



7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia
Cáceres, Extremadura

7CFE01-432

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

Titulo

LA LEY DE MONTES ESTATAL Y LAS LEYES AUTONOMICAS DE INCENDIOS FORESTALES. AMBITOS DE APLICACIÓN-DEBERES (CASO DE ANDALUCIA.ANALOGÍAS)

Autor

RODRÍGUEZ VICTORI, M¹,

¹Ingeniero de Montes y Graduado en Derecho.

Resumen

La gestión de los incendios forestales se dificulta enormemente en las áreas forestales que circundan los núcleos urbanos y en las que se dan cita factores singulares. En estas zonas donde se mezcla el terreno forestal con el desarrollo urbanístico, la protección de vidas humanas, propiedades y medio natural obliga frecuentemente a tomar decisiones comprometidas. A la vista de la preocupación de la Comunidad Europea por este fenómeno, se presenta un análisis jurídico para, por un lado, identificar los deberes y responsabilidades de los titulares de derechos reales y de uso y disfrute de cualquier tipo de infraestructura que se localice en la interfaz urbano-forestal y, por otro, determinar el correcto ámbito de aplicación de las leyes autonómicas de incendios forestales.

Palabras clave: Fuego forestal, interfaz, zonas urbanas, desarrollo urbano, defensa contra incendios

1 Introducción y objetivos

El cambio en las características de los incendios forestales y su vinculación a determinados factores de largo alcance (cambio climático, situación estructural de los montes) o de naturaleza más coyuntural (nuevas prioridades en la política forestal, mayor desarrollo de la capacidad de lucha) constituye un lugar común del debate más reciente sobre este problema ambiental. Resulta difícil aislar cualquiera de estos elementos y establecer su grado de influencia en la definición de los nuevos escenarios sobre los que se desarrolla el fuego forestal. Parece, en cualquier caso, que el consenso avanza sobre determinadas cuestiones: se está experimentando un aumento del número de periodos críticos de fuego como consecuencia del cambio climático; la capacidad de propagación de los incendios por la cubierta forestal, en relación con la mayor continuidad y densidad de la misma, es cada vez mayor; los innegables avances en los sistemas de extinción se traducen en una disminución del número e importancia de los incendios de baja y mediana intensidad.

Como consecuencia de todo ello resulta una importancia relativa cada vez mayor de los grandes incendios forestales que, desarrollados en condiciones meteorológicas extremas, quedan fuera de la capacidad de extinción; presentan el componente añadido de la alta intensidad, convirtiéndose en el principal problema ambiental de ciertos territorios.

Sin embargo, uno de los elementos que más está contribuyendo a incrementar la vulnerabilidad territorial frente a los incendios forestales es el desarrollo de situaciones en las que estas manifestaciones de inestabilidad ambiental afectan o pueden afectar a edificaciones y zonas urbanizadas. Esa interacción se produce en lo que se denomina Interfaz urbano-forestal. Una

definición simple para una realidad compleja, caracterizada por las múltiples interacciones e intercambios que se desarrollan entre dos subsistemas territoriales (el social/urbano y el natural/forestal). El término interfaz urbano forestal (IUF) designa el escenario territorial de un nuevo fenómeno: el fuego urbano-forestal, un tipo de incendio que no sólo puede alcanzar, sino que además puede propagarse en el interior de los desarrollos edificatorios, lo que hace que surjan unos problemas específicos, sustancialmente distintos a los provocados por los incendios puramente forestales o urbanos.

Esta extensión de la amenaza a bienes y personas provoca, además de un incremento del riesgo, una creciente complejidad en las labores de prevención y, sobre todo, de extinción. Sin embargo, la percepción social sobre este nuevo territorio de riesgo sigue siendo débil. Ello explica que la consideración de esta realidad, a pesar de su importancia superficial creciente, no haya alcanzado la dimensión e intensidad necesarias (salvo contadas excepciones) para abordar un tratamiento específico desde las diferentes políticas públicas con capacidad para intervenir en estas cuestiones (forestal, urbanismo, ordenación del territorio, protección civil, etc.)

Así pues, el territorio de interfaz es el susceptible de ser afectado por incendios forestales, pero al mismo tiempo constituye una fuente de peligro, pues se trata de un ámbito donde las probabilidades de ignición por causas humanas son mucho más frecuentes

¿Cómo se gestiona el riesgo en esa zona de interfaz? La necesidad de aplicar nuevas líneas de actuación, propias y diferenciadas para estos espacios, se plantea ante el convencimiento de la inevitabilidad del proceso y de su dinámica progresiva. Una acción positiva que pasa inevitablemente por dos grandes cuestiones: la concienciación de los residentes en estos espacios y una mayor consideración de esta situación de riesgo por parte de la planificación (tanto espacial como de protección civil), y que se mueve por tanto entre la adopción de medidas de mitigación de forma voluntaria y las acciones de regulación obligatoria (deberes impuestos a los particulares) por parte de la Administración, respectivamente.

El presente estudio se centra en la determinación de los deberes impuestos a los particulares por parte de la Administración correspondiente para la gestión del riesgo por incendio forestal en la zona de interfaz urbano-forestal para, a continuación, centrarse en el análisis y posterior concreción del ámbito de aplicación de la ley autonómica de incendios de Andalucía y por extensión, de la Ley de Montes estatal. Situación que por analogía es extrapolable a otras Comunidades Autónomas.

2 Metodología

La metodología seguida en este trabajo se basa en el análisis de la normativa vigente, a modo de resumen en:

1. La Constitución Española de 1978 (CE)
2. LO 7/2002, de 19 de Marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
3. Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y su normativa de desarrollo
4. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y normativa de desarrollo.
5. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
6. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y su normativa de desarrollo.
7. RD 173/2010, de 19 de Febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación y Documento Básico de Seguridad (6)
8. Leyes de Incendios (autonómicas y Rgto estatal subsidiariamente)
9. Jurisprudencia (fundamentalmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo (TS))

3 Resultados

Antes de empezar a determinar cuáles son las obligaciones de los ciudadanos en la lucha contra los incendios forestales, conviene matizar que cuando se haga referencia a la intervención pública, se refiere sólo a la actividad de limitación. Es decir, aquella actividad administrativa en la que la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier forma ordena obligatoriamente las actuaciones privadas con el fin de garantizar algún interés público; vigilar su cumplimiento; y reaccionar ante los incumplimientos para restablecer la legalidad.

Tras esta matización recordar que la prevención y lucha contra los incendios concierne a todos, todas las Administraciones (estatal, autonómica y local) tienen el deber de colaborar en la seguridad en caso de incendio, recíprocamente y con lealtad, en el ejercicio de sus respectivas competencias y que la eficacia en el resultado de la actuación hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. Esta realidad unida al hecho de que en la interfaz se ubiquen bienes distintos a proteger ha provocado que en esa cooperación interadministrativa estas proyecten toda su actividad de limitación sobre dicho espacio haciendo prácticamente inabordable su tratamiento al completo en esta exposición.

Por ello y para su mejor comprensión la forma en la que aparecen dichas obligaciones es la siguiente; en primer lugar se diferencia entre aquellos deberes orientados a la prevención de incendios y se continúa con los orientados a proteger a las personas y sus bienes. Dentro de cada parte se reflejan sólo y exclusivamente las obligaciones que se derivan del régimen de propiedad del bien inmueble localizado en la zona de interfaz.

En ese contexto conviene recordar que el régimen de propiedad del suelo está en función del tipo de suelo. Tipos de suelo que son resultado de lo que los Planes Generales de Urbanización determinan; que estos se pueden clasificar en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable y que dentro de este se incluían los terrenos forestales, suelos que, a su vez, tienen su propio régimen de propiedad.

El criterio acordado de exposición atiende al orden cronológico de actuación ante la identificación de un riesgo: primero prevención y a continuación la protección. Fase esta última que a partir de ahora llamaremos “lucha”

En ese ánimo de mejor comprensión y centrando la exposición en la Ley de Incendios de Andalucía 5/1999 (en adelante LI) es importante explicar primero cómo, en virtud de esa cooperación interadministrativa, la LI incorpora las medidas de protección civil (PC) y en segundo lugar, cómo la planificación de la prevención y de la lucha se realiza a través de planes de mayor a menor ámbito geográfico. Respecto de la primera, hay que partir de que la LI se aprobó en 1999 y en aquel momento ya estaban en vigor tanto la Ley de Protección civil, la Norma Básica y la correspondiente Orden por la que se establecían las medidas mínimas a tener en cuenta en la protección de las personas frente a los incendios forestales.

En primer lugar, la Ley 7/1985 estableció la necesidad de disponer de una serie de planes capaces de hacer frente a una serie de riesgos. Para ello estableció, al igual que lo hace la actual Ley 17/2015, que por RD se establezcan Planes especiales para riesgos específicos al mismo tiempo que se determinen cuáles son esos riesgos específicos. Así, en 1992 se dictó la Norma Básica de Protección por la que se determinó como riesgo específico el riesgo de incendios. Norma que establece las directrices esenciales de planificación por un lado y, obliga a que también por RD se establezcan los contenidos mínimos de esos Planes.

La primera directriz apareció en 1993 (actualmente este vigente la 893/2013). Dichas medidas debían ser incorporadas por la legislación autonómica en la regulación de incendios forestales por lo que cuando en 1999 se aprobó la Ley de incendios, se introdujo el título IV de Lucha contra incendios en el que se recogían dichas medidas.

Respecto a la segunda cuestión, y sólo a modo de introducción al punto siguiente, decir que la Ley de incendios tras incorporar las medidas de protección a las personas aborda de forma separada la

prevención y la lucha. Tanto una como otra incorporan medidas que tendrán que prevverse, mantenerse y adoptarse en el tiempo, por lo que ese conjunto de medidas constituyen una planificación espacio temporal reguladas en los capítulos I de los Títulos III y IV respectivamente bajo ese nombre: planificación. Esa planificación a su vez se realiza a través de dos clases de instrumentos dedicados, respectivamente, a la prevención y a la lucha contra los incendios forestales, no sólo con objetivos distintos, sino con uso de metodología y recursos claramente diferenciados.

En cuanto al primero, y partiendo de la conveniencia de que exista un instrumento integrador, la prevención de incendios se planifica a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la Ley Forestal de Andalucía. Planes de gran importancia pues constituyen los elementos fundamentales en los que se apoya la Política forestal de Andalucía y a los que deberán ajustarse las actuaciones públicas y privadas en materia forestal (es decir, la Ley Forestal de Andalucía plantea una serie de objetivos que recoge a su vez en un PORN. Y como medio para concretar esta planificación en cada monte, se prevé la incorporación de previsiones de gestión preventiva de incendios en los instrumentos de ordenación o gestión forestal existentes, tales como Proyectos de Ordenación y Planes Técnicos, y en defecto de los mismos, la elaboración de Planes de Prevención de Incendios Forestales

Por su parte, los Planes de Lucha contra incendios recogen las previsiones establecidas en materia de protección civil y extienden su ámbito a la circunscripción propia de la Administración cuyos recursos pretenden ordenar, o bien al del espacio concreto cuya situación de potencial riesgo haga necesaria su elaboración, como es el caso de los Planes de Autoprotección. Al igual que en la prevención, los planes están integrados unos en otros de manera que el plan de autoprotección se incorpora en el de ámbito local (plan local de emergencias por incendios forestales), este a su vez se integra en el de ámbito regional (aprobados por la Administración competente) y este a su vez en el plan de emergencias nacional (para su homologación, no aprobación).

De los planes citados, de obligado cumplimiento para los particulares solo lo son dos; en la parte de prevención los planes de prevención y, en la parte de lucha, los planes de autoprotección de modo que ahora nos centraremos en ellos.

3.1 Deberes en la Prevención de incendios forestales

Las actividades de limitación a través de las cuales se imponen deberes para preservar los montes están reguladas en la Ley 5/1999 de Incendios Forestales de Andalucía y en el Decreto 247/2001 que la desarrolla. Concretamente en el Título III dedicado a la Prevención en el que se contemplan cuáles son los deberes relativos a la prevención, los instrumentos de gestión sobre los que se articulan y las actuaciones preventivas o de ejecución. Y de igual forma lo hace el Decreto 247/2001 su Título II pero concretando ya el contenido de los instrumentos de gestión y estableciendo el esquema de planificación por terrenos individuales.

Antes de entrar a analizar los instrumentos de gestión, hay que fijar quienes son los obligados o de otra manera, cuál es el ámbito de aplicación de la LI.

Para ello voy a partir del objeto de la Ley de incendios la cual establece que su objeto es defender los montes o terrenos forestales frente a los incendios forestales, así en su artículo 1: *“La presente Ley tiene por objeto defender los montes o terrenos forestales frente a los incendios forestales, proteger a las personas y a los bienes por ellos afectados... (...)”*. EL citado artículo no nos ayuda mucho pues no especifica cuál es el concepto de monte por lo que acudimos a la Ley de Montes (en adelante LMM) para que nos determine qué se considera monte o terreno forestal. La LMM en su art. 1 así lo hace y en su apartado 2, y más importante para este análisis, recoge lo que no es monte o terreno forestal. Así, en su art.5 apartado dos dice: *“...no tienen la consideración de monte: ... (...) b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la Comunidad Autónoma en su normativa forestal y urbanística...(...)*

Como se puede apreciar, el apartado b) remite a la normativa forestal y urbanística de la comunidad autónoma para poder determinar sobre qué terreno no se aplica la Ley de montes. Siguiendo con esa labor de investigación, hay que remitirse tanto a la normativa forestal como a la urbanística para tratar de determinar el ámbito de aplicación exacto. Respecto a la normativa forestal, el artículo 1 de la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía, concreta: *“A los efectos de la presente Ley, no tendrán la consideración legal de terrenos forestales los suelos clasificados legalmente como urbanos y urbanizables programados o aptos para urbanizar.”*

Por tanto, queda definido al menos teóricamente el ámbito de aplicación; la LI se aplicará sobre suelos no urbanizables clasificados como forestales o con esa consideración. Digo teóricamente porque no estoy de acuerdo con esta conclusión y desde mi punto de vista tanto la LMM como la LI autonómica podrán ser aplicables a los suelos urbanizables no sectorizados que puedan ser considerados forestales y no dispongan de Plan de sectorización. Esta interpretación o hipótesis es la que posteriormente se desarrollará en el punto 4.

Hay que hacer una salvedad respecto a la parte de lucha contra los incendios forestales porque su ámbito de aplicación se extiende más allá de lo que son terrenos forestales pues su fin es proteger a las personas, cuestión que se analizará al tratar las medidas de lucha.

Aclarado el ámbito de aplicación continuamos con los deberes de los particulares en la prevención. Pues bien, la LI presta una especial atención a los aspectos relativos a la prevención, partiendo de la base de que la acción más eficaz contra los incendios forestales es la de evitar que se produzcan. De ahí que se contemple la planificación preventiva y se prevea la regulación de los usos y actividades susceptibles de provocar incendios forestales. Dicha planificación toma como criterio de referencia las Épocas y las Zonas de Peligro por lo que establece las bases para la fijación de las mismas y determina las otras. Las Épocas de peligro influyen sobre todo en el tipo de actividades a realizar y la época del año en las que se permite, así el artículo 6 de la LI en su apartado 3 dice: *“La planificación de las medidas de prevención y lucha contra los incendios forestales y la regulación de usos y actividades se establecerá en función de las diferentes Épocas de Peligro”*. Las Zonas de Peligro por su parte, nos indicarán quiénes tendrán la obligación de elaborar y ejecutar los instrumentos de gestión- protección cuestión de la que nos ocuparemos más adelante.

Centrándonos en la gestión preventiva de los montes y en los deberes de los particulares relativos a la prevención de incendios, la LI dice que corresponde a los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales llevar a cabo su gestión preventiva a través de los Proyectos de Ordenación de Montes y Planes Técnicos cuando dispongan de los mismos y en su defecto mediante Planes de Prevención de Incendios Forestales. Así su art. 23.1 por un lado: *“1. Corresponde a los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, tanto públicos como privados, llevar a cabo su gestión preventiva a través de los Proyectos de Ordenación de Montes y Planes Técnicos cuando dispongan de los mismos, siendo obligatoria la inclusión en ellos de la estimación del riesgo de incendio forestal en la zona y de las medidas a adoptar para su evitación o, en su caso, la minimización de sus efectos...(...).”* Y el art. 24.1 por otro matiza: *“1. En defecto de Proyecto de Ordenación o Plan Técnico, la gestión preventiva de los terrenos forestales se realizará mediante Planes de Prevención de Incendios Forestales, cuya redacción corresponde a los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales tanto públicos como privados...”*. De aquí se desprende que los Planes de Ordenación de Montes y Planes Técnicos son potestativos por lo que a partir de ahora nos referiremos a los planes de defensa contra incendios forestales (en adelante PDIF). En el mismo sentido lo recoge el Decreto 247/2001 en su artículo 9.1: *“Para todos los terrenos forestales que carezcan de Proyecto de Ordenación de Monte o Plan Técnico, será obligatoria la elaboración de un Plan de Prevención de Incendios Forestales”*.

El citado reglamento fija el contenido, el plazo de vigencia, la competencia para su aprobación (en este caso la Consejería de Medio Ambiente) y lo que es más importante para nosotros, el régimen de propiedad lo cual hace en función de la superficie del monte o terreno forestal. Concretamente

especifica que para terrenos forestales de ≤ 400 hectáreas, basta con cumplimentar un formulario normalizado aprobado por la Consejería de Medio Ambiente y para terrenos de > 400 hectáreas, habrá que elaborar dicho plan por parte de técnico competente en materia forestal. (Dichos Planes de Prevención de Incendios Forestales tendrán una vigencia de 5 años, a cuya finalización deberán ser objeto de revisión).

Una vez elaborados los Planes de Defensa en el que se recogen aquellas actuaciones a realizar en el espacio y en el tiempo hay que ejecutar lo que ellos se planificó. Así la LI por un lado en su art. 25 dice: *“Los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, tanto públicos como privados, tendrán las siguientes obligaciones...a) Realizar las actuaciones y trabajos previstos en los correspondientes instrumentos de gestión preventiva de los terrenos forestales...”* y por otro el decreto establece el contenido mínimo para los montes de más de 400 ha en su art. 9.3: *“Los Planes de Prevención de Incendios Forestales para terrenos forestales cuya extensión supere las 400 hectáreas deberán incluir como mínimo...(...)”* ya que para los montes de menos de 400 ha la estructura está prefijada por la Consejería en el formulario al que antes se hizo referencia.

A estas obligaciones derivadas del régimen de la propiedad forestal hay que sumar por un lado, las contempladas en el Plan de autoprotección que posteriormente veremos y por otro, las correspondientes a las que la normativa urbanística contempla en suelo no urbanizable considerado como forestal. A este respecto, la LOUA por un lado establece como deberes generales aplicables a todo tipo de suelos; la conservación de la masa vegetal de acuerdo a la legislación urbanística (o sea, en condiciones de salubridad y seguridad) y cuantos valores en el concurren de acuerdo a la legislación aplicables. Así, el art. 51 dice:” a) *destinar el suelo a uso previsto por la ordenación urbanística, conservar las construcciones o edificaciones instalaciones existentes en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad y ornato...(..)* y b) *Conservar y mantener el suelo, y en su caso la masa vegetal, y cuantos valores en el concurren de acuerdo a la legislación urbanística y a la que le sea de aplicación”*. Y por otro lado, y con carácter específico en suelos no urbanizables la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) dice que hay que asegurar como mínimo la preservación de la naturaleza en esta clase de suelo... (Art. 52 apartado 6.). En el mismo sentido, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR), en su artículo 6 apartados a) y b) se refiere a los deberes de los ciudadanos diciendo que estos deben *“Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia”* por un lado y, *“cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados”*.

Por su parte, el artículo 16 del mismo texto referente a los deberes de los ciudadanos en suelo rural o vacante de edificación (suelo que, a mi entender, se correspondería con el suelo urbanizable sin plan de urbanización) incide aún diciendo que en el suelo que sea rural a los efectos de la ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

Con el objetivo de clarificar los deberes en la prevención podemos resumir que básicamente estos son; redactar el correspondiente instrumento de gestión preventiva (Obligación que tiene todo particular como propietario o titular de un derecho real de un terreno o monte forestal); ejecutar lo proyectado en el espacio y el tiempo especificado; y, en todo caso, mantener las instalaciones,

edificaciones y construcciones en condiciones de salubridad y sanidad por una lado, y conservar y mantener la masa vegetal por otro.

3.2 Deberes en la protección de las personas

Para tratar de recoger los deberes de los particulares en la lucha contra los incendios forestales procede hacer algunas precisiones sobre la legislación aplicable pues esta es un tanto confusa y conviene estar ubicados en todo momento.

Ya hemos explicado como la LI recoge las previsiones de la LPC mediante la incorporación de los instrumentos de gestión en la lucha contra los incendios (Los llamados planes de emergencia por incendio forestal). Esto quiere decir que en lo que respecta al régimen sancionador, plazos de prescripción, vigencia y revisión todas las actividades de limitación que se contemplen estarán regidas por esta normativa. Ahora bien, esto no es así con los requisitos que tienen que cumplir los Planes de emergencia. Estos tienen que adaptarse a las nuevas situaciones de grave riesgo y precisamente eso es lo que ha ocurrido con la última normativa que regula dicho contenido; La Directiva de incendios 893/2013. Esta Directiva recoge por primera vez una definición de interfaz, la trata como situación de riesgo y hace especial hincapié en su definición geográfica a través de su identificación y zonificación por los Planes autonómicos y locales por un lado, y reforzando su protección a través de los planes de autoprotección por otro.

Aclarada esta situación, en primer lugar vamos al concepto de interfaz urbano forestal que se utiliza por la normativa y, en segundo lugar, abordaremos los Planes de autoprotección por constituir estos el instrumento de gestión de obligado cumplimiento para los titulares de derechos reales ubicados en zona o de influencia forestal que protegen dichas zonas. Conceptos que nos definirán el ámbito de aplicación y los obligados a su cumplimiento.

Se entiende por interfaz urbano forestal la Zona en la que las edificaciones entran en contacto con el monte. Así lo define la Directiva en su artículo 1.4 donde además advierte del peligro de la posibilidad de que dicho fuego se propague al interior de las zonas edificadas: *"Interfaz urbano-forestal: Zona en la que las edificaciones entran en contacto con el monte. El fuego desarrollado en esta zona, no sólo puede alcanzar las edificaciones, sino que además puede propagarse en el interior de las zonas edificadas, cualquiera que sea la causa de origen"*

Esta situación de grave riesgo es cubierta por los Planes de Autoprotección, así lo establece la citada Directiva en su punto 3.6 cuando define el Plan de Autoprotección como *"el documento que establece las previsiones relativas a una instalación, edificación o conjunto de las mismas, ubicadas en un área de interfaz urbano-forestal, que tienen por objeto evitar la generación o propagación de incendios forestales y facilitar las labores de extinción a los servicios públicos especializados cuando su actuación resulte necesaria."*

Tomando como referencia estos conceptos y respecto de la definición del ámbito de aplicación y los obligados a su cumplimiento se observa por un lado que los obligados serán los titulares de esas instalaciones o conjunto de las mismas y por otro que será necesario que previamente se localicen las zonas de interfaz urbano forestal.

Respecto a los obligados a su elaboración lo deja claro la Directiva en el artículo que define el Plan de autoprotección pues dicho precepto continúa diciendo que la elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal será responsabilidad de la persona, física o jurídica, titular de las instalaciones o edificaciones a las que el plan se refiera.

En cuanto a la identificación de las zonas de interfaz igualmente lo regula la citada norma estableciendo que corresponde a la Administración Autonómica en primer lugar zonificar el territorio estableciendo Zonas de Peligro así como las Zonas de Alto Riesgo (ZAR), para que posteriormente en ese marco las Entidades Locales hagan lo propio zonificando su territorio e identificando las zonas de interfaz urbano-forestal.

Así lo establece la Directiva en su artículo 3.3.2: *"Son funciones básicas de los planes de comunidades autónomas de emergencia por incendios forestales:...(…) d) Zonificar el territorio en*

función del riesgo y las previsibles consecuencias de los incendios forestales, incluyendo las zonas de interfaz urbano-forestal así como las zonas de alto valor medioambiental. (...) En función de lo anterior se desarrollaran planes de autoprotección y prevención al objeto de reducir y minimizar los riesgos de incendio forestal para la población, los bienes y el medio ambiente,....” Y posteriormente su art. 3.5.2: “Son funciones básicas de los planes municipales o de otras entidades locales, las siguientes:...(...) c) Zonificar el territorio en función del riesgo y las posibles consecuencias de los incendios forestales, en concordancia con lo que establezca el correspondiente Plan de Comunidad Autónoma, delimitar áreas según posibles requerimientos de prevención e intervención y despliegue de medios y recursos, así como localizar la infraestructura física a utilizar en operaciones de emergencia.

Finalmente termina por dejar claro que dichos planes locales tienen la obligación de delimitar y situar geográficamente las zonas de interfaz urbano-forestal tal y como pone de manifiesto su art. 3.5.3” *”Los planes municipales, o de otras entidades locales, dentro de las directrices que se establezcan en los correspondientes planes de comunidad autónoma, deberán tener como contenido mínimo...(:):Descripción territorial, con referencia a su delimitación y situación geográfica, distribución de la masa forestal y núcleos de población, urbanizaciones, lugares de acampada e industrias existentes en zona forestal y catalogación de las situaciones de interfaz urbano-forestal y su riesgo asociado, para la planificación preventiva y gestión de emergencias por incendio forestal.*

En cumplimiento de lo anterior la Comunidad Autónoma aprobó el Decreto 371/2010 de 14 de Septiembre, por el que se aprobaba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía (Plan INFOCA) y se modificaba el Reglamento de Prevención de Lucha contra los incendios Forestales 247/2001. Con la salvedad de que los requisitos mínimos que contemplan dichos planes son los que contemplaba la anterior Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales, por lo que a día de hoy el Plan INFOCA no contempla las zonas de interfaz lo que no impide que el Plan local, dentro de las zonas de peligro definidas por el Plan autonómico si lo haga o incorpore en sus revisiones cuatrienales)

Tras haber determinado el ámbito de aplicación y los obligados a elaborar los correspondientes Planes de autoprotección resaltar que, la Directriz, incorpora un anexo (anexo II) que influye de manera directa (no difusa como lo hace el Código Técnico de la Edificación) en el planeamiento urbanístico al establecer unas medidas mínimas de prevención en las zonas de interfaz. Así su anexo II establece: *”Las nuevas instalaciones destinadas a explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales y las viviendas vinculadas a estas, así como las nuevas urbanizaciones y edificaciones para uso residencial, comercial, industrial o de servicios resultantes de la ejecución de planes de ordenación urbanística que afecten a zonas de monte o de influencia forestal, y que no tengan continuidad inmediata con la trama urbana y resulten colindantes con el monte o zonas de influencia forestal, deberán cumplir con las siguientes medidas”.* Es decir, que se tendrá la obligación de redactar un plan de autoprotección para cualquier tipo de infraestructura (en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable) que afecte a monte o zonas de influencia forestal, zona que se define en el art. 3 de la LI como Zona constituida por una franja circundante de los terrenos forestales que tendrá una anchura de 400 metros que además podrá ser modificada en base a las circunstancias específicas del terreno y de la vegetación por el Consejo de Gobierno.

Finalmente tras presentar el correspondiente Plan de Autoprotección ante la autoridad Local correspondiente hay que ejecutar todas las medidas allí contempladas. Así, la LI en su art. Artículo 25: *“Los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, tanto públicos como privados, tendrán las siguientes obligaciones: a) Realizar las actuaciones y trabajos previstos en los correspondientes instrumentos de gestión preventiva de los terrenos forestales y acreditar, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, el grado de ejecución de dichas actuaciones. b) Adoptar las medidas que reglamentariamente se establezcan en orden a minimizar el riesgo de incendios, manteniendo el monte y las instalaciones propias de su explotación en condiciones que contribuyan a evitar la producción y propagación de aquéllos”.*

Como nota final en relación a la vigencia de los planes; esta es indefinida y tienen que ser revisados cada 4 años. Así el art. 34 de la LI *“Los Planes de Emergencia por Incendios Forestales tendrán vigencia indefinida y se revisarán con carácter cuatrienal o en virtud de las circunstancias que en los mismos se señalen.”*

A estas obligaciones hay que añadir las que se derivan del régimen de propiedad del suelo y teniendo en cuenta que por definición el riesgo producido afecta a suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables, sus propietarios tendrán que hacer frente a esos deberes en función tipo de suelo.

Con carácter general la LOUA establece los deberes ya comentados en el apartado anterior de prevención y con carácter específico depende del tipo de suelo. Sin embargo, salvo que la ejecución de los Planes urbanísticos sea privada (en cuyo caso el propietario tendrá que adoptar las medidas contempladas en el anexo II antes citado) podemos resumir los deberes de todos los tipos de suelo en el deber fundamental de destinar la vivienda o infraestructura en cuestión al uso que tenga previsto por la ordenación urbanística y conservarla en las debidas condiciones de ornato, seguridad, salubridad y funcionalidad.

4 Discusión: posible aplicación de la ley de montes y de incendios forestales en suelos urbanizables no sectorizados de Andalucía.

Como acabamos de ver en el punto anterior, además de determinar las obligaciones de los particulares en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales, se llega a la conclusión de que la LI sólo se aplica a los terrenos forestales ubicados en suelo no urbanizable.

A este respecto acabamos de decir que tanto la LMM como la LI autonómica podrían ser aplicables no solo a los suelos no urbanizables sino también a los suelos urbanizables no sectorizados que puedan ser considerados forestales y no dispongan de Plan de sectorización. Hipótesis que vamos a argumentar ahora basándonos en los siguientes fundamentos: el terminológico, de realidad física y en el régimen de propiedad

Para la cuestión terminológica comenzaremos tomando como punto de partida el citado artículo 1 de la Ley 2/1992 Forestal de Andalucía en el que, como se puede apreciar, se habla de suelos urbanos y urbanizables o aptos para urbanizar y si recordamos los tipos de suelo en los que se clasifica la totalidad del territorio Andaluz que vimos en el punto 3, los suelos urbanizables programados o aptos para urbanizar no están contemplados.

Entonces ¿Cómo identificamos el suelo programado o apto para urbanizar en la nueva legislación urbanística? Para tratar de explicarlo tenemos que acudir a la normativa de 1956. (Se estableció una primera regulación del Régimen Urbanístico del suelo, con una división en clases: urbano, de reserva urbana y rústico). A la ley de 1956 le siguió una reforma en 1975, que se convertiría en el texto refundido del año 1976. Legislación que a día de hoy es supletoria en Andalucía y a la que aludimos por la clasificación del suelo que hace y la terminología que emplea en su denominación.

La Ley del 76 clasifica el suelo igual que la actual LOUA pero con una diferencia, aquella para suelo urbanizable solo establece dos categorías: programado y no programado. Así, en su art. 79 establece: *“1. Constituirán el suelo urbanizable los terrenos a los que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados. 2 Dentro del suelo urbanizable, (...) las siguientes categorías: a) Suelo programado, constituido por aquel que deba ser urbanizado según el programa del propio Plan. b) Suelo no programado, integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística”*. Y respecto al suelo no urbanizable continua diciendo en su artículo 80: *“Constituirán el suelo no urbanizable: a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores.”*

Si comparamos la normativa urbanística del 76 con lo que dice la LOUA sobre las categorías del suelo hoy, se observa lo siguiente; la Ley del 76 define los suelo no urbanizables en dos apartados en su

art. 80: “a) Aquellos terrenos que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo anteriores” por un lado,” b) los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico ” por otro. Hoy, la LOUA define los suelos no urbanizables en su art. 46 como “Aquellos terrenos que el PGOU adscriba a esta clase de suelo por: tener la condición de bien de dominio público o estar sujetos a limitaciones o servidumbres. ..., estar sujetos a algún régimen de protección”.

Como se puede apreciar, el apartado b) del art. 80 de la Ley del 76 se correspondería con lo que el art. 46 de la LOUA respecto de los suelos no urbanizables pues en ambos casos es el Plan el que determina que suelos necesitan de una especial protección y por tanto ser declarados no urbanizables. Sin embargo el apartado a) del art. 80 de la Ley del 76 no se ve reflejado en dicho art. 46 de la LOUA. Su reflejo se encuentra en el art. 47 apartado c) de la citada ley cuando define los suelos urbanizables no sectorizados. Dicho artículo dice que los suelos urbanizables no sectorizados están integrados por los restantes terrenos adscritos a esta clase de suelo tal y como recogía el art. 80 en su apartado a).

Respecto a la realidad física conviene aclarar lo siguiente, por una lado, desde el punto de vista visual, la diferencia entre un suelo urbano y uno no urbanizable está en que el suelo urbano ya forma parte de un núcleo urbano, o está consolidado en al menos 2/3 partes o ha sido transformado y urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, situaciones que en el suelo no urbanizable no se presentan porque, salvo excepciones, no se ha producido una transformación del suelo, ni hay núcleos de población y de hecho no tienen instrumentos de planeamiento por lo que en la mayoría de los casos se conservan las condiciones naturales originales.

Sin embargo, no es fácil diferenciar un suelo urbanizable de uno no urbanizable y menos aún entre un suelo urbanizable no sectorizado y uno no urbanizable ¿Por qué? Porque un suelo urbanizable no sectorizado es un suelo que aún no cuenta con un plan de sectorización y mantiene sus características naturales y paisajísticas iniciales siendo prácticamente imposible, salvo por su relativa cercanía a núcleos de población, diferenciarlo de uno no urbanizable.

Es importante resaltar este aspecto porque cuando nos encontremos con suelos urbanizables no sectorizados que puedan ser considerados a efectos prácticos como suelos forestales, el peligro o riesgo de incendio forestal inherente a ellos sigue estando latente. En este sentido la STS de 16 de octubre de 2009 en su FJ 2 apartado 15 dice que: “Un terreno clasificado como urbano en normas anteriores pierde esa clasificación si realmente carecía de los requisitos fácticos de suelo urbano” razón de más para contemplar esta idea respecto de los no urbanizables con condiciones forestales que permanecen en esta situación durante muchos años sin que se apruebe plan de sectorización alguno

Por último, respecto al régimen de propiedad conviene aclarar dos cuestiones, por un lado y según artículo 11 del TRLS de 2015, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística y que la previsión de edificabilidad de dicha legislación, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. Es decir que los terrenos quedan vinculados al destino que resulte de su clasificación/calificación y al régimen urbanístico que les sea de aplicación por un lado, y que el nacimiento de la vinculación requiere la aprobación del instrumento de planeamiento idóneo para establecer la ordenación pormenorizada y así terminar la ordenación urbanística de cada clase de suelo. Por otro lado y respecto a los instrumentos de planeamiento en Andalucía recordar que el PGOU es el instrumento suficiente para que los propietarios del suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y del suelo urbanizable, puedan darle a sus fincas el destino urbanístico que les es propio. Con respecto al suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado, dicho papel lo cubre el Plan Parcial y, para las áreas de reforma interior, el Plan Especial o el Estudio de Detalle. Y

por último, para el suelo urbanizable no sectorizado, hace falta la previa aprobación del Plan de Sectorización, que puede afrontar también la ordenación detallada o encomendarla a un Plan Parcial.

Teniendo en cuenta lo anterior, decir que los suelos no urbanizables en la ley del 76 y los suelos urbanizables no sectorizados en la LOUA son suelos para los que el Plan General de Ordenación no tiene nada planificado y que al no existir ninguna figura de especial protección quedan ahí a la espera de un posible plan de sectorización, razón por la que su régimen de propiedad podría aplicarse por igual.

Si a este razonamiento le sumamos el hecho de que los derechos derivados del régimen de propiedad del suelo para los suelos urbanizables no sectorizados son los mismos que tiene el suelo no urbanizable según la LOUA, que en lo que a deberes respecta, el TRLS de 2015 mantiene el planteamiento tradicional considerando que el suelo urbanizable se considerará en situación rural hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, por lo que no podrán realizarse en él otros usos que los permitidos en esta situación y que en ese mismo sentido la LOUA da cuenta de ello en el art. 50, apartado C) cuando dice: *“cuando se trate de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado, los derechos serán los propios de los del suelo no urbanizable...”* queda argumentado el hecho de que podamos equiparar los regímenes de propiedad.

Es más, la legislación estatal, según artículo 21, considera que está en la situación de suelo rural: *“...El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, (sería el caso del suelo urbanizable) y cualquier otro (se refiere al urbanizado) que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente:*

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.” De lo que se deduce que todo suelo urbanizable que se encuentre en esas condiciones, es considerado rural.

Por tanto, si el régimen jurídico de la propiedad surge como un efecto natural de la aprobación de planes; el nacimiento de la vinculación requiere la aprobación del instrumento de planeamiento idóneo para establecer la ordenación pormenorizada y terminar la ordenación urbanística de cada clase de suelo, que en ese sentido el PGOU es el instrumento suficiente para los propietarios del Suelo urbano pero no es así para el suelo urbanizable no sectorizado (para el cual hace falta la previa aprobación del Plan de Sectorización), podemos concluir finalmente que mientras no exista un plan de sectorización en el suelo urbanizable no sectorizado se estará a la naturaleza que tenga el predio, que en el caso de que sea forestal, le será de aplicación la legislación específica.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de Mayo de 2014 (rec.2362/2013), sentencia que supuso una revolución en materia de Catastro y del impuesto de bienes inmuebles (IBI).

Por un lado, dicha sentencia relaciona tres bloques normativos, el Catastral, la legislación Urbanística estatal, y la legislación urbanística autonómica, por otro, encierra una clase didáctica sobre los valores urbanísticos y los valores de mercado, su evolución histórica, así como sus encuentros y desencuentros.

La Sala de lo contencioso-administrativa que conoce de asuntos tributarios declara en su fundamentación que los terrenos calificados como urbanizados no tendrán valor propio de los urbanos en tanto se desarrollen los instrumentos de planeamiento, colocando de esta manera la “marca de Caín” en las valoraciones del Catastro que, guiadas por la calificación urbanística municipal de “urbanizado” le atribuyeron un valor superior al rústico. Y lo que es peor, si está en entredicho el valor catastral, también se contaminan los actos de gravamen que se apoyan en aquél: en primer lugar, el IBI; en segundo lugar, el Impuesto sobre incremento de Valor de los Terrenos y en tercer lugar, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Por una parte, el Tribunal Supremo parece considerar que el sentido común lleva a que no puede tener igual valor el *suelo urbanizable “listo para ser urbanizado”* (esto es, delimitado como tal y además con las normas de planeamiento para llevarlo a cabo dispuestas) que el *suelo urbanizable “pendiente de ser urbanizado y sin el planeamiento aprobado”*). Algo así, como si se aplica el mismo valor a un coche con motor que a uno que tiene preparado el espacio para colocarlo pero que hoy por hoy “ni está ni se le espera”.

A este respecto, el TS se refirió de la siguiente manera:” Ahora bien, no cabe sostener, como mantiene el Abogado del Estado, que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene per se la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado, y que el artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes, por el contrario, hay que entender que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico.”

Por tanto, se puede concluir que la Ley de Montes podría ser aplicable no sólo a los montes ubicados en suelo no urbanizable sino también, como mínimo, a los que se encuentren en suelo urbanizable no sectorizado.

A continuación se adjunta una comparativa entre las clasificaciones del suelo que hacen la Ley del 76 y la LOUA haciendo hincapié en los suelos urbanizables y no urbanizables. (Tabla 1)

Tabla 1. Comparativa entre las clasificaciones del suelo que hacen la Ley de 1976 y la LOUA haciendo hincapié en los suelos urbanizables y no urbanizables

NORMATIVA DE 1976	LOUA
<p><u>CLASIFICACIÓN DEL SUELO:</u> 1. SUELO URBANO: 2. SUELO URBANIZABLE: 2.1 PROGRAMADO: Constituido por aquel que deba ser urbanizado según el programa del propio Plan. 2.2 NO PROGRAMADO integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística. 3. SUELO NO URBANIZABLE Aquellos terrenos que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo anteriores y/o Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.</p>	<p><u>CLASIFICACIÓN DEL SUELO:</u> 1. SUELO URBANO: 2. SUELO URBANIZABLE: 2.1 ORDENADO Integrado por los terrenos que formen el o los sectores para los que establezca directamente la ordenación detallada que legitime la actividad de ejecución 2.2 SECTORIZADO Integrado por los terrenos suficientes y más idóneos para absorber los crecimientos previsibles, de acuerdo con los criterios fijados por el PGOU. Plan que delimitará uno o mas sectores y fijará las condiciones para su ordenación detallada mediante los Planes Parciales (PP) 2.3 NO SECTORIZADO Integrado por los restantes terrenos adscritos a esta clase de suelo. Esta categoría deberá tener en cuenta las características naturales y estructurales del municipio, así como la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de su crecimiento racional, proporcionado y sostenible. 3. SUELO NO URBANIZABLE Aquellos terrenos que el PGOU adscriba a esta clase de suelo por: tener la condición de bb de dominio público o estar sujetos a limitaciones o servidumbres. ..., estar sujetos a algún régimen de protección.</p>

5 Valoración crítica y conclusiones

La expansión de la interfaz urbano-forestal en España, asociada a la creciente dispersión del sistema de asentamientos y a la progresión de la vegetación natural, constituye una dinámica territorial preocupante en relación con el problema de los incendios forestales. A pesar del incremento de episodios de incendios urbano-forestales, no existe una conciencia social ni una preocupación política sobre este asunto. Ello provoca un déficit normativo y de intervención sobre este nuevo territorio de riesgo.

Respecto al déficit normativo una alternativa a la disminución del riesgo de incendios sería la de aplicar la LI a cualquier monte o terreno forestal, independientemente del tipo de suelo sobre el que se asiente, siempre que estemos en zona de peligro. Digo esto por dos razones principalmente: por una lado porque la función social del monte no entiende de clasificaciones del suelo, el monte capta CO₂, realiza la actividad fotosintética (emisión de O₂), evita la erosión del suelo, la escorrentía y mejora el perfil edáfico situación de la que nos beneficiamos todos al menos hasta que algún Plan de actuación se lleve a cabo, por otro lado, porque mientras el monte disponga, al menos, de un plan de defensa, éste estará protegido y el riesgo de incendio será menor (evitación o velocidad de propagación).

En el mismo sentido y respecto a la intervención es criticable por un lado, el hecho de que los Planes de Ordenación aún no sean obligatorios provocando un abandono total de los montes en contra de lo que predica el art. 7.2 del CC (uso antisocial de la propiedad) y por otro, que los planes de defensa y de autoprotección no sean elaborados por técnicos competentes. Esta cuestión es aún peor si cabe pues no se entiende cómo es posible que los Planes de defensa para superficies inferiores a 400 ha (el equivalente a 400 campos de fútbol) puedan ser redactados por particulares sin conocimiento alguno del comportamiento del fuego, sus características o los tipos de combustible (existen 40 modelos diferentes de combustible!), y lo mismo es aplicable respecto de los Planes de autoprotección, ¿cómo se entiende que para la gestión del riesgo de incendios forestales sea

suficiente con descargarse un modelo? Estamos poniendo en peligro la vida y la integridad de las personas ¿Qué pasaría si ante cualquier enfermedad fuera suficiente con acudir a la web del SAS, nos descargáramos un modelo de autodiagnóstico y ese documento fuera suficiente para autorrecetarnos? Pues eso es lo que está ocurriendo con el riesgo de incendio forestal.

Ahora bien, no podremos hablar de una mayor intervención pública cuando las propias Administraciones no cumplen al 100 % con sus funciones. Esto no es un problema nuevo, sin embargo, adquiere relevancia cuando esa dejadez de funciones provoca que las situaciones de riesgo y por tanto, los obligados a combatirlas, no sean identificadas. Es necesario que fundamentalmente las Entidades Locales realicen y actualicen los correspondientes planes de emergencia con la actual Directriz de incendios identificando las zonas de interfaz y obligando a los sujetos pasivos a la redacción de los correspondientes planes. En conclusión, a pesar del interés y notoriedad que esta realidad ha ido progresivamente adquiriendo, todavía no se dan las condiciones necesarias y suficientes para una adecuada consideración de este nuevo territorio de riesgo: ni de percepción social, lo cual inhibe en buena medida que se desarrolle un interés político por estas cuestiones, ni tampoco de capacidad técnica para caracterizar, delimitar y consiguientemente, evaluar y gestionar esta realidad con el desarrollo de instrumentos de planificación y ordenación eficaces.

6 Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a dos buenos amigos, al Dr. Juan Luis Sevilla Bujalance, director del trabajo del que surge esta aportación a la Comunidad Forestal, por su esfuerzo y dedicación, por su apoyo, y al Dr. Antonio Manuel Ramos, por su aliento y ayuda incondicional.

7 Índice bibliográfico

- ALBALADEJO GARCÍA, M: (2010). *Derecho Civil III, Derecho de Bienes*. ,11ª Madrid. Ed Edisofer.
- CABALLERO, D. (2010). "Particularidades del incendio forestal en el interfaz urbano. Caso de estudio en la comunidad de Madrid". Madrid. Ed. Ancora
- CASTELLNOU M, RODRÍGUEZ L., MIRALLES M, (2006). "El problema de las urbanizaciones y el fuego forestal", en IF: Revista Independiente de los profesionales de la extinción de los Incendios Forestales, nº 14, Abril .Madrid.
- FERNÁNDEZ, T. 2014. "Manual de Derecho Urbanístico". 23ª Ed, Madrid. Editorial Civitas,
- GALIANA MARTÍN, L. "Las interfaces urbano-forestales: un nuevo territorio de riesgo en España". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 58 - 2012, págs. 205-226
- GARCÍA LUCAS, A. y CARRASCAL TIRADO, J. (2007): "Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales en la IUF en la Comunidad Autónoma de Extremadura". Actas de la IV Conferencia Internacional de Incendios Forestales, Sevilla (España), 13-18 de mayo de 2007. Sesión Temática nº 5.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V.(2012). "Urbanismo y Territorio en Andalucía. Navarra. Ed. Aranzadi.
- GAMERO RUIZ, E., (2012). Art. 49, en "Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo". Sevilla IAAP.
- LACRUZ BERDEJO, J.L. y otros. 2008 "Derechos Reales III. Posesión y propiedad". 3ª Ed Madrid. Ed. Dykinson.
- MMARM (2008): "Los incendios forestales en España". Año 2007.
- PÉREZ MARTOS, J. (1995) "Legislación sobre Incendios Forestales". Granada. Ed: Comares.
- TERÉS BLANCO, J.A. et al. (2007): «El tratamiento de la vegetación para la prevención de incendios forestales en la interfaz urbano-forestal en Catalunya». Actas de la IV Conferencia Internacional de Incendios Forestales, 2007. Sevilla (España),

- VÉLEZ, R (Coordinador): (2000) *“La defensa contra los Incendios Forestales”*. Fundamentos y experiencias. cap.2.1. Madrid. Ed:Mcgrawhill.

8 Índice jurisprudencial Relevante

- STC núm. 37/1987
- STC núm. 149/1991
- STC núm. 61/2007
- STS núm. 16/2009
- STS núm. 30/2014