OS DELITOS DE INCENDIO FORESTAL

Carlos Varela García

Tribunal Superior de Xustiza de Galicia

I. INTRODUCCIÓN

Os incendios forestais constitúen unha forma grave de agresión ao medio natural e, por isto, a política forestal deseñada pola Administración pública debe ir encamiñada á súa prevención e extinción como obxectivo prioritario.

Dentro da actividade preventiva adquire especial importancia unha política forestal axeitada que non sexa posta ao servizo de intereses económicos particulares e minoritarios. Estes criterios desafortunados foron seguidos nas últimas décadas coa substitución de especies autóctonas por outras de rápido crecemento e aproveitamento forestal (madeira, pasta de papel) pero pouco resistentes aos incendios.

O abandono dos tradicionais usos silvícolas (leña, madeira, etc.) e, con isto, da limpeza dos bosques co fin de evitar o perigo de propagación e destrución das masas forestais, ademais de prácticas de malos usos agrícolas, como a queima incontrolada de restollos, e o incumprimento das normas de mantemento e conservación das zonas de seguridade situadas xunto ás liñas eléctricas aéreas que penduran sobre masas forestais, agravaron os problemas xerados polos incendios forestais desde a perspectiva da súa prevención e extinción.

II. NORMATIVA EN MATERIA DE PREVENCIÓN E EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTAIS

A Lei estatal de montes 43/2003, do 21 de novembro, e a Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia, facultan a Administración para desenvolver unha serie de medidas preventivas que regulen os aproveitamentos do monte e que consigan a axeitada restauración das superficies queimadas.

Estas medidas preventivas veñen referidas aos seguintes puntos:

- a) A organización da defensa contra os incendios corresponde ás administracións públicas. Estas organizarán os programas de prevención, detección e extinción de incendios forestais con independencia da titularidade destes.
- b) O control dos aproveitamentos da madeira afectada polo lume e da regulación do pastoreo no terreo forestal, para que estas actividades non impidan a rexeneración da superficie queimada e da cuberta vexetal.
- c) Co obxectivo de compatibilizar e regular os aproveitamentos do monte, coa finalidade de previr os incendios forestais e as súas consecuencias, aprobouse o Decreto 21/2005, do 20 de xaneiro, que ten como obxecto compatibilizar e regular os aproveitamentos do monte, coa finalidade de previr os incendios forestais e as súas consecuencias, no ámbito da nosa Comunidade. O Decreto establece unha serie de limitacións ás actividades en terreos queimados, como son as limitacións ao pastoreo ou á actividade cinexética, onde, con carácter xeral, se prohiben estas actividades nun prazo de tres anos, desde a data do lume. As autorizacións para a construción de instalacións en solo rústico queimado requirirán, durante un prazo de tres anos, do informe favorable da Administración.
- d) As forzas e corpos de seguridade do Estado, así como as distintas administracións intervirán na prevención de incendios mediante vixilancia disuasoria e investigación específica das causas, en particular sobre as motivacións que poidan ocasionar intencionalidade na súa orixe, e na mobilización de persoal e medios para a extinción.
- e) En función da frecuencia dos incendios e da importancia dos valores ameazados, as CC.AA. poderán declarar zonas de alto risco de incendios ou zonas preferentes. Esta declaración foi atoadada mediante Orde da Consellería de Medio Ambiente do 12 de xullo de 2005.

O Consello de Ministros, na súa reunión do 10 de xuño de 2005, deulle o visto e prace ao Anteproxecto de Lei que modifica a Lei de montes. Neste Anteproxecto recóllese a creación dunha

Fiscalía para delitos ambientais e o recoñecemento da condición de axentes da autoridade aos funcionarios que desempeñen as funcións de policía administrativa forestal.

O Anteproxecto contempla tamén a prohibición de cambiar o uso do solo durante trinta anos despois de producirse un incendio forestal, así como a realización de toda actividade incompatible coa rexeneración da cuberta vexetal.

Finalmente a sanción e castigo (penal e administrativo) dos infractores constitúe un claro elemento de prevención xeral, de disuasión para todos e de satisfacción do interese social.

III. REGULAMENTACIÓN DOS DELITOS DE INCENDIOS FORESTAIS INTENCIONADOS NO CÓDIGO PENAL DE 1995

1. O Código Penal establece dous tipos básicos: incendio de montes e masas forestais (art. 352) e incendio de vexetación non forestal (art. 356).

O concepto legal de monte ten que ser buscado na normativa extrapenal e concretamente no artigo 5 da Lei 43/2003 de montes, conforme o cal:

Para os efectos desta lei, enténdese por monte todo terreo en que vexetan especies forestais arbóreas, arbustivas, de matogueira ou herbáceas, sexa espontaneamente ou proceda da semente ou plantación, que cumpran ou poidan cumprir funcións ambientais, protectoras, produtoras, culturais, paisaxísticas ou recreativas.

Nesta Lei de montes tamén se establece unha definición para o incendio forestal considerándoo como «o lume que se estende sen control sobre combustibles forestais situados no monte» (art. 6 K).

De ambos os dous preceptos pódese extraer un concepto penal de incendio forestal que sería:

O que acontece en terreo en que vexetan especies forestais, arbóreas, arbustivas, de matogueira ou herbáceas sexan espontaneamente ou procedan da semente ou plantación, que cumpran ou poidan cumprir funcións ambientais, protectoras, produtoras, culturais, paisaxísticas ou recreativas, sempre que non constituán

terreos agrícolas, urbanos ou outros que exclúa a Comunidade Autónoma na súa normativa forestal ou urbanística.

O incendio en vexetación non forestal estaría referido á queima de residuos agrícolas, pastos gandeiros e aproveitamentos agrarios.

A penalidade para os incendiarios de montes ou masas forestais establécese en prisión de 1 a 5 anos e multa de doce a dezaioito meses.

O tipo básico de incendio forestal (art. 352) distingue, para os efectos de penalidade, segundo que o incendio puxese en perigo a vida ou integridade física das persoas (prisión de 10 a 20 anos e multa de 12 a 24 meses) ou que non se producise este perigo, en cuxo caso se estaría na penalidade prevista con carácter xenérico (prisión de 1 a 5 anos e multa de 12 a 18 meses).

Se ademais o perigo para a vida ou a integridade física se concreta habería un concurso de delitos entre o incendio forestal e o correspondente a aquel.

3.1 Penas agravadas para subtipos penais

Comprenden os seguintes supostos (penas na súa metade superior):

1. Que afecte a unha superficie de considerable importancia.
2. Que se deriven grandes ou graves efectos erosivos nos solos.
3. Que altere significativamente as condicións de vida animal ou vexetal ou afecte algún espazo natural protexido.
4. En todo caso, cando se ocasione grave deterioración ou destrución dos recursos afectados.
5. Cando o autor actúe para obter un beneficio económico cos efectos derivados do incendio.

Segundo a Dirección Xeral de Conservación da Natureza do Ministerio de Medio Ambiente, os incendios forestais, pola súa superficie, clasifícanse da seguinte forma:

Clase	Tipo	Superficie afectada
0	Conatos	menor de 1 hectárea
1	Pequena extensión	entre 1 e 5 hectáreas
2	Maior extensión	entre 5 e 500 hectáreas
3	Gran magnitude	entre 500 e 1000 ha
4	Grandes incendios	maior de 1000 ha

A apreciación das citadas circunstancias agravantes realizarana os tribunais baseándose na proba pericial practicada no proceso.

O incendio de montes ou masas forestais sen que chegue a propagarse é sancionado no artigo 354 coa pena de prisión de 6 meses a 1 ano e multa de 6 a 12 meses. Prevé a exención da pena se «o incendio non se propaga pola acción voluntaria e positiva do seu autor».

A falta de propagación tamén pode ser debida a causas accidentais, á acción dun terceiro ou á actuación dun axente forestal. En calquera caso, enténdese que houbo propagación cando foren precisos o emprego de medios ou aparatos para evitala.

A doutrina maioritaria entende que os incendios se consuman cando o lume se comunica ao obxecto que se pretende queimar e comeza a súa combustión. Estamos diante de supostos de consumación polo mero feito de prender o lume, aínda que o incendio sexa de pequena extensión por non propagarse. Esta falta de propagación, a extensión do resultado e o dano conseguinte é o que determina a aplicación deste subtipo penal atenuado.

A acción para evitar a propagación ten que ser de carácter voluntario e positivo, e non é suficiente a simple abstención senón que resulta esixible que o autor impida, a través dunha acción positiva súa, a materialización do resultado lesivo.

O artigo 356 sanciona con penas comprendidas entre os seis meses e os dous anos de prisión e multa de seis a vinte e catro meses «o que incendiar zonas de vexetación non forestais prexudicando gravemente o medio natural».

Non constitúe polo tanto un tipo destinado a protexer os bosques e terreos forestais, senón a sancionar o incendio de cultivos e zonas de aproveitamento agrario sempre que se prexudique *gravemente* o medio natural (fauna, flora, terreos, etc.).

IV. MEDIDAS ESPECIAIS QUE CÓMPRE ADOPTAR EN DELITOS DE INCENDIOS PROVOCADOS

Refírese a elas o artigo 355 do CP.:

Os xuíces ou tribunais poderán acordar que a cualificación do solo nas zonas afectadas por un incendio forestal non poida modificarse nun prazo de ata 30 anos. Igualmente poderán acordar que se limiten ou supriman os usos que se estiveran levando a cabo nas zonas afectadas polo incendio, así como a xestión administrativa da madeira queimada procedente do incendio.

Trátase de incendios provocados con fins especulativos, para o que se precisan adoptar medidas preventivas complementarias ás estritamente penais coa finalidade de evitar o beneficio persoal do autor do incendio, desincentivalo e neutralizar as súas motivacións.

As medidas previstas revisten as seguintes modalidades:

- a) Prohibición de modificar a preexistente cualificación do solo nas zonas afectadas polo incendio, o que significa impedir a recualificación do solo de rústico a urbano.
- b) Prohibición ou supresión dos usos que se estaban levando a cabo nas zonas afectadas (prohibición de pastoreo, de cambios de cultivo, de caza, etc.).

V. DATOS DA MEMORIA DA FISCALÍA DO TRIBUNAL SUPERIOR DE XUSTIZA CORRESPONDENTES AO ANO 2004

5.1 *En materia de incendios forestais*

En materia de incendios forestais, incorporamos as seguintes estatísticas atendendo á súa fonte:

- a) Datos numéricos de Galicia en relación con incendios forestais relativos ao ano 2004¹:

1. Datos recollidos dos parámetros facilitados pola Dirección Xeral de Montes e Industrias Forestais (Subdirección Xeral de Defensa contra Incendios Forestais) da Consellería de Medio Ambiente, da Xunta de Galicia.

SUPERFICIE AFECTADA POLOS INCENDIOS				
Provincia	N.º incendios	Superficie arborizada	Superficie rasa	Superficie total
A CORUÑA	2 995	2 818,01	5 233,00	8 051,07
LUGO	1 046	1 498,88	4 430,19	5 929,07
OURENSE	3 348	3 946,71	9 526,39	13 473,10
PONTEVEDRA	3 234	1 847,94	2 877,31	4 725,25
GALICIA	10 620	10 111,54	22 066,89	32 178,49

- b) Datos numéricos da Unidade da Policía Autonómica adscrita á Xunta de Galicia, en relación cos detidos por incendios forestais, relativos ao ano 2004:

DETIDOS	
SANTIAGO	16
A CORUÑA	10
LUGO	6
OURENSE	3
PONTEVEDRA	7
VIGO	9
TOTAL	51

- c) Datos numéricos da Unidade da Policía Autonómica adscrita á Xunta de Galicia, en relación coas dilixencias por incendios forestais relativos ao ano 2004:

DILIXENCIAS			
	Dilixencias con detidos	Dilixencias sen detidos	Total
SANTIAGO	14	5	19
A CORUÑA	10	0	10
LUGO	6	1	7
OURENSE	3	0	3
PONTEVEDRA	7	0	7
VIGO	8	2	10
TOTAL	48	8	56

- d) Denuncias tramitadas pola Unidade da Policía Autónoma adscrita á Xunta de Galicia por infracción da Lei de montes (queimas sen autorización administrativa):

DENUNCIAS	
SANTIAGO	13
A CORUÑA	49
LUGO	45
OURENSE	62
PONTEVEDRA	35
VIGO	26
TOTAL	230

- e) Estatísticas proporcionadas polo Seprona:

UNIDADES	INFRACCIÓNS PENAIS			INFRACCIÓNS ADMINISTRATIVAS		
	INTERVENCIÓNS		DETIDOS	INTERVENCIÓNS		INFRACCTORES
	DILIXENCIAS	INFORMES		DENUNCIAS	INFORMES	
Comandancia A CORUÑA	144	12	22	55	5	54
Comandancia LUGO	48	9	8	69	7	66
Comandancia OURENSE	311	9	16	78	12	83
Comandancia PONTEVEDRA	158	12	23	143	50	143
TOTAL	661	42	69	246	74	346

5.2 Problemática dos incendios forestais en Galicia

Con relación ao preocupante tema dos incendios forestais, con máis de dez mil ao ano contabilizados nesta comunidade autónoma, permitímonos expoñer, desde esta Fiscalía do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, as seguintes reflexións e suxestións.

1. Somos testemuñas dunha continuada e eficaz evolución nas técnicas de prevención, detección e extinción de incendios forestais, pero tamén dun espectacular avance na investigación de causas que está a dar moi bos resultados e que é un bo camiño para seguir e potenciar de cara ao futuro. Grazas á investigación da casuística que rodea o preocupante tema dos incendios forestais, realizada por equipos cada vez mellor dotados e cualificados, sabemos que canto máis se avanza neste tema máis diminúe tamén o número de incendios considerados como intencionados en Galicia, causa á que se asigna unha porcentaxe superior ao 90%. E isto é así porque, aínda que moitos destes incendios se tiñan supostamente por intencionados, ao concorrer na súa orixe unha serie de circunstancias que apuntaban nesa dirección, tales como a nocturnidade ou a proximidade ás vías de comunicación, demostrouse posteriormente e grazas a estas investigacións que a orixe daqueles incendios foi outra moi diferente. Por exemplo, os debidos ao mal estado da rede de distribución eléctrica no rural pola caída de postes ou redes de iluminación en mal estado, á abundante maleza que coloniza algunhas partes da banda perimetral das vías do ferrocarril, con incendios producidos pola freada das locomotoras nos tramos en curva, ou aqueles que se producen nas beiravías, faltas de limpeza das vías de comunicación ao paso dos vehículos pesados ou nas operacións de conservación e sinalización, ou tamén aqueles que se orixinan en vertedoiros onde é frecuente queimar o lixo alí acumulado. Ademais, e por desgraza, moitos destes incendios orixínanse e propáganse debido ás adversas condicións meteorolóxicas reinantes aquel día en particular, o que fai que o incendio avance con gran rapidez e, en casos non infrecuentes, en zonas próximas a núcleos de poboación.

Está claro, pois, que unha das tarefas que maior incidencia positiva pode ter na loita contra os incendios forestais será o aumento e a mellora dos equipos encargados da investigación de causas, tanto no referente á súa dotación material coma á súa formación e cualificación profesional, como ao incremento do persoal destinado para este fin. Porque malia que é certo que, grazas a eles, adquirimos un mellor e maior coñecemento da realidade,

tamén é certo que deste xeito poderemos afrontar con garantías o problema e actuar consecuentemente dun modo moito máis eficaz e racional, demandando das empresas e administracións responsables do bo estado das súas infraestruturas un maior control e compromiso, caso por exemplo da rede viaria e de ferrocarril ou dos vertedoiros incontrolados que hai ao longo do noso territorio autónomo.

2. É preciso destacar tamén a absoluta necesidade de mellorar e intensificar os contactos e a colaboración institucional entre as distintas administracións, mesmo entre os organismos dunha mesma administración, cando os seus plans e programas e as actividades que desenvolven ou fomentan interactúan no mesmo territorio e poden ser causa de incendios forestais. Parece ser que o 70% dos incendios de Galicia teñen a súa orixe en tan só o 30% das parroquias existentes, o que demostra que están moi localizados xeograficamente. E sábese tamén, por exemplo, que un número moi elevado deles se orixinan nas nosas serras, montes e terreos improdutivos para a agricultura, talvez estreitamente relacionados coa actividade gandeira de tipo extensivo, tan frecuente nestas áreas, ou tamén directamente relacionados cos procesos de concentración parcelaria. É obvio, polo tanto, que é necesario un maior achegamento entre as distintas administracións con competencia no territorio, neste caso particular entre os organismos responsables da aplicación da política agraria comunitaria e os propios organismos forestais encargados da detección e extinción de incendios, promovendo a colaboración e o entendemento entre os distintos técnicos e profesionais de cada sector, na busca de solucións que poidan facer compatibles aquelas actividades coa preservación e conservación do medio natural galego, como por exemplo a regulación do pastoreo, as queimas controladas, as rozas de matogueira ou a asignación de usos agrarios e de terreos para o repoboación forestal.

3. Temos coñecemento ademais, grazas á detallada información de que dispón a Xunta de Galicia, sobre a incidencia dos incendios forestais nesta comunidade durante a última década. Ano tras ano repítense de forma cíclica un importante número de incendios, xa non só e como se dixo nas mesmas localidades

xeográficas, senón tamén nas mesmas épocas do ano e incluso en similares franxas horarias. Así, por exemplo, os que se orixinan a mediados de marzo ou na posta de sol en determinados días e meses. Está claro que se dispoñemos desa información abundante e de calidade debemos realizar tamén un maior esforzo nas tarefas de vixilancia e investigación policial, na busca da máxima eficacia e aproveitamento dos recursos dispoñibles, especialmente por parte das forzas de seguridade do Estado, concentrando todos os nosos esforzos naqueles lugares, épocas e horas sinaladas, para a detención dos autores. E por iso é desexable que a información flúa de xeito continuado e rápido ao longo de todo o ano entre os distintos organismos responsables.

4. É certo tamén, e é consciente diso o persoal que vive e traballa no campo, que no mundo rural existe un coñecemento moito maior da causalidade e autoría dos incendios forestais que aquel que chega finalmente aos organismos oficiais e forzas de seguridade do Estado. Por iso, semella necesario non só mellorar os nosos sistemas de información, senón que tamén debemos buscar a implicación nesta praga que devasta Galicia todos os anos das entidades locais, xa sexa corporacións municipais ou mesmo as propias deputacións provinciais. Sabemos que o peso, o protagonismo e a capacidade de liderado dalgúns dos nosos políticos ten unha grande influencia na poboación local de moitas das zonas máis afectadas polos incendios forestais en Galicia e, sinceramente, botamos de menos en moitos casos unha implicación decidida e activa dos que están non só máis próximos á cidadanía en xeral senón tamén dos propios autores deste desastre, un drama que se repite ano tras ano sen que de momento se vexa unha solución definitiva para ir reducindo paulatinamente o número de incendios.

5. Estímase tamén que, ademais do compromiso e da participación activa que se propugna desde todos os sectores sociais e políticos implicados, é necesario desenvolver bos programas de información e educación ambiental dirixidos especialmente á poboación local das áreas de maior incidencia de incendios forestais, co obxectivo de alcanzar unha maior concienciación e sensibilidade fronte ao problema.

Case todos somos conscientes, e éo seguramente tamén unha gran parte da poboación urbana de Galicia, da gravidade e dos perniciosos efectos dos incendios forestais, pero detéctase que nalgúns áreas a poboación rural non é verdadeiramente coñecedora nin sensible á magnitude, dimensión e transcendencia do problema, ben porque en tempos pasados a cultura do lume era práctica habitual, ben pola nefasta incidencia de anticuadas e inadaptadas políticas territoriais e forestais, ben polo descoñecemento que existe dos gravísimos danos e indesexables efectos que producen os incendios forestais nos ecosistemas naturais e na calidade de vida das persoas.

6. Sabemos tamén que detrás dalgúns incendios se esconden probablemente intereses especulativos relacionados coa clasificación do solo, os cambios de uso ou a posta en marcha de novas actividades sobre o territorio. Por iso, avogamos por un maior esforzo dos responsables da ordenación do territorio, daqueles encargados da redacción do plan ou dos que depende a autorización e asentamento de novas actividades no territorio, para que na medida do posible e nos campos da súa competencia repriman as condutas tendentes ao uso irracional do lume con fins perversos.

7. Queremos sinalar, por último, que os incendios forestais en Galicia se converteron nun problema estrutural de difícil solución, como tamén o é o proceso de desertización e abandono do mundo rural sen que, polo momento, fôsemos capaces de diminuír claramente o elevado número de incendios que se producen anualmente nin tampouco de atopar alternativas viables para unha poboación, unha actividade e unhas explotacións cada vez máis exiguas e que desaparecen en moitas zonas a vertixinosa velocidade. Sabemos, por exemplo, que son causa moi frecuente de incendios forestais as queimas de matogueira para a limpeza de terreos particulares en pequenos lugares realizadas por persoas de avanzada idade e que, unha vez acendido o lume, se ven imposibilitadas para reaccionar e atallar o incendio producido por eles mesmos.

Non hai dúbida de que o envellecemento da poboación, o abandono dos cultivos, a invasión da matogueira, a desaparición da rede de camiños e de todo aquilo que tiña que ver co sector

primario son tamén factores clave e de primeira importancia na motivación e casuística deses máis de dez mil incendios que deciman Galicia todos os anos. E por iso é obvio que calquera política de mellora das condicións de vida do home do campo, de fomento da actividade agropecuaria e forestal, de busca de solucións e alternativas ao mundo rural redundará sen dúbida nunha manifesta diminución do número de incendios e nunha considerable redución da superficie afectada polo lume en Galicia ano tras ano.

8. Tense constatado que un sistema baseado exclusivamente en sancións penais non resulta eficaz se non vai acompañado dun exercicio eficaz das competencias das administracións públicas en materia de prevención, vixilancia, denuncia e sanción, ademais de establecer unha lexislación de carácter preventivo xuntamente coa concienciación a través de campañas de divulgación ambientais dirixidas a persoas e entidades que participan na xestión e explotación forestal: comunidades de montes, asociacións de gandeiros, de cazadores, empresarios da madeira e poboación en xeral.