

**EL DEURE DELS PROPIETARIS PRIVATS FORESTALS DE CONSERVAR ELS BOSCOS PER
EVITAR EL RISC D'INCENDIS¹**

THE FOREST OWNERS' LEGAL DUTY TO CONSERVE FORESTS TO AVOID FIRE HAZARDS

JORDI SALBANYÀ I BENET

Advocat

jordisalbanya@icab.cat

Recibido: 21 de febrero de 2018 / **Aceptado:** 28 de mayo de 2018

RESUM: El present treball té per objecte analitzar el contingut del deure dels propietaris forestals de conservar els boscos per evitar el risc d'incendis, que s'ha de portar a terme, al nostre entendre, mitjançant la redacció, aprovació administrativa i execució dels instruments d'ordenació forestal que la legislació sectorial regula.

El contingut d'aquests instruments d'ordenació no sols permet complir el deure legal de conservació sinó que, a més, assegura una gestió forestal sostenible, la qual cosa és coherent amb el mandat de la Llei catalana 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic, quan estableix que les mesures que les administracions adoptin en matèria de boscos i gestió forestal han d'anar encaminades a reduir la vulnerabilitat del sistema forestal i a optimitzar la seva capacitat d'actuar com a embornal.

Un deure legal que, en excedir del deure que s'imposa amb caràcter general per a qualsevol tipus de sòl, haurien de dur a terme els propietaris privats forestals amb l'auxili econòmic de les administracions públiques, mitjançant l'establiment de mesures concretes de foment, les quals haurien d'estar al mateix nivell i grau d'exigència que el deure que se'ls imposa.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto analizar el contenido del deber de los propietarios forestales de conservar los bosques para evitar riesgo de incendios, que debe

¹ Aquest treball s'ha elaborat en el marc de la investigació per a la tesi doctoral que l'autor està portant a terme sobre la propietat privada forestal, en el programa de Doctorat en Dret i Ciència Política de l'Àrea de Dret Administratiu de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, i es va presentar en la comunicació al I Congrés Català de Dret Ambiental "El canvi climàtic: una mirada des de Catalunya", organitzat a Tarragona pel Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), de la Facultat de Ciències Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili (gener 2018).

realizarse a nuestro entender, mediante la redacción, aprobación administrativa y ejecución de los instrumentos de ordenación forestales que la legislación sectorial regula. El contenido de estos instrumentos de ordenación no sólo permite el cumplimiento del deber legal de conservación sino que además asegura una gestión forestal sostenible, lo que es coherente con el mandato de la Ley catalana 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático, cuando establece que las medidas que las administraciones adopten en materia de bosques y gestión forestal deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad del sistema forestal y optimizar su capacidad de actuar como sumidero.

Un deber legal que al exceder del deber que con carácter general se impone para cualquier tipo de suelo, debería llevarse a cabo por los propietarios privados forestales con el auxilio económico de las administraciones públicas, mediante el establecimiento de concretas medidas de fomento, que deberían estar al mismo nivel y grado de exigencia que el deber que se les impone.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to analyze the content of the forest owners' legal duty to conserve forests to avoid fire hazards; which must be understood, in our view, through the wording, administrative approval, and execution of forest management instruments that sectoral legislation regulates.

The content of these management instruments not only allows compliance with the legal duty of conservation but also ensures sustainable forest management, which is in line with the Catalan Law 16/2017, of 1st August, on Climate change, which establishes that the measures which the administrations adopt in the matter of forests and forest management must be directed to reduce the vulnerability of the forestry system and to optimize their capacity to act as drainage.

A legal obligation that, when the duty that is generally imposed for any type of land is exceeded, should be carried out by private forest owners with the economic help of the public administrations, through the establishment of specific measures of promotion; which should be at the same level and degree of exigency as the obligation imposed on them.

PARAULES CLAU: boscos — deure de conservació — propietari forestal — canvi climàtic — instruments d'ordenació forestal.

PALABRAS CLAVE: bosques — deber de conservación — propietario forestal — cambio climático — instrumentos de ordenación forestal.

KEYWORDS: forests — conservation duty — forest owner — climate change — forest management instruments.

SUMARI: I. Els incendis forestals i la lluita contra el canvi climàtic. II. Els boscos com a bé ambiental d'especial protecció. III. El deure de conservar els boscos en la legislació que regula l'estatut jurídic de la propietat del sòl. IV. Les conseqüències de la manca de compliment del deure de manteniment dels boscos per part dels propietaris: problemàtica de les ordres d'execució. V. La gestió forestal sostenible com a tècnica idònia per a la conservació del bosc. VI. La regulació dels instruments d'ordenació forestal, com a eina integradora del deure de mantenir els boscos en condicions d'evitar risc d'incendis. VII. La necessària corresponsabilització pública en el compliment del deure dels privats. VIII. Conclusions. IX. Bibliografia.

I. ELS INCENDIS FORESTALS I LA LLUITA CONTRA EL CANVI CLIMÀTIC

L'informe anual que l'organització WWF/Adena va presentar el darrer mes de juliol de 2017², després d'analitzar les dades sobre incendis a Espanya en els darrers vint anys i com afecten la interfície entre el territori forestal i l'urbà, posava en evidència que "...el paisatge mediterrani s'ha convertit en un veritable polvorí: en poques dècades s'ha passat d'un mosaic de cultius i pastures, amb alternança de petites taques de boscos poc densos i amb poques restes vegetals, a un paisatge dominat per masses forestals espesses, contínues, amb molta vegetació a l'interior i farcides de construccions i urbanitzacions"³.

Segons aquest informe, les causes que propicien que els incendis forestals cada cop siguin més devastadors i afectin zones més grans, s'identifiquen tant amb l'existència d'un urbanisme caòtic i salvatge com amb l'absència d'una gestió forestal dels boscos eficient; és a dir, el problema està en la confluència entre una mala gestió urbanística del sòl no urbanitzable i l'abandonament dels boscos a causa de la pèrdua de valor econòmic.

² WWF (World Wildlife Fund for Nature o Fons Mundial per a la Natura) és una organització internacional independent que es dedica a la conservació de la natura, present a més de cent països, i és l'autora de l'informe publicat l'any 2017 sobre incendis forestals anomenat *Fuego a las puertas. Cómo los incendios afectan cada vez más a la población en España*. <http://www.wwf.es/nuestro_trabajo/_bosques/incendios_forestales/informe_incendios_forestales_2017/>

³ Informe WWF 2017, pàg. 16.

Després d’afirmar que “els grans incendis no s’apaguen amb aigua, sinó amb gestió forestal i planificació territorial”⁴, l’informe conclou que l’Administració s’hauria de centrar més en la gestió preventiva en lloc de concentrar els recursos en el combat i l’extinció del foc, com succeeix actualment⁵.

Aquesta mateixa diagnosi, que considera com una de les causes dels incendis la difícil confluència entre els mons urbà i forestal, ja s’havia fet de manera reiterada en les exposicions de motius dels diversos textos legals que al llarg dels darrers anys s’han aprovat per actuar contra aquests tipus d’incendis⁶.

Així, l’antiga Llei estatal 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals —que fou derogada 25 anys després per la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests—, en l’exposició de motius atribuïa part de la responsabilitat dels incendis forestals als propietaris dels boscos que els abandonaven però també, i en major mesura, al desenvolupament econòmic i social del país, que propiciava la despoblació dels nuclis rurals i la massificació dels espais boscosos per usuaris desconexors d’aquests entorns, cosa que suposava un perill evident per conservar-los⁷. Quasi tres dècades després, les

⁴ Informe WWF 2017, pàg. 17.

⁵ A tall d’exemple, en l’exercici 2015 la despesa destinada als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l’extinció d’incendis forestals fou de 94.361.808 euros, mentre que per a la prevenció se’n van destinar només 7.627.162. Font: ANDREA DUANE, investigadora del Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. <<http://interactius.ara.cat/incendis/>>.

⁶ Respecte d’això i per tenir una visió global de la problemàtica dels incendis forestals al nostre país, AGUILERA SÁNCHEZ, Marta. *El régimen jurídico de los incendios forestales. Especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña*. Quaderns de Dret ambiental. Ed. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 2015, pàg. 204. També és interessant l’aportació d’OLIVÁN DEL CACHO, Julián. “Aspectes jurídico-administratius dels incendis forestals. Especial referència a la comunitat autònoma de Catalunya”, a *Autonomies: revista catalana de dret públic*, núm. 20, 1995, pàg. 225-247.

⁷ “El problema de los incendios forestales ha adquirido en los últimos años una evidente gravedad. Son varias las causas que han determinado esta situación y entre ellas deben señalarse muy especialmente, por su importancia y significación, las derivadas del creciente desarrollo económico y social alcanzado por el país. Mientras que la repoblación forestal realizada en los últimos años ha incrementado de una manera apreciable la superficie de bosques, la elevación del nivel de vida y el aumento de los medios de transporte han determinado una afluencia cada vez mayor de visitantes y excursionistas que afluyen a las masas forestales en busca de aire puro y ambiente repuesto. Esta masa ciudadana, aún no habituada al contacto con la naturaleza, desconoce los cuidados y precauciones indispensables para evitar el peligro de los incendios, que debido a las condiciones climatológicas de gran parte de nuestro país, con dilatados períodos de sequía y extremas temperaturas estivales, lográndose en ciertos momentos índices extraordinariamente elevados. Por otra parte, el descenso experimentado en el consumo de algunos productos forestales, como las leñas y basuras, con la extracción de los que, además de eliminar evidentes peligros, se fijaba una mano de obra abundante y experimentada, unido al proceso general de despoblación de las zonas rurales, ha determinado la desaparición de un personal de inmediata utilización y reconocida eficacia en los trabajos de extinción.” (Exposició de motius de la Llei 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals)

diverses normes administratives autonòmiques aprovades per fer front als incendis, reproduïen de manera semblant l'anàlisi de la Llei de l'any 1968⁸.

Catalunya és especialment sensible a aquesta problemàtica. El 64% de la superfície és forestal, això equival a 2,06 milions d'hectàrees. D'aquestes, prop del 60% (1,2 milions) es considera superfície forestal arbrada (terrenys amb recobriment arbori superior al 5%), fet que representa prop d'un 40% de la superfície total del país. El 73% de la superfície forestal és de propietat privada i el 27% restant és de naturalesa pública i pertany a entitats com ara ajuntaments, diputacions, consells comarcals, ministeris de l'Estat espanyol o a la Generalitat⁹.

En el present estudi tractarem la propietat privada forestal —que pertany a uns 200.000 propietaris—, que suposa gairebé la meitat del territori de Catalunya (el 46,72%).

Aquesta propietat privada es troba molt fragmentada: un 75% de les propietats són inferiors a 25 ha, i des d'un punt de vista tècnic “això comporta, sovint, actuacions silvícoles aïllades i inconnexes, que unides a l'heterogeneïtat del territori, fruit de la fusió d'aspectes molt variats com són la topografia, el clima, la pressió demogràfica, econòmica, etc., dibuixen un paisatge forestal divers, complex de planificar i gestionar”¹⁰.

⁸Així, per exemple, en el Decret 64/1995, de 7 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals, l'Administració autonòmica catalana afirmava: “L'abandonament d'àmplies zones agrícoles, el canvi d'usos i aprofitaments dels boscos, l'increment de la xarxa d'infraestructures com carreteres, autopistes o línies elèctriques que creuen masses forestals; la construcció d'urbanitzacions prop de masses forestals especialment a les dècades dels anys setanta, i l'increment de l'afluència humana al bosc fruit de les noves modalitats de lleure, són globalment factors a tenir en compte en la prevenció dels incendis forestals.”

En el Decret 130/1998, 12 de maig, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals en les àrees d'influència de carreteres, es justificava també la intervenció administrativa en termes semblants: “Molts incendis forestals esdevinguts en els darrers anys s'inicien en zones de gran ús antròpic properes a zones forestals, essent les vies de comunicació una d'aquestes àrees. Per consegüent, cal desenvolupar una normativa específica de tractament de la vegetació en les àrees confrontants amb les vies de comunicació per reduir la possibilitat d'inici de foc, disminuint la càrrega de combustible.”

O ja més recentment, en el Decret 312/2006, de 25 de juliol, pel qual es regula la gestió del foc tècnic per part del personal dels serveis de prevenció i extinció d'incendis de la Generalitat de Catalunya, es reblava amb la mateixa anàlisi: “Cal constatar que la realitat forestal catalana és conseqüència de l'abandonament progressiu dels aprofitaments tradicionals del bosc i del continu despoblament rural. Aquestes circumstàncies, juntament amb d'altres, han conduït a l'augment de càrrega de combustible vegetal existent als terrenys forestals de Catalunya i els han fet altament vulnerables als incendis forestals.”

⁹<<http://www.creaf.uab.es/mcsc/>>. Font: Generalitat de Catalunya. CREAF/ Centre de recerca ecològica i aplicacions forestals. Mapa de sòl de cobertes.

¹⁰ PIQUÉ NICOLAU, Míriam. “La gestió forestal com a feina per a la prevenció dels grans incendis forestals”. A *Incendis forestals, dimensió socioambiental, gestió del risc i ecologia del foc. Actes de les*

Com és conegut, els boscos són ecosistemes terrestres que quan creixen, sobretot en els primers anys, suporten gran quantitat de carboni en l'estructura, ja que absorbeixen CO₂ de l'atmosfera, l'emmagatzemen en la seva biomassa i en el sòl, actuen, per tant, com a embornals i contribueixen a l'estabilitat del clima. L'absorció de carboni disminueix quan l'arbre arriba a la maduresa, i quan els arbres moren o es destrueixen, aquest carboni emmagatzemat s'allibera a l'atmosfera, amb les conseqüències nefastes i la incidència que això té per al canvi climàtic. Els incendis forestals, com que destrueixen els boscos, permeten, doncs, l'alliberament accelerat de carboni a l'atmosfera.

Aquesta funció d'embornal dels boscos ha estat històricament reconeguda en textos jurídics internacionals diversos.

Així, per exemple, l'article 1.8 de la Convenció marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic —tractat internacional aprovat a Nova York el 9 de maig de 1992— defineix embornal com “qualsevol procés, activitat o mecanisme que absorbeix un gas d'efecte hivernacle, o aerosol o un precursor d'un gas d'efecte hivernacle de l'atmosfera”; aquest és el procés que, com hem dit, duen a terme els boscos, absorbeixen i emmagatzemen el diòxid de carboni de l'atmosfera i minoren, així, els nivells de contaminació atmosfèrica¹¹.

Poc després, a la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament (UNCED) que va tenir lloc a Rio de Janeiro al mes de juny de 1992, coneguda com a Cimera de la Terra, es varen aprovar un conjunt de documents que van marcar una fita en la lluita contra el canvi climàtic i la protecció del medi ambient, com són l'Agenda 21, la Declaració Rio en medi ambient i desenvolupament, el Conveni sobre canvi climàtic, el Conveni sobre biodiversitat i la Declaració de principis sobre boscos.

Aquest darrer document el constitueixen un conjunt de quinze principis no vinculants que havien de regir la política nacional i internacional per a la protecció, l'administració i l'ús

Jornades sobre Incendis Forestals i Recerca de la xarxa ALINFO. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya i altres. Solsona, 2004.

¹¹ Per aprofundir en els instruments jurídics internacionals que regulen l'efecte embornal dels boscos em remeto a SARASÍBAR IRIARTE, Miren. *El Derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2007.

més sostenible dels recursos forestals mundials, i que van representar el primer i principal consens internacional sobre un millor ús i conservació de tota mena de boscos.

A la Cimera es va establir com un dels compromisos dels estats “promoure la gestió sostenible i donar suport amb la seva cooperació a la conservació i el reforçament, segons escaigui, dels embornals i dipòsits de tots els gasos d’efecte hivernacle no controlats pel Protocol de Montreal, inclosos la biomassa, els boscos i els oceans i també d’altres ecosistemes terrestres, costaners i marins” (art. 4.d).

Aquest compromís fou recollit en el Consell Europeu de Lisboa de 1992, que es concretà en la voluntat de la comunitat europea de promulgar plans nacionals per aplicar els principis relatius als boscos i expressar la voluntat de revisar els principis i mesures sobre els boscos i la desertització.

Posteriorment, aquest compromís dels estats també es va reproduir en la Convenció marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic i el Protocol de Kyoto, aprovada el 12 de desembre de 1997, o en l’Estratègia Forestal Europea de l’any 1998, que ressaltaren aquesta condició d’embornal dels boscos, tant per la seva capacitat d’absorbir els gasos d’efecte hivernacle, com perquè es tractava de fonts emissores potencials d’aquests gasos contaminants, quan s’alliberen.

L’anàlisi de l’estat dels boscos i les conseqüències de la conservació deficient i com això afecta el canvi climàtic, constitueixen també un dels apartats de l’Estratègia catalana d’adaptació al canvi climàtic¹², que va diagnosticar el sector forestal com un dels més vulnerables, perquè ha patit canvis importants en la distribució de les espècies, més aridesa i erosió dels sòls i l’augment del risc d’incendis forestals.

O també a l’Estratègia espanyola de cambio climático y energía limpia horizonte 2007-2012-2020¹³, que fixa com a prioritat augmentar la quantitat i qualitat dels embornals de

¹² Estratègia catalana d’adaptació al canvi climàtic (ESCACC) Horitzó 2013-2020. Oficina Catalana del Canvi Climàtic. Generalitat de Catalunya. <<http://canviclimatic.gencat.cat/web/.content/home/actualitat/docs/escacc.pdf>>.

¹³ <http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/documentacion/est_cc_energ_limp_tcm7-12479.pdf>.

carboni en el territori forestal espanyol, i assolir com a mínim el 2% establert en el Plan Nacional de Asignación PNA 2008-2012.

Tot plegat ens porta a posar de relleu la importància de conservar els boscos per prevenir el risc d'incendis forestals, perquè en la mesura que s'assoleixi la millora de l'estat dels boscos, també s'aconseguirà millorar-ne la funció d'embornal, i això suposarà reduir els efectes negatius del canvi climàtic.

II. ELS BOSCOS COM A BÉ AMBIENTAL D'ESPECIAL PROTECCIÓ

La preocupació del legislador per la conservació dels boscos, ha estat una constant en el nostre ordenament jurídic. En aquest sentit, la Constitució espanyola (CE) va ser dels primers textos constitucionals moderns que va reconèixer d'una manera expressa el dret dels ciutadans a un medi ambient adequat, i ordenar als poders públics que vetllin per la protecció i conservació, a la vegada que estableix la possibilitat d'imposar sancions penals i administratives i obliga a reparar el dany causat a qui atempti contra el medi ambient (art. 45).

Autors com FERNÁNDEZ GARCÍA¹⁴ connecten aquest precepte constitucional amb la funció social que configura el dret de la propietat privada regulat a l'article 33 CE, i això els porta a afirmar que és una exigència constitucional que els propietaris privats utilitzin de manera responsable els recursos naturals, fet que es configura com un deure de conservar i millorar el bé objecte de propietat privada; és a dir, al seu entendre, d'una lectura integradora dels dos preceptes constitucionals se'n deriva l'existència d'un deure genèric de conservar o de millorar els terrenys forestals per part dels propietaris.

En el marc d'aquesta interpretació àmplia del dret al medi ambient, PIZARRO NEVADO¹⁵ afirmava que, fruit d'una nova concepció col·lectiva de la forest, aquesta s'havia de conservar perquè es tracta d'un ecosistema fràgil i d'interès general. Aquesta concepció s'hauria incorporat com una directriu bàsica i genèrica en la legislació forestal,

¹⁴FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco *Los montes de particulares en el derecho administrativo español*. Editorial Aranzadi. Cizur Menor, 2004, pàg. 59.

¹⁵PIZARRO NEVADO, Rafael. *Conservación y mejora de terrenos forestales: régimen jurídico de las repoblaciones*. Ed. Lex Nova. Madrid, 2009, pàg. 81. L'autor es remet també a les afirmacions en aquest sentit d'autors com GUAITA i LÁZARO BENITO, entre d'altres.

i a la vegada s'hauria consagrat com un deure específic i concret de conservació i millora dels espais forestals per part dels propietaris, un deure inherent al contingut essencial del dret de propietat forestal, per a la satisfacció de la funció social que el delimita.

Un deure de conservar que ja s'havia perfilat molt abans de l'entrada en vigor del text constitucional, com destacava LEGUINA VILLA¹⁶ en afirmar que la legislació forestal i la legislació específica sobre incendis forestals vigents als anys setanta, dissenyaven una doble tendència tant a la conservació dels boscos com a la restauració dels terrenys que havien perdut la condició forestal perquè tornessin a aquesta condició.

Posteriorment, han estat diverses les normes que han recollit d'una manera o altra aquesta necessitat de conservar el medi natural i, per inclusió, els boscos. Així, per exemple, l'avui derogada Llei 4/89, de conservació dels espais naturals i de la flora i la fauna silvestre¹⁷, establia que la utilització del sòl —entre d'altres, el forestal— havia d'orientar-se al manteniment del potencial biològic i la seva capacitat productiva, amb respecte als ecosistemes de l'entorn (art. 9).

D'aquest deure de conservació també en trobem una menció genèrica en la Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, que fa referència expressa a la necessitat de preservar i millorar la qualitat del medi ambient rural i, de manera especial, a la gestió sostenible de les masses forestals (art. 21).

O en la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, que incorpora els boscos en el concepte més genèric de patrimoni natural, i a banda de destacar-ne la funció social estableix com a principis informadors de la Llei la conservació i la restauració de la biodiversitat i de la geodiversitat, la utilització ordenada dels recursos i la prevalença de la protecció ambiental sobre l'ordenació territorial i urbanística (art. 2).

I també en la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental, quan estableix tot un seguit de mesures de protecció per prevenir, evitar i reparar els danys

¹⁶LEGUINA VILLA, Jesús. "Las facultades dominicales de la propiedad forestal". *Revista española de derecho administrativo*, núm. 3, 1974, pàg. 456.

¹⁷Derogada per la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat.

mediambientals que les persones físiques o jurídiques puguin causar, entre d'altres, als hàbitats naturals, dels quals els boscos poden formar part (art. 1).

En el marc autonòmic català, la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals incorpora com a un dels objectius protegir, conservar, gestionar i, si s'escau, restaurar i millorar la diversitat, la riquesa i la productivitat dels espais naturals de Catalunya (art. 1), tot conservant les superfícies forestals (art. 4.e) i qualificant de forests protectores les que són de propietat privada que es trobin dins dels espais naturals de protecció especial (art. 26).

També la legislació forestal fa referència a aquest deure de conservar els boscos, tot i que no ho articula com un deure perfectament reconoscible, ni conté cap precepte concret en aquest sentit.

Així, en l'exposició de motius, la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests proclama que vol ser un instrument eficaç per garantir la conservació de forests, i per promoure'n la restauració, millora i racional aprofitament recolzant-se en la indispensable solidaritat col·lectiva, els principis de la qual s'emmarquen en el concepte primer i fonamental de la gestió forestal sostenible.

Per la seva banda, la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya (LF) també declara com a finalitat establir l'ordenament dels terrenys forestals de Catalunya per assegurar-ne la conservació i garantir la producció de primeres matèries, aprofitar adequadament els recursos naturals renovables i mantenir les condicions que permeten un ús recreatiu i cultural d'aquests terrenys (art.1); conservació i millora dels terrenys forestals que han de garantir la disponibilitat futura dels recursos naturals renovables i la conservació dinàmica del medi forestal (art. 20).

A l'últim, la recent Llei catalana 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic també estableix la necessitat d'adoptar mesures en matèria de boscos i gestió forestal que han d'anar encaminades a reduir la vulnerabilitat del sistema forestal i a obtenir-ne la capacitat d'actuar com a embornal i com a font d'energies renovables, i defineix i promou una gestió forestal que augmenti la resistència i resiliència de les masses forestals als impactes

del canvi climàtic i afavoreixi una gestió forestal que permeti reduir el risc d'incendis forestals (art. 18)¹⁸.

Fem notar que bona part d'aquestes mesures de la nova llei catalana del canvi climàtic ja les preveia la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests en establir la necessitat d'integrar en la política forestal espanyola els objectius de l'acció internacional sobre protecció del medi ambient especialment pel que fa a desertificació, canvi climàtic i biodiversitat.

Posteriorment, la Llei 10/2006, de 28 d'abril, va incorporar en el catàleg de principis de la Llei forestal bàsica, el de l'adaptació de la forest al canvi climàtic, i fomentà en conseqüència una gestió encaminada a la resiliència i resistència de les forests, i també va incorporar la disposició addicional setena, sota l'epígraf "Canvi climàtic", d'aquesta manera: "les administracions públiques han d'elaborar, en l'àmbit del Conveni Marc de les Nacions Unides sobre Canvi Climàtic, un estudi sobre les necessitats d'adaptació del territori forestal espanyol al canvi climàtic, que inclogui una anàlisi dels mètodes d'ordenació i tractaments silvícoles més adequats per a l'adaptació esmentada".

III. EL DEURE DELS PROPIETARIS DE CONSERVAR ELS BOSCOS EN LA LEGISLACIÓ QUE REGULA L'ESTATUT JURÍDIC DE LA PROPIETAT DEL SÒL

En la legislació a la qual hem fet referència en l'apartat anterior es fa evident la preocupació del legislador per la conservació dels boscos, però cap d'aquestes normes no articula un deure d'aquesta naturalesa, que el dota de límits i continguts precisos, que afecti de manera concreta els propietaris de terrenys forestals.

El primer antecedent legislatiu que regulà el deure de conservar els boscos el trobem a la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim de sòl i valoracions, tot i que es va limitar a

¹⁸ L'article 18è, que regula aquesta qüestió, no ha estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern estatal contra determinats preceptes d'aquesta llei (vegeu BOE núm. 294, de 4 de desembre de 2017, pàg. 117412).

descriure el deure de conservació amb caràcter general a tota mena de sòls (inclosos, segons la classificació establerta en aquest text legal, els no urbanitzables).

La succeí la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, que regulà el contingut del dret de propietat del sòl i establí el deure de conservació també per als propietaris de sòl que als efectes d'aquesta norma fos rural (art. 9), precepte que fou reproduït amb el mateix ordinal en el Text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny.

Actualment, la vigent Llei del sòl i rehabilitació urbana (Text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre) (LSRU) —que al seu torn derogà la llei estatal predecessora de l'any 2008— reproduïx aquest deure de conservació que havien anat perfilant els textos legals precedents, si bé amb un tècnica normativa més depurada¹⁹.

Així, en l'article 15è LSRU²⁰, es defineix amb caràcter genèric el contingut del dret de propietat del sòl, i s'estableix que aquest dret comprèn amb caràcter general, sigui quina sigui la situació en què es trobi, el deure de conservar-lo en les condicions legals de seguretat, salubritat, accessibilitat universal, ornament i les altres que exigeixin les lleis per servir de suport als usos que siguin compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística.

Tal com ho descriu GONZÁLEZ PÉREZ²¹, un deure consisteix en l'exigència de dur a terme una determinada activitat de la qual no se n'obté cap contraprestació, malgrat que el seu incompliment determina unes conseqüències sancionadores (a diferència de les càrregues que pressuposen una facultat el no exercici de la qual determina conseqüències no desitjades per a l'administrat, com és el no naixement de dita facultat).

¹⁹ Vegeu PAREJO ALFONSO, Luciano. *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008 de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas)*. València. Ed. Tirant lo Blanch, 2014, pàg. 198.

²⁰ Els articles 15, 16 i 49 LSRU, que tot seguit comentarem, tenen la condició de legislació bàsica, d'acord amb el que estableix la disposició final segona.

²¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. 2a ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2008. Vol. I, pàg. 269. En sentit semblant *Comentarios a la Ley del Suelo* / autors: Jesús Avezuela Cárcel (coord.), Rosa María Vidal Monferrer (coord.) Ed. Tirant lo Blanch. València, 2007, pàg. 77.

Per tant, en el present cas, el deure de conservació —deure que ENÉRIZ OLAECHEA²² qualifica com a deure de prevenció—, no comporta l’adquisició de facultats²³, perquè el dret a poder gaudir i disposar de la propietat, i usar-la, d’acord amb la naturalesa dels terrenys, en aquest cas els forestals, ho és en tot cas i amb independència del compliment del deure de conservació.

Per PAREJO ALONSO,²⁴ aquest deure és conseqüència directa de la concepció del principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible que apel·la a la preservació dels valors propis del medi natural “que constitueixen principis objectius de l’ordenament, per una banda, però també i per això mateix, elements delimitadors de la funció social de la propietat articulats en forma de drets subjectius dels propietaris del sòl”²⁵.

A més, tal com recorda SOSPEDRA NAVAS²⁶, el deure genèric de conservació és un deure bàsic del propietari del sòl, el contingut del qual expressa una manifestació de la funció social de la propietat. D’acord amb la construcció doctrinal que el Tribunal Constitucional ha fet d’aquesta institució, MENÉNDEZ SEBASTIÁN²⁷ conclou que aquest deure de conservació inserit en el dret de propietat no és indemnitzable²⁸, perquè és un dels deures i obligacions que s’hi integren i fixen i delimiten el contingut del dret

²²ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *Comentarios a la Ley de Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Francisco Javier Enériz Olaechea y Juan Luis Beltrán Aguirre (dirs.). Ed. Thomson Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2008, pàg. 188.

²³Vegeu ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. *Manual de derecho urbanístico: doctrina, legislación y jurisprudencia*. 8a ed. Ed. Comares. Granada, 2016, pàg. 39.

²⁴PAREJO ALONSO, Luciano i ROGER FERNÁNDEZ, Fernando. *Comentarios al texto refundido de la Ley de Suelo*. Ed. Iustel. Madrid, 2009. 1a. ed., pàg. 181.

²⁵Opinió que comparteix GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, a *Derecho Urbanístico*, obra colectiva dir. per QUINTANA LÓPEZ, Tomás, Ed. Tirant lo Blanch. València, 2015. 2a ed., pàg. 73.

²⁶SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. “El deber de conservación del suelo tras la reforma operada por la Ley 8/2013.” *ElDerecho.com*. Editorial Lefebvre.

http://www.elderecho.com/administrativo/deber_de_conservacion_del_suelo-ley_del_suelo-rehabilitacion_del_suelo-renovacion_urbana_11_594430002.html

²⁷MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva Ma: “El deber de conservación desde el prisma del Estado social”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, maig-desembre 2014, pàg. 2037.

²⁸GONZÁLEZ PÉREZ amb un to certament irònic afirma que no només existeix el deure de conservar la massa vegetal, sinó que almenys quan es tracta de masses arbòries, ha d’extremar-se aquest deure de conservació “dada la tendència arborícola del celtíbero [sic]”. A *Comentarios a la Ley del Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo* / dir.: Jesús González Pérez. Vol. I Ed. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2007. Tom I., pàg. 234.

Eliminado:

de propietat, a diferència de si es tractés d'una limitació externa, en aquest cas sí que donaria dret a la indemnització expropiatòria.

DÍAZ LEMA²⁹ considera que d'aquest precepte de la Llei del sòl se'n dedueix que aquesta legislació es remet a la legislació autonòmica per definir l'abast del dret legal de conservació. Però en aquest sentit, la normativa urbanística catalana, la vigent Llei d'urbanisme de Catalunya³⁰, així com preveu drets i deures concrets per als propietaris del sòl urbà i del sòl urbanitzable delimitat, no fa cap esment concret del deure de conservació dels propietaris del sòl no urbanitzable, i tan sols esmenta que els propietaris o propietàries d'aquesta classe de sòl tinguin el dret d'ús, de gaudi i de disposició de les seves propietats “d'acord amb la naturalesa rústica dels terrenys, sempre sota els imperatius derivats del principi d'utilització racional dels recursos naturals i dins els límits establerts per aquesta Llei, per la legislació sectorial, pel planejament urbanístic i per la legislació que sigui aplicable a l'exercici de les facultats de disposició d'aquesta classe de sòl” (art. 47)³¹.

Definit, doncs, en l'article quinzè el deure de conservar amb caràcter general, és l'article 16è LSRU el que estableix que el deure dels propietaris de conservar el sòl rural o vacant d'edificació —en el qual s'inclouen els boscos— suposa costejar i executar les obres i treballs necessaris per tal de “mantenir els terrenys i la seva massa vegetal en condicions d'evitar riscos d'erosió, incendi, inundació, per a la seguretat o salut públiques, dany o perjudici a tercers o a l'interès general, inclòs l'ambiental”, així com “prevenir la contaminació del sòl, l'aigua o l'aire i les immissions contaminants indègudes en altres béns i, si s'escau, recuperar-los d'aquestes; i mantenir l'establiment i funcionament dels serveis derivats dels usos i les activitats que es desenvolupin en el sòl”³².

²⁹DÍAZ LEMA, José Manuel. *Nuevo derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2008, pàg.76.

³⁰Aprovada pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, amb les modificacions introduïdes per la Llei 3/2012, del 22 de febrer.

³¹ En canvi, l'avantprojecte de la Llei de territori, segons el redactat donat a conèixer en el moment d'escriure aquest treball, sí que estableix de manera específica com una de les obligacions dels propietaris dels espais oberts, costejar i executar les actuacions necessàries per a conservar els terrenys i la seva massa vegetal en les condicions legalment exigibles (art. 47).

³² Quan el BOE els ha publicat, utilitzem la versió catalana dels preceptes legals espanyols.

D'aquest precepte en destaquem els aspectes següents:

a) En primer lloc, que el precepte no fa referència explícita ni als boscos ni als terrenys forestals, sinó que estableix un deure que afecta la totalitat dels terrenys que tenen la condició de sòl rural³³ i, entre aquests terrenys, els que tenen masses vegetals. És a dir, que per determinar l'objecte material del deure hom no utilitza els conceptes propis de la legislació forestal estatal (*forests*), ni el de la legislació de desenvolupament catalana (*bosc*), sinó un altre concepte com és el de *terrenys amb massa vegetal*, que no defineix ni acota.

Si bé en el seu nucli essencial aquests conceptes poden tenir grans coincidències, en la perifèria d'aquest nucli —com descrivia ESTEVE PARDO³⁴—, poden haver-hi diferències importants —a les quals va referir-se SARASIBAR IRIARTE³⁵— que des d'un punt de vista jurídic poden portar a matisos interessants a l'hora de determinar si respecte a uns determinats terrenys es pot exigir o no aquest deure.

El tema de definir l'àmbit material sobre el qual és exigible aquest deure, no és menor: a tall d'exemple ens remetem a les dificultats que té encara la Comissió de Medi Ambient de la Unió Europea, per fixar un concepte comú de *bosc*, atès que cada país el valora de manera diferent en funció de la superfície que ocupen els arbres, la maduresa, l'alçada o la densitat de copa³⁶; si això és així per un concepte que sembla diàfan com és el de *bosc*,

³³ L'article 16 institueix el deure respecte al sòl que sigui rural o al que estigui vacant d'edificació, una equiparació que sembla totalment impròpia, ja que aquesta darrera sembla referir-se a sòl urbanitzat no edificat, el tractament del qual en bona tècnica jurídica hauria d'haver estat definit en els articles precedents que tracten del contingut del dret de propietat en el sòl en situació d'urbanitzat.

³⁴ ESTEVE PARDO, José. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica forestal de los montes*. Barcelona, Ed. Civitas. 1996, pàg. 146.

³⁵ Sobre els matisos en la delimitació del bosc com a concepte jurídic, em remeto a SARASÍBAR IRIARTE, Miren. "La necesaria construcción de un concepto jurídico independiente de bosque". *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2006, núm. 28, pàg. 11-36.

³⁶ A la "Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell sobre la inclusió de les emissions i absorcions de gasos d'efecte hivernacle resultants de l'ús de la terra, el canvi d'ús de la terra i la silvicultura en el marc d'actuació en matèria de clima i energia fins al 2030, i pel qual es modifica el Reglament núm. 525/2013 del Parlament Europeu i el Consell, relatiu a un mecanisme per al seguiment i la notificació de les emissions de gasos d'efecte hivernacle (primera lectura)", sobre la qual el Consell de Medi Ambient del Consell de la Unió Europea va arribar a una orientació general en la reunió del 13 d'octubre de 2017, a l'article tercer, en què es defineixen els conceptes de què tracta el Reglament, el concepte de "bosc" que actualment s'ha consensuat diu així: "f) «bosque», todo espacio de tierra definido por los valores mínimos de superficie, de cubierta de copas (o de densidad de población equivalente) y de altura potencial de los árboles en su madurez en su propio lugar de crecimiento, tal como se especifican para cada Estado miembro en [...] el anexo II. Incluye las superficies arboladas con masas de árboles jóvenes naturales en desarrollo,

cal imaginar la complexitat per definir *terreny amb massa vegetal* tot i que entenem que el legislador pretén que sigui un concepte més extensiu que el de *bosc*, i que inclogui espais que tot i no tenir aquesta condició en la legislació forestal, també poden tenir risc de causar o propagar un incendi.

b) En segon lloc, hem de fer notar també que la llei no es limita a imposar un deure respecte a la necessitat d'evitar incendis forestals, que és el que ens ocupa en el present treball, sinó que ho fa també respecte a altres riscos igualment importants com són l'erosió, la inundació o els danys ambientals, en l'anàlisi dels quals no entrarem.

Segons PLAZA GONZÁLEZ³⁷, el conjunt de riscos que es pretenen evitar estan orientats exclusivament a la conservació del sòl rural i, segons aquesta autora, s'integren en un procés material que s'ha denominat *ecologització de la funció social de la propietat*, gràcies a la qual, i superada l'òptica de la regulació del sòl com un dret centrat en la propietat, aquesta passa a convertir-se en una ordenació integral del medi.

Un deure aquest, de mantenir o conservar els terrenys amb masses vegetals, que la jurisprudència ha qualificat com un deure de resultat, cosa que imposa una càrrega accessòria al propietari forestal de demostrar-ne el compliment; tal com es llegeix en una sentència: “el deber de conservación es uno de los deberes básicos del propietario, primario y sustancial, e incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento, pues se trata de un deber de resultado, de manera que el deber accesorio es inherente al de conservación”³⁸.

I que, a més, el seu compliment no eximeix al propietari de les normes addicionals de protecció que estableixi la legislació aplicable. És a dir, malgrat que el propietari forestal

o plantaciones que aún tengan que alcanzar los valores mínimos de cubierta de copas o de densidad de población equivalente o la altura mínima de los árboles tal como se especifican en [...] el anexo II, incluida cualquier superficie que, aunque normalmente forme parte de un espacio forestal, se encuentre desprovista de árboles temporalmente como resultado de la intervención del hombre, como operaciones de recolección, o de alguna causa natural, pero que se prevea que volverá a ser bosque más adelante”. Font: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13249-2017-INIT/es/pdf>>

³⁷ PLAZA GONZÁLEZ, Marta. “El nuevo estatuto de la propiedad”, a *Comentarios a la Ley del suelo estatal: [Ley 8/2007, de 28 de mayo]* / coord.: Juan Martínez Calvo. Editor Lex Nova. Valladolid, 2007, pàg. 101.

³⁸ Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a), Sentència de 26 juny 2007. RJ 2007\8362.

sigui curós en la conservació dels boscos, això no impedeix que es trobi vinculat a tot un conjunt d'altres obligacions derivades de legislacions forestals i ambientals —que tampoc analitzarem en el present treball— que suposen, en definitiva, un nombre més gran de limitacions a les facultats d'ús i gaudi de la propietat, per mor de la funció social que impregna tota norma proteccionista.

c) D'altra banda, i a diferència de com es regula el deure de conservació per als propietaris del sòl urbanitzat, aquest deure no es troba quantitativament ni econòmicament limitat. Efectivament, quan a l'article 15.2 LRSU es regula el dret de propietat del sòl, hom estableix que el deure legal de conservació constitueix el límit de les obres que s'han d'executar a costa dels propietaris, i que quan se superi el límit esmentat, les obres que l'excedeixin per obtenir millores d'interès general són a càrrec dels fons de l'Administració que les ordeni.

D'acord amb l'apartat següent d'aquest precepte, el límit de les obres que s'hagin d'executar a costa dels propietaris —en compliment del deure legal de conservació de les edificacions— s'estableix en la meitat del valor actual de construcció d'un immoble de nova planta equivalent a l'original, en relació amb les característiques constructives i la superfície útil, fet amb les condicions necessàries perquè la seva ocupació sigui autoritzable o, si s'escau, quedi en condicions de ser destinat legalment a l'ús que li sigui propi.

En canvi, pel que fa als terrenys en situació rural, la norma no estableix cap límit del deure legal de la seva conservació, malgrat que existeix un antecedent legislatiu que dona una solució a aquesta situació actualment mal resolta, que tot seguit exposem.

L'actualment derogada Llei 81/1968, de 5 de desembre, sobre incendis forestals, obligava els propietaris de boscos, fossin públics o privats, situats en els termes municipals que integraven les "zones de perill", a procedir pel seu compte a l'obertura i conservació de tallafocs, així com a dur a terme els altres treballs de caràcter preventiu que es jutgessin necessaris, en la forma i terminis que assenyalés la Direcció General de Forests, Caça i Pesca Fluvial, amb els auxilis estatals o d'un altre ordre que es poguessin atorgar.

L'incompliment d'aquesta mesura comportava l'execució subsidiària i la sanció administrativa, però per als supòsits d'invialibilitat econòmica s'articulava el mecanisme següent: "En el supuesto de que la realización de las obras que este artículo prevé tengan un importe excesivo con relación al valor del monte o a su aprovechamiento que produzca su desmerecimiento a juicio del propietario, éste podrá optar en la forma que reglamentariamente se establezca por la cesión de aquéllos al Patrimonio Forestal del Estado, previa la indemnización correspondiente, que se fijará de acuerdo con las normas establecidas para la expropiación forzosa." (art. 8.4).

És a dir, s'establí un procediment pel qual el propietari podia demanar l'expropiació forçosa del seu terreny forestal, quan les obres de manteniment i conservació fossin de valor excessiu respecte el valor de la finca, i així donar una solució als propietaris que no poguessin fer front al cost de manteniment d'uns terrenys generalment improductius.

Avui, però, aquesta possibilitat de fixar un límit del deure de conservació no està regulada legislativament. BAUZÁ MARTORELL³⁹ sosté que en sòl rural o en els boscos, el concepte de ruïna com a límit del deure de conservació es dilueix totalment, de manera que es fa impossible calcular un percentatge de deteriorament sobre el valor de mercat que obligui a conservar o a demolir.

Una interpretació agosarada de la normativa ens podria fer arribar a la conclusió que en la mesura en què l'article 15 que regula el deure legal de conservació i els seus límits econòmics, és de caràcter general i ni en el seu títol ni en el contingut dels seus apartats primer i segon no es fa referència explícita al sòl urbanitzat o al sòl rural, podríem entendre que aquest precepte és aplicable al sòl en qualsevol de les dues situacions.

Si això fora així, podríem arribar a la conclusió congruent que el límit del deure legal de conservació dels terrenys en situació rural hauria de ser fixat en la meitat de l'aprofitament econòmic potencial dels terrenys forestals —de la mateixa manera que en el cas de les edificacions s'estableix la meitat de la realització del que constitueix el seu aprofitament urbanístic, o en el pitjor dels casos en la meitat del valor d'aquests terrenys;

³⁹BAUZÁ MARTORELL, Felio José, "Hacia el cumplimiento efectivo del deber legal de conservación de los montes". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12/2014, de 30 de juny, pàg. 5.

per damunt d'aquest llindar, el deure hauria de ser finançat amb fons de l'Administració, tal com succeeix en el cas de les edificacions.

Però de la literalitat de la norma en resulta que aquest límit econòmic del deure legal de conservació només s'estableix per a les obres de conservació de les edificacions, per la qual cosa es fa difícil una interpretació analògica per als terrenys rurals. I d'aquesta manera, el deure de conservació que s'imposa als propietaris d'aquests terrenys en situació rural ho és sense límits i en una doble vessant, per una part la d'executar els treballs necessaris per evitar aquests riscos i, per altra, la de finançar-los amb els propis recursos.

Tot plegat suposa una càrrega altament onerosa, com ja va tenir ocasió de denunciar una veu tan autoritzada com la de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ⁴⁰: “es lástima que el legislador haya olvidado precisar el régimen de ayudas públicas que el cumplimiento de tan extensos deberes reclama, porque sin ayudas no creo que haya nadie que pueda hacer frente a estos deberes con los escasos rendimientos que el campo produce (cuando los produce)”.

d) També hem de posar en relleu que de la simple anàlisi d'aquesta norma se'n desprèn que si bé s'hi estableix un deure de conservació dels boscos, que consisteix a mantenir els terrenys i la seva massa vegetal en condicions d'evitar riscos, en canvi no es concreta el contingut material d'aquest deure —com i quan s'ha de portar a terme—; és a dir, no es regula fins a quin punt, de quina manera i amb quina temporalitat cal reduir la càrrega de combustió del bosc sense que s'afecti la seva funció biològica, i tot plegat per evitar de manera permanent l'esmentat risc d'incendi.

La llei no defineix la conducta que s'exigeix del deure de conservar, sinó el resultat que espera d'aquesta conducta indefinida, que no és altre que evitar els riscos que descriu. La inexistència de cap desenvolupament legislatiu d'aquesta norma bàsica, o de normes administratives de més detall, genera una greu inseguretat jurídica no només en els

⁴⁰ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la ley 8/2007, de 28 de mayo”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16/2007 – 2, Editorial Aranzadi S.A.

propietaris que estan obligats al seu compliment, sinó també a l'Administració que l'ha de fer complir.

e) I per acabar, cal tenir present que malgrat el deure que s'imposa al propietari forestal de la prevenció del risc d'incendi, no hem d'oblidar que quan la llei bàsica forestal la tracta en el capítol segon dels incendis forestals, estableix que correspon a les administracions públiques competents la responsabilitat d'organitzar la defensa contra els incendis forestals, i que aquestes han d'adoptar, de manera coordinada, mesures conduents a la prevenció, la detecció i l'extinció dels incendis forestals, sigui quina sigui la titularitat de les forests (art. 43).

Aquesta és, per tant, una primera manifestació d'una certa distribució de les responsabilitats entre l'Administració pública i els propietaris particulars; mentre a les administracions els pertoca, com a deure propi, vetllar per la conservació dels boscos tot establint les estratègies generals necessàries i portar-les a terme, als propietaris els correspon la seva execució detallada en un àmbit determinat, mitjançant els instruments que més endavant tractarem.

IV. LES CONSEQÜÈNCIES DE LA MANCA DE COMPLIMENT DEL DEURE DE MANTENIMENT DELS BOSCOS PER PART DELS PROPIETARIS: PROBLEMÀTICA DE LES ORDRES D'EXECUCIÓ

Com advertíem en l'apartat anterior, el contingut del deure de conservar els boscos per part dels propietaris, pateix d'una greu indefinició. Malgrat això, és usual que l'Administració exigeixi als propietaris el compliment d'aquest deure, habitualment i de manera preventiva quan existeix alarma social davant d'un episodi d'incendis forestals, utilitzant alguns dels instruments regulats en la mateixa legislació.

Així, d'acord amb els articles 49 i s. LSRU, la manca de compliment dels deures establerts en la llei, i en el present cas del deure de conservació per evitar risc d'incendi, habilita l'Administració per decretar ordres d'execució, l'execució subsidiària, l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat, l'aplicació del règim de venda o substitució forçoses, l'aplicació del règim sancionador o qualsevol altra mesura derivada

de la legislació sobre ordenació territorial i urbanística —en les quals, per raons d'espai, no ens podem estendre.

SÁNCHEZ BLANCO⁴¹ dubtava de l'eficàcia d'aquestes mesures coactives per aconseguir l'objectiu de conservar el bosc, ja que considera que si aquesta obligació no va acompanyada de la cooperació econòmica de l'Administració, “no es fácil que se obtengan resultados favorables, con la excepción de que se pretenda operar mediante la desviada técnica de publicar, de manera incondicionada, las superficies forestales, a través de la dinámica marcada por el enunciado de incrementar la propiedad pública, desde el resorte de forzar incumplimientos que articulen la expropiación sanción”.

En qualsevol cas, més enllà de la situació alarmant que es deriva de l'opinió que acabem de transcriure, el cert és que quan es vol compel·lir el propietari a conservar el bosc, l'Administració sol utilitzar preferentment les ordres d'execució.

D'aquesta manera, l'Administració ordena a l'administrat la realització d'una determinada conducta tendent en aquest cas a la conservació dels boscos, l'ordre que pot comportar fins i tot l'afecció real de la finca al seu compliment, la qual s'ha de fer constar per nota marginal en el Registre de la Propietat (art. 15.4 LSRU).

Aquesta imposició s'emmarca dins de la figura de l'ordre d'execució urbanística, que en tot cas, i d'acord amb l'article 197 TRLUC, s'ha d'ajustar a la normativa de règim local, amb observança del principi de proporcionalitat administrativa i amb l'audiència prèvia de les persones interessades. Un principi de proporcionalitat que, sigui dit de passada i en estrictes termes econòmics, és difícil que es doni per petits que siguin els costos que hagi de suportar el propietari, en uns terrenys que solen ser de poc valor econòmic patrimonial i escassa rendibilitat, com va tenir ocasió de fer notar en algun moment la jurisprudència: “por demás, no se acredita en el expediente la necesidad de la medida, ni resulta proporcionada al coste previsible, tratándose de terrenos rústicos, ni aparece concretada,

⁴¹SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. “Régimen de la propiedad forestal en los montes y en los espacios naturales protegidos”, pàg. 628. A *Propiedad, Expropiación y Responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*. Javier Barnés (coord.), Editorial Tecnos. Madrid, 1996.

como corolario de la falta de previsión normativa, la forma (tamaño y materiales) en que la actora debiera cumplimentar las (tres) órdenes ejecutivas⁴².

A Catalunya, el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig) determina que correspon a l'Administració municipal la competència per dictar ordres d'execució per fer complir el deure legal de conservació i rehabilitació del sòl (art. 77). Aquestes ordres d'execució han de detallar amb claredat i precisió els actes que les persones obligades han d'executar, establir el termini per executar-los voluntàriament en proporció a la seva entitat i complexitat, i advertir que el seu incompliment habilita l'Administració per executar forçosament l'ordre incomplerta pels mitjans establerts legalment (art. 90).

És en aquest punt que volem esmentar la problemàtica d'aquest instrument que usualment utilitzen les administracions locals, ja que la manca de tècnics forestals en les plantilles facilita que les ordres d'execució siguin genèriques i buides de contingut, i es limitin a ordenar que es netegi o conservi un determinat bosc, sense especificar en què ha de consistir aquesta neteja: la mena de treballs (aclarida, tala, esbrossada, neteja de sotabosc, trituració de les restes forestals...), l'abast territorial, la intensitat, la periodicitat, etc.

Aquesta pràctica administrativa malauradament generalitzada n'origina la nul·litat absoluta i radical. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO⁴³ —tot comentant els articles 10 i 11 del Reglament de disciplina urbanística—⁴⁴, sistematitza des d'aquest punt de vista la doctrina jurisprudencial segons la qual les ordres d'execució dictades pels municipis han d'assenyalar de manera concreta les obres (o treballs, en aquest cas), la realització de les quals s'imposa al propietari “amb l'especificació més detallada possible per al millor compliment per part tant de l'obligat propietari, com del tècnic director de les obres, com dels realitzadors materials”.

⁴² Sentència núm. 610/2012 de 31 juliol, RJCA 2012/833 Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a).

⁴³ RODRÍGUEZ de SANTIAGO, José María. “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas.” *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6. Madrid, 2002. pág. 278 i 279.

⁴⁴ Actualment derogats a Catalunya, però en sentit similar a l'article 77 del Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística.

Segons aquest mateix autor, l'exigència de concreció i detall de les obres que s'imposa, el Tribunal Suprem la fonamenta en principis jurídics com el de proporcionalitat o el de seguretat jurídica i altres arguments basats en el sentit comú com que no es pot imposar un deure que no se sap en què consisteix.

És per això que l'Administració no pot limitar-se a compel·lir el propietari a dur a terme tasques de prevenció sense identificar-les, ja que d'acord amb la doctrina jurisprudencial esmentada, hom podria al·legar la nul·litat de ple dret de l'ordre d'execució, perquè es tracta d'un acte de contingut impossible.

I tot plegat sense oblidar que malgrat que es tracta d'una ordre d'execució de l'Administració local, fins i tot per dur a terme aquesta actuació forestal, hom requereix la tramitació prèvia de l'autorització de l'Administració forestal autonòmica, si hom no disposa de l'oportú instrument forestal d'ordenació a què tot seguit ens referirem.

V. LA GESTIÓ FORESTAL SOSTENIBLE COM A TÈCNICA IDÒNIA PER A LA CONSERVACIÓ DEL BOSC

En el present apartat i en el següent ens proposem argumentar com el deure de conservació que tenen els propietaris forestals, que com hem dit és un deure de prevenció, ha de fer-se necessàriament a través de la gestió integral i sostenible dels seus boscos.

Cal tenir present —malgrat que sembli una obvietat— que el bosc és un lloc poblat d'arbres i que per naturalesa és generador de biomassa⁴⁵, la qual és una font d'energia renovable molt important que és combustible per naturalesa (la mateixa Llei de forests defineix com a *incendi forestal* el foc que s'estén sense control sobre combustibles forestals situats al bosc).

⁴⁵ Segons la Directiva 2009/28/CE del Parlament europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009 relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables, es defineix la *biomassa* com la fracció biodegradable dels productes, material de rebuig i residus d'origen biològic procedents d'activitats agràries —incloses les substàncies d'origen vegetal i d'origen animal—, de la silvicultura i de les indústries connexes —incloses la pesca i l'aqüicultura—, així com la fracció biodegradable dels residus industrials i municipals.

No és fàcil determinar què vol dir mantenir les masses forestals en condicions d'evitar risc d'incendi, tal com s'exigeix al propietari forestal, perquè el risc d'incendi és consubstancial a la naturalesa del bosc.

És a dir, que en cap cas hom no pot pretendre que de la conservació del bosc en resulti la impossibilitat de la seva devastació per un incendi, ja que això només passaria si es procedís a la transformació del terreny en un espai erm, cosa que seria contrària precisament a la voluntat del legislador de preservar els boscos per la seva multifuncionalitat i el seu valor mediambiental. O com es diu en una sentència: “Todo ello sin olvidar que ninguna técnica, por más que muy perfeccionada, puede garantizar una seguridad absoluta al cien por cien en materia de tanta trascendencia medioambiental como es la de prevención de incendios forestales⁴⁶.”

Per tant, hem d'entendre que el deure de conservació consisteix en l'exigència d'una conducta activa d'aquest propietari forestal que tingui per objecte reduir la càrrega de combustibilitat del bosc de la seva propietat que per naturalesa és combustible, i que si bé en cap cas hom no pot impedir que un incendi es produeixi, sí que hauria de permetre reduir-ne la propagació, tot i que hi intervenen altres factors aliens al mateix bosc, com poden ser la temperatura ambient, la velocitat del vent i el grau d'humitat ambiental.⁴⁷

Destaquem que des del punt de vista estadístic, molt pocs incendis forestals tenen com a causa directa de l'inici els mateixos propietaris forestals, o l'estat d'abandonament en què es puguin trobar els boscos.

La mateixa Direcció General de Forest de la Generalitat de Catalunya, analitzant els incendis generats al llarg del període 2010-2016, estableix una quinzena de causes ben diverses com a origen del foc que provoca aquests incendis, cap de les quals és directament la mala conservació del bosc; és més, ni tan sols arriben a un 5% els incendis

⁴⁶ Roj: STSJ CAT 228/2005 - ECLI: ES: TSJCAT:2005:228 Id. Cendoj: 08019330032005100071 Òrgan: Tribunal Superior de Justícia, Sala Contenciosa, seu: Barcelona, secció: 3, data: 11/01/2005, núm. de recurso: 183/2003, núm. de resolució: 37/2005.

⁴⁷ Els tècnics en extinció d'incendis parlen de la regla dels tres 30%: així, es donen les condicions per a un incendi virulent quan coincideixen més de 30° de temperatura atmosfèrica, més de 30 km/h de velocitat del vent, i menys de 30% d'humitat ambiental.

provocats per treballs forestals que serien imputables de manera directa a accions dels seus propietaris⁴⁸:

Per causes	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Accidentals	65	73	82	39	64	61
Ferrocarrils	3	6	15	1	1	1
Línies elèctriques	30	32	31	19	31	30
Motors i altres	32	35	36	19	32	30
Intencionats	150	210	154	96	113	191
Naturals	41	44	76	83	48	51
Negligències	259	305	217	184	212	190
Abocadors	0	0	1	0	2	0
Cigarrets	30	37	19	22	42	25
Crema agrícola	102	113	56	60	64	42
Crema pastures	9	12	3	10	2	5
Fogueres	26	38	31	15	19	25
Treballs forestals	21	17	24	19	15	22
Altres	71	88	83	58	68	71
Revifats	5	6	5	4	2	8
Desconegudes	66	109	68	55	70	59
Total	586	747	602	461	509	560

A més, atès el seu caràcter d'ecosistema dinàmic, la conservació del bosc suposa l'exigència al propietari d'una conducta activa i constant en el temps, sense solució de continuïtat. En termes econòmics, els propietaris forestals han de fer una inversió continuada en aquesta conservació, sense que aquesta càrrega els comporti en si mateixa cap retorn de la inversió.

És cert que d'actuacions silvícoles n'hi ha de diversos tipus i amb costos molt diferents, com ara estassades, neteges del sotabosc, esporgues, tallafocs, etc., i que la seva realització podria permetre al·legar el compliment del deure per part del propietari.

Cap norma estableix quines són necessàries per complir el deure legal, ni amb quina periodicitat, ni amb quina intensitat.

⁴⁸ Font: Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Direcció General de Forests. Institut d'Estadística de Catalunya <<http://www.idescat.cat/Pub/aec/226>>.

L'única normativa de què disposem a Catalunya, on de manera objectivable s'estableix com s'ha de tractar el bosc per minimitzar els risc d'incendi, és el Decret 123/2005, de 14 de juny, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana, en els annexos del qual s'estableix de manera detallada com s'ha d'actuar en les franges perimetrals boscoses, per tal de protegir les urbanitzacions. Però aquestes són actuacions silvícoles extremes, pensades més per protegir la interfície urbana que no pas per preservar els valors mediambientals dels boscos —d'aquí ve que s'alcin veus de grups conservacionistes tot sovint, quan es percep el resultat de la implantació d'aquestes franges en el bosc.

L'opinió dels tècnics forestals és que les actuacions silvícoles ocasionals de mera conservació, dirigides a regular el combustible en zones d'especial sensibilitat com pot ser prop de camins principals, àrees tallafocs, etc., mitjançant aclarides, estassades o neteges del sotabosc, esporgues, etc., si bé són puntualment interessants i importants per trencar la continuïtat del combustible i reduir-lo, són també actuacions d'elevat cost de manteniment i que no solucionen el risc perquè no consideren els terrenys forestals en la seva globalitat.⁴⁹

Pels tècnics només una bona gestió forestal integral que intervé en un ecosistema dinàmic, pot propiciar una conservació que afronti de manera decidida els incendis forestals.

És per això que cal tenir en compte que només es pot considerar que els propietaris compleixen correctament el seu deure de conservar el bosc, no tant quan duen a terme una actuació puntual i concreta i d'efectivitat incerta, sinó quan actuen en el marc d'una

⁴⁹ PIQUÉ, Mireia i altres. *Integració del risc de grans incendis forestals (FGIF) en la gestió forestal*. Generalitat de Catalunya. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural i Centre de la Propietat Forestal. Barcelona, setembre 2011, pàg. 31 <http://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/bombers/foc_forestal/publicacions_tecniques_i_normativa/guies_tecniques/prevencio/2011_organitzacio_integracio_incendis_en-la-gestio-forestal_cpf.pdf>. Per comprendre aquesta visió global de la gestió forestal: vegeu PIQUÉ NICOLAU, Míriam; VERICAT GRAU, Pau. "La selvicultura y la planificación forestal: nuevos retos, nuevos enfoques". *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, ISSN 1577-9491, núm. 108, 2014, pàg. 4-19. I també, VAYREDA, Jordi. "Gestió forestal". A Terradas J, Rodà F (eds.) *Els boscos de Catalunya: estructura, funcionament i dinàmica. Documents dels Quaderns de medi ambient*, núm. 11. (2004) Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pàg. 95-113.

gestió integral i sostenible del territori de la seva propietat, que permet conciliar els seus drets dominicals amb els interessos públics que l'Administració fiscalitza.

Però un cop definida la gestió forestal com la manera més idònia de conservar els boscos, ens permetem deixar anotat un darrer apunt, que ampliarem en un altre treball.

Si, com acabem de dir, el compliment del deure de conservació està determinat per la gestió forestal sostenible que de manera integral executa el propietari, al capdavant hem d'analitzar si implícitament no hem incorporat aquest deure de conservació en el dret que té el propietari a la gestió dels seus boscos (com a tal deure el qualifica l'article 23 de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests) i, per tant, ja no ens trobem davant d'un dret a la gestió forestal, sinó davant d'un deure exigible als propietaris, per gestionar els seus boscos de manera eficient i sostenible.

I si això és així, hem d'analitzar com aquest deure condiciona o delimita el nucli essencial de la propietat forestal: delimitació que, com hem manifestat al començament, per si mateixa està exempta d'indemnitzacions perquè forma part del feix d'obligacions que porten causa de la funció social de la seva propietat.

VI. LA REGULACIÓ DELS INSTRUMENTS D'ORDENACIÓ FORESTAL, COM A EINA INTEGRADORA DEL DEURE DE MANTENIR ELS BOSCOS EN CONDICIONS D'EVITAR RISC D'INCENDIS

La gestió forestal que en tot cas correspon executar als propietaris de les forests, ho és sota la planificació, intervenció i fiscalització de la mateixa Administració forestal, ja que la conservació dels boscos s'ha constituït en un objectiu fonamental a què se subordinen els interessos d'explotació o de qualsevol altra naturalesa dels propietaris forestals (ESTEVE PARDO⁵⁰ i VICENTE DOMINGO⁵¹).

⁵⁰ESTEVE PARDO, José. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*. Ed. Civitas. Madrid, 1995, pàg. 109.

⁵¹ VICENTE DOMINGO, Ricardo de. *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*. Ed. Civitas. Madrid, 1995 pàg. 103.

En el nostre ordenament jurídic, tota actuació en terrenys forestals requereix la intervenció i fiscalització de l'Administració amb competències concurrents en la matèria. Una intervenció administrativa que, tal com diu KARRERA EGIALDE,⁵² no es discuteix, “perquè l'ordre econòmic i la seguretat jurídiques reclamats a l'Estat exigeixen sacrificar la llibertat i el dret particular en alguna mesura, però sí la manera amb què es porta a terme i la seva intensitat, que en cap cas poden arribar a impossibilitar la iniciativa privada i la rendibilitat econòmica emparades per la disciplina constitucional de respecte al contingut essencial del dret de propietat i a la llibertat d'empresa”.

Aquesta intervenció administrativa, en relació amb la planificació dels boscos i més enllà de les simples autoritzacions administratives per actuacions puntuals, a Catalunya es concreta en l'Ordre ARP/122/2017, de 13 de juny, que regula els instruments d'ordenació forestal (IOF), independentment de la titularitat dels terrenys forestals, tant el contingut com el procediment d'aprovació.

D'acord amb el marc legal de referència, la planificació de la gestió de les finques forestals es du a terme mitjançant diversos tipus d'instruments d'ordenació forestal (IOF): (a) Projecte d'ordenació forestal (POF), d'aplicació a les finques forestals de titularitat pública superiors o iguals a les 250 hectàrees; (b) Pla Tècnic de Gestió i Millora Forestals (PTGMF), d'aplicació a les finques forestals de titularitat pública o privada superiors a les 25 hectàrees; (c) Pla Simple de Gestió Forestal (PSGF), d'aplicació a les finques forestals de titularitat pública o privada iguals o inferiors a 25 hectàrees; (d) Pla Tècnic de Gestió i Millora Forestals conjunt (PTGMF), per a finques de titularitat pública o privada de diverses propietats forestals dins d'un marc territorial conjunt de gestió forestal coherent, i (e) Projecte d'ordenació forestal d'àmbit municipal o supramunicipal (PFM), d'aplicació a la totalitat dels terrenys forestals inclosos dins del marc territorial mínim corresponent a un mateix terme municipal, o de diversos termes municipals, sempre en la seva totalitat.

La finalitat dels instruments d'ordenació és facilitar i millorar la gestió de les finques forestals i maximitzar-ne la rendibilitat en béns o serveis en el marc d'una gestió forestal

⁵²KARRERA EGIALDE, Mikel Mari. “Sobre la función de los montes y su planificación” a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, maig-desembre 2014, pàg. 1802.

sostenible, d'acord amb els objectius que fixa l'article cinquè, a saber: *a)* integrar i compatibilitzar els elements de multifuncionalitat dels terrenys forestals en les seves vessants de producció de béns i serveis ambientals i socioculturals per assegurar-ne la conservació, garantir la producció de matèries primeres i aprofitar adequadament els recursos naturals renovables; *b)* facilitar la participació de les persones propietàries dels terrenys forestals, mitjançant eines de planificació que els permetin implicar-se en la gestió dels seus terrenys en el marc de la política forestal de Catalunya, i *c)* col·laborar en l'augment de la qualitat de vida i en la generació d'ocupació de les poblacions rurals i proveir la societat de matèries primeres i serveis.

És important destacar que l'annex 2 de l'esmentada ordre estableix l'estructura dels instruments d'ordenació forestal, i que en el seu contingut hi ha un apartat dedicat de manera específica a la prevenció del risc d'incendis, on s'ha de fer constar: *a)* l'índex de perill, que es determina a partir del Mapa de risc d'incendi forestal de Catalunya; *b)* el risc d'incendi i incendis tipus, que es determinen segons el document Orientacions de gestió forestal sostenible (ORGEST) —integració del risc de grans incendis forestals (GIF) en la gestió forestal; i *c)* l'existència de perímetre de protecció prioritària (PPP).

I pel que fa a la descripció dels objectius preferents, els instruments d'ordenació han d'indicar i agrupar unitats d'actuació o rodals per a cadascun dels propòsits que s'hi defineixin, i especificar-ne els mètodes de gestió adreçats a dur a terme actuacions de millora d'estructures forestals, entre els quals, la millora de l'estructura de la massa forestal en resistència i resiliència; la recuperació de les masses davant de catàstrofes; la gestió per minimitzar processos erosius; la gestió per conservar la biodiversitat i el patrimoni natural forestal; la gestió per a la millora de les masses forestals contra els GIF i per a la prevenció d'incendis; la gestió per a la prevenció d'incendis, i la gestió per a un ús eficient dels recursos hídrics.

Per tant, de l'anàlisi del contingut d'aquests instruments d'ordenació forestal que redacta el propietari forestal i que aprova l'Administració autonòmica competent, se'ns fa evident que aquests són el mitjà tècnic idoni per a la diagnosi de les situacions de risc d'incendis en els terrenys forestals, i per definir correctament quins són els treballs que cal que s'hi duguin a terme per a la seva correcta gestió i conservació.

I, a més, i això és molt important a l'efecte del que és l'objecte del present treball, la seva aprovació per part de l'Administració dóna garanties al propietari que està acomplint el deure legal de conservació de constant referència, ja que d'acord amb el principi de jerarquia normativa, aquests instruments d'ordenació han de ser conseqüents amb les figures de planejament de rang superior, per la qual cosa la seva aprovació suposa la materialització en un àmbit concret de les estratègies forestals dictades per la mateixa Administració per a prevenir la lluita contra els incendis que poden afectar-lo.

Però és evident que la simple redacció i aprovació d'un IOF no és suficient, tot i que demostra una actitud positiva del propietari en el compliment del seu deure.

La mateixa ordre estableix que la vigència d'aquests instruments és de quinze a vint anys, i que excepcionalment i per causes motivades, podrà arribar fins als trenta. Això vol dir que el propietari gaudeix d'un termini llarg per portar a terme totes les actuacions que conformen la gestió forestal de la seva finca, d'acord amb l'instrument aprovat; i que en el transcurs d'aquest període i de manera continuada ha de dur a terme totes les actuacions que hi estiguin previstes per evitar el risc d'incendi, d'acord amb la periodificació dels treballs que contingui l'instrument.

Només així, al nostre entendre, planificant i executant els treballs en els seus terminis, pot entendre's que el propietari compleix acuradament el deure de manteniment o conservació dels terrenys forestals per evitar el risc d'incendis.

Una conducta que, contràriament al que tot sovint es trasllueix en l'opinió pública, a Catalunya ja practiquen un bon nombre de propietaris, molt per sobre dels qui ho fan a la resta de l'Estat espanyol. Segons dades referides a l'any 2013, a Catalunya està ordenada un 36,21% de la superfície forestal total, mentre que la mitjana al conjunt de l'Estat espanyol és només del 14,64%. Segons la seva titularitat, la superfície privada forestal ordenada a Catalunya representa el 30,27%, i la pública el 56,56 %, mentre que al conjunt de l'Estat espanyol, la superfície privada ordenada representa només el 7,94%, mentre que la pública representa el 33,26%⁵³.

⁵³ Font: <http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/forestal_gestion_sostenible.aspx>.

VII. LA NECESSÀRIA CORRESPONSABILITZACIÓ PÚBLICA EN EL COMPLIMENT DEL DEURE DELS PRIVATS

Tal com s'ha apuntat anteriorment, la conservació dels boscos depèn de manera necessària de la confluència d'aquestes dues estratègies: l'acurada ordenació dels terrenys forestals per part dels propietaris, i la corresponsabilització econòmica de l'Administració en la seva gestió.

Ni al legislador ni a la majoria dels ciutadans no se'ls escapa que aquesta ingent tasca de conservar de manera permanent els boscos —que ja hem dit que són un bé ambiental d'especial protecció, però que no tenen un clar rendiment econòmic—, suposa una càrrega insostenible per als propietaris privats (com també ho és certament per als propietaris públics, que com hem vist no es troben pas en millor situació en la planificació dels boscos de la seva titularitat).

Mostra del que diem és el comentari que abans hem transcrit del professor TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, que dubta de la idoneïtat d'una càrrega d'aquesta naturalesa sense que l'Administració comparteixi les despeses que comporta. En el mateix sentit, autors com BAUZÀ MARTORELL⁵⁴ (que també cita SORIANO GARCÍA), sostenen que sense una activitat pública de foment en favor dels propietaris privats que de manera voluntària planifiquin la gestió dels seus boscos, es fa impossible que s'acompleixi aquest deure de mantenir els terrenys forestals en situació d'evitar el risc d'incendis forestals.

O encara que sigui molt més categòrica i radical, és significativa l'opinió de SÁNCHEZ BLANCO⁵⁵, que sosté que aquesta càrrega constant d'obligacions al propietari forestal porta a una situació jurídica que ens hauria de fer defugir del concepte de propietat per operar en el seu lloc, amb el més rigorós i funcional de concessionari de recursos demaniais forestals.

⁵⁴ BAUZÀ MARTORELL, Felio J. *Op. cit.*, pàg. 8.

⁵⁵ SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. *Op. cit.*, pàg. 620.

Atesa la poca rendibilitat dels productes fusters que se n'extreu, la gestió dels boscos suposa un llast econòmic molt important per al propietari. A més, de la gestió dels boscos no només en deriva un possible rendiment amb productes fusters, sinó que també hi ha tot un seguit de productes i d'externalitats per les quals el propietari no percep cap ajuda. Així, tal com denuncien les entitats més representatives del sector, hi ha molts productes no fusters d'aprofitament no regulat, dels quals es produeix de facto una apropiació lliure pels ciutadans sense sufragar els costos de la gestió forestal (bolets, plantes aromàtiques, ...). Com tampoc es comptabilitzen ni es retribueixen —segons denuncien aquestes entitats— els serveis ambientals que generen els boscos, com són la regulació hídrica, la millora de la qualitat de l'aigua, l'efecte embornal de carboni atmosfèric, el control de l'erosió i processos de desertificació, i preservació de la biodiversitat, així com altres de tipus social com el paisatge⁵⁶.”

Uns valors que recull, d'altra banda, la vigent Llei de forests, d'acord amb la modificació produïda l'any 2015, segons anuncia la seva exposició de motius: “Una de les novetats és la consideració, com un nou principi inspirador d'aquesta Llei, de les forests com a infraestructures verdes, en sintonia amb la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions COM (2013) 249 final, de 6 de maig de 2013, denominada «Infraestructura verda: millora del capital natural d'Europa», atès que constitueixen uns sistemes naturals prestadors de serveis ambientals de primer ordre. En aquesta modificació s'aprofundeix en la imbricació del territori forestal com una part molt important del món rural, al qual pertany, i al desenvolupament del qual ha de coadjuvar de manera activa. D'altra banda, es perfecciona l'equilibri entre els tres pilars imprescindibles de la gestió forestal sostenible, és a dir, l'econòmic, l'ecològic i el social. Igualment es reconeix el concepte de multifuncionalitat de les forests espanyoles, és a dir, la seva capacitat de complir simultàniament amb diverses funcions econòmiques, ecològiques i socials, incloent les culturals (materials i immaterials), sense que cap d'elles vagi en detriment de les altres.”

En aquesta línia, la mateixa Unió Europea, per mitjà del Reglament (UE) núm. 1305/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, relatiu a l'ajuda al

⁵⁶ <<http://juntosporlosbosques.ingenierosdemontes.org/>>. Es tracta d'una plataforma que agrupa més de trenta entitats de les més representatives del sector forestal de l'Estat espanyol.

desenvolupament rural a través del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (Feader) i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 1698/2005 del Consell, estableix que la conservació i la promoció dels recursos genètics forestals han de ser objecte d'una atenció especial, i que, per tant, procedeix donar subvencions als titulars forestals que prestin serveis silvoambientals o climàtics assumint compromisos per reforçar la biodiversitat, conservar els ecosistemes forestals d'alt valor, millorar el seu potencial de mitigació del canvi climàtic i d'adaptació i reforçar el valor protector dels boscos pel que fa a l'erosió del sòl, el manteniment dels recursos hídrics i els riscos naturals (consideració 28a).

En definitiva, es tracta de concretar com en la conservació que es reclama als propietaris d'aquest medi forestal, s'ha de produir la solidaritat col·lectiva que estableix l'art. 45.2 de la Constitució espanyola.

En aquesta línia, la legislació forestal bàsica espanyola preveu la necessitat que l'Administració articuli mesures de foment als propietaris que aprovin instruments d'ordenació forestal, ja sia mitjançant subvencions, exempcions fiscals, inversió directa de l'Administració, o qualsevol altre mecanisme (arts. 63 i seg.)⁵⁷.

Unes mesures de foment que també recull la Llei forestal catalana (art. 64 i s.), la qual fins i tot estableix que en el cas dels propietaris dels terrenys forestals les mesures que s'han de dur a terme per prevenir els incendis forestals i que han de fer pel seu compte han de ser "amb els ajuts tècnics i econòmics establerts per l'Administració (art. 40.3)"⁵⁸.

Uns ajuts que serveixen per fomentar les actuacions de recuperació del potencial forestal i la prevenció d'incendis forestals, i que se solen focalitzar en l'establiment d'infraestructures de prevenció i en l'execució de treballs i actuacions sobre les càrregues de combustible, amb l'objectiu de maximitzar l'eficàcia de les mesures de protecció i

⁵⁷ Sobre l'evolució de les mesures de foment en el sector forestal, vegeu SARASIBAR IRIARTE, *op. cit.* (2007), pàg. 203 i s.

⁵⁸A Catalunya, les subvencions més importants actualment es regulen per l'Ordre ARP/222/2015, de 15 de juliol, per la qual s'aproven les bases reguladores dels ajuts a la gestió forestal sostenible en el marc del Programa de Desenvolupament Rural de Catalunya 2014-2020.

prevenció així com d'assegurar la recuperació del potencial forestal davant de les catàstrofes naturals i incendis.

En qualsevol cas, però, la problemàtica està en la insuficiència d'aquests recursos que l'Administració posa a l'abast dels propietaris forestals. Uns recursos que d'acord amb el que manifesten els sector afectats, actualment ~~no són suficients per fer front a la conservació d'unes propietats forestals econòmicament i endèmicament deficitàries~~⁵⁹.

Eliminado:

VIII. CONCLUSIONS

Del que hem exposat, al nostre entendre, se'n poden extreure les conclusions següents:

a) Que malgrat que el deure legal de conservar els boscos es reguli en la legislació sobre el sòl en els deures dels propietaris en el sòl rural, la legislació que dota de contingut el deure és la legislació forestal, quan regula les previsions tècniques que han de contenir els instruments d'ordenació de la gestió forestal sostenible. Només aquests instruments permeten controlar que les actuacions forestals que porten a terme els propietaris, siguin coherents tant amb els principis que informen la legislació sectorial com amb les estratègies que en l'àmbit territorial dissenya l'Administració per donar compliment al principi de prevenció del medi forestal davant del conjunt de riscos que l'afecten, dels quals els incendis tan sols en són un.

b) Que en conseqüència, malgrat que la gestió forestal sigui considerada per la legislació forestal com un dret dels propietaris, en la mesura que aquesta gestió és el mitjà pel qual aquests compleixen el seu deure de conservar d'una manera sostenible els boscos, aquest

⁵⁹ Els propietaris forestals reclamen assíduament no sols una aportació més gran de les administracions públiques en el manteniment d'aquests recursos mediambientals, sinó també, la recuperació quantitativa de les quantitats aportades, davant la retallada d'aquestes aportacions que fan cada cop més inviable la intervenció preventiva. En aquest aspecte ens remetem a la Declaració de Palafrugell aprovada al maig de 2016 pel Consorci Forestal de Catalunya, en la qual es posava de manifest el malestar i la incomprensió per la retallada del 40% en els Pressupostos de la Generalitat dels recursos destinats al cofinançament dels treballs de gestió i millora forestal, cosa que des de l'organització es considerava un pas enrere greu i un greuge comparatiu. Font: <<http://www.forestal.cat/web/noticies/actualitat/?n=791&pag=5>>.

dret estatutari es transforma de manera implícita en un deure que els pot ser exigít per l'Administració.

c) Que en tot cas, aquest deure de conservar el bosc forma part del feix d'obligacions que, junt amb els drets coetanis, contenen el que s'ha denominat com l'*Estatut jurídic de la propietat forestal*⁶⁰, el qual cal regular de manera específica en el marc de l'Estatut jurídic bàsic de la propietat en sòl rural.⁶¹

d) Que quan la nova legislació del canvi climàtic estableix que les mesures que les administracions adoptin en matèria de boscos i gestió forestal han d'anar encaminades a reduir la vulnerabilitat del sistema forestal i a optimitar-ne la capacitat d'actuar com a embornal, i han d'afavorir una gestió forestal que permeti reduir el risc d'incendis forestals, aquestes mesures s'han d'articular a través dels instruments d'ordenació forestal previstos en l'actual legislació sectorial forestal, ja que aquests són el medi idoni perquè els propietaris les portin a terme, en el marc del seu dret a gestionar la seva propietat.

e) I per acabar, que instituïda implícitament la redacció i tramitació dels instruments d'ordenació forestal com un deure dels propietaris forestals per mor de les estratègies que per a la prevenció dels riscos d'incendi aquests incorporen, cal regular també com el conjunt de la societat que gaudeix d'aquests actius mediambientals, ha de coadjuvar en el finançament de la seva execució. Això passa necessàriament per regular polítiques de foment que no només siguin eficients i suficients, sinó que, a més, —i més enllà dels pronunciaments genèrics que la mateixa norma ja fa en aquest sentit— s'articulin com un

⁶⁰ Segons MENÉNDEZ SEBASTIÁN, aquest estatut té el seu origen en el dret alemany, tant pel que fa a la pròpia construcció doctrinal de l'estatut de la propietat, com a la tesi de la configuració del dret de propietat enfront de l'existència de simples limitacions externes legals. Vegeu: MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M^a "El deber de conservación desde el prisma del Estado social". Revista Vasca de Administración Pública, núm. especial 99-100, maig-desembre 2014, pàg. 2038; en aquest punt l'autora segueix SOSA WAGNER, *Francisco Maestros alemanes del Derecho Público (II)*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2004, p. 122.

⁶¹ Un estatut que, d'altra banda, la mateixa Llei de forests va preveure en la disposició addicional onzena introduïda per la Llei 10/2006, de 28 d'abril, però que fou derogada per la Llei 21/2015, de 20 de juliol, sense que s'hagués acomplert el mandat que hi contenia de regular aquest estatut, cosa que, d'altra banda, el legislador català tampoc ha fet.

Des d'aquest punt de vista es pot consultar PAREJA LOZANO, Carles "El suelo en situación rural". A *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9 any 2007, pàg. de 81 a 110, o també ENÉRIZ OLAECHEA, Franciso Javier. "La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013". *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6/2013. BIB 2013\1955.

dret dels propietaris forestals al mateix nivell i amb el mateix grau d'exigència que el deure de conservació que se'ls imposa.

IX. BIBLIOGRAFIA

AGUILERA SÁNCHEZ, Marta. *El régimen jurídico de los incendios forestals. Especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña*. Quaderns de Dret Ambiental. Ed. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 2015.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. "El gobierno del territorio y la política forestal". *Revista Estudios Regionales*, núm. 25, 1989.

BAUZÁ MARTORELL, Felio José. "Hacia el cumplimiento efectivo del deber legal de conservación de los montes". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12/2014, de 30 de juny.

DÍAZ LEMA, José Manuel. *Nuevo derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2008.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. "La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013". *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6/2013. BIB 2013\1955.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *Comentarios a la Ley de Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Francisco Javier Enériz Olaechea y Juan Luis Beltrán Aguirre (dirs.). Ed. Thomson Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2008.

ESTEVE PARDO, José. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*. Ed. Civitas. Madrid, 1995.

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. *Manual de derecho urbanístico: doctrina, legislación y jurisprudencia*. 8a ed. Ed. Comares. Granada, 2016.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. "El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la ley 8/2007, de 28 de mayo". *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16/2007 – 2, Editorial Aranzadi S.A.

FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco. *Los montes de particulares en el derecho administrativo español*. Editorial Aranzadi. Cizur Menor, 2004.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, a *Derecho Urbanístico*, dir.: QUINTANA LÓPEZ, Tomás, Ed. Tirant lo Blanch. València, 2015. 2a edició.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Ed. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2007. Tom I.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. 2a ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2008. Vol. I.

KARRERA EGIALDE, Mikel Mari. “Sobre la función de los montes y su planificación” a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, maig-desembre 2014.

LEGUINA VILLA, Jesús. “Las facultades dominicales de la propiedad forestal.” *Revista española de derecho administrativo*, núm. 3, 1974.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M^a. “El deber de conservación desde el prisma del Estado social”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, maig- desembre 2014.

OLIVÁN DEL CACHO, Julián. “Aspectes jurídico-administratiu dels incendis forestals. Especial referència a la comunitat autònoma de Catalunya”, a *Autonomies: revista catalana de dret públic*, núm. 20, 1995.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008 de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas)*. València. Ed. Tirant lo Blanch, 2014.

PAREJO ALFONSO, Luciano. ROGER FERNANDEZ, Fernando: *Comentarios al texto refundido de la Ley de Suelo*. Ed. Iustel. Madrid, 2009. 1a ed.

PAREJA LOZANO, Carles. “El suelo en situación rural”. A *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9 any 2007.

PIQUÉ NICOLAU, Míriam. “La gestió forestal com a feina per a la prevenció dels grans incendis forestals”. A *Incendis forestals, dimensió socioambiental, gestió del risc i ecologia del foc. Actes de les Jornades sobre Incendis Forestals i Recerca de la xarxa ALINFO*. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya i altres. Solsona, 2004.

PIQUÉ NICOLAU, Míriam i altres. *Integració del risc de grans incendis forestals (FGIF) en la gestió forestal*. Generalitat de Catalunya. Departament de d'Agricultura, Ramaderia, Pesca Alimentació Medi Natural i Centre de la Propietat Forestal. Barcelona, setembre 2011, pàg. 31 http://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/bombers/foc_forestal/publicacions_tecniques_i_normativa/guies_tecniques/prevencio/2011_orgest_integracio_incendis_en-la-gestio-forestal_cpf.pdf

PIQUÉ NICOLAU, Míriam. VERICAT GRAU, Pau: “La selvicultura y la planificación forestal: nuevos retos, nuevos enfoques”. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, ISSN 1577-9491, núm. 108, 2014.

PIZARRO NEVADO, Rafael. *Conservación y mejora de terrenos forestales: régimen jurídico de las repoblaciones*. Ed. Lex Nova. Madrid, 2009.

PLAZA GONZÁLEZ, Marta. “El nuevo estatuto de la propiedad”, a *Comentarios a la Ley del suelo estatal: [Ley 8/2007, de 28 de mayo] / coord.: Juan Martínez Calvo*. Editor Lex Nova. Valladolid, 2007.

RODRÍGUEZ de SANTIAGO, José María. “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas.” *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6. Madrid, 2002.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. “Régimen de la propiedad forestal en los montes y en los espacios naturales protegidos”, pàg. 628. A *Propiedad, Expropiación y Responsabilidad: la garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado: Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*. Javier Barnés (coord.), Editorial Tecnos. Madrid, 1996.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren. *El Derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2007.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren. “La necesaria construcción de un concepto jurídico independiente de bosque”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, 2006.

SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. “El deber de conservación del suelo tras la reforma operada por la Ley 8/2013.” *ElDerecho.com*. Editorial Lefebvre.

VAYREDA DURAN, Jordi. “Gestió forestal”. A Terradas J, Rodà F (eds.) *Els boscos de Catalunya: Estructura, funcionament i dinàmica. Documents dels Quaderns de medi ambient*, núm. 11. (2004) Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pàg. 95-113.

VICENTE DOMINGO, Ricardo de. *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*. Ed. Civitas. Madrid, 1995.