aplicación de los planes generales de protección contra los incendios forestales.

El Fondo de Cohesión también proporciona ayuda para la rehabilitación de las zonas forestales destruidas por el fuego, con el fin de evitar la erosión y asegurar la regulación hidrológica, objetivos estos de contenido ambiental.

En el ámbito de la protección de los bosques contra los incendios, el Consejo de la Unión Europea, sobre la base de sus competencias en materia política agrícola y de medio ambiente, ha aprobado varios reglamentos cuyo principal objetivo ha sido el reforzamiento de las medidas de prevención y de las medidas de vigilancia de los bosques. El último de estos Reglamentos aprobado ha sido el 2158/92, de 23 de julio (20) .

La Unión desea dar continuidad a la vigilancia de los bosques integrando el Reglamento de protección de los bosques contra los incendios forestales, así como el Reglamento para la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica (Reglamento CE nº 3528/86) en una nueva medida denominada Eje Bosques (21) . Se mantiene, eso sí, la estructura básica de los reglamentos actualmente vigentes (22) .

La propuesta por la que se establece Eje Bosques tiene por objeto vigilar los bosques en los siguientes ámbitos:

- protección contra la contaminación atmosférica
- protección contra los incendios
- diversidad biológica, el cambio climático, el almacenamiento de carbono y los suelos
- evaluación continua de las actividades de vigilancia

La norma establece una serie de redes de observación destinadas a inventariar regularmente y observar permanentemente los ecosistemas forestales.

- (1)** El objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático («la Convención»), aprobada en nombre de la Comunidad por Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (DO L 33 de 7.2.1994, p. 11), es lograr una estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de impedir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.
El 11 de diciembre de 1997 fue adoptado por la UE el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (el «Protocolo») (Decisión 1/CP.3 «Adopción del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático»).
- (2)** El texto del Plan Forestal Español así como del documento de debate del mismo se puede consultar en la dirección www.mma.es
- (3)** LÁZARO BENITO, *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 53 y ss.
- (4)** En un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) como el nuestro la vertebración de todas las unidades administrativas no sólo es inevitable, sino que constituye un corolario de los postulados de eficacia administrativa y de solidaridad (arts. 2 y 138.1 CE). SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 192.
- (5)** ESTEVE PARDO, J., *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 85.
- (6)** DE VICENTE DOMINGO, R., *Espacios forestales (Su ordenación jurídica como recurso natural)*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 109 y ss.

- (7) DE VICENTE DOMINGO, R., *Espacios...*, *op. cit.*, p. 113.
- (8) GUAITA, A., *Derecho Administrativo. Aguas, montes y minas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 226.
- (9) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la UE para el sector forestal, COM (1998) 649, 03/11/1998, p. 5.
- (10) Por lo demás, muy compleja, debido a los problemas que se plantean en la investigación de un incendio forestal, tales como la determinación de si el fuego es o no provocado, la dispersión de datos referidos a los incidentes ocurridos durante el incendio, la entrada a la zona del incendio de personas ajenas a la extinción, etc. (RÍOS PINTADO, J. F., «Incendios forestales: investigación y vigilancia», *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 17 (1996), p. 53 y ss.).
- (11) En este sentido, se deben destacar las importantes campañas de sensibilización ciudadana llevadas a cabo en los últimos años en nuestro país por el Ministerio de Agricultura, primero, y por el Ministerio de Medio Ambiente, tras su creación. Pues bien, la colaboración ciudadana, unida a la cooperación interadministrativa han motivado en nuestro país una importante disminución de la superficie quemada desde el año 1996.
- (12) Véase DOCTOR CABRERA, A. M., «Incendios forestales y caza», *Agricultura y Sociedad*, n.º 58 (1991), p. 313, que destaca las peculiaridades españolas frente a los incendios originados en otras zonas del planeta como Norteamérica.
- (13) Véase la Instrucción de 25 de junio de 1990, n.º 4/1990, de la Fiscalía General del Estado (*Boletín de Información del Ministerio de Justicia* de 15 de enero de 1991, n.º 1586 y 1587).
- (14) Como señala ÁLVAREZ SOUSA, A., rebatiendo la extendida tesis que sostiene que sólo arde lo que no es rentable, «el monte arde precisamente debido a que es rentable para determinados grupos... maderistas que ven bajar el precio de la madera, celulosas... empresas y trabajadores de todo tipo que ven a los incendios como un medio para ganar dinero» (*Os incendios forestais*, Ed. Xerais de Galicia, Vigo, 1992, p. 102).
- (15) La LM prevé en su art. 47.3 que la Administración responsable de la extinción asumirá la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando en los procedimientos seguidos ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas y las acciones ejecutadas en relación con la extinción del incendio.
- (16) En este sentido, el art. 399 del Código Penal, incluido dentro del Título XVI (*De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio artístico y del medio ambiente*) concede al Juez o Tribunal la opción de ordenar «la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes jurídicos tutelados en este Título».
- (17) «Aspectos jurídico-administrativos de los incendios forestales. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 20 (1995), p. 254.
- (18) El art. 8 de la Ley andaluza 5/99, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, establece que corresponde «a los municipios y otras entidades locales, dentro de los ámbitos competenciales que resulten de la presente Ley y demás normativa aplicable:
- a) Elaborar y aprobar los Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales.
 - b) Integrar los Planes de Autoprotección en los Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales.
 - c) Adoptar las medidas de prevención de incendios que les correspondan en los terrenos forestales de su titularidad.
 - d) Promover la formación de grupos de voluntarios para la defensa contra incendios forestales y establecer las medidas necesarias para facilitar la colaboración del personal voluntario en la prevención y lucha contra los incendios.
 - e) Adoptar con carácter inmediato medidas urgentes en caso de incendio, asignar los recursos propios a las labores de extinción y colaborar con la dirección técnica de la lucha contra incendios.
 - f) Realizar, por sí mismos o en colaboración con la Consejería competente en materia forestal, los trabajos de restauración que les correspondan».

- (19)** Los textos fundacionales de las Comunidades Europeas no contemplaron para nada al sector forestal, ni desde una perspectiva económica ni, por supuesto, desde una perspectiva de protección medioambiental. El hecho en cuestión no debe sorprendernos en absoluto, ya que, por un lado, la preocupación normativa comunitaria por el medio ambiente no empieza a manifestarse efectivamente hasta bien entrados los años 70 y, por otro lado, dentro de la importancia que desde el origen de la Comunidad tuvo la política agrícola, en estos primeros años el sector forestal no se consideró necesitado de intervención ya que vivía unos momentos de fuerte expansión --la demanda de madera era enorme para la reconstrucción de ciudades y viviendas--, aparte de que el mercado forestal presentaba unas características peculiares, con una gran influencia local y regional.
- (20)** *DOCE* n.º L 217, de 31 de julio de 1992. El Reglamento (CE) n.º 307/97 (LA LEY 4734/1997), de 17 de febrero de 1997, modificó el Reglamento (CEE) n.º 2158/92 (LA LEY 4273/1992), presentando como fundamento jurídico de esta medida el Artículo 43 del Tratado. El 30 de abril de 1997, el Parlamento Europeo presentó una demanda contra la norma ante el Tribunal de Justicia. El 25 de febrero de 1999, el Tribunal dictó sentencia en los Asuntos conjuntos C-164/97 y C-165/97, indicando que el Consejo debería haber adoptado como único fundamento jurídico el artículo 130 del Tratado (actualmente artículo 175). Como consecuencia de ello, se anuló el Reglamento (CE) n.º 307/97 (LA LEY 4734/1997), si bien el Tribunal suspendió los efectos de esta anulación hasta que el Consejo adoptara, en un plazo razonable, un nuevo Reglamento en la materia. Tal Reglamento es el (CE) n.º 1484/2001 (LA LEY 8759/2001), que entró en vigor el 21 de julio de 2001.
- Téngase en cuenta el Reglamento 1727/1999 (LA LEY 8286/1999), de la Comisión, de 28 de julio de 1999, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2158/92 (LA LEY 4273/1992) del Consejo, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (*DOCE* n.º L 203, de 3 de agosto); el Reglamento (CE) n.º 804/94 (LA LEY 4960/1994) de la Comisión, de 11 de abril de 1994, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2158/92 (LA LEY 4273/1992) del Consejo en lo que respecta a los sistemas de información sobre los incendios forestales (*DOCE* n.º L 93, de 12 de abril); el Reglamento (CEE) 1170/93 (LA LEY 4725/1993), de 13 de mayo de 1993, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) 2158/92 (LA LEY 4273/1992) (*DOCE* n.º L 118, de 14 de mayo), y la Decisión de 24 de junio de 1993 de la Comisión, relativa a la aprobación para España de los planes de protección contra incendios forestales realizados de acuerdo con el Reglamento (CEE) n.º 2158/92 (LA LEY 4273/1992), que clasifica todo el territorio español como zona de alto riesgo.
- Con anterioridad a este Reglamento, el Consejo había aprobado el Reglamento (CEE) 3529/86 del Consejo, de 17 de noviembre de 1986 (*DOCE* n.º L 326, de 21 de noviembre de 1986) y el Reglamento (CEE) n.º 1614/89, de 29 de mayo de 1989 (*DOCE* n.º L 165, de 15 de junio de 1989). Junto a estas disposiciones, también hay que hacer mención a los Reglamentos (CEE) n.º 527/87 y 1696/87, de la Comisión, por los que se establecieron determinadas modalidades de aplicación del Reglamento 3529/86 (*DOCE* n.º L 53, de 21 de febrero de 1987 y n.º L 161, de 22 de junio de 1987).
- (21)** Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre el seguimiento de la interacción de los bosques y del medio ambiente en la Comunidad (Eje Bosques) (COM/2002/0404 final).
- (22)** Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo» y Dictamen sobre la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios, DOC 51 de 23.2.2000, págs. 24-26.