

COMENTARIOS A LA LEY 3/2007 DE 9 DE ABRIL DE PREVENCIÓN Y DEFENSA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES DE GALICIA.

JOSÉ MANUEL PIÑEIRO AMIGO

*Secretario de la Administración Local de Categoría Superior.
Abogado*

I.- Aspectos Generales.-

1.- El D.O.G número 74, de 17 abril de 2007 publica la Ley 3/2007 de fecha 9 del mismo mes y que se reproduce en lengua española en el B.O.E. nº 119 de 18 de mayo del mismo año.

Al decir de su exposición de motivos, la Ley se encuadra en el marco normativo de ámbito comunitario y estatal al que pretende desarrollar y adaptar a la realidad gallega en el marco competencial contenida en los artículos 27.10 del Estatuto de Autonomía de Galicia y artículos 148.1:8 y 149.1:23 de la Constitución.

A la vez, se remite de forma directa a la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006 del Estado, a las que, parece, quiere suplir o, mejor, complementar.

Recurre, así mismo, a la legislación de protección civil, en su referencia a los incendios forestales y, de pasada indicar las atribuciones competenciales que en materia de incendios forestales hacen las Leyes que regulan la Administración Local en Galicia, de forma expresa en los artículos 80.2.c, de la Ley 5/1997 de 22 de julio de Administración Local de Galicia y 25.2.c, de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases del Régimen Local.

2.-La justificación que la propia Ley contiene y el marco legal en el que se ampara, no agotan la preocupación política y social ante el hecho tremendo que supone todos los años, la plaga de incendios que asolan a Galicia, a España y aún, al territorio de los países

de nuestro entorno, y de forma singular, a los mediterráneos -Grecia, Italia, etc- Y, esta preocupación producida en no pocas ocasiones, por la presión social que nace de verdaderas catástrofes naturales y, aún, pérdida de vidas humanas: Castilla la Mancha; Galicia etc, en el año 2006, han llevado a los poderes públicos a la adopción de medidas legales de gran contundencia cuya eficacia está por ver, si resulta equivocado el pronóstico que los ha provocado. En esta línea está el contenido de la Disposición Adicional 6ª de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, en cuanto mantiene el suelo forestal afectado por un incendio en tal condición forestal durante 30 años, plazo ya fijado en el artículo 50 de la Ley de Montes en su modificación hecha por la Ley 10/2006 de 28 de abril.

Con estas medidas pretende el legislador eliminar, por no ser rentable, una de las causas - especulaciones para reclasificación - que, se dice, es la principal en la proliferación de incendios forestales. La solución será buena en la medida en que el diagnóstico resulte acertado. Si no lo es, los resultados pueden ser desastrosos.

3.- No es Galicia la primera en acudir a la Ley para a prevención y defensa contra los incendios forestales. Antes ya lo había hecho Andalucía -1999- y Extremadura -2004-.

La Xunta había utilizado la vía de Decreto para regular la materia. Y así lo hizo el actual Gobierno Autonómico en un primer momento, anterior a agosto de 2006 con la aprobación del Decreto 105/2006, de 22 de junio, que regula las medidas relativas a la prevención de incendios forestales, la protección de los asentamientos en el medio rural y la regulación de los aprovechamientos y repoblaciones forestales, que aún está vigente en todo lo que no contravenga lo dispuesto en la Ley que cometemos. Y, lo cierto es que una buena parte del contenido del citado Decreto entendemos que ha sido derogado en cuanto va más allá que la Ley posterior. Ello es así - como consecuencia de las advertencias al efecto,- primero por la FEGAMP y, posteriormente por el informe preceptivo del Consello Consultivo de Galicia que indican que algunas de las materias allí reguladas demandan la Ley formal al efecto.

El referido Decreto 105/06, a su vez ya derogara el Decreto 21/2005 de 20 de enero por el que, el Gobierno Autonómico anterior había regulado la materia.

4.- La Ley que comentamos, señala en su exposición de motivos cuales son las finalidades que se pretenden con su promulgación y los objetivos que se buscan y, para ello, indica los medios de que pretende valerse. Lo cierto es que en tal Exposición, no se agota la materia y, así, no se dice nada de la asunción de la totalidad de las competencias, potestades y medios a través de un mando único, pero, al tiempo pretende la colaboración sumisa de otras administraciones, singularmente la local, a la que atribuye obligaciones cuya compensación se enuncia pero no se concreta.

Pretende la Ley una ordenación general de los montes gallegos y sus correspondientes aprovechamientos pero tales pretensiones se enmarcan en un contexto general de prohibiciones, mandatos e impedimentos - **se prohíbe**- sin afrontar con valentía una clara ordenación de la propiedad de los terrenos forestales ni un marcado proceso incentivado que estimule la colaboración de la sociedad.

5.- La Ley, al menos en apariencia, centra todos sus esfuerzos en la prevención, reduciendo de manera drástica el peso del operativo de extinción. Lo cierto es que una vez aprobada la Ley y ante el temor de que se repitiera la situación del agosto de 2006, la Administración, única competente, no dudó en recurrir a las Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Policía Autonómica y demás medios disponibles como los Grumir.

El resultado final ya se verá. En el verano de 2007; con la colaboración del "cambio climático" y Santa Clara, la Ley estuvo de vacaciones.

En cualquier caso, con o sin éxito, es preciso señalar el intento de asumir desde el control de la lucha contra el fuego, la competencia única y exclusiva en materia forestal, no solo de la administración autonómica, sino de una sola Consellería, y, al efecto, no solo absorbe los cometidos de la Administración Local, sino que resta competencias, incluso al Consello de la Xunta.

6.- Como ya indicábamos en el punto anterior, la Ley, en su preámbulo insiste en señalar cuales son sus objetivos, entre los que quiere destacar la actualización del régimen jurídico de la lucha contra los incendios en el medio rural y, al efecto se integran en la única norma la prevención y la extinción, además de la protección de la población y su medio rural, por supuesto, en cuanto lo urbano se sale de su marco competencial.

Al efecto, la norma propone como arma eficaz y fundamental la Planificación preventiva, en cuanto se asienta en la acción concertada de todas las Administraciones actuantes en este ámbito. Esta afirmación no responde a la realidad por cuanto no se organiza una concentración de voluntades sino un dirigismo total desde la articulación de un mando único en todas las acciones, casos y situaciones que afectan a esta materia.

Se especifica que el sistema que se contiene en la norma identifica los objetivos, y los recursos y se traduce en un modelo activo, dinámico e integrador, que en un horizonte de medio y largo plazo, articulará a todos los instrumentos disponibles con los siguientes criterios básicos:

"1. Organizar la gestión de biomasa en zonas estratégicas, especialmente aquellas declaradas de alto riesgo de incendio, unido a la construcción y mantenimiento de fajas exteriores de protección de zonas pobladas, el tratamiento de áreas forestales en un esquema de intervención según modelos silvícolas previamente establecidos, en el ámbito de las dos dimensiones que se complementan, la defensa de personas y bienes y la defensa de los montes.

2. Reforzar las estructuras de extinción y de prevención de los incendios forestales.

3. Ampliar los esfuerzos de educación, sensibilización, divulgación y extensión agroforestal para la defensa el medio rural contra los incendios y para el uso correcto del fuego en estos parajes.

4. Reforzar la vigilancia y poner coto a la actividad criminal incendiaria mediante la colaboración vecinal, además de asegurar la eficacia en la fiscalización y aplicación del régimen sancionador instituido".

II.- Análisis del Contenido.-

1.- Título I

Disposiciones Generales

La Ley señala -art. 1- cual es su objeto sin que se encuentre en él ni una sola referencia a la extinción de los incendios que pudieran producir y señala las obligaciones de los ciudadanos en general, y de los propietarios forestales y de zonas de influencia forestal, en materia de prevención de incendios en la que centra todo el esfuerzo al tiempo que distribuye responsabilidades.

Se reserva para la Xunta de Galicia la gestión y dirección del sistema de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia -art. 5- Y, después de un canto a la colaboración y cooperación administrativa, -art.2- atribuye a las Entidades Locales la competencia de elaboración y aprobación del planeamiento en su ámbito territorial, en materia de prevención y defensa contra incendios; integrarlos en sus planes de emergencia, adaptar las medidas de prevención como uno más, en los terrenos de su propiedad y la colaboración con sus medios propios, con la dirección técnica de actuación de incendios - dependiente de la Dirección General de Montes-

Sí se impone a las Entidades Locales - entendemos que solo puede alcanzar a los Alcaldes - el mandato y, en su caso, ejecución subsidiaria de las obras necesarias para la gestión de la biomasa vegetal, en los términos de sus artículos 22 y 23, al amparo del art. 9.4 y 199.2 de la Ley 9/2002 de 30 de Diciembre del Suelo de Galicia.

A nuestro juicio, la interpretación que hace el texto del art. 7.d, de la Ley que comentamos, fuerza de manera fraglante, el texto de la Ley 9/2002 en relación con los art 9 y 199.2. El art 214 de la repetida Ley 9/2002, atribuye la competencia para la protección de la legalidad urbanística en suelo rústico, a cualquiera de sus categorías, a la Consellería competente en materia de urbanismo, así como "en las respuestas de actividades prohibidas".

El Alcalde (no el Ayuntamiento) en cualquier caso, adaptará las medidas necesarias para la paralización de las obras o actividades "dándole cuenta, en su caso, y de forma inmediata, al Conselleiro competente en materia de urbanismo".

Así pues, el contenido del art 7.d del texto que comentamos, a nuestro entender, va más allá de las previsiones del texto de la Ley 9/2002 y, además, ante las críticas realizadas al efecto, sobre todo por los poderes locales, se pretendió un amparo legal que carece de título competencial adecuado. La dificultad de ejecución subsidiaria en todos los casos que fuera preciso, inalcanzable para la Consellería quiere trasladarse a las Entidades Locales al amparo de una norma que ni dice, ni ha pretendido decir lo que ahora se le atribuye.

2.- El Título II se dedica a la regulación del Planeamiento en la materia. Al efecto se regulan las "épocas de peligro", los "índices diarios de riesgo de incendio forestal; la zonificación del territorio según el riesgo de incendio forestal; las zonas de alto riesgo de incendio, el planeamiento de la defensa frente a los incendios forestales, el Plan de preven-

ción y defensa contra los incendios forestales de Galicia, de Distrito, el Plan Municipal y, el planeamiento inframunicipal y particular".

3.- El Título III se dedica a la enumeración y regulación de las actuaciones preventivas, entre las que incluye como novedad, la gestión de la biomasa a través del establecimiento de redes de gestión de la misma que, en todo caso, incorpora un gran intervencionismo, una extraordinaria rigidez y actuaciones de dudosa legalidad, como ya hemos dicho.

Posiblemente, uno de los puntos más polémicos de la Ley que comentamos, se encuentra en este Título III, en sus artículos 22 y 23. En el primero de ellos se regula el procedimiento para la gestión de la biomasa en el ámbito de las redes secundarias en cuanto, se impone a los Entes Locales la carga de requerimiento y, en su caso, ejecución subsidiaria para la limpieza -gestión- de la biomasa forestal en la franja de defensa de núcleos poblacionales situados a menos de 400 m del monte.

El art. 23, regula las edificaciones en las zonas que llama de alto riesgo, y, al efecto establece una franja de 50 m. de protección, así como la obligación de disponer de una red de hidrantes que, en virtud de los razonamientos aportados por los municipios, se dulcificó, al permitir, en su defecto, tomas de agua. Todas estas medidas también son impuestas a los ayuntamientos, como ejecutores subsidiarios, en caso de incumplimiento.

Se regula también en este Título, la selvicultura; la ordenación preventiva del terreno forestal; la reorganización de la propiedad forestal, los depósitos de productos inflamables, resultantes de la explotación forestal y la ordenación de las repoblaciones forestales, con señalamiento de distancias mínimas, para la plantación de especies forestales en relación con viviendas e instalaciones preexistentes; industrias que realicen actividades peligrosas, etc.

4.- El Título IV, regula las condiciones de acceso, circulación y permanencia en zonas forestales sobre todo, en las épocas de peligro alto de incendios.

5.- El Título V regula el uso del fuego, que se caracteriza por el imperio de la prohibición sobre cualquier posible medida de ordenación o coordinación. En general, somete la Ley a autorización previa cualquier utilización del fuego para cualquier finalidad: Quema controlada, ya de restos, ya de control de biomasa, o cualquier otro uso del fuego: hogueras para recreo u ocio; confección de alimentos; posible iluminación o cualquier otra. También se interviene en el lanzamiento de cohetes, utilización de explosivos, maquinaria y equipamiento.

6.- El Título VI regula los distintos aprovechamientos en el monte y, al efecto, incluye todos los posibles, cuales son los forestales, agrícolas, ganaderos, cinegéticos etc, y de manera especial, en cuanto fue afectado por un incendio. Para ello, se someten los distintos usos y por un período determinado -en general 3 años- a la autorización previa de la Consellería competente en la materia.

La Ley atribuye al titular del monte la propiedad de todos los aprovechamientos forestales producidos en él, incluso los pastos. Pero, la Consellería lo somete a previa regu-

lación expresa por medio, en concreto instrumento de gestión o en el correspondiente plan de ordenación de recursos forestales del ámbito en que se encuentre el monte. (art 41)

Se incluye también, en este Título, toda la materia referida a la vigilancia, detección, extinción e investigación de incendios forestales.

Finalmente este Título regula el mantenimiento y restauración de los terrenos incendiados, a cuyo efecto se elaborará un mapa de riesgos asociados a los incendios forestales, se adoptarán las medidas urgentes que resulten precisas para la conservación de los ecosistemas naturales afectados y, en su caso la Xunta puede proceder a la ocupación, previa declaración de utilidad pública, de los bienes privados e infraestructuras, para la ejecución de tales obras de restauración, todo ello en el marco de la legislación de expropiación forzosa.

7.- El Título VII se dedica al régimen sancionador, partiendo de la normativa básica recogida en la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes.

Añade, pese a lo dicho, una relación considerable de infracción por incumplimiento de la Ley que incrementan de forma notoria las previstas en el art. 67 de la citada Ley 43/03 de Montes.- art 50-. Fija, así mismo, las condiciones para la calificación de las infracciones, con predominio de la cantidad - número de hectáreas afectadas- sobre la intencionalidad. Por ello, al señalar los criterios para la graduación de las sanciones se recurre a la superficie afectada, valor de la cobertura vegetal, medidas que disminuyan el daño, época de peligro y, en todo caso, la reiteración. Finalmente regula los aspectos singulares del procedimiento sancionador y fija el plazo de resolución y notificación en 9 meses.

8.- Recoge la Ley en este Título VIII, los incentivos destinados a los titulares de terrenos forestales, incluidos las comunidades de montes vecinales en mano común, tanto para la realización de trabajos de prevención y lucha contra los incendios forestales, como para contribuir a la recuperación y restauración de zonas incendiadas.

También se regula -art 59- la colaboración de la Xunta con las Entidades Locales y, de manera singular señala la obligación de consignaciones presupuestarias suficiente para la firma de convenios de colaboración para la realización de trabajos preventivos así como para la dotación suficiente para el cumplimiento de las atribuciones competenciales previstas en los art 22 y 23 de la Ley. Y, ello conforme a lo previsto en el art 331.1 de la Ley 5/97 de 5 de agosto de Administración Local de Galicia. Se da así cumplimiento a lo establecido en el Pacto Local, apartados I.h) e i) que fue suscrito por el Gobierno Gallego con la Fe-gamp el 20 de Enero del año 2006.

9.- Las disposiciones adicionales regulan las singularidades en relación con los espacios naturales protegidos- Primera-

El establecimiento de un registro actualizado de las investigaciones iniciadas por agentes de la autoridad en relación con la provocación de incendios.- Segunda-

Y las especies no admisibles en determinadas zonas, a efectos de la gestión de la biomasa vegetal.- Tercera-

10.- Se dedican cuatro disposiciones transitorias a regular la repercusión de la Ley en el planeamiento municipal en tramitación; la aplicación del Decreto 105/2006 de 22 de junio en lo que no se le oponga; la gestión de la biomasa en tanto no se aprueben los instrumentos de planeamiento preventivo previsto en la Ley, y el régimen de las plantaciones forestales existentes a su entrada en vigor.

11.- Finalmente la Ley deroga todo lo que se le oponga. Entendemos que limitando al territorio al que afecta sin extender el mandato a la legislación estatal. Y, señala su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

III.- Análisis crítico.

1.- La Ley ya despertó recelos en sus primeros pasos. El anteproyecto inicialmente conocido contó con una oposición frontal del partido popular así como la de algunos expertos y con un gran debate en el seno de la Fegamp. Las negociaciones posteriores redujeron considerablemente el texto y eliminaron algunas materias altamente conflictivas. Pero aún así, el texto final que se remitió al Parlamento no consiguió el voto unánime de la Comisión Gallega de Cooperación Local, y se le dedicaron críticas en todos los sentidos: farragoso, reglamentista, intervencionista, extraordinaria rigidez, plantea cuestiones de dudosa legalidad en relación a la propiedad privada así como a las servidumbres que establece.

Desde las Entidades Locales se le tachó del más duro ataque a la Autonomía Local desde que se aprobó la Constitución de 1978. Se consideró que, en la materia, eliminaba las competencias locales, pero se mantenían las obligaciones y, aun se aumentaban. Se dijo que aquel texto trataba a los Ayuntamientos como delegaciones administrativas locales de la Comunidad Autónoma. Se advirtió que aquel texto era un ataque a la propiedad privada, más allá de las previsiones de la Ley de Montes y del Código Civil. Y, finalmente se indicó que si aquel borrador se aplicara tal como se presentaba y con todo rigor, supondría, a medio plazo la desaparición de la propiedad privada del monte para la mayoría de los actuales detentadores, dado el alto coste de su conservación y el riesgo de ello derivado, lo que llevaría a un bajo precio del suelo en el mercado, salvo que toda ella pasase a la Administración lo que conduciría a reproducir un modelo que no prosperó.

También se le acusó de destruir los principios del Pacto Local.

Lo cierto es que después de muchas reuniones de trabajo y dos con resultado no unánime en la Comisión Gallega de Cooperación Local, el texto final fue considerablemente reducido; los sobre costes para los Municipios han sido reducidos y, si se producen, serán compensados vía presupuestos generales de la Xunta; y, finalmente se han eliminado las obligaciones directas a los Ayuntamientos con origen en este texto, manteniendo únicamente los nacidos de otro texto legal y, éstas, como decimos serán compensadas o, directamente asumidas por la Xunta.

En cualquier caso, podemos asegurar que no es la Ley más pacífica de las salidas del Parlamento Gallego. Que su eficacia está por ver, dada la climatología de que disfrutamos en el verano de 2007. Que los principios básicos que presidieron sus orígenes fueron desechados, puesto que en 2007 hubo en el monte más Ejército, Guardia Civil, Policía y Agentes Forestales que nunca pese a haberse dicho todo lo contrario.

Nos sentimos extraordinariamente satisfechos del escasísimo número de fuegos de este año, pero es imposible que ello podamos considerarlo un éxito del texto legal.

Nota.- A Lei 3/2007, de 9 de abril, de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia pode consultarse no BOE núm. 119 con data de 18 de maio de 2007, así como no DOG núm. 74 con data de 17 de abril de 2007.