



**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE  
LEY DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS  
INCENDIOS FORESTALES EN EXTREMADURA**

**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA**  
**SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS**  
**INCENDIOS FORESTALES EN EXTREMADURA.**

**D) ANTECEDENTES**

El pasado día 30 de enero de 2004 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Desarrollo Rural, en nombre del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera dictamen, por la vía de urgencia, sobre:

**“El Anteproyecto de Ley de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en  
Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este dictamen por la Comisión Permanente, y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2004 ha acordado aprobar por UNANIMIDAD el siguiente

**DICTAMEN**

## II) ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen, según se desprende del estudio de su Exposición de Motivos y del análisis del texto dispositivo, se fundamenta en lo que consideramos tres pilares básicos encaminados a defender el patrimonio forestal de Extremadura que, año tras año, padece la devastación ocasionada por los incendios que traen su causa en los más diversos motivos.

Estos tres basamentos fundamentales lo constituyen, en primer lugar, el conjunto de acciones encaminadas a la prevención del inicio y propagación de los incendios forestales, entendiendo la norma que la acción más eficaz contra éstos es “la de evitar que se produzcan”, y aunque demanda a tal fin la colaboración de toda la ciudadanía, es particularmente exigente con los propietarios y titulares de derechos de disfrute reales o personales, en tanto que beneficiarios directos de los montes o terrenos forestales. En segundo lugar y dotándolas de métodos y recursos diferenciados a las referidas anteriormente, prevé esta norma las acciones encaminadas a la lucha contra los incendios que se puedan producir, exigiendo la adopción inmediata de las medidas previstas al efecto en los correspondientes planes, de las personas, entidades y administraciones implicadas, en el ámbito de sus respectivas competencias. En tercer y último lugar, se dedica particular atención a la secuencia final que protagoniza el monte una vez que ha sido pasto de las llamas y respecto de la cual se proclama la obligatoriedad de restaurar los terrenos afectados tanto desde el punto de vista de la producción forestal como desde las perspectivas de recuperación de la flora, la fauna, el suelo y demás ecosistemas merecedores de reparación y conservación.

Para la consecución de los objetivos a que se encamina el texto que comentamos en las tres direcciones que se han apuntado, la norma se sirve de una serie de instrumentos, entre los que caben ser destacados los diferentes planes orientados a la prevención, extinción y restauración; diversas medidas encaminadas a la nada fácil tarea de coordinación entre las diferentes Administraciones y unidades administrativas dentro de la propia Administración Regional, y diversas figuras que sirvan como cauce a la obligada colaboración de los particulares y la participación social. Por último, se dota la norma de un conjunto de incentivos desde la Administración a los titulares de los terrenos forestales, comprendiendo la norma que no resultan siempre proporcionadas las obligaciones que pesan sobre los mismos al rendimiento económico de dichas propiedades; se establece un sistema de financiación para la

extinción de incendios consistente en la creación al efecto de una tasa que soportarán los propietarios o titulares de derechos de disfrute sobre terrenos forestales y bienes situados en los mismos, destacando el loable propósito de la norma que pretende evitar y corregir las desviaciones que se produzcan en el principio de proporcionalidad; finalmente, se dibuja un catálogo de infracciones, medidas coercitivas y sanciones encaminado a perseguir las actuaciones indeseables que se puedan producir en este ámbito y a depurar las responsabilidades que se deriven, basándose su aplicación fundamentalmente en la proporción de los daños ocasionados, la intencionalidad y la reiteración.

La Comunidad Autónoma de Extremadura aborda la tarea que se ha descrito más arriba al hilo de la reciente entrada en vigor de la ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes que establece un nuevo marco regulador sobre la materia más conforme con la realidad actual, y considerando que compete al Estado la legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente, entre otros títulos, pretende, en el marco de una nueva política de desarrollo rural y forestal, contar con un soporte legal que regule todas las actividades relacionadas con la prevención y lucha contra incendios forestales, cuyas funciones y servicios fueron transferidas por Real Decreto 1594/1984, de 8 de febrero, y que hasta ahora se ceñía al Plan INFOEX regulado por el Decreto 54/1996.

En concreto, el Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva donde se recogen ochenta y ocho artículos, todos ellos debidamente rubricados, dos Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, dos Disposiciones Finales y un Anexo que contiene la cuantía fija de la tasa y la tabla que recoge el incremento a aplicar a ésta, atendiendo a la superficie afectada por el incendio y los medios intervinientes en la extinción del mismo.

En la Exposición de Motivos se refieren las circunstancias que hacen necesaria o conveniente promulgar esta norma, el título jurídico competencial que habilita a la Comunidad Autónoma de Extremadura para regular esta materia -la prevención y lucha contra incendios- así como la finalidad y las notas más relevantes de este Anteproyecto de Ley, que ya hemos resumido más arriba.

El grueso del texto normativo, bien estructurado y coherente en términos generales, lo constituye la parte articulada del mismo, que se organiza en ocho títulos que, a su vez, se distribuyen en capítulos y, algunos de ellos, en secciones.

El Título I, recoge en sendos capítulos las disposiciones generales y las Zonas de Alto Riesgo de Incendios y Épocas de Peligro, respectivamente.

El Título II, relativo a la “Actuación de la Administración Pública y de los Particulares y Participación Social”, dedica un capítulo a la regulación de la actuación de cada uno de los agentes citados en la rúbrica (Capítulos I, III y IV) y por este orden, y un capítulo II específico del personal adscrito al Plan INFOEX, constituido por un único artículo 10, donde se dota de la condición de agentes de la autoridad al Mando Directivo del mismo y a sus directores técnicos y se exige a la Administración Autónoma particular celo en la investigación y esclarecimiento de las infracciones administrativas en materia de incendios forestales.

El más extenso es el Título III, que abarca los artículos 17 a 42, ambos inclusive, y se distribuye, al igual que el anterior, en cuatro capítulos dedicados respectivamente a: las actividades relativas a la planificación preventiva; la gestión de este tipo a que estarán obligados los propietarios y titulares de derechos sobre terrenos forestales y cuáles sean estos instrumentos de gestión preventiva; la ejecución de estas actuaciones preventivas por parte de los citados propietarios y titulares de derechos y, subsidiariamente, por la Administración; y la regulación de ciertos usos y actividades que, por sus particulares características pueden generar riesgo de incendio y por ello se prohíben, se someten a autorización previa o a la adopción de medidas preventivas especiales. Dentro de este título, adquiere particular protagonismo el primero de los capítulos que se subdivide en cinco secciones dedicadas, por el orden que se citan a continuación, a las normas comunes aplicables a la planificación preventiva, al Plan PREIFEX -en tanto que instrumento que contiene las medidas generales de prevención en Extremadura-, a los planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo o Protección Preferente, a las medidas específicas de prevención a adoptar en cada monte o explotación forestal y a los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales de que habrán de dotarse los entornos urbanos de los distintos municipios extremeños.

El Título IV, dedicado a la lucha contra incendios, se organiza en dos capítulos referidos, respectivamente, a la planificación de esta lucha contra incendios forestales y a la

regulación de las medidas, competencias y participación en la extinción de los distintos agentes implicados en este tipo de sucesos. De forma paralela a como sucedía en el capítulo I del título anteriormente comentado, el primer capítulo de este Título IV se organiza en cuatro secciones dedicadas a las normas comúnmente aplicables a la redacción de los diferentes planes de extinción (Sección Primera), al Plan INFOEX -en tanto que plan de actuación por antonomasia en este ámbito (Sección Segunda)- y a los planes Municipales o de Mancomunidades (Sección Tercera) y de Autoprotección (Sección Cuarta) para la organización, procedimiento de actuación y movilización de recursos en la lucha contra incendios de sus ámbitos territoriales respectivos, los primeros y de sus empresas, núcleos poblacionales aislados o explotaciones, los segundos.

A continuación, los Títulos V a VII, constituidos por un único capítulo cada uno de ellos, regulan el régimen de las áreas incendiadas -no alteración de la calificación jurídica del terreno que ha sufrido el incendio, obligación de restauración del mismo, registro de estas áreas y comercialización de los productos forestales procedentes de un incendio-; la Tasa de Extinción de Incendios Forestales -creación, hecho imponible, sujeto pasivo, devengo, importe, gestión y bonificaciones y exenciones-; y los incentivos a la prevención, lucha contra incendios y recuperación de zonas afectadas.

El último Título, desgana en cuatro capítulos y por este orden, el catálogo con la tipificación y clasificación de las infracciones; los sujetos responsables, la reparación del daño y las indemnizaciones; las sanciones, su graduación y la competencia para su aplicación; y, finalmente, el procedimiento sancionador.

En las Disposiciones Adicionales, se autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para actualizar la cuantía de las multas que establece el texto que comentamos y se crea el Registro de Agrupaciones de Prevención y Extinción de Incendios, dependiente de la Consejería de Desarrollo Rural.

Las Disposiciones Transitorias establecen los plazos a partir de cuando los propietarios, titulares de derechos y municipios deberán dotarse de las medidas de prevención y planes correspondientes; un plazo de dos años, a contar de los Planes PREIFEX, INFOEX y de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo de Protección Preferente, para la exigibilidad de la Tasa

de Extinción de Incendios Forestales que la norma crea; y la vigencia del Plan INFOEX actual hasta la aprobación de uno nuevo ajustado a los dictados de esta ley.

El texto termina con la Disposición Derogatoria Única y la tabla anexa citadas.

### **III) VALORACIONES**

#### **1) De carácter general**

En primer lugar este Consejo Económico y Social de Extremadura entiende que nuestra Comunidad Autónoma realiza esta iniciativa legislativa de forma adecuada y al amparo de título competencial bastante, fundamentalmente, de lo previsto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española y los apartados 2 y 8 del artículo octavo de nuestro Estatuto de Autonomía, entre otros títulos estatutariamente asumidos por Extremadura, como los referentes a ordenación del territorio, régimen local, protección civil, urbanismo, asociaciones, protección de los ecosistemas o establecimiento de tasas y tributos propios. Ello es así máxime si tiene en consideración que la propia Ley 43/2003, de Montes, de reciente entrada en vigor, designa a las Administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía, no obstante la competencia del Estado de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente, además de otros.

Entendemos además que ésta, es una iniciativa legislativa oportuna por cuanto en su ánimo está el propósito de modernizar y adaptar el régimen jurídico de la prevención y lucha contra los incendios forestales, y el de dar cobertura legal y reunir en un mismo texto normativo el conjunto de disposiciones relativas a las potestades administrativas en esta materia, que hasta la fecha se encontraban más o menos dispersas, de modo que, se dé cumplimiento al principio de reserva de ley que exige la Constitución y estableciendo ciertas medidas de carácter administrativo, se canalicen y coordinen las actuaciones de todos los implicados en lo que se refiere a la prevención de incendios, la lucha contra los ya declarados y la regeneración de las áreas afectadas por éstos. Ello no obstante y sin perjuicio de que más adelante proponga este C.E.S. ciertas modificaciones en determinados apartados del texto en

orden a mejorarlo, según su entender, procede en este momento hacer cuatro consideraciones de carácter global sobre el conjunto del Anteproyecto sometido a dictamen, a saber:

**Primera.** Si bien el referente que se ha tomado para la redacción de este anteproyecto constituye un texto coherente, armonioso y de buena factura en una palabra, no es menos cierto que en la antesala de la memoria de todos los extremeños se encuentran las imágenes de los incendios forestales de gran envergadura que este verano, por la confluencia de una serie de circunstancias adversas, han asolado enormes masas forestales en nuestra Región, con su secuela de daños al medio ambiente, a las explotaciones agrícolas y ganaderas, a las infraestructuras y, sobre todo, de riesgo para la vida de las personas.

La magnitud de estos sucesos en Extremadura y sus graves consecuencias, por sí solos, bastarían para demandar de nuestros poderes públicos una respuesta pronta y al más alto nivel. Sin embargo, estos argumentos con carta de naturaleza propia para acceder a la Exposición de Motivos del texto no aparecen, ni por asomo, en el mismo. Entendemos que el patrimonio natural de Extremadura que constituyen, entre otros, sus bosques y su paisaje con sus montes arbolados y sus ríos, puede constituirse para los extremeños en seña de identidad cultural y fuente de riqueza y desarrollo, a un tiempo.

**Segunda.** En íntima conexión con lo apuntado en el apartado anterior, este Órgano Consultivo muestra su preocupación en relación con la posibilidad, si quiera, de que no obstante la plasmación por escrito de estos buenos propósitos de coordinación de esfuerzos en la prevención y lucha contra este tipo de desastres, la implicación en esta misma materia de, al menos, dos Consejerías, de diversas Direcciones Generales y de un sinnúmero de instrumentos de planificación que competen a diferentes unidades administrativas, pudieran obstinar a la realidad de las cosas en que la eficacia esperada de los planes no sean todo lo real ni efectiva que fuese deseable. Pensamos que es fundamental avanzar sustancialmente en la defensa de uno de los generadores de valor más importante de nuestra Comunidad como es su patrimonio medioambiental, por la repercusión que tiene en su aprovechamiento económico, forestal y ganadero; por su condición de sustento de buena parte de nuestro desarrollo turístico; y como generador de iniciativas endógenas en zonas claramente deprimidas donde la conservación del monte crea empleo y riqueza, y mantiene asentada nuestra dispersa población rural. Pero todas estas razones que nos hacen valorar positivamente esta iniciativa, carecerían de virtualidad desde nuestra perspectiva si la prevención y la extinción de incendios

no se entroncan como parte de un todo que defina de forma integral la “política forestal” en Extremadura y donde, de forma global, se contribuya a desarrollar iniciativas previas de gestión que favorezcan la desaparición de las causas por las que se originan los incendios como pueden ser el fomento de usos selvícolas tradicionales, la ordenación de los ecosistemas forestales, el aprovechamiento de pastos, la implantación de especies autóctonas frente a las exóticas y, en definitiva, la conciliación entre el desarrollo económico y el progreso social que implica el respeto por el medio ambiente. Se trataría, en última instancia, de plantear soluciones donde se truequen los porcentajes de gasto en extinción de incendios por los de inversión en prevención de los mismos haciendo compatibles la conservación racional de los recursos naturales con la explotación rentable de los mismos. Esto lleva implícito evitar un mal entendido e inmovilista principio conservacionista de lo original y sí una apuesta declarada por la prevención adoptando nuevas políticas activas que, sin agredir el medio ambiente, consigan la efectividad pretendida.

En aras a garantizar que esta propuesta integradora se incardine en el texto que dictaminamos, sugerimos la conveniencia de establecer claramente un organismo responsable directo y último de todo lo relativo a las actuaciones en materia de prevención y extinción de incendios forestales, y de regeneración de las áreas afectadas. Sería pues deseable, en opinión de este Órgano Consultivo, que todo lo relacionado con la política forestal de la Junta de Extremadura estuviese dentro del ámbito competencial de una sola de sus consejerías de modo que se eviten posibles confusiones en los administrados y lógicos desajustes burocráticos en la tramitación administrativa de estos asuntos, y que al tiempo que logre sea tajante y contumaz con la conservación de la naturaleza, prescinda de los planteamientos extremos que defienden que conservar no es tocar, pues si queremos de verdad conservar nuestros recursos naturales, debemos controlarlos, y para controlar hay que intervenir, pues si no hay intervención no hay control.

**Tercera.** En coherencia con lo que viene siendo doctrina argumental clásica en este Consejo Económico y Social de Extremadura, entendemos que sería muy conveniente no dejar al albur de ulteriores desarrollos reglamentarios cuestiones que bien podrían plasmarse en sede legislativa, máxime cuando de ellas van luego a depender la aplicación de sanciones - como es el caso de todo lo relativo a las actuaciones preventivas (Arts. 33, 34 ó 36, entre otros, en relación con el 74 y concordantes)- y así lo recomendaremos oportunamente en las consideraciones específicas que luego siguen en aras de una mayor seguridad jurídica.

También creemos que sería conveniente un más explícito reconocimiento de los Agentes Sociales más representativos, en los términos que le reconoce la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los mismos, en algunos aspectos como los que más adelante se relacionarán. En el mismo sentido y tratándose ésta de una norma que regula con profusión la aprobación de diferentes planes, autorizaciones de ciertos usos o actividades y solicitudes de diversa índole que hayan de hacerse a la Administración, se hace recomendable en todos estos procedimientos el establecimiento de plazos máximos de tramitación de solicitudes y que el silencio administrativo –indicándose si positivo o negativo- obre en beneficio del solicitante.

**Cuarta:** Considerando la naturaleza concreta de la materia que viene a regular este anteproyecto, convendría tener presente la utilidad de un instrumento tan valioso como el del aseguramiento de ciertos aspectos. En concreto sugerimos, la conveniencia de que la administración licite un seguro colectivo de modo que la cobertura que el artículo 16.4 garantiza al personal voluntario que colabore en las tareas de extinción sea real y efectiva, amén de menos costosa a la Junta; la necesidad de que se exija la previa existencia de un seguro contra incendios forestales en aquellas áreas que deseen ser beneficiarias de los incentivos que prevé esta norma; y la posibilidad de que quienes sean propietarios o titulares de derechos sobre masas forestales, contraten un seguro obligatorio en tanto que generadores de un riesgo potencial para terceros, como ocurre en otros ámbitos -caza, conducción de vehículos o tenencia de animales, entre otros-, que se haga cargo de los daños o gastos que traigan causa en el incendio de su predio -como puede ser el pago subsidiario de la propia Tasa de Extinción-.

Por último es de agradecer, en cuanto que ello facilita sobremanera la labor de análisis y ulterior debate sobre el texto a dictaminar en cumplimiento de nuestras funciones, el hecho de que en conformidad con lo establecido en los artículos 69.1 y 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura este Anteproyecto de Ley venga acompañado del Informe del Gabinete Jurídico, de la Memoria Económica conteniendo la estimación del coste a que dará lugar, y del Informe acerca del impacto de género emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura, aunque no así del Informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, ni de la Tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudiesen resultar afectadas.

Finalmente este C.E.S. de Extremadura agradece la presencia del Ilmo. Sr. Director General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, don Joaquín Jiménez Mozo, quien en su comparecencia del pasado día 11 de febrero de 2004 nos explicó los objetivos y líneas fundamentales de este Anteproyecto de Ley y respondió a cuantas cuestiones sobre el mismo le formularon los miembros de la Comisión Permanente de este Órgano Consultivo.

## **2) De carácter específico.**

Además de las valoraciones de carácter general que se acaban de referir, este C.E.S. de Extremadura considera además conveniente realizar determinadas valoraciones concretas al texto articulado y demás disposiciones, con objeto de contribuir a su mejora, si cabe:

### **Exposición de Motivos.**

Si bien sería injusto desmerecer en bloque el trabajo de estudio comparativo, selección y redacción del texto normativo que se nos propone a dictamen, máxime si se aprecia cierto mayor interés -al menos declarativo- en la labor de prevención de incendios, atendiendo a las consideraciones generales expuestas más arriba, no debe permitirse que esta norma vea la luz con una docena de párrafos en su parte expositiva de los cuales casi once -todos salvo lo relativo a las transferencias de competencias sobre el particular desde el Estado, prácticamente- son copia literal de la norma andaluza que la inspira. Ello puede ser particularmente lacerante y hacer muy fácil la crítica no constructiva cuando, casi cinco años después de la publicación de aquélla, se siguen predicando el carácter modernizador de la norma y la novedad de algunos instrumentos. (Véanse los párrafos cuarto y undécimo, respectivamente)

Insistimos pues en que existen fundamentos más que sobrados (véanse los citados más arriba) y de candente actualidad (los sucesos del pasado verano), para cimentar la justificación de un marco normativo propio que unifique disposiciones existentes y las haga más acordes a

nuestras necesidades y peculiaridades de manera que se logre la más eficaz prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales.

## **Artículo 2. Relativo a la definición de incendios forestales.**

Convendría quizá eliminar la última mención a “con la sola excepción de los árboles aislados”. Desde nuestro punto de vista la exclusión de los árboles aislados, que en muchos casos pueden llegar a ser un patrimonio forestal catalogado y merecedor de protección, puede suponer su desamparo inmediato.

En este u otro artículo de este capítulo, deberían incluirse algunas definiciones que adquieren especial relevancia a lo largo del texto, en concreto alguna que deje patente la filosofía de prevención que inspira esta norma, y el de regeneración por la importancia que tiene.

## **Artículo 7. Competencias de la Comunidad Autónoma.**

En primer lugar y en relación con nuestra propuesta de incardinar todo lo relacionado con el ámbito forestal dentro de una misma Consejería, los apartados dos y tres se fusionarían en uno solo y se asignarían esas atribuciones a una sola Consejería competente en materia de política forestal.

En segundo lugar y en aras a conseguir esa dirección única y efectiva de que hablamos, quizá debería establecerse alguna ligazón entre la consejería única de que hablamos y las entidades locales, de modo que se reconozca a éstas el protagonismo que deben tener en la prevención de incendios.

En tercer y último lugar, entendemos que resultan redundantes los dictados de los apartados c) y a) del número 1 de este precepto por cuanto, según se deduce del artículo 23 a) del anteproyecto que comentamos, el primero de los contenidos mínimos que incluirá el plan PREIFEX será el del establecimiento de cuáles sean las Zonas de Alto Riesgo de Incendio -el Art. 7.1c), dice “incendios”- o de Protección Preferente. Esto es, aprobado el primero quedan, necesariamente, las segundas.

## **Artículo 8. Competencias de las Entidades Locales.**

Como viene siendo habitual en las recomendaciones que hace este Consejo Económico y Social de Extremadura al Gobierno de la Región, hemos de reiterar la conveniencia de que las obligaciones que se impongan a las entidades de que se ocupa este artículo vayan acompañadas de la colaboración de las administraciones superiores, que suelen contar con mejores y más abundantes medios materiales y humanos, de modo que las referidas obligaciones no devengan de imposible cumplimiento.

Por otro lado y considerando que buena parte de la labor en materia de prevención y de ejecución políticas activas habrán de llevarla a efecto los municipios -y otras entidades asimilables- ya que por su proximidad al terreno y conocimiento de la orografía concreta del entorno garantizarán en mayor grado la eficacia de las medidas de que se trate, convendría reconocer a estas entidades el acceso al conocimiento detallado de cuantos planes de prevención de incendios existan -o debieran existir- en los terrenos arbolados inscritos en su respectivo término municipal.

Advertir también, como cuestión terminológica, que lo que en unas partes del texto que comentamos se llaman “entidades locales” o “municipios y otras entidades locales”-como en este artículo 8.1-, en otras sólo reciben la apelación de “municipios”, siendo así que entendemos que se utiliza el término en su acepción coloquial y menos precisa administrativamente que lo que fuese deseable en un texto normativo generador de derechos y obligaciones -Cfr. artículos 31.1 y 2, 33, 37 ó Disposición Transitoria.3-.

## **Artículo 9. Cooperación interadministrativa.**

Dejando siempre a salvo la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y considerando la especial singularidad de Extremadura, en tanto que región fronteriza, convendría reseñar en este artículo alguna mención a la necesidad de propiciar convenios de colaboración entre la Administración del Estado, Portugal y nuestra Comunidad Autónoma, de modo que se garantice la efectiva cooperación en las tareas de prevención y lucha contra incendios forestales.

De otro lado consideramos que, si bien es difícil que en el momento de la extinción de los incendios que se produzcan puedan encontrarse problemas de cooperación entre administraciones, en materia de prevención de estos sucesos debería hacer esta norma especial hincapié en los instrumentos concretos con que se pretenda alcanzar la efectividad de la misma.

#### **Artículo 10. Personal adscrito al Plan INFOEX.**

Con ocasión del comentario de este artículo, nos gustaría traer a colación la aseveración de la Exposición de este anteproyecto que afirma cómo la prevención y la lucha contra incendios no sólo tienen objetivos distintos, sino que se sirven de metodología y recursos “claramente diferenciados”. Siendo esto así y otorgando este texto tanto protagonismo al aspecto preventivo en estos siniestros, quizá sería más coherente dedicar alguna mención al personal que se adscriba al Plan PREIFEX y dotarlos, igualmente, de la condición de agentes de la autoridad en su labor de vigilancia y defensa del patrimonio forestal extremeño, en sus respectivas áreas de influencia, y llevando a cabo las tareas de mantenimiento y conservación que para ello se requieran.

Desde el punto de vista exclusivamente práctico, hemos de advertir que este artículo 10 no hace mención alguna al tipo de vinculación que con la Administración mantenga el personal adscrito al Plan INFOEX, a quien esta ley otorga la condición de agentes de la autoridad, y ello implicará que los hechos constatados por aquellos que no sean funcionarios, en sentido estricto, -Cfr. Art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- no desplegarán los efectos probatorios de la presunción de veracidad propios de los otros, con las implicaciones que luego ello conlleva. Convendría quizás, en favor de la más eficaz labor de este personal, que fuesen investidos de la condición de funcionarios.

#### **Artículo 11. Obligaciones generales.**

En nuestra opinión, creemos que convendría incluir un cuarto apartado en este precepto de un tenor similar al que sigue: “Se entenderá incluido en el deber de colaboración, las actuaciones que pudieran requerirse para la defensa de predios colindantes, bien cuando resulten imprescindibles o la orografía del terreno las imponga, así como las actuaciones de coordinación entre titulares, cuando sean necesarias”.

## **Artículo 12. Obligaciones de los propietarios y titulares de derechos.**

Quizá, por la enorme y particular repercusión que pueda tener en nuestra Región el estado de antigüedad y poca actualización de las infraestructuras y equipos que mantiene RENFE en Extremadura, en lo que número de incendios provocados se refiere, convendría hacer una mención específica a este propietario y titular de derechos. El grado de convicción con que hacemos esta sugerencia es tal que solicitaremos más adelante que en este texto normativo se declaren expresamente como Zonas de Alto Riesgo de Incendio a la totalidad de los terrenos surcados por sus vías y a que se exijan a este propietario especiales medidas de prevención y una contribución económica, proporcionada al riesgo que contra el medio ambiente pone en marcha, que sufrague junto con los propietarios de montes y terrenos forestales atravesados por estas infraestructuras, los diversos costes de las actuaciones de prevención.

Esta exigencia que proponemos para RENFE, debe entenderse hecha, igualmente, extensiva a las administraciones responsables del mantenimiento y la conservación de otras estructuras viarias que surquen terrenos forestales.

Finalmente, reseñar que en el apartado b) de este artículo no debería figurar con mayúsculas la alusión genérica a “Planes de lucha contra Incendios Forestales”, pues da la impresión de ser otro más de los instrumentos de planificación que pone en marcha este texto legal, con la consiguiente confusión terminológica. (Recuérdese que sólo el INFOEX es “Plan de Lucha ...”, y los demás lo son “de Extinción” o de “Autoprotección” -Art. 43-)

## **Artículo 13. Colaboración de particulares y entidades.**

En consonancia con el tenor de la rúbrica del Capítulo IV que este precepto encabeza, convendría añadir el adjetivo “sociales” después del término “entidades”, en las tres ocasiones que este último es citado.

Sugerimos, además, la inclusión de un tercer apartado en este precepto, donde se reconozca a los agentes sociales más representativos en Extremadura la responsabilidad de promover campañas, conjuntamente con las Administraciones Públicas implicadas, en materia de concienciación y sensibilización ciudadana sobre este particular.

Además, los convenios a los que se refiere el apartado 2 de este artículo, podrían verse completados con el desarrollo de programas pilotos que aporten buenas prácticas forestales.

#### **Artículo 14. Agrupaciones de Prevención y Extinción de Incendios.**

Debería incluirse en este precepto otro apartado donde se deje reflejada la posibilidad, al menos, de que estas agrupaciones reciban formación y adiestramiento por parte de la Consejería competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales. Parece lógico que si van a llevar a cabo actuaciones preventivas, colaboración en las labores de vigilancia y participación en las labores de extinción, estas tareas se realicen de la forma más técnica y profesional posible.

#### **Artículo 15. Grupos Municipales o Mancomunados de Pronto Auxilio y “equivalentes”.**

No quedan claras en el texto legal que analizamos la naturaleza y función que habrán de desempeñar estos “grupos equivalentes” cuya creación “podrá fomentar” la Consejería competente en materia de incendios -“forestales”, se entiende-, aunque parece deducirse que se fomentarán por parte de ésta en defecto de los respectivos municipios o mancomunidades. Para obviar esta duda y simplificar la trama de grupos y demás instrumentos de los que se sirve esta norma, en aras de una más fácil comprensión por parte de los destinatarios de la misma y una mayor efectividad de estas tareas de prevención y extinción de incendios forestales a nivel local, sugerimos que, a través de una disposición transitoria, se prevea la obligatoriedad de constituir y registrar estos grupos, por parte de la consejería competente y en el ámbito respectivo de los municipios y mancomunidades de que se trate, si transcurrido el plazo de un año desde la publicación de esta ley no los hubiesen constituido las entidades locales afectadas.

#### **Artículo 16. Adscripción.**

En coherencia con lo expuesto más arriba y lo que sigue en el apartado inmediato siguiente, entendemos que, al margen de las necesidades concretas que se deriven de la ejecución del Plan INFOEX, las Agrupaciones de Prevención y Extinción de Incendios y los Grupos Municipales o Mancomunados de Pronto Auxilio y equivalentes “deben adscribirse” (en lugar de “podrán adscribirse”). Parece obvio que esta colaboración constituye una necesidad operativa y, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 11.2, la adscripción de estos grupos no debe ser voluntaria sino obligada y con independencia de su concreta participación o no en cada caso, según sea o no precisa.

Asimismo respecto del punto 2, entendemos que debería predicarse de las Administraciones Públicas “el deber” -en lugar de la posibilidad- de proporcionar a los grupos de voluntarios, además de los medios materiales precisos, una formación adecuada a la función que cada uno haya de desempeñar en estas tareas de prevención y extinción.

#### **Artículos 17, 18 y 19, relativos a la planificación preventiva de incendios forestales.**

En primer lugar, reiterar en sede de este Título III que la “Administración Forestal” a que refiere el artículo 17 debería estar referida a una única consejería o unidad administrativa encargada de todo lo relativo a prevención, extinción de incendios forestales y regeneración de áreas afectadas, con objeto de contribuir a la mayor eficacia que se espera en esta materia desde la entrada en vigor de esta norma.

En cuanto a la Planificación de la Prevención (Capítulo I del Título III del Anteproyecto comentado), entendemos que acertadamente la norma desea erigirla en columna vertebral de la nueva política forestal de la Junta de Extremadura, si bien habida cuenta del ingente número de instrumentos que van a concurrir en la misma dirección, desde los respectivos ámbitos territoriales y competenciales (Plan de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura, Planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo, Planes de Prevención de Incendios Forestales, Planes Periurbanos de Prevención de Incendios, además de las medidas de planificación preventiva que puedan contener los Proyectos de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales -Art. 35- y Catálogo de Medios del Plan PREIFEX -Art. 24.2-) y considerando que la compleja yuxtaposición de planes e instrumentos de prevención difuminan y dispersan el alcance y competencias concretadas en cada uno de ellos, debería esta norma exigir a la Administración el

establecimiento de una especie de plan forestal marco donde se integren de forma ordenada todos los instrumentos de prevención citados más arriba y el organigrama o diagrama de flujos donde se sinteticen y determinen perfectamente todos los sujetos implicados, sus ámbitos de responsabilidad y la interrelación que deba existir entre todos ellos, insistimos, siempre bajo una única supervisión. Convendría, por ello integrar todos los instrumentos de planificación que refiere el artículo 18 en ese referido plan marco director, de modo que se garantice una integración vertical y horizontal coherente de todos los planes, y se eviten los solapamientos e incompatibilidades que, en otro caso, podrían darse entre ellos.

Por otro lado, entendemos que la normativa de nuestra Comunidad Autónoma en materia de impacto ambiental estará presidiendo, de alguna forma, la elaboración de todos los instrumentos de planificación preventiva a que se refiere el artículo 18 del anteproyecto, aunque en el texto que comentamos no aparezca ninguna alusión a la misma.

Como cuestiones menores, apuntar que en el apartado 2 del artículo 17 debería añadirse, a continuación de “en el Capítulo III” la expresión “de este Título” o similar, como se hace en el punto inmediato anterior del mismo precepto; y señalar el indebido uso del plural “aplicables” en el artículo 18.

### **Artículo 23. Contenido.**

Inexplicablemente, en este precepto, la norma extremeña se aparta de su modelo andaluz y no incluye como contenido mínimo obligado de este instrumento de prevención de incendios (el Plan PREIFEX) el modo como haya de encuadrarse en esta tarea de prevención el personal voluntario, ni los mecanismos de coordinación y colaboración con otras administraciones, siendo así que convendría mucho que estos aspectos se reflejaran en orden a garantizar luego una efectiva unidad de acción.

### **Artículo 25. Objeto y ámbito. (De los Planes de Defensa de las Zonas “Declaradas” de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente)**

Por su especial interés, entendemos que debería recogerse una mención específica a la obligación de que los planes rectores de las ZEPAS contengan, necesariamente, cuantas medidas de prevención y defensa contra incendios forestales establezcan los respectivos

Planes de Defensa de las Zonas que se declaren de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente.

**Artículo 26. Contenido. (De los Planes de Defensa de las Zonas “Declaradas” de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente)**

Por la importancia que consideramos poseen ciertas condiciones socioeconómicas adversas en la provocación reiterada de incendios en algunas zonas deprimidas, consideramos que los Planes de Defensa a que se refiere esta Sección Tercera del Título III deberían incluir un apartado relativo a particulares circunstancias socioeconómicas que pudieran existir en la zona catalogada como de Alto Riesgo.

Convendría también eliminar el uso de mayúscula en la expresión “Declaradas” en la rúbrica de la referida Sección Tercera, en concordancia con la expresión “Zonas de Alto Riesgo de Incendios o Protección Preferente” que se utiliza en todo el texto normativo -Cfr. Exposición de Motivos y artículos 5, 7.1c), 18 b) o el propio 25, entre otros- para evitar disfunciones terminológicas y confusionismo.

En el apartado e) de este artículo, cuando se habla de las modalidades de ejecución de los trabajos preventivos en función del “estado legal de los terrenos”, parece referirse a la “calificación jurídica” de los mismos y, por ello, recomendamos la utilización de esta segunda expresión.

**Artículo 30. Elaboración y Aprobación. (De los Planes de Prevención de Incendios Forestales)**

En el número 1 de este precepto no se alude, a diferencia de cómo se hace en el resto del texto normativo, a los titulares de derechos personales, sino que sólo se refiere a propietarios y titulares de derechos reales. En aras de la uniformidad terminológica que venimos demandando convendría utilizar la misma expresión acuñada en otros lugares de este anteproyecto -Cfr. párrafo sexto de la Exposición de Motivos y artículos 12, 34, 35, 36 ó Disposición Transitoria Primera-.

Por otro lado, cuando se lleve a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 2 de este artículo, convendría no olvidar que la regulación de la homologación de títulos académicos y profesionales compete al Estado en exclusiva -Art. 149.1.30ª CE-, de lo contrario podrían invadirse las atribuciones de éste sobre la materia; ello no obstante y como parece desprenderse del tenor del artículo 46 de la Ley estatal 43/2003, de Montes, la homologación de la formación sobre este particular deberá realizarse en coordinación con las comunidades autónomas.

Por último, parece claro que también deberá desarrollarse reglamentariamente el procedimiento de aprobación de estos Planes de Prevención de Incendios Forestales, siendo recomendable, en opinión de este Consejo Económico y Social de Extremadura la previsión del silencio administrativo positivo como respuesta a la solicitud de aprobación, con objeto de agilizar la misma y la puesta en práctica de estos instrumentos de prevención contra incendios.

### **Artículo 32. Contenido. (De los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales)**

Debe darse por reproducido aquí el comentario realizado más arriba en el sentido de que, si bien es conveniente que las entidades locales se doten de cuantos instrumentos sean precisos para el debido cumplimiento de las responsabilidades que en su condición de tal les competen, por obvias razones presupuestarias no es menos conveniente no perder de vista que toda carga añadida que a estas entidades se imponga debería ir acompañada de la consiguiente dotación de medios materiales y humanos, de forma que no devengan en obligaciones de difícil o imposible cumplimiento o en normas abocadas a su incumplimiento de antemano. Adviértase en este sentido la trascendencia que podrá alcanzar el tenor del apartado c) de este precepto que exige que los referidos Planes Periurbanos prevean la construcción de las infraestructuras precisas para la prevención de los incendios forestales en este entorno.

### **Artículo 35. Instrumentos de Gestión.**

Una vez más y en aras a la consecución de la eficacia esperada y la simplificación del entramado constituido por los instrumentos de prevención de incendios, los de aprovechamiento y gestión de recursos forestales y los de conservación de espacios y hábitats naturales, recomendaríamos establecer con mayor claridad la vinculación que exista entre los

Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Forestales, los Proyectos de Ordenación de Montes, los Planes Técnicos, con los Planes de Prevención de Incendios Forestales que prevé la norma extremeña. Entendemos que su justificación es más que suficiente si se considera la diversidad de órganos a quienes puede corresponder su aprobación o informe.

Por otro lado, convendría dejar patente la obligación que a la administración compete en materia de asesoramiento, coordinación y tramitación de cuantos planes y proyectos deban los particulares realizar en cumplimiento de esta normativa, de modo que se contribuya a que el conjunto de estas medidas preventivas que se prevén, alcancen las cotas de eficiencia deseadas.

### **Artículo 36. Actuación de los propietarios y titulares de derechos.**

Este precepto no hace referencia al momento en que deban contar estos titulares con el instrumento de gestión o en el que deban realizarse las medidas que correspondan. Y no deja claro si se trata de un documento único o de varios, ni si precisa de una única tramitación o si deberá de pasar por varios filtros administrativos, y en este caso, qué es lo que ocurriría si hubiese discrepancias. En síntesis, este precepto debería tratar de forma más prolija las actuaciones que correspondan a los obligados, máxime si se considera que, del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo 36, dependerá la aplicación de las exenciones y bonificaciones que se prevén en el número 3 del artículo 69.

### **Artículo 39. Usos y actividades prohibidos.**

Aunque como cuestión de menor trascendencia y con el mismo ánimo clarificador, la expresión “incendios” utilizada en el número 2 de este artículo, debería ir seguida de la expresión “forestales”, o similar, máxime si se considera que otros incendios corresponden a la órbita de la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura.

En relación con el artículo 42.1, cabe decir otro tanto a lo referido en el párrafo anterior, debería hablarse de “incendios forestales” y de vías de comunicación y conducciones eléctricas “que discurran por terrenos forestales o zonas de influencia forestal”.

### **Artículo 41. Uso del fuego fuera de terrenos forestales.**

La expresión “calderas” que se utiliza en este artículo debería suprimirse, o sustituirse por la de “caleras”, suponiendo que esta actividad en Extremadura sea aún de relevancia bastante como para recoger esa prevención en la ley.

#### **Artículo 42. Vertederos, vías de comunicación y conducciones eléctricas.**

En relación con lo dispuesto en el número 2 de este precepto y siguiendo lo que es doctrina más que consolidada en los dictámenes de este Consejo Económico y Social de Extremadura, hemos de llamar la atención sobre la vaguedad del título -“cuando la presencia de factores de riesgo lo haga aconsejable”- que habilita en esta norma, incluso, a prohibir -no se especifica a quién, si bien debe entenderse sólo a las autoridades de que se trate o a sus agentes- el acceso a caminos de propiedad privada. Entendemos que pudiera tratarse de una medida confiscatoria que debiera estar más fundada y sopesada que lo que del texto que comentamos se desprende.

Podría limitarse al ámbito de los caminos públicos, como hace la norma andaluza que inspira nuestra norma.

De otro lado creemos conveniente no olvidar, como parece hacerlo el texto que comentamos, que existen conducciones de otro tipo al que menciona el número 1 de este artículo -como las conducciones de gas o hidrocarburos- que por su propia sustancia pueden ser tan susceptibles de provocar incendios como las que sí recoge. Convendría utilizar, por tanto, una expresión abierta del estilo a “... conducciones de cualquier tipo”

#### **Artículo 43. Instrumentos. (Para la planificación de la lucha contra incendios)**

Con objeto también de simplificar la maraña de instrumentos y grupos intervinientes en esta materia, convendría referirse en todo el texto normativo a los “Planes Municipales o de Mancomunidades de Extinción de Incendios Forestales” (Art. 8.1a) y a los “Grupos Municipales o Mancomunados de Pronto Auxilio” con éstas y no otras expresiones -aunque sean parecidas- como lo hacen, por ejemplo, los artículos 8.1 apartado a), 50.2 ó 51 -para los planes-, y la Exposición de Motivos y los artículos 13, 15 y 51.1.g) -para los grupos-. Por ello convendría no utilizar la expresión “Planes Municipales o Mancomunados de Extinción de

Incendios Forestales” en los artículos 43.1b) y 45.1, y debería suprimirse el híbrido erróneo de “Grupos Municipales y de Mancomunados de Pronto Auxilio” del apartado d) del artículo 50.

#### **Artículo 49. Elaboración y aprobación. (Del Plan INFOEX)**

Sería conveniente, en nuestra opinión, sustituir al final del punto 1 de este precepto, la referencia a “entidades sociales” por el concepto más acorde de “agentes sociales más representativos”, que como sabemos es el concepto reconocido legalmente a través de la Ley 3/2003 de participación institucional de la Junta de Extremadura de los mismos.

En otro orden de cosas, la expresión “por el Consejo de Gobierno” se debería sustituir por otra más correcta como “al Consejo de Gobierno”.

#### **Artículo 51. Contenido. (De los Planes Municipales o de Mancomunidades de Extinción de Incendios Forestales)**

Parecería más coherente, tratándose de un plan que se ocupa de la extinción de incendios, no incluir en el mismo “medidas de fomento para la creación de Grupos Municipales o Mancomunados de Pronto Auxilio o equivalentes”-Art. 51.1g)-, sino la relación concreta de los que existan en su ámbito de actuación y de quienes los formen. Creemos que, en buena lógica, el fomento de la constitución de estos grupos de voluntarios corresponde a una fase preventiva que debe ser secuencialmente anterior a aquella de la que se ocupa este artículo.

#### **Artículo 52. Elaboración y aprobación. (De los Planes Municipales o de Mancomunidades de Extinción de Incendios Forestales)**

Del tenor de este artículo, que obliga sin excepción a todos los municipios de Extremadura a dotarse de alguno de estos planes, se infiere que ninguno de ellos carece de monte o terreno forestal digno de defensa, y por tanto, precisando todos elaborarlos sería conveniente que la Junta de Extremadura previese en esta misma norma -o en las presupuestarias que correspondan- algunos medios materiales y humanos de manera que no sea esta una obligación que nazca con clara vocación de ser incumplida, como hemos referido anteriormente.

### **Artículo 53. Objeto. (De los Planes de Autoprotección)**

La referencia que en este artículo se hace a los “camping” nos parece inútil y bien podría sustituirse por un término similar a campamentos. En cualquier caso, si se mantiene debe hacerse en el plural “campings”.

En este mismo sentido, la mención que en este precepto se hace a los “titulares de fincas” debe entenderse hecha a los “propietarios de fincas y titulares de derechos sobre éstas”, y así debería reflejarse. El artículo 55 es merecedor de este mismo comentario.

### **Artículo 55. Elaboración y aprobación. (De los planes de autoprotección)**

En este artículo 55 se debería modificar, en nuestra opinión, en el sentido de que los planes de autoprotección una vez aprobados deban ser remitidos al municipio correspondiente para que tenga conocimiento del mismo a todos los efectos- como apuntábamos más arriba-, o bien que sean presentados ante el municipio para que éste se responsabilice de la tramitación conjunta de todos los de su término municipal.

Esto último aparentemente debería ser lo más funcional, ello no obstante, conociendo como son hoy las cosas, pues este CES no puede abstraerse de la realidad, parece poco operativo el que estos planes los tramite un organismo -Ayuntamientos- y los supervisen otros dos -responsable forestal y responsable de medio ambiente- con carácter previo a su aprobación.

### **Artículo 56. Comunicación. (En materia de extinción de incendios)**

Sobre este particular creemos que, amén de la obligación de comunicar la existencia del incendio, parece lógico exigir de la ciudadanía el deber de contribuir a su extinción o a minorar las consecuencias del mismo, dentro del ámbito razonable de sus posibilidades personales y materiales. Debería, pues, añadirse alguna expresión en este sentido.

### **Artículo 59. Participación de los propietarios y titulares de derechos.**

Destacar, en primer lugar, la necesidad de que sea concretado el alcance de la responsabilidad que atañe a los propietarios y titulares de derechos que refiere el número 3 de este artículo, en relación con la formación y adiestramiento del personal dependiente de los mismos, en materia de extinción de incendios, máxime si de ello -como hemos señalado en numerosas ocasiones- va a depender la aplicación del régimen sancionador.

Consideramos también que, en relación con este número 3 del artículo 59 que comentamos, convendría poderse realizar convenios de colaboración con las organizaciones agrarias.

De otra parte, las dos últimas proposiciones del número 1 de este artículo, entendemos que sobran por innecesarias ya que no añaden nada a lo previsto en la primera del mismo precepto -“... pondrán a disposición los medios materiales y humanos de que dispongan ...”-, y sospechamos que pueda tratarse de un error pues son un añadido que carece de todo sentido. Deberían ser suprimidas.

Desde el punto de vista de la homogeneización terminológica en que venimos insistiendo, obsérvese también cómo el artículo inmediato anterior se refiere al director técnico “de cada incendio”, y este que comentamos lo hace como director técnico “de la extinción”.

#### **Artículo 60. Facultades de la Administración. (En situaciones de emergencia por incendio forestal)**

En este precepto, regulador de unas herramientas tan poderosas y tocantes a derechos subjetivos de mucha importancia, convendría identificar qué autoridad sea la que pueda disponer de las mismas.

En relación con esta disposición, sugerimos añadir un nuevo párrafo donde se asuma por parte de la Administración la defensa jurídica de los responsables técnicos y del personal a su mando, en los procedimientos que pudieran seguirse ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por responsabilidades que se deriven como consecuencia de acciones realizadas durante la extinción de un incendio.

## **Artículo 62. Obligación de restauración. (De áreas incendiadas)**

El número 1 de este artículo 62, quedará en pura filosofía si no se complementa con la obligada colaboración de la administración de contribuir económicamente a esta reparación, por lo que debería recoger alguna mención en tal sentido. En otro caso habrá que sospechar que sólo la naturaleza hará algo al respecto.

En la mayor parte de los montes el valor del arbolado es lo que da valor a la tierra, por lo que perdido aquél, para mantener el valor de lo que resta con carácter general, a las personas físicas no les compensará la realización de una inversión de lo que sólo se beneficiarán -por el ritmo biológico de unos y otros- generaciones futuras. Por tanto, hay que ser conscientes de esto en la redacción de este artículo, lo contrario daría lugar a diferentes interpretaciones y litigios que no son en absoluto deseables.

En el mismo sentido conviene hacer una advertencia al número 5 de este artículo 62.

## **Artículo 63. Registro de áreas incendiadas.**

Quizá convendría que al registro que se crea en virtud de este precepto pudieran acceder otras personas que pudiera tener interés legítimo (Vr. gr. un adquirente de buena fe de productos procedentes de un incendio forestal)

## **Artículo 64. Enajenación de productos. (Procedentes de áreas incendiadas)**

La remisión a un ulterior desarrollo reglamentario que contiene el número 3 de este artículo 64, no es deseable en opinión de este Consejo Económico y Social de Extremadura. Sugerimos por ello que, en aras de una mayor seguridad jurídica de los administrados, se fije en esta ley cual deba ser el destino y condiciones de comercialización de estos productos, al menos, en sus rasgos fundamentales. Por ejemplo, a la restauración de los terrenos afectados si de otro modo el propietario o titular del derecho de que se trate no puede atender esa obligación establecida en el artículo 62.1 del anteproyecto que comentamos; entendemos que ello, lejos de semejar una medida de carácter confiscatorio, es consecuencia lógica derivada de la función social de las áreas arboladas, sean públicas o privadas, que la propia Ley 43/2003 predica y que lleva aparejada una delimitación de los derechos que por ella se ven afectados.

Como cuestión menor, adviértase que la primera preposición “a” que aparece en el apartado 6 de este artículo 64 debe suprimirse.

#### **Artículo 66. Sujeto Pasivo.**

Como quiera que no compete a este Órgano Consultivo la factura de la norma en parte alguna, nos limitaremos a advertir respecto de este instrumento cómo la aplicación práctica del mismo, habida cuenta de la concepción de los elementos básicos de la tasa, producirá posiblemente numerosas situaciones de injusticia y conflicto. Piénsese, por ejemplo, en el sujeto pasivo a quien la norma se refiere como solicitante, beneficiario o que sea afectado particularmente por la prestación del servicio de extinción de incendios. En principio con esta redacción está claro que es obligado el propietario del predio incendiado y también todos aquellos que ciertamente se beneficiaron de la no extinción del mismo, entre los que se encontrarían cuando menos todos los de los predios colindantes; pero al primero, por la parte que se le quemó está claro que no es beneficiario, sino perjudicado, y a los segundos o sea colindantes hará falta una clara correlación causa-efecto para someterles a la tasa, esto es, demostrar que inequívocamente el fuego iba dirigido para su propiedad, pues en otro caso no sería ni beneficiario ni afectado. También incluso cuando inequívocamente el fuego se dirigiera a su propiedad, habría que fijar dónde está el límite de espacio razonable para que hubiera o no podido llegar a ella y haberse visto afectado por el mismo.

A la vista de lo anterior, sugerimos una más profunda reflexión sobre estos elementos básicos que hemos citado y una mayor precisión normativa de los mismos.

#### **Artículo 67. Importe de la Tasa de Extinción de Incendios.**

En las recomendaciones que hacíamos al artículo anterior planteábamos la problemática que puede dar origen el introducir el factor *superficie afectada o beneficiada por la prestación de servicios* como elemento base para la determinación de quienes son los sujetos pasivos de la misma; pues bien aquellos son perfectamente extrapolables a la determinación del importe. A tal efecto, damos por reproducido aquí los comentarios anteriores y recomendamos reflexión al respecto.

Independientemente de lo anterior, el reparto de la carga tributaria atendiendo al criterio de la superficie afectada -Cfr. Art. 67.2-, cuando el incendio haya afectado a terrenos pertenecientes a diversos titulares, puede en algún momento no ser conforme con el principio de capacidad económica como exige nuestra legislación, cuando los rendimientos agrícolas o forestales sean muy dispares entre linderos.

De otro lado y como exige el artículo 8.3 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de Extremadura, para la fijación de la cuantía de esta tasa es preceptiva la presentación por parte de la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura de los oportunos estudios de costes globales del servicio a prestar, que deberán ir unidos al Proyecto de Ley de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura, cuya existencia no consta a este Órgano Consultivo.

#### **Artículo 69. Exenciones y bonificaciones. (De la Tasa de Extinción de Incendios)**

Como ya hemos señalado anteriormente, el hecho de remitirnos a un posterior desarrollo reglamentario empuja siempre la virtualidad del principio de seguridad jurídica de los destinatarios de la norma que, en este caso, pueden ver desvanecida la bonificación que recoge el número 3 de este precepto por cuanto el cumplimiento “de la totalidad de las actuaciones de prevención de incendios a que se refiere el artículo 36.a) de la presente Ley” dependerá de las medidas que reglamentariamente se establezcan en su día.

En el número 5 de este mismo artículo se prevé una exención para las explotaciones con menos de cinco hectáreas quemadas, lo cual viene a ser un poderoso incentivo para evitar la expansión del incendio en los supuestos en que las explotaciones sean de una superficie mayor a la antes citada; pero en otro caso, si la finca tiene menor extensión a las cinco hectáreas -y piénsese que muchas casas de recreo, potenciales generadores de este tipo de siniestros en zonas arboladas pueden encajar en el supuesto que manejamos- el incentivo de la prevención no existirá. Entendemos, por tanto, que debería suprimirse esta exención en el supuesto de las fincas que no alcancen esta superficie.

Por último no se alcanza a comprender para qué sea preciso establecer reglamentariamente los procedimientos para unas exenciones tan claras, salvo que la norma

que comentamos -Art. 69.6- se quiera referir al procedimiento para la aplicación de las mismas.

#### **Artículo 70. Gestión. (De la Tasa de Extinción de Incendios)**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 18/2001, de Tasas y Precios Públicos de Extremadura, podría añadirse al final de este precepto la expresión “sin perjuicio de la labor inspectora de vigilancia y control de los órganos competentes de la Consejería de Hacienda y Presupuesto”.

#### **Artículo 71. Objeto. (De los incentivos)**

Aunque alabamos todos los incentivos que desde la Administración Autonómica se dediquen a la recuperación y restauración de zonas incendiadas, no creemos acertado que se establezcan dentro del articulado en un mismo plano de igualdad la prevención -que, en todo caso, debe ser propósito fundamental de esta norma- y la recuperación de áreas ya afectadas por el siniestro. Entendemos que ello puede ensombrecer la primera tarea a favor de la segunda y sugerimos, por tanto, que sea patente la discriminación positiva a favor de la prevención.

#### **Artículo 72. Clases. (De incentivos)**

No aparece en ningún momento, debería hacerlo, las condiciones en que se pueda ser beneficiario o la remisión a la norma que habrá de regular este asunto. Por lo demás, insistimos en que habría de delimitarse claramente la prioridad de los incentivos que tengan por objeto la prevención de los incendios.

#### **Artículo 74. Tipificación. (De las infracciones)**

Como cuestión menor, en el número 13 de este precepto que comentamos, debería mejor decir “la inobservancia” -como hace en el número 6 del mismo artículo-, en lugar de “la inobservación”.

#### **Artículo 76. Infracciones muy graves.**

El tenor del último de los apartados de este artículo “o matorral mezclado con arbolado”, tememos que servirá de vía de escape de la tipificación de infracción muy grave que recoge el apartado inmediato anterior por cuanto en la mayoría de las ocasiones el matorral y el arbolado aparecerán asociados en mayor o menor medida. Para evitar que sean tipificadas como graves infracciones que el legislador desea castigar como muy graves -por ejemplo la quema de cuarenta hectáreas de arbolado con algo de matorral- se debería cerrar esta espita, bien eliminando la expresión “o matorral mezclado con arbolado”, bien utilizando expresiones del estilo a “hectáreas cubiertas sólo o fundamentalmente de matorral”. Otro tanto cabe decir del apartado ii) del siguiente artículo 77.1.b).

#### **Artículo 77. Infracciones graves.**

No alcanzamos a descubrir la razón que avale el hecho de calificar en el número 2 de este precepto como grave la infracción de las normas de prevención establecidas para los vertederos de residuos y no hacerlo para el caso de que sean infringidas las relativas a vías de comunicación y conducciones eléctricas, máxime si se tiene en cuenta que éstas son con frecuencia causantes de este tipo de siniestros. Damos por reproducido aquí el comentario realizado más arriba -Art. 42- en relación con otro tipo de conducciones.

#### **Artículo 79. Sujetos responsables. (De las infracciones en materia de incendios forestales)**

Desconocemos igualmente por qué tenga que presumirse, en el apartado a) del número 1 de este artículo, la existencia de algún vínculo de dependencia respecto de otra persona física o jurídica en quienes realicen alguna de las acciones u omisiones que constituyen infracción en materia de incendios forestales. No creemos que sea esta actividad pirómana exclusiva de los asalariados, de quienes presten servicios por encargo de otro, o de los faltos de capacidad de obrar.

Otra cosa es, y quizá sea ésta la prevención que anda buscando el texto legal, que cuando quien realice alguna de las infracciones referidas y concurra esta circunstancia de dependencia, actuando el infractor por cuenta de alguien en virtud de un vínculo laboral o mercantil, o simplemente -sin necesidad de actuar por cuenta de nadie- cuando el infractor sea

menor o incapacitado, se establezca una responsabilidad subsidiaria para aquellos de quienes se depende.

Por algún otro motivo, al redactor o a la redactora del texto que comentamos le ha parecido oportuno eliminar de entre los sujetos responsables de estos atropellos a “la autoridad, funcionario o empleado público que, en el ejercicio de su cargo, ordenase, favoreciese o consintiese los hechos determinantes de la infracción”, pero ha olvidado poner en su orden las letras que organizan este número 1 del artículo 79. Debe corregirse.

#### **Artículo 80. Reparación del daño e indemnizaciones.**

En relación con este precepto, nos remitimos a los comentarios realizados al hilo del artículo 62 y la injusticia que derivaría del uso de estas medidas coercitivas respecto de quien, además, ha perdido parte importante del valor patrimonial de su monte.

#### **Artículos 82 y 83. Criterios para la graduación de las sanciones.**

El número 2 del comentado artículo 83 es del todo innecesario y distorsionador, por redundante, con el tenor de la última proposición del número 1 del artículo inmediato anterior.

#### **Artículo 84. Competencia sancionadora. (En materia de incendios forestales)**

Al final del apartado c) del número 2 de este precepto, debería añadirse una expresión del estilo a “..., en los demás supuestos”. Tal y como está, el dictado es erróneo.

#### **Artículo 87. Plazo de resolución.**

En relación con este precepto, recordar cómo tras la reforma de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, por Ley 4/1999, en los plazos de los procedimientos administrativos no sólo se incluye la resolución del mismo sino también su notificación a los interesados.

#### **Artículo 88. Prescripción. (De las infracciones y sanciones en materia de incendios forestales)**

En este precepto, se debería indicar también el momento a partir de cuándo comienza el cómputo del tiempo establecido para las prescripciones, y que circunstancias pueden interrumpirla.

Como cuestión menor señalar que el uso del signo de puntuación “:” debería sustituirse por la coma, y debería eliminarse, en cualquier caso, las mayúsculas “A” que aparecen en este artículo.

### **Disposición Transitoria Primera. Plazo de implantación de la planificación de incendios en los terrenos forestales.**

Adviértase cómo en el número 2 de esta disposición que comentamos otorga el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de los Planes PREIFEX, INFOEX y de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente, para que los propietarios o titulares de derechos elaboren los Planes de Prevención de Incendios Forestales del artículo 18 de este texto normativo que comentamos, pero nada se establece en relación con los instrumentos de lucha contra incendios que a éstos competen -Planes de Autoprotección de Incendios Forestales-, como se hace en el número 2 de esta misma disposición respecto de todos los municipios.

### **Disposición Derogatoria Única.**

Adviértase que si no se sustituye, al final de esta disposición, la conjunción disyuntiva “o” por la copulativa “y”, excepción hecha del Decreto 54/1996, de 23 de abril, quedará sin efecto cualquier disposición anterior relativa a regulación de incendios forestales.

Finalmente y de cara al futuro desarrollo reglamentario de que se objeto esta ley, entendemos que convendría incluir otra disposición adicional donde se deje patente que las políticas inspiradoras de prevención, extinción y regeneración han de ser, necesariamente activas, sostenibles y contundentes; y que los trabajos que se precisen para la ejecución de las mismas, se realizarán siempre en épocas idóneas y con los métodos adecuados al fin pretendido.

## **ANEXO I.**

Los tramos que se establecen en esta tabla que comentamos deberían ser modificados de forma que entren a ser aplicadas las filas inferiores de la tabla (mayor de 101-debería decir mayor de 100, para evitar tramos en blanco- y hasta 500 Has.; y mayor de 501 Has. -debería decir mayor de 500-) en tanto que excesos sobre la inmediata anterior, sucesivamente. Si esto no fuera así, se produciría el sinsentido -quizá no deseado por el legislador- de que, por ejemplo, la extinción de una superficie de 110 hectáreas resulte más barata que la de 100; y esto, salvo que existan razones justificadas de economía de escala que desconocemos por lo expuesto al hilo del comentario del artículo 67, produciría un incentivo desagradable en los sujetos pasivos de la tasa.