

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 4/1990, de 25 de junio, sobre incendios forestales.

Referencia: FIS-I-1990-00004

1. La riqueza forestal española está siendo agredida de modo continuado desde diversos puntos, en los que es de presumir la nota de intencionalidad. El resultado final previsible será la desertización de nuestro territorio, capítulo en el que tienen un claro protagonismo los incendios forestales y la contaminación, traducción jurídica del delito ecológico en sentido amplio, si atendemos al verdadero bien jurídico protegido. El pasado año, como los precedentes, ha sido en este orden especialmente catastrófico, con un progresivo y alarmante aumento del número y extensión, que han afectado a la riqueza forestal y a bellos parajes naturales.

La conservación, defensa y fomento de las masas forestales debe ser obra urgente de todos si no queremos que sea una absoluta realidad la frase de Unamuno, de que en España llaman tierra de campos a lo que sólo es campo de tierra, y los versos de Machado en los que afirmaba que el hombre castellano, tras incendiar los bosques, ya en páramos malditos, trabaja, sufre y yerra. La Fiscalía General del Estado ha de contribuir, en cooperación con los restantes poderes públicos, a ese deber, impartiendo instrucciones a tener en cuenta sobre los incendios forestales, unas en el plano de la prevención y otras en el de la represión.

2. Ahora, al acercarse la época estival, nos hacemos eco nuevamente de la gran tragedia ecológica que significan los incendios forestales que cada año, lejos de disminuir, se agigantan, convirtiendo en zonas desérticas decenas de miles de hectáreas. Su extrema gravedad es de dominio público y preocupa igual que todos los problemas de medio ambiente a la generalidad de los españoles, según revela un sondeo de opinión encargado por la Comisión Europea y dado a conocer en Bruselas el 7 de febrero de 1989. Cuando se preguntó a los españoles si la protección del medio ambiente es un problema urgente, un 74% contestaron que sí.

La situación no decrece, sobre todo en el área de los incendios forestales. Baste decir que en 1989 se registraron más de 100.000 incendios forestales; ardieron casi 390.000 hectáreas, de las que aproximadamente 15.000 eran arbolado. El valor de las pérdidas materiales superó los 16.000 millones de pesetas. Aproximadamente el 60% de los incendios afectaron a nuestros montes atlánticos, de forma especial, a Galicia; por consiguiente, la repercusión del fenómeno en este año 1989 en España fue muy superior al resto de los países mediterráneos y, además, estuvo influida por la mayor sequía conocida en los últimos tiempos.

Estas consideraciones por sí solas justificarían la presente Instrucción, que no representa un hecho nuevo, pues el problema concreto de los incendios forestales que amenaza con convertir en un desierto la Península Ibérica ha sido ya objeto de atención en anteriores Memorias. Así, en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1986, se recogen con detalle datos de la situación de las zonas más afectadas por esta lacra, especialmente Galicia y el Levante español, en las que se hacen propuestas de prevención y represión a las que ahora nos remitimos. En la Memoria de 1987, junto a un breve examen y crítica de los delitos contra el medio ambiente y los delitos de caza, se efectúan igualmente algunas consideraciones sobre los incendios. No obstante, el documento más directo lo constituye la Instrucción 1/1986, conteniéndose en la misma órdenes precisas, que siguen conservando actualidad.

Realmente lo lamentable es que la mayor parte de estos incendios son provocados y quedan impunes sus autores, al ser desconocidos. Unos directamente queridos en su totalidad y otros sólo en su iniciación.

Entre los primeros, las causas pueden ser de muy diversos tipos: venganzas, hacer bajar el precio de la madera, oposición a las repoblaciones realizadas, incluso los producidos por los contrabandistas para distraer la vigilancia de las Fuerzas del Orden Público y conseguir así su fin, etc. A la segunda modalidad de incendios provocados pertenecen los causados por gentes del campo de algunas regiones españolas (pastores y labradores) que estimando incompatible la ganadería y la agricultura con la existencia de masas arbóreas siguen la costumbre heredada de sus antecesores encaminadas a eliminar matorrales, o quemar rastrojeras o regenerar el pasto, pero que después se extiende al arbolado de forma incontrolada y termina incendiando el bosque.

Estas circunstancias, unidas a las especiales condiciones climáticas de nuestro país, así como un complejo entramado de intereses económicos de diversa procedencia, han convertido los incendios forestales en uno de los fenómenos criminológicos más importantes de los últimos tiempos.

Por consiguiente en estos casos deben acentuarse las medidas de prevención y de descubrimiento de sus autores; no son ajenas a las primeras aquellas medidas que pasan por la educación medioambiental de los ciudadanos, pues la protección del medio ambiente aparece recogida en el artículo 45 de la Constitución Española y su defensa, según el número 2.º del referido artículo, es compromiso obligado de todos los poderes públicos y deber de todos los ciudadanos, lo que supera una visión puramente económica del derecho medioambiental, y así recordamos que la Orden de 17 de octubre de 1982, por la que se aprueba el Plan Básico de lucha contra los incendios forestales, afirma en su preámbulo no sólo el grave problema social y económico que representa, sino también su grave repercusión en la climatología y medio ambiente por la destrucción de extensas masas forestales, factores éstos que son indispensables para el desarrollo integral de la persona.

3. Se decía ya en la Instrucción 1/1986 que la actividad propia del Ministerio Fiscal se desenvuelve en un plano distinto al de la función administrativa, que se encamina bien a la prevención directa de incendios forestales o a la conservación

de parajes que contribuyen a la belleza de nuestro entorno. Pero ello no es obstáculo para que el Ministerio Fiscal colabore en la medida de sus posibilidades con las autoridades que, en los respectivos territorios autonómicos, se hallan encargadas directamente de la política de defensa de los bosques, cooperación que se extenderá, si ello fuere necesario, a la observancia e interpretación de las medidas precautorias que están sancionadas legalmente (Ley de 5 de diciembre de 1968 sobre prevención y lucha contra incendios forestales, Decreto de 23 de diciembre de 1982 y Orden de 17 de junio de 1982 por la que se aprueba el Plan Básico de lucha contra los incendios forestales); y de otra parte, interesar de la Policía Judicial y servicios técnicos de la Administración su vigilancia, de forma especial de aquellos Cuerpos más relacionados con los montes, como pueden ser los Cuerpos de guardería forestal y de la Guardia Civil, si bien los mismos constituyen más la excepción que la regla y, es justo decirlo, las demás fuerzas del orden sólo ocasionalmente reciben cursos o formación que puedan capacitarles en la investigación de materia tan especializada.

Es necesario que el Ministerio Fiscal esté en contacto con la realidad medioambiental, sus irregularidades y problemas, lo que es indispensable para la defensa del interés social al que constitucionalmente se encuentra obligado. Por ello deberá desarrollar su propia iniciativa al amparo de lo establecido en el nuevo artículo 785 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, redactado conforme a la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre, y el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (Ley 50/1981, de 30 de diciembre), yendo en busca de la «*notitia criminis*» cuando ésta, que se sabe que existe, no llega a la Fiscalía ni en muchas ocasiones al Juzgado de Instrucción, por diversas causas, como la falta de solidaridad colectiva, la escasa especialización de las Fuerzas de Orden Público encargadas de recibir y encauzar las denuncias y, por qué no decirlo, la propia rutina de la Administración. Sin duda en lo sucesivo el Ministerio Fiscal estará obligado a asumir un planteamiento más activo, inmerso en el entorno social, por lo que será preciso un contacto directo con las autoridades locales, grupos

ecológicos, Universidades u otros organismos públicos o privados relacionados de manera directa con el medio ambiente y en especial con la protección de nuestros bosques.

Por lo anteriormente expuesto, el Ministerio Fiscal, tan pronto como tenga noticia de un hecho que presente los caracteres de delito, practicará por sí mismo, u ordenará a la Policía Judicial que practique, las diligencias que estime pertinentes para la comprobación de los hechos y determinación de las responsabilidades de los partícipes. En esta materia, así como en lo relativo a la intervención preprocesal del Ministerio Fiscal y la dirección sobre la Policía Judicial, que le atribuye el artículo 20 del Real Decreto 769/87 y su propio Estatuto Orgánico, han sido ya objeto de análisis en la Instrucción 2/1988 y en la Circular 1/1989 de esta Fiscalía General del Estado, a las que nos remitimos como complemento de lo que aquí se ha dicho.

4. En el área de la represión, necesariamente tenemos que referirnos a la reforma introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica 6/1987, de 11 de noviembre, por la que se introducen los artículos 553 bis a), 553 bis b) y 553 bis c), que proporcionan una regulación más en armonía con la realidad medioambiental y constitucional; así, en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, no recogida posteriormente en su publicación, se decía que «los incendios últimamente producidos, por su importancia, reiteración y alarma social, aconsejan introducir unas reformas en la regulación del delito de incendios al objeto de adaptarla a las necesidades de protección y tutela de importantes valores sociales», y por ello se otorga al delito de incendios forestales la autonomía y sustantividad de la que carecía, contribuyendo de esta forma a extender y fomentar una conciencia social que se aproxime a la verdadera envergadura de tales conductas, que no sólo atentan contra la propiedad ajena pública o privada, sino contra los recursos naturales, produciendo una grave perturbación sobre el medio ambiente y el ecosistema.

Se sigue en la reforma del Código la misma línea que en otras ocasiones, y es la de agravar la penalidad y una más prolija enumeración de supuestos para evitar la proliferación de los incendios forestales. Sin embargo, es sabido que a la larga tiene mayor eficacia la remoción de las causas que el aumento de castigo, máxime en supuestos o conductas delictivas como las que contemplamos, en que generalmente los autores son desconocidos y hacen inoperante la sanción penal, que por otra parte nunca ha sido ajena a nuestro derecho punitivo en esta materia. Baste recordar nuestro Fuero de Cuenca (3,65), que se ocupa especialmente de los incendios y del cuidado de los árboles: «*E el sennor de la heredit guarde el árbol que non se damne*» y después agrega «*guarden los homes de cortar los árboles, descortezarlos o incendiarlos*» y en particular (3,116) no puede cortarse o eliminarse por cualquier causa «*enzina o roble*». O las más graves medidas que contienen los Fueros de Usagre y de Cáceres, contra los que quemasen bosques, hasta el punto que se dice para los incendiarios «*átenlos de pies et de manos el échenlo en el fuego*».

Sin embargo, el fuego siempre ha sido una realidad presente desde el tiempo inmemorial en nuestros bosques y no siempre producido por las ciegas fuerzas de la Naturaleza, sino debido a la acción del hombre, a la que hay que unir otras conductas depredadoras contra la misma, algunas de ellas incluso promovidas legalmente, como la desecación. Baste recordar la Ley Cambó de 24 de julio de 1918, felizmente derogada hace unos pocos años, pero que ha supuesto en el período más reciente la eliminación de más del 50% de las superficies de humedales, quedando en la actualidad reducida a un 0,4% del total del territorio. Mencionemos el daño ecológico y paisajístico que ha supuesto la desecación de la Laguna de Janda en Andalucía o la transformación de la Laguna de Antella en Galicia, siendo también la desecación una de las principales causas del actual estado de deterioro en que se encuentran las Tablas de Daimiel, según informe del Conservador del Parque natural.

Desde esta perspectiva, el futuro aparece como un desolador desierto, si no se ponen remedios eficaces, tendentes a evitarlo. Por ello la idea de prevención y educación medioambiental no es ajena al problema sino más bien el eje mismo en torno al cual gira la solución, en atención a que el daño ecológico, una vez producido, en ocasiones es irreversible o de costosa y lenta reparación, ya que la capacidad de recuperación de la Naturaleza es también limitada. Será preciso pues, incrementar las medidas de prevención, aunque a la vista de los resultados que cada año se producen, y a pesar de los continuados esfuerzos desplegados, las medidas adoptadas continúan aún hoy siendo insuficientes, mas no se debe caer en el desánimo: habrá que idear otras o procurar el incremento de los medios personales

y materiales existentes para que su aplicación sea eficaz y de manera especial, como se decía, concienciar a la población para evitar que cada año se superen las marcas negativas que en triste competición se suceden anualmente.

En definitiva, cabe esperar de la sensibilidad que caracteriza todas las actividades del Ministerio Fiscal, que cuando se trate de investigación y castigo de las conductas que atentan contra el medio ambiente y en especial de los incendios forestales que devastan nuestro suelo, extremen su reconocida competencia y que colaboren con las autoridades de la administración forestal estatal, autonómica o local, a fin de lograr entre todos la erradicación de los incendios forestales, producto del desamor, la incultura, la falta de respeto a nuestros bosques y a esos oscuros intereses personales de unos pocos desalmados que amenazan con situar a España al borde de la deforestación.