



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 414/2014

(Pleno)

La Laguna, a 12 de noviembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el contenido y el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 371/2014 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Preceptividad de la consulta, antecedentes y contenido del PD.

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen preceptivo sobre el "Proyecto de Decreto por el que se regula el contenido y el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias".

Acompaña la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo en relación con el Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 2 de octubre de 2014 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario y tiene carácter preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, toda vez que se trata de un proyecto de reglamento de desarrollo de legislación básica del Estado.

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

2. En el procedimiento de elaboración del PD se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada emitido el 7 de noviembre de 2008 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), por la Dirección General del Medio Natural.

- Informe de impacto por razón de género, emitido por el Jefe de Servicio de Recursos Naturales el 7 de noviembre de 2008 (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Hombres y Mujeres).

- Memoria económica elaborada con fecha 3 de marzo de 2010, del Jefe del Servicio de Planificación del Medio Natural [art. 44 de la Ley 1/1983, en la que se justifica que la disposición que se propone no tiene repercusión financiera en los ingresos y gastos de la Administración autonómica, y norma undécima del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la extinta Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de fecha 18 de marzo de 2010 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Certificación de 27 de enero de 2010 acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia a los Cabildos Insulares (art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias), así como a la Dirección General de Seguridad y Emergencias y a diversas entidades (Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales, Colegio Oficial de Biólogos, Federación Ecologista Canaria "Ben Magec" y Federación Canaria de Municipios).

El Proyecto fue asimismo sometido, según resulta de esta certificación, al trámite de información pública mediante Anuncio publicado en el Boletín oficial de Canarias nº 139, de 20 de julio de 2009.

Durante el plazo de audiencia e información pública a que se refiere la certificación, únicamente presentaron alegaciones los Cabildos Insulares de

Fuerteventura y La Palma, que han sido objeto de expresa valoración en informe del Jefe de Servicio de Planificación del Medio Natural de 23 de noviembre de 2009.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, emitido con fecha 6 de abril de 2010 con carácter favorable [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de 17 de abril de 2013.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 22 de mayo de 2014 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], en el que, entre otras cosas, se señala que hubo un primer informe de dicho Servicio de 12 de abril de 2010, cuyas observaciones han sido asumidas. Las observaciones formuladas en este segundo informe al nuevo texto presentado también han sido aceptadas. Este informe debería ser el último del procedimiento y debe recabarse una vez completado el mismo, como este Consejo viene señalando reiteradamente (véanse, entre otros, los recientes Dictámenes 83/2014, de 18 de marzo, y 257/2014, de 9 de julio).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 29 de septiembre de 2014 (art. 2.1 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Informe de legalidad emitido conjuntamente por la Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Educación, Universidades y Sostenibilidad y de Economía, Hacienda y Seguridad con fecha 30 de septiembre de 2014 [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], que contiene el informe de evaluación de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

3. Por lo que se refiere al contenido del PD, consta de cuatro artículos en los que se regulan el objeto y ámbito de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales (art. 1 PD); su contenido (art. 2 y anexo PD); procedimiento de elaboración y aprobación (art. 3 PD); y, finalmente, vigencia de los planes (art. 4 PD). El texto se completa con dos disposiciones finales relativas a la habilitación para el desarrollo y a la entrada en vigor de la disposición, así como con un Anexo que

lleva por título “Índice de contenido mínimo para la redacción de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales (ZARI)”.

II

Competencia de la Comunidad Autónoma.

La presente norma reglamentaria tiene por objeto la regulación del procedimiento de aprobación y el contenido mínimo de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales, que habrán de establecer las medidas especiales de protección en las zonas que así sean declaradas.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en la materia concernida en virtud de lo previsto en el art. 32.7 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), que le atribuye las relativas al desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos; sin perjuicio de la incidencia de otros títulos competenciales (art. 30.15 y 16 EAC).

En la específica materia de protección contra los incendios forestales la legislación básica de aplicación viene constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, cuyo art. 48 contempla determinadas previsiones relativas a las zonas de alto riesgo de incendios, permitiendo que sean declaradas como tales aquellas áreas en las que la frecuencia o virulencia de los incendios forestales y la importancia de los valores amenazados hagan necesarias medidas especiales de protección contra los incendios (apartado 1).

El apartado 2 de este mismo precepto atribuye a las Comunidades Autónomas la declaración de zonas de alto riesgo de incendios, así como la aprobación de sus planes de defensa cuyo contenido mínimo se establece en el apartado 3. La normativa de las Comunidades Autónomas determinará además las modalidades para la redacción de estos planes.

III

Observaciones al articulado y Anexo del PD.

1. La regulación propuesta en la norma que ahora se dictamina se dirige precisamente a la regulación del contenido de estos planes, que, de acuerdo con su art. 1 y en concordancia con la norma básica citada, tiene por objeto establecer las medidas especiales de protección contra los incendios forestales en cada una de las zonas de alto riesgo declaradas. Este contenido se contempla en el art. 2 y Anexo del PD.

Por lo que se refiere al procedimiento para la aprobación de los planes, se señala en la introducción de la iniciativa reglamentaria que, a través del Decreto 111/2002, de 9 de agosto, “se formalizó el traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos; protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos”. Dicha disposición reglamentaria “reserva a la Administración pública de la Comunidad Autónoma, entre otras competencias, la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación de ámbito insular o inferior formulados y tramitados por los Cabildos Insulares, salvo que corresponda a los mismos su aprobación definitiva de acuerdo con la legislación o normativa vigente y el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias transferidas a los Cabildos [art. 6, apartados c) y d)]”.

La remisión de la iniciativa reglamentaria al Decreto 111/2002 presenta problemas derivados de la sucesión y vigencia de las normas legales aplicables. El Decreto autonómico 111/2002 de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos, se aprobó con la cobertura de la Ley de Montes de 1957 y de la Ley de Patrimonio Forestal del Estado de 1941.

El citado Decreto 111/2002 atribuye a los Cabildos Insulares “cualquier otra función que en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos no esté reseñada en los apartados anteriores” [art. 2.n)]; el art. 3, en el marco de la planificación regional aprobada por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de protección del medio ambiente, prevé la transferencia a los Cabildos de las funciones que se mencionan y “cualquier otra relativa a la protección del medio ambiente estrictamente imprescindible para la ejecución de las funciones anteriores” (art. 3.9); el art. 4.2, en el ámbito de la planificación regional aprobada por la Comunidad Autónoma de Canarias, transfiere a los Cabildos las funciones de gestión y conservación, así como “cualquier otra que conlleve el ejercicio de la gestión y conservación”. Finalmente, el art. 6 reserva determinadas funciones a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, “en las materias a que se refieren los arts. 2, 3 y 4”.

Esta disposición reglamentaria no contemplaba expresamente medidas contra incendios forestales ni el régimen de prohibiciones de cambio de uso de terrenos

incendiados, a pesar de la abundante normativa existente sobre incendios, en la que destacaba la Ley de Incendios Forestales de 1968, sustituida por la vigente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Este último texto legal, posterior al Decreto 111/2002, pretende conocer las causas de los incendios en las zonas de alto riesgo de incendios (ZARI), sensibilizar a la población y regular las actividades que supongan riesgo de incendio. Dentro de sus incorporaciones sobresale la regulación de estas ZARI, que deben ser declaradas por las Comunidades Autónomas en áreas de incendios frecuentes o virulentos. Y precisamente para estas zonas específicas se establecen unos planes de defensa singulares no previstas lógicamente en la normativa anterior, que deberán analizar, entre otras cuestiones, las siguientes: a) los problemas socioeconómicos que puedan generar la provocación de incendios; b) los trabajos preventivos necesarios; c) las medidas de vigilancia y extinción para todas las ZARI; y d) la regulación de los usos que puedan ocasionar los incendios.

A todo ello debe añadirse que la extinción de incendios forestales en situaciones de emergencia se rige también por la normativa de protección civil.

Por lo tanto, hubiese sido conveniente que antes de la aprobación de la actual iniciativa reglamentaria se hubiera producido la adecuación del Decreto 111/2002 a la vigente Ley de Montes (2003); máxime cuando en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración de estas zonas de alto riesgo de incendios y la aprobación de sus respectivos planes de defensa, uno para cada una de esas zonas, además del correspondiente “plan autonómico” de emergencia, con el contenido mínimo que contempla el art. 48.3 de la vigente Ley de Montes.

2. El PD que se analiza se limita a atribuir a los Cabildos insulares la formulación de estos planes y a la Consejería competente en materia de medio ambiente su aprobación, a propuesta de los primeros.

El PD no contiene en su art. 3, sin embargo, una regulación detallada del procedimiento, limitándose a señalar como trámites preceptivos la consulta institucional a las Administraciones Públicas afectadas e información pública por espacio de un mes una vez aprobado el avance del documento por el Cabildo, así como la solicitud de informe al centro directivo del Gobierno de Canarias competente en materia de protección civil y atención de emergencias.

La norma reglamentaria proyectada debería desarrollar, dado su específico objeto, el procedimiento completo que ha de tramitar el Cabildo, integrando todas sus fases, hasta la elevación del documento resultante a la Administración autonómica para su aprobación. En particular, los informes que se consideren

precedentes, una vez cumplimentados los anteriores trámites y la aprobación, provisional o inicial por parte del Cabildo del texto finalmente propuesto.

Así mismo, nada se expresa en el texto propuesto sobre la tramitación que corresponde una vez remitida la documentación a la Consejería competente para su aprobación definitiva en orden, en su caso, a posibles requerimientos de subsanación a la Administración insular afectada o acerca de los informes que resulten procedentes a los efectos de la aprobación definitiva.

3. Por lo que se refiere al Anexo, se realizan las siguientes consideraciones:

A. Ha de señalarse, en primer lugar, que los apartados II (“Análisis y Diagnóstico de la zona de alto riesgo de incendios”) y III (“Alternativas y estrategias del Plan”) no tienen un contenido verdaderamente preceptivo, puesto que en los mismos no hay normas jurídicas que vinculen. Respecto al apartado IV (“Planificación de las medidas y actuaciones”), se observa que el epígrafe 6, de idéntica rúbrica, despliega eficacia jurídica pero hacia la propia Administración, no siendo, pues, un efecto *ad extra*.

B. En segundo lugar, el epígrafe 7 (“Regulación de usos”) sí tiene eficacia jurídica, pero no está del todo desarrollado, lo que genera una evidente inseguridad jurídica. Además, debe ponerse de relieve que desde el punto de vista de su naturaleza jurídica no se trata de un instrumento de ordenación, sin que se llegue a precisar el rango de este plan y, por este motivo, la forma en la que encaja dentro del ordenamiento jurídico.

C. En tercer lugar, conviene recordar que el art. 48 de la Ley de Montes establece un contenido mínimo para las zonas de alto riesgo de incendios que deberán aprobar las Comunidades Autónomas. En cuanto al contenido de estos planes, el PD se remite al Anexo, que no alude, sin embargo, a las modalidades de redacción de los planes de defensa, ni a la posibilidad de declarar de interés general los trabajos incluidos en los planes y, en su caso, el carácter oneroso o gratuito de la ejecución subsidiaria por la Administración. Por otra parte, las infraestructuras existentes o de nueva creación incluidas en las ZARI deberán contar con una servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios, importante aspecto sobre el que nada se dice; como tampoco se mencionan las excepciones a las prohibiciones de uso previstas en la normativa básica.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se regula el contenido y el procedimiento de elaboración de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias se ajusta al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III de este Dictamen.