



Propuestas para el impulso  
de la investigación y el  
ejercicio de la potestad  
sancionadora en los incendios  
forestales detectados en el  
País Vasco.

Recomendación General del Ararteko  
3/2021, de 10 de junio





## **Recomendación General del Ararteko 3/2021, de 10 de junio**

### **Propuestas para el impulso de la investigación y el ejercicio de la potestad sancionadora en los incendios forestales detectados en el País Vasco.**

**1. Antecedentes. Actuación de oficio del Ararteko del 2019 sobre la investigación de las causas de los incendios forestales.** Esta recomendación general tiene su origen en una actuación de oficio del Ararteko, iniciada en abril del año 2019, con el objetivo de analizar y evaluar los procedimientos administrativos seguidos por las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de sus funciones de policía y guardería forestal, dirigidas a la detección e investigación de las causas de los incendios forestales y a la determinación de su autoría en los tres territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esa actuación de oficio traía causa en la preocupación social recogida en las noticias aparecidas en medios de comunicación y redes sociales ante la existencia de algunos incendios forestales de cierta entidad en el País Vasco, presumiblemente provocados<sup>1</sup>, y ante las dificultades para poder esclarecer una autoría que permita exigir la correspondiente responsabilidad en cada caso.

---

<sup>1</sup> Es el caso de incendios como el ocurrido en marzo de 2019 en el municipio de Muskiz, que afectó a un área de 110 hectáreas, o, más reciente, el incendio forestal de febrero de 2021 -originado en Navarra- en el que solo en el Territorio histórico de Gipuzkoa se ha calcinado una superficie de cerca de 300 hectáreas.

Como punto de partida esta institución señalaba que el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco es una de las zonas del Estado con menor índice de superficie afectada por incendios forestales<sup>2</sup>.

La superficie forestal quemada ha mantenido una tónica descendiente en las últimas tres décadas y se sitúa actualmente en unos parámetros de incidencia anual por debajo del 0,1 % de la superficie forestal total del País Vasco. En especial, es destacable la escasa coincidencia del número de incendios en Euskadi con respecto al resto de comunidades autónomas ubicadas en la vertiente cantábrica. Esa menor siniestralidad se debe a diversos factores, entre los que cabe mencionar las condiciones climatológicas o las políticas forestales para la prevención y el desarrollo de una gestión forestal más sostenible puestas en práctica en las últimas décadas. Sin embargo, esa mejor situación comparativa no resta el interés de promover la mayor reducción posible sobre esta problemática forestal que, aunque en menor medida, persiste en la actualidad con obstinada periodicidad. La proliferación de incendios en el País Vasco se produce periódicamente en determinadas épocas del año, derivados de episodios de viento caluroso, cuando se generan las condiciones propicias de sequedad ambiental y abundancia de material combustible. En especial, conviene prestar atención a una perspectiva de aumento del riesgo ante una influencia potencial del cambio climático en la duración y la severidad de la temporada de incendios forestales. Según recoge la [Estrategia de Cambio Climático 2050](#) del País Vasco, este fenómeno climatológico, con alta probabilidad, irá en aumento en los próximos años como una consecuencia más del cambio climático que sufre el planeta.

Por otro lado, es relevante determinar la causa de estos incendios forestales. El [Plan Especial de Emergencias por Riesgo de Incendios Forestales](#) de la Comunidad Autónoma Vasca, aprobado por Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2016, refiere en sus antecedentes que la causa última más frecuente de los incendios forestales es la antrópica. En ese contexto, resulta imprescindible disponer de un análisis exhaustivo de las causas que provocan los incendios al objeto de establecer acciones específicas para su control y en aquellos incendios causados por las actividades humanas para reprender a sus autores en el caso de negligencias o intencionalidad. La investigación de las causas de estos incendios a la hora de determinar la autoría y su grado de culpabilidad es fundamental a la hora de poder exigir la eventual responsabilidad administrativa o penal.

Conviene advertir de que a partir del momento mismo que, partiendo del contenido del Código Penal y de la existencia de hechos criminales, un incendio

---

<sup>2</sup> Según las estadísticas publicadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el año 2019 la superficie forestal afectada en el Estado fue de 83.962,69 HA (un 0,3 de la superficie forestal nacional). En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco la superficie afectada ha sido de 348 HA (un 0,07 respecto a la superficie forestal) .  
[https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/avanceinformativoa31dediciembre2020\\_tcm30-132566.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/avanceinformativoa31dediciembre2020_tcm30-132566.pdf)

forestal se perfilase como delictivo, lo cual puede llegar a ocurrir en una mayoría de los casos, la policía interviniente dejaría de ser policía administrativa para convertirse automáticamente en judicial, aplicándose, en consecuencia, el artículo 126 de la CE.

Consciente de esa salvedad respecto a la investigación y calificación de las infracciones penales, que es competencia estricta de Fiscalía y del Juzgado, el Ararteko consideró oportuno iniciar un expediente de oficio dirigido exclusivamente a analizar y evaluar los procedimientos administrativos de policía y guardería forestal que deben impulsar de oficio las administraciones competentes para la inspección de los incendios forestales, la determinación de sus causas y autoría y la exigencia de sanción administrativa para los responsables junto el resto de medidas para la restauración de los daños ambientales provocadas al medio natural.

Con ese objetivo, con esa fecha, el Ararteko se dirigió a los tres departamentos forales competentes en materia de montes para disponer de información sobre los incendios forestales y sobre las actuaciones administrativas seguidas.

## **2. Respuesta de las administraciones forales competentes en materia de montes sobre los incendios forestales.**

**Diputación Foral de Gipuzkoa.** Con fecha de 3 de junio de 2019, el Departamento de Promoción Económica, Medio Rural y Equilibrio territorial de la Diputación Foral de Gipuzkoa remitió al Ararteko un informe con el siguiente contenido:

*1. Datos sobre incendios forestales en Gipuzkoa. En el año 2017 hubo 25 siniestros (21 conatos y 4 incendios). En ese caso 18 siniestros tuvieron como causa una negligencia, 3 siniestros fueron intencionados y en 4 siniestros la causa fue desconocida. 22 de los siniestros fueron puestos en conocimiento por SOS DEIAK, 2 siniestros por comunicación de un guarda forestal y de 1 siniestro por otros medios (aviso de emisorista). La superficie total afectada fue de 37,53 has: 8,23 has arboladas y 29,3 has desarboladas.*

*En el año 2018 fueron 11 los siniestros (9 conatos y 2 incendios). En ese caso 6 siniestros tuvieron como causa una negligencia, 2 siniestros fueron intencionados y en 3 siniestros la causa fue desconocida. 8 de los siniestros fueron puestos en conocimiento por SOS DEIAK, 2 siniestros por aviso de BAI ESAN, y 1 siniestro por un ciudadano directamente. La superficie total afectada ha sido de 10,70 has: 1,31 has arboladas y 9,39 has desarboladas.*

*En el año 2019 se facilitan datos de los tres primeros meses. En ese primer trimestre, se han registrado 25 siniestros (13 conatos y 12 incendios). De ellos,*

14 siniestros tuvieron como causa una negligencia, 9 siniestros fueron intencionados y en 2 siniestros la causa fue desconocida. 18 de los siniestros fueron puestos en conocimiento por SOS DEIAK, 4 siniestros comunicados por algún guarda forestal, de 2 siniestros por el aviso de personal que forma parte del dispositivo contra incendios, y 1 siniestro por el aviso de BAI ESAN. La superficie total afectada ha sido de 79,12 has: 9,76 has arboladas y 69,36 has desarboladas.

2. *Actas de inspección.* En el año 2017 los agentes forestales de ese Departamento foral redactaron un informe relativo a un incendio forestal acaecido el 22/04/2017 dentro del Parque Natural de Pagoeta. Este informe se remitió a la División de Investigación Criminal del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

En 2018 los agentes forestales de ese Departamento foral redactaron dos informes con diligencias previas (incendio forestal en Zestoa acaecido el 29/09/2018 y incendio forestal en Pasaia acaecido el 24/12/2018).

En el primer trimestre del año 2019 los agentes forestales de ese Departamento foral han redactado siete informes con diligencias previas (incendio forestal en Errezil acaecido el 21/02/2019, incendio forestal en Oiartzun acaecido el 24/02/2019, incendio forestal en Amezketa acaecido el 27/02/2019, incendio forestal en Pasaia/Lezo acaecido el 27/02/2019, incendio forestal en Eibar acaecido el 3/3/2019, incendio forestal en Oiartzun acaecido el 30/03/2019 y incendio forestal en Oñati acaecido el 30/03/2019).

En el caso de actas remitidas por la Ertzaintza al departamento foral. En el año 2018 la Ertzaintza les remitió cuatro actas medioambientales relacionadas con siniestros forestales (Ataun el 11/08/2018, Altzo el 1/10/2018, Beasain el 31/12/2018, Hernialde los días 18 y 24 del 11/2018).

En el año 2019 se han remitido siete actas medioambientales relacionadas con: incendio forestal (Deba el 17/02/2019, Pasaia/Lezo el 27/02/2019, Mendaro el 2/03/2019, Eibar el 3/03/2019, Deba el 29/03/2019, Ikaztegieta el 31/03/2019, Itsasondo el 19/03/2019).

3. *Expedientes sancionadores incoados y resueltos definitivamente.* En el año 2017 se incoaron 22 expedientes sancionadores de los que 19 fueron resueltos definitivamente. Tres expedientes no fueron resueltos definitivamente (uno por caducidad y otro por muerte del presunto infractor).

*En el año 2018 se incoaron 21 expedientes sancionadores de los que 16 expedientes fueron resueltos definitivamente. Cuatro expedientes se están tramitando y uno "está para comenzar".*

*En los tres primeros meses del 2019 se han incoado 5 expedientes sancionadores que han sido resueltos definitivamente.*

*4- Expedientes de reparación de daños al medio natural. En los expedientes sancionadores incoados no se ha pedido la reparación de los posibles daños causados por incendios forestales.*

*5- Respecto al número de autorizaciones de quema en montes. En 2017 se dieron 2.484 autorizaciones de quema. En 2018 se dieron 2.834 autorizaciones de quema. En los tres primeros meses del 2019 se han dado 1.118 autorizaciones de quema.*

*6- Remisión de actuaciones al ministerio fiscal o al juzgado. En el año 2017 desde este Departamento Foral no se envió ninguna actuación.*

*En el año 2018 se enviaron dos informes incluyendo diligencias iniciales y diligencias de investigación (Zestoa acaecido el 29/09/2018 y Pasaia acaecido el 24/12/2018).*

*En el año 2019 se han enviado siete informes (Errezil el 21/02/2018, Oiartzun el 24/02/2019 Amezketta el 27/02/2019, Pasaia/Lezo el 27/02/2019, Oiartzun el 30/03/2019, Oñati el 30/03/2019, Eibar el 3/03/2019).*

. **Diputación de Bizkaia.** Con fecha de 23 de mayo de 2019, el Departamento de Sostenibilidad y Medio Natural de la Diputación Foral de Bizkaia remitió al Ararteko un informe con el siguiente contenido:

*1. El plan de emergencias por incendios forestales de Bizkaia, aprobado por acuerdo de la Diputación Foral de Bizkaia de 19 de diciembre de 2017, recoge en su apartado 4 que: "El Servicio de Montes desarrollará un sistema de investigación de causas de los incendios forestales basado en la creación de Brigadas de Investigación de Incendios Forestales".*

*Respecto a la investigación de las causas de los incendios forestales ocurridos en Bizkaia, cuando sucede un fuego de estas características, una vez apagado el mismo, la guardería forestal de la Diputación Foral de Bizkaia está obligada a realizar un parte de incendios. Los agentes forestales rellenan estos partes y pueden ampliar y completar la información recogida en ellos con la redacción de un informe detallado al respecto.*

*De esta manera, en todos los incendios forestales que se producen en Bizkaia se realiza un trabajo de investigación de las causas de su origen, independientemente de su dimensión. El informe lo elaboran los guardas forestales con la supervisión de la jefatura de la Sección de Incendios Forestales.*

*Para que la guardería forestal pueda desarrollar esta tarea, ya en el año 2009 se impartió formación y capacitación específica sobre causalidad de los incendios a todas las personas que integran este cuerpo y, a partir de esa fecha, todos los años se realiza una formación en incendios forestales para todas las personas que componen el dispositivo que incluye todos los aspectos relativos a los mismos, incluida la causalidad.*

*La actuación de las brigadas de investigación de incendios forestales no se ha estructurado con la constitución de un grupo específico, sino con un procedimiento conformado por la guardería forestal en su conjunto, y con el apoyo directo y permanente de la Sección de protección competente en los incendios forestales. La elección de este sistema de funcionamiento está fundamentada en la búsqueda de la mayor eficiencia y eficacia posible, ya que es el agente forestal de cada zona, que forma parte del dispositivo, es quien mejor conoce tanto el territorio como a las personas que utilizan esos montes y, por tanto, les debería resultar más fácil determinar no sólo la motivación, sino quién pudiera verse beneficiado, si así fuera el caso, por el incendio en cuestión. Los responsables técnicos del procedimiento entienden que de realizarse esta tarea por medio de la especialización de un grupo reducido de personas capacitadas para ello no se conseguiría la eficacia y eficiencia que presenta el sistema organizativo establecido actualmente, en el que la capacitación expresa sobre la causalidad del incendio se suma y complementa al conocimiento exhaustivo de la zona y de las personas usuarias de la misma, ofreciendo una visión de conjunto fundamental a la hora de profundizar en la investigación.*

*2. Respecto al procedimiento sancionador, el Departamento de Sostenibilidad y Medio Natural, con base en la denuncia formulada por los agentes forestales, y a propuesta del Servicio de Montes, incoa el correspondiente expediente sancionador para exigir a las personas responsables, además de la sanción correspondiente en función de la calificación de la infracción, la exigencia de la reparación de los daños medioambientales provocados.*

*Aunque la actuación de la causalidad corresponde a los agentes forestales, la investigación del delito, si lo hubiere y la identificación del delincuente, es materia policial y en ella debe actuar el organismo competente teniendo en cuenta sus funciones y preparación.*

3. En ese sentido, una vez analizados los partes de incendio por la Jefatura de Sección y/o incluso la Jefatura de servicio, en aquellos incendios que pudieran ser constitutivos de delito, el Servicio de Montes traslada toda la información disponible a la Ertzaintza, puesto que desde la creación en el Departamento de Interior del Gobierno Vasco de una unidad de investigación de delitos medioambientales, el Servicio de Montes trabaja de manera coordinada con dicha unidad tanto en materia preventiva como en el análisis y la investigación del delito. Del mismo modo se traslada al Ministerio Fiscal con el objetivo de desarrollar un trabajo conjunto desde el propio inicio del expediente abierto en cada uno de los incendios forestales que se producen en Bizkaia.

4. En el año 2017 se registraron 34 incendios en los que la superficie incendiada fue de 77 Ha. En el año 2018 fueron 24 incendios con una superficie de 30 Ha. En el primer trimestre del año 2019 se han registrado 35 incendios con un total de 219 Ha afectadas. El informe expone que, según los datos recogidos en las estadísticas oficiales y públicas, los incendios en el territorio histórico de Bizkaia han venido disminuyendo año tras año y se encuentran en un mínimo técnico.

Las actas de inspección o partes de incendio, se han realizado en todos y cada uno de los incendios recogidos en las estadísticas que le adjuntamos.

En el año 2017 se incoaron 7 expedientes sancionadores habiendo concluido los 7 en una resolución sancionadora, de los cuales 6 dieron lugar a una indemnización por daños y perjuicios.

En el año 2018 se incoaron 5 expedientes sancionadores habiendo concluido los 5 en una resolución sancionadora, de los cuales 4 dieron lugar a una indemnización por daños y perjuicios.

En el primer trimestre del año 2019 se incoaron 9 expedientes sancionadores habiendo concluido los 7 en una resolución sancionadora.

Respecto al número de actuaciones remitidas al Ministerio Fiscal han sido dos en 2017, tres en 2018 y una en 2019. Únicamente en el 2019 se han remitido una actuación a la Ertzaintza.

. **Diputación de Álava.** Con fecha de 3 de junio de 2019, el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava remitió al Ararteko un informe con el siguiente contenido:

1. *Incendios forestales.* (Se detallan los datos de los incendios forestales ocurridos durante el año periodo solicitado. En el año 2017 se registraron 19 incendios. En el año 2018 fueron 11 incendios. En el primer trimestre del año

2019 se han registrado 9 incendios). El medio más habitual por el cual el Servicio de Montes tiene conocimiento de la ocurrencia de un incendio es el Centro de Coordinación (CECO-Miñones).

2. *Actas de inspección.* Los guardas forestales del Servicio de Montes de la Diputación de Álava no realizan de forma sistemática actas de inspección de todos los incendios a los que acuden. Sí que completan, a efectos estadísticos, el Parte de Incendio Forestal de cada uno de los incendios. Dichos partes se suben a la aplicación del MAPAMA, que es quien coordina la estadística de incendios forestales a nivel estatal.

Durante los años 2017 y 2018 apenas se han recibido actas medioambientales, relativas a incendios forestales, de organismos policiales. Durante el año 2019 se ha incrementado el número, habiendo recibido hasta ahora unas 20 actas, todas ellas remitidas por la Ertzaintza.

Cabe mencionar que el pasado 25 de abril de 2019, este Servicio de Montes de la DFA mantuvo una reunión con la Sección de Medio Ambiente de la Ertzaintza para mejorar la coordinación de ambas administraciones en materia de infracciones relacionadas con los incendios forestales.

3. *Expedientes sancionadores.* Los expedientes sancionares incoados y resueltos por el Servicio de Montes, relacionados con incendios forestales, lo han sido en su totalidad por cometer una infracción leve de la Norma Foral de Montes 11/2007, de 26 de marzo.

En el año 2017 se han incoado y resuelto tres expedientes sancionadores. En el año 2018 se ha incoado y resuelto un expediente sancionador. En el primer trimestre de 2019 se han incoado y resuelto dos expedientes sancionadores

4. *Expedientes de reparación de los daños al medio natural.* No se ha llevado a cabo ninguna actuación de reparación de daño derivada de la Norma Foral de Montes 11/2007, de 26 de marzo, ni de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

5. *Remisión de actuaciones al Ministerio Fiscal o juzgado.* Hasta la fecha no se ha remitido, por parte del Servicio de Montes, ninguna diligencia o acta de inspección a la fiscalía ni al juzgado. Se ha mantenido una reunión con la Sección de Medio Ambiente de la Ertzaintza, se acordó el envío a la fiscalía correspondiente, por parte de este Servicio de Montes, de informes de incendios forestales presuntamente intencionados.

En conclusión, los informes remitidos por las tres diputaciones forales daban cuenta del número de incendios detectado en ese periodo concreto en cada territorio histórico e indicaban las actuaciones de investigación realizadas por los agentes forestales en cada caso y el número de expedientes sancionadores incoados.

Según se desprendía de la información facilitada en ese momento, en la práctica totalidad de los incendios forestales se realizó algún tipo de labor de investigación sobre las causas de su origen, mediante la realización de un informe o parte por los guardas forestales. Esa labor de investigación se plasmó principalmente con la redacción de un parte de incendios, en el caso de Álava y Bizkaia, o con la elaboración de informes con diligencias previas o de investigación, en el caso de Gipuzkoa. De ello se deducía que únicamente en un número determinado de casos esos partes o informes dieron lugar a la realización de actas formales de denuncia. En esos casos, las actas de denuncia remitidas por los agentes forestales al órgano foral competente supusieron la incoación de un expediente sancionador que, tras su tramitación correspondiente, concluyó en la mayoría de los expedientes tramitados con una resolución sancionadora. Destacaba la alta relación existente en el Territorio de Gipuzkoa entre los expedientes sancionadores incoados y el número de incendios referidos en los datos (48 de 61) frente a la relación existente en Bizkaia (21 de 93) o en Álava (6 de 39).

Por otro lado, únicamente en el caso de Bizkaia se dio cuenta de la exigencia de responsabilidad por el daño ocasionado al medio natural, es el caso de 10 de los expedientes mencionados. Asimismo, solamente en casos limitados a incendios de mayor entidad o gravedad, el acta de denuncia o informe fue remitida directamente al Ministerio Fiscal; se señalan 7 actuaciones en Gipuzkoa y 6 actuaciones en Bizkaia.

Por último, cabía señalar que los tres territorios identificaron algún tipo de relación y coordinación entre la administración foral y la Ertzaintza a los efectos de determinar la investigación de posibles delitos medioambientales.

\* \* \* \*

A la vista de estos antecedentes, tras analizar el planteamiento de la actuación de oficio, la información remitida en su momento por los tres departamentos competentes de las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y de la demás información disponible sobre esta cuestión, el Ararteko ha considerado de interés hacer una propuesta de recomendación general al respecto.

Esta recomendación general del Ararteko se encuadra dentro de las propuestas a realizar en el área de medio ambiente por esta institución para la mejora en el control ambiental y del medio natural. Estas medidas incluyen promover la mejora

de los protocolos y cauces de comunicación entre las administraciones competentes en la inspección ambiental para la adecuada detección, investigación y calificación de las actuaciones u omisiones que puedan resultar infracciones (administrativas o ilícito penales).

Dentro de esas administraciones deben mencionarse tanto al cuerpo de agentes forestales de cada Diputación Foral como a los servicios de inspección de la Ertzaintza. Asimismo, cabe prestar atención, en su caso, a la intervención de la propia fiscalía especializada en seguimiento de los delitos de incendio en el medio natural.

Debe matizarse que todo lo que tiene que ver con la investigación y calificación de las infracciones penales, es competencia estricta de Fiscalía y del Juzgado, y que ambas instituciones pertenecen al Poder Judicial, tal como se desprende del contenido del Título VI de la CE, debiendo quedar descartada, por ende, cualquier tipo de interferencia al respecto.

Al objeto de la elaboración de la presente recomendación general, junto con la información recibida en el año 2019 en respuesta a la actuación de oficio por los tres departamentos forales competentes en materia de montes, el Ararteko ha mantenido diversos contactos con representantes de las secciones de medio ambiente de las fiscalías provinciales, con la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo de la Sección Central de Investigación Criminal y Policía Judicial de la Ertzaintza y con las asociaciones de agentes forestales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

En los próximos apartados esta resolución analizará la función pública para el control de la protección de los recursos naturales. Por un lado, las potestades de inspección y control de la normativa de protección de los montes, dentro del marco de las funciones de policía y guardería forestal. Por otro lado, el régimen sancionador por infracción de la normativa de incendios forestales. Por último, se mencionará la primacía de la responsabilidad penal derivada del delito de incendios y la labor de la Fiscalía de medio ambiente en la prevención y control de los incendios forestales.

### **3. La función pública para el control de la protección de los recursos naturales.**

Hay que comenzar este análisis preliminar señalando que el ejercicio de las actuaciones derivadas de la protección y control de los recursos naturales, como es el caso de los montes y bosques, tienen la consideración de una función pública que deriva del propio texto de la Constitución Española. El artículo 45 de la Constitución española recoge que junto al derecho de las personas a un medio ambiente adecuado existe un deber público de conservarlo. Este principio constitucional consagra una "*función pública*" como es la de velar por la

*"utilización racional de todos los recursos naturales"* que debe estar dirigida hacia un doble objetivo; proteger y mejorar la calidad de la vida de las personas y defender y restaurar el medio ambiente y los recursos naturales que lo conforman.

Esta función pública ambiental está dirigida al control del medio ambiente e implica una labor de los poderes públicos tanto preventiva como represiva. Por un lado, la función pública ambiental encomienda a los poderes públicos la determinación de medidas de prevención frente a los riesgos que pueden generar aquellas actividades humanas susceptibles de afectar al medio ambiente. La otra piedra angular de la función pública ambiental es el control ambiental que se configura como una potestad de las administraciones públicas dirigida a controlar eficazmente el cumplimiento de la normativa ambiental y de las medidas impuestas. Para ello, las administraciones públicas deben ejercer una acción pública de inspección y de control, tanto disciplinaria como reparadora, de aquellas conductas que provoquen riesgos o daños al medio ambiente. De ello hay que colegir que la protección ambiental requiere una acción tuitiva cuya concreción corresponde a las normas que regulan el ámbito de protección de los recursos naturales y a las actuaciones administrativas para su cumplimiento. Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995, de 26 de junio, cuando señala que esa protección del medio ambiente es *"una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos"*.

### **3.1. Las potestades de inspección y control de la normativa de protección de los montes.**

Con carácter general, es la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la norma que determina las competencias básicas de las administraciones públicas en el desarrollo de funciones de protección de los montes. Tal y como define el artículo 5 de la Ley 43/2003, se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación. Está norma incluye a los terrenos yermos, roquedos, arenales y a los terrenos agrícolas en desuso. Quedan excluidos los terrenos dedicados al cultivo agrícola y los terrenos urbanizados excluidos por la normativa urbanística.

Esta norma forestal establece que, dentro de esas directrices básicas, los montes deben ser gestionados de forma sostenible, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural.

Una de las medidas concretas que señala en su artículo 43 la Ley de Montes es el mandato dirigido a las administraciones públicas competentes para la organización de la defensa contra los incendios forestales mediante la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes. Para ello, prescribe que deben establecerse de forma coordinada programas específicos de prevención de incendios forestales basados en investigaciones sobre su causalidad y, en particular, sobre las motivaciones que puedan ocasionar intencionalidad en su origen.

En el ámbito del Territorio Histórico de Bizkaia, la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de montes y administración de espacios naturales de Bizkaia, incluye dentro de las funciones de la administración forestal reunir y estudiar información sobre incendios forestales y sobre sus causas, sugiriendo medidas para su prevención y extinción. El artículo 98 de la norma foral atribuye al Departamento competente en el ámbito de la agricultura las acciones dirigidas a la prevención, detección y colaboración en la extinción de los incendios forestales, la protección de las personas y bienes en ellos implicados, así como *"la sanción de las infracciones que se cometan y la adopción de medidas restauradoras de los terrenos afectados"*.

En el ámbito del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Norma Foral 7/2006 de 20 de octubre, de Montes de Gipuzkoa, en su artículo 65 incluye el mandato de la administración forestal de velar por la conservación y defensa de los montes o terrenos forestales de Gipuzkoa frente a los peligros de la erosión del suelo, la deforestación, el cambio injustificado de uso, la pérdida de biodiversidad, el aprovechamiento inadecuado, las plagas y enfermedades, así como *"los incendios forestales y la contaminación"*. Para ello, el artículo 79 establece que la administración forestal, en coordinación con otras administraciones públicas y titulares de los montes, debe intervenir contra los incendios forestales, en sus aspectos preventivo, de extinción y reparador del monte incendiado, disponiendo para ello de funciones informativas y de formación y de funciones de policía dirigidas a la adopción e imposición de medidas de defensa y de ejecución.

En el ámbito del Territorio Histórico de Álava, la Norma Foral 11/2007, de 26 de marzo, de Montes, determina en su artículo 3 que corresponde a la Diputación Foral de Álava el ejercicio de las potestades reglamentaria, de investigación, administrativa y sancionadora en los montes situados en el Territorio Histórico de Álava. Dentro de esas potestades administrativas incluyen las funciones de control, inspección y la vigilancia sobre los montes y el suelo forestal. El artículo 64 indica que la prevención y extinción de los incendios forestales, la protección de los bienes y personas en ellos implicados y la adopción de las medidas restauradoras de la riqueza forestal afectada se regirá por la normativa específica sobre incendios forestales y la legislación estatal de montes.

### 3.2. Las funciones de policía y guardería forestal.

En ese caso, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, determina las competencias básicas de las administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones de policía a través del cuerpo de agentes forestales existentes en cada territorio.

El artículo 6 de la Ley 43/2003 define a los agentes forestales como los funcionarios adscritos a la administración competente en materia forestal que ostentan la condición de agentes de la autoridad. Estos agentes, con independencia de su denominación corporativa específica<sup>3</sup>, tiene encomendadas, entre otras funciones, las de vigilancia, policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y, de manera coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de policía judicial, en sentido genérico, cuando actúa de forma auxiliar de Autoridad judicial o del Ministerio Fiscal.

De ese modo, el artículo 58 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, regula y define la competencia de los agentes forestales en sus labores de policía administrativa y, en su caso, de policía judicial.

- **Policía administrativa.** Las labores de policía administrativa forestal de los agentes forestales están dirigidas a la vigilancia del cumplimiento de la normativa forestal, en especial, en cuanto a la detección e investigación de las causas de incendios forestales.

**Actuaciones previas de investigación.** Los funcionarios que desarrollen esas funciones de policía administrativa forestal están facultados para llevar a cabo las actuaciones de investigación y la práctica de las pruebas que sean necesarias para determinar las causas del incendio y sus responsables. Esas actuaciones previas deberán realizarse de conformidad con las previsiones de la legislación de procedimiento administrativo emitiendo para ello los informes técnicos pertinentes. Es el caso del artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que señala que estas actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento de naturaleza sancionadora. Estas actuaciones previas están orientadas a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de las personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros.

---

<sup>3</sup> Basozaina o Guarda Forestal en los tres territorios históricos del País Vasco .

Dentro de esas labores de inspección e investigación la Ley de Montes señala que, con las garantías para los afectados, los agentes deben tomar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, obtener fotografías o vídeos y levantar croquis y planos. Asimismo, en el ejercicio de estas funciones de policía están facultados para entrar en los lugares sujetos a inspección sin perjuicio de la inviolabilidad del domicilio que requiere la correspondiente autorización judicial.

**Elaboración de un acta de inspección y denuncia.** Las actas de inspección y denuncia son el documento administrativo en el que el agente forestal, en ejercicio de sus labores de policía administrativa, debe recoger los hechos, los informes y las actuaciones de inspección que lleven a cabo que, en el ejercicio de sus labores de inspección. La Ley 43/2003 menciona expresamente que los agentes forestales deben formalizar las correspondientes "*actas de inspección y denuncia*" en el ejercicio de sus labores de inspección que tendrán la presunción de certeza.

**Remisión de la propuesta de inicio de expediente sancionador.** En cualquier caso, los agentes forestales encargados de la inspección deberán remitir el acta de inspección y denuncia y el resto de informes elaborados al órgano administrativo competente de incoar el expediente sancionador, junto con una propuesta razonada de inicio del correspondiente expediente.

Las propuestas de inicio deberán especificar, en la medida de lo posible, las personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

**El parte de incendio forestal.** Por otro lado, ajeno a las actuaciones de inspección policial, cabe mencionar el documento denominado como parte de incendio forestal. Este documento es un formulario estadístico de cumplimentación escalonada entre los agentes implicados en la investigación del incendio. Su objetivo no es otro que la recogida de información base para la estadística de incendios forestales que elabora el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por mandato del artículo 28 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

- **Policía judicial.** En el ámbito de la legislación de enjuiciamiento criminal, los agentes forestales también pueden desarrollar funciones de policía judicial genérica al objeto de efectuar las primeras diligencias de prevención, tal como establece el apartado 6 del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, actuando de forma auxiliar de los jueces, tribunales y del Ministerio Fiscal. Las funciones generales de policía judicial están dirigidas a prestar la colaboración

requerida por la Autoridad judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes.

Dentro de las facultades de policía judicial genérica, el artículo 4 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, señala que todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad practicarán por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención del delito y de aseguramiento los presuntos responsables, cuando tengan noticia de la perpetración del algún hecho delictivo, dando cuenta de todo ello a la Autoridad judicial o Fiscal, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

En el caso de que estos agentes tengan constancia de que los hechos investigados pudieran ser constitutivos de delito de incendios deberán dar traslado de los hechos a la Autoridad judicial o del Ministerio Fiscal, a través del procedimiento que determinen los órganos forales de conformidad con la legislación de enjuiciamiento criminal.

**Elaboración y remisión de las primeras diligencias.** En el artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal regula que cuando los funcionarios de la Policía judicial tuvieran conocimiento de un delito y de la identidad del presunto autor lo deberán comunicar de inmediato a las autoridades sin cesar en la práctica de las diligencias de prevención. Cuando se recojan instrumentos o efectos de cualquier clase que pudieran tener relación con el delito se elaborará una diligencia que deberá incluir los datos relativos al lugar, tiempo y demás circunstancias de su hallazgo, que podrá ser sustituida por un reportaje gráfico. En el caso de que no exista un autor conocido del posible delito, deberán conservar el atestado a su disposición salvo que el Ministerio Fiscal o la autoridad judicial soliciten la remisión.

De conformidad con ello, artículo 5 del Real Decreto 769/1987 menciona que el funcionario policial que haya iniciado la investigación deberá cesar en la misma al hacerse cargo de ella la Autoridad judicial o el Fiscal encargado de las actuaciones. Para ello deberá remitir las diligencias practicadas al Ministerio fiscal o la unidad Policía Judicial a quien haya encomendado esa labor.

**Encomienda de diligencias de averiguación por la autoridad judicial o el ministerio fiscal.** El artículo 287 señala que los funcionarios que constituyan la Policía judicial practicarán las diligencias que el Ministerio fiscal les encomiende para la comprobación del delito y la averiguación de los delincuentes y todas las demás que les encargaren los Jueces.

**Atestado de las diligencias.** El artículo 292 regula que la Policía judicial encargada deberá documentar y firmar en un atestado las diligencias que practiquen sobre los hechos averiguados con la mayor exactitud. En esas diligencias deben incluirse las declaraciones e informes recibidos y todas las circunstancias que hubiesen observado y que pudiesen ser prueba o indicio del delito. El atestado de las diligencias tiene la consideración de denuncia a efectos legales y deberá ponerse en conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal en un plazo de 24 horas salvo supuestos de fuerza mayor.

- **Coordinación con otros cuerpos de inspección.** En el ejercicio de esas funciones los agentes forestales deben prestar auxilio y colaboración a la Ertzaintza y a otros cuerpos de seguridad que puedan intervenir en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico también les atribuye para velar por el cumplimiento de las disposiciones de protección forestal y de la conservación de la naturaleza y medio ambiente.

La confluencia de diversos agentes de policía en el ámbito de la inspección y vigilancia, procedentes de las diferentes funciones que tienen encomendadas las diferentes administraciones concurrentes, requiere impulsar la colaboración institucional que debe existir entre el Servicio de Protección del medio ambiente de la Ertzaintza, los guardias forestales y, en su caso, la policía local.

Para ello, las medidas de coordinación ya existentes entre la Ertzaintza y los agentes forestales, deben estar formalizadas en protocolos o convenios dirigidos a reforzar y dotar de seguridad jurídica los necesarios mecanismos de coordinación en la vigilancia de los incendios forestales.

Esa coordinación debe estar basada en principios como la competencia material y funcional de cada órgano inspector, la especialización y los medios a su disposición y la proximidad de los agentes de la autoridad al medio natural a supervisar. Así mismo, debe mencionarse el artículo 6.3 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, que establece que la promoción de la coordinación de la Ertzaintza con las policías locales es competencia del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco.

- **Dotación de medios técnicos y humanos suficientes y formación específica para las labores de inspección.** El ejercicio de la potestad de inspección que atribuye la normativa de incendios forestales requiere una adecuada intervención de los agentes forestales para que, después de cada de inspección, elaboren la correspondiente acta de inspección y denuncia junto con las pruebas necesarias que requiera la investigación de cada incendio detectado.

Es importante señalar que la administración forestal, dentro de las facultades de autoorganización que dispone para establecer las prioridades en el ejercicio de sus competencias y dentro del carácter limitado de los recursos, debe garantizar que la policía y guardería forestal disponga de medios técnicos y humanos de inspección suficientes y proporcionales para poder dar una adecuada respuesta a las labores encomendadas para la detección e investigación de las causas de incendios forestales.

Asimismo, la Ley recoge un mandato expreso a la administración forestal dirigido a la formación técnica del personal adscrito a las labores de investigación sobre las causas de los incendios forestales. Para el ejercicio de esas funciones de policía todos los funcionarios que desempeñen esas funciones de investigación deberán contar con la formación continua específica que les capacite para su correcto desarrollo.

En conclusión, los agentes forestales están facultados por la legislación de montes para intervenir con medios suficientes en las labores de detección e investigación de las causas de los incendios forestales en un doble ámbito. En el ámbito administrativo ya que son, junto con la Ertzaintza, la policía competente para realizar las labores de inspección mediante la elaboración de la correspondiente acta de inspección y de denuncia que, junto con las pruebas y actuaciones de investigación correspondientes, deben remitirse al órgano administrativo competente para la tramitación del expediente sancionador y de reparación del daño ambiental. Por otro lado, los agentes forestales también intervienen en el ámbito de la legislación de enjuiciamiento criminal. En ese caso, los agentes forestales tienen encomendadas una labor de policía judicial genérica y deben practicar las primeras diligencias de prevención y aseguramiento del presunto delincuente, por su propia iniciativa, cuando tengan noticia de la perpetración del algún hecho presuntamente delictivo. Esas diligencias deben documentarse y remitirlas de inmediato a la autoridad judicial en el caso de que conste una posible persona responsable de un delito. En su condición de policía judicial quedarán obligados a seguir las instrucciones que reciban de la Autoridad judicial o Fiscal a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes. Una vez concluidas esas diligencias preliminares, los agentes forestales deben remitirlas de inmediato a la Autoridad judicial o Fiscal, a través de las Policía Judicial asignada a la investigación.

### **3.3. El denunciante medioambiental como agente colaborador en el cumplimiento de la normativa forestal.**

Un actor fundamental en el ejercicio de las potestades de inspección y control de los incendios forestales es la propia ciudadanía que colabora con la

Administración en la labor de vigilancia, labor que realiza mediante avisos, comunicaciones, denuncias.

Por un lado, los ciudadanos pueden actuar mediante una comunicación de los incidentes que detectan a través de los servicios de emergencias correspondientes, para que estos incidentes sean valorados y se tomen, en su caso y de manera coordinada, las medidas de control e inspección necesarias.

Por otro lado, la persona o asociación que comunica un determinado incendio también dispone de la posibilidad de formalizar una denuncia por una presunta infracción de la legislación de montes. La denuncia de un incendio por una persona que alegue y justifique su condición de interesada, en el ejercicio de la acción pública existente para la protección del medio ambiente<sup>4</sup>, le confiere la posibilidad de intervenir en condición de interesado en los términos que reconoce el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En relación con la figura del denunciante de problemas medioambientales, la configuración de sus derechos, los mecanismos para promover su labor y garantizar su adecuada protección, cabe señalar, por analogía, la figura del denunciante (o Whistleblower en el derecho anglosajón) que recoge a Directiva 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que en un contexto laboral informen sobre infracciones del Derecho de la Unión<sup>5</sup>. Esta Directiva de la Unión Europea propone a los Estados miembros la adopción de normas para la protección de los denunciantes que actúen en el ámbito de trabajo de una organización pública o privada cuando hayan obtenido información sobre infracciones. Esta protección del denunciante es un mecanismo útil para garantizar el cumplimiento efectivo del acervo de la Unión en materia medioambiental. Dentro de esas medidas de protección se incluyen la obligación de establecimiento de cauces y procedimientos externos de denuncia. Estos cauces deben permitir la formalización de una denuncia escrita en formato electrónico o en papel; vía oral vía telefónica o una reunión física con personal específico de la autoridad competente. Esa autoridad debe establecerse mecanismos para informar al denunciante sobre la tramitación de la denuncia en un plazo razonable, no superior a tres meses, o a seis meses en casos debidamente justificados.

En todo caso, la presentación de una denuncia, regulada en el artículo 62.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

---

<sup>4</sup> Artículo 3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es la norma legal que introduce la acción pública medioambiental.

<sup>5</sup> Los denunciantes, es decir, las personas que informan dentro de la organización o a una autoridad externa sobre actos reprobables obtenidos en un contexto laboral o los revelan al público, ayudan a prevenir daños y a detectar amenazas o perjuicios para el interés público que, de lo contrario, podrían permanecer ocultos.

Administraciones Públicas, exige expresar la identidad de la persona denunciante y un relato de los hechos que se pongan en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, las denuncias también recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

Un aspecto de interés son las denuncias que, con signos de veracidad y credibilidad, se presenten de manera anónima. La cautela y prudencia que merece una denuncia anónima no excluye que sea improcedente su archivo "*a limine*" cuando revela hechos con trascendencia y no resulte notoria su falsedad. En esos términos, la sentencia del Tribunal Supremo 318/2013, de 11 de abril de 2013, señala que la verosimilitud de la denuncia deberá ser verificada para la comprobación de la información con carácter previo al ejercicio del derecho-deber de remitir denuncia. En relación con la persecución de los incendios en el ámbito penal, la Instrucción 3/1993, de 16 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, trata sobre la denuncia anónima y su virtualidad como "noticia criminis"<sup>6</sup>

### **3.4. El régimen sancionador por infracción de la normativa de incendios forestales.**

En este caso, el artículo 67 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece la tipificación de las infracciones administrativas a los efectos de esa ley, y sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. De ese modo, esa ley tipifica en el caso de incendios forestales como infracción las siguientes conductas; c) La quema de ejemplares arbóreos o arbustivos de especies forestales; d) empleo de fuego en los montes y áreas colindantes en las condiciones, épocas, lugares o para actividades no autorizadas; e) El incumplimiento de las disposiciones que regulen el uso del fuego dictadas en materia de prevención y extinción de incendios forestales. Asimismo, se tipifica como infracción; m) El incumplimiento de las disposiciones encaminadas a la restauración y reparación de los daños ocasionados a los montes; o) La manifiesta falta de colaboración o la obstrucción por acción u omisión de las actuaciones de investigación, inspección y control de las Administraciones Públicas y de sus agentes y p) el incumplimiento de las obligaciones de información a la Administración por parte de los particulares.

Respecto a la clasificación de las infracciones, el artículo 68 señala que la demostración del daño ocasionado al medio forestal por el fuego o el plazo de reparación de los daños ocasionados es determinante para la gravedad de las infracciones. En el caso de las infracciones calificadas como muy graves los costes de reposición deberán ser superiores a 1.000.000 de euros o el plazo de

---

<sup>6</sup> [Instrucción 3/1993, de 16 de marzo, sobre el Ministerio Fiscal y la defensa de los derechos de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva y a un proceso público sin dilaciones indebidas. Su deber de velar por el secreto del sumario. La denuncia anónima: su virtualidad como "noticia criminis".](#)

restauración será superior a 10 años, las infracciones graves superiores a 10.000 euros o el plazo de reposición superior a 6 meses y las infracciones leves inferiores a esa cantidad.

En el ámbito del Territorio Histórico de Bizkaia, la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de montes y administración de espacios naturales de Bizkaia, incluye en su artículo 118 como infracción la realización de quemas en el monte o terrenos próximos sin autorización administrativa o sin cumplir las condiciones establecidas. Las infracciones pueden ser calificadas como leves, graves o muy graves en función de que el daño causado pueda ser reparado en un plazo inferior a seis meses, diez años o superior respectivamente.

En el ámbito del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Norma Foral 7/2006 de 20 de octubre, de Montes de Gipuzkoa, tipifica en el artículo 104 como infracción la realización de quemas en el monte sin autorización administrativa o sin cumplir las condiciones establecidas. De igual modo, esas infracciones podrán ser calificadas como leves, graves o muy graves en función de que el daño causado pueda ser reparado en un plazo inferior a seis meses, diez años o superior respectivamente.

En el ámbito del Territorio Histórico de Álava, la Norma Foral 11/2007, de 26 de marzo, de Montes, en su artículo 69 recoge como infracción también la realización de quemas en el monte sin autorización administrativa, o sin cumplir las condiciones establecidas.

**3.5. La reparación y restauración del daño forestal.** De forma complementaria al ejercicio de la potestad de inspección y sancionadora, el artículo 77 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece la obligación de imponer al infractor la reparación del daño ocasionado en la forma y condiciones establecidas en la resolución sancionadora. La reparación tendrá como objetivo la restauración del monte o ecosistema forestal a la situación previa al incendio que hubiera dado lugar a la infracción sancionada. El causante del daño deberá indemnizar la parte de los daños que no puedan ser reparados, así como el resto de perjuicios causados.

De ese modo el expediente de reparación podrá sustanciarse un expediente específico para exigir a la persona responsable la reparación del daño. Si la persona causante del daño no ejecutase las acciones necesarias para reparar el daño causado, se procederá a la ejecución subsidiaria, previo apercibimiento a la persona infractora y establecimiento de un plazo para la ejecución voluntaria.

Esa disposición reitera el principio de prevención consagrado en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental por el cual el órgano

competente debería incoar el correspondiente expediente para exigir a los responsables la reparación de los daños medioambientales provocados por los operadores incluidos en esa normativa. El artículo 3 regula un régimen de responsabilidad objetiva exigible al operador que ocasione daños medioambientales o amenazas de que dichos daños se produzcan que deberá adoptar las medidas de prevención, de evitación o de reparación reguladas en la Ley. En el listado de operadores afectados por esta responsabilidad se incluyen a los que desarrollen una actividad económica o profesional que implique cualquier tipo de daño al suelo, a las aguas, a los hábitats y a las especies. El anexo III incluiría alguna actividad de operadores que puede implicar algún riesgo de incendios forestales como son las actividades de gestión de residuos como los vertederos o el transporte de sustancias peligrosas.

**Otras medidas para la restauración del carácter forestal.** El artículo 50 de la Ley de Montes también fija otros mecanismos dirigidos al mantenimiento y a la restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados. En ese caso son las comunidades autónomas quienes deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados. Para ello, regula la prohibición tras un incendio, de permitir el cambio del uso forestal a otro uso incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, salvo que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso ya estuviera previsto en un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación. Asimismo, el órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año.

En Álava, la Norma Foral 11/2007, de 26 de marzo, de Montes, determina en su artículo 67 que las quemas no autorizadas implicarán la adopción por la Diputación Foral de Álava de las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada, la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios y el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos, entre las que podrá figurar la veda del pastoreo por un período de hasta 10 años en la zona incendiada. Tampoco se admitirán cambios de uso de terrenos deforestados por el fuego durante al menos 30 años.

La Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de Bizkaia, también establece en su artículo 101 que el uso de los montes o áreas forestales incendiadas no podrán modificarse en ningún caso, debiendo ser restaurada la cubierta vegetal afectada mediante la repoblación de la superficie quemada y la supresión del pastoreo o la superficie afectada.

Por último, la Norma Foral 7/2006 de 20 de octubre, de Montes de Gipuzkoa, también establece en su artículo 83 idéntica prohibición de recalificar los montes al menos durante 30 años.

#### **4. Obligatoriedad de perseguir las infracciones administrativas.**

La obligatoriedad del ejercicio de estas potestades para las administraciones públicas es una consecuencia ineludible del principio de legalidad y de la interdicción de la arbitrariedad que derivan del artículo 9.3 de la Constitución española. El principio de legalidad, consagrado en el artículo 25 CE, se refiere tanto a los delitos como a las infracciones administrativas. De ese modo, las administraciones públicas deben aplicar, con carácter general, el principio de oficialidad u obligatoriedad de la acción sancionadora.

La iniciación del expediente sancionador tiene carácter reglado y es un deber para la Administración la persecución de las infracciones administrativas. Las consecuencias negativas de optar por una decisión discrecional a la hora de sancionar o no han sido objetadas por la doctrina jurídica más relevante. Merece recoger la relevante opinión de Muñoz Machado cuando afirma, descriptivamente; *"Sin duda las objeciones al carácter obligatorio del inicio del expediente, derivadas de la dificultad práctica de tramitar tantos expedientes como infracciones se producen a diario, son rebatibles y, además, conducen a un verdadero callejón sin salida desde el punto de vista de la observancia del principio de legalidad y de la aplicación de otros valores y principios constitucionales: es bastante seguro que si las sanciones pudieran aplicarse o no, a criterio del órgano competente, el poder sancionador perdería su eficacia disuasoria, y el ejercicio del mismo dependería en no poca medida del conocimiento y relaciones que se trabaran entre los administrados y las autoridades competentes, lo que abre el camino a la corrupción y a las decisiones desviadas de la legalidad, así como la emergencia de una inseguridad jurídica muy grave en cuanto que los ciudadanos no estarían sometidos a reglas legales sino al capricho o la tolerancia de la Administración"*<sup>7</sup>. De igual modo, la jurisprudencia mantiene ese criterio. El Tribunal Supremo, en su sentencia 494/2019, de 28 de enero de 2019, sostiene que la Administración no puede hacer dejación de sus competencias en materia sancionadora *"pues sus competencias, también en esta materia, son irrenunciables y deben ser ejercidas con sujeción al principio de legalidad por el órgano que las tiene encomendadas"*.

La dejación del ejercicio de las potestades para exigir la responsabilidad sancionadora puede incluso llegar a implicar responsabilidad administrativa por omisión. Cabe recordar la sentencia 3922/1988, de 25 de mayo, del Tribunal

---

<sup>7</sup> Santiago Muñoz Machado. [Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XII Actos administrativos y sanciones administrativas](#). 2015. Segunda edición. Pag. 348 y ss.

Supremo, donde ha conectado el deber administrativo de reparar los daños causados por un vertedero ilegal, ante la falta de clausura de éste, con la omisión o dejación de sus facultades inspectoras y sancionadoras.

En conclusión, el incumplimiento de las previsiones legales mencionadas con respecto a la normativa forestal debe dar lugar, siempre y en todo caso, al ejercicio de las potestades sancionadoras y de restauración medioambiental correspondientes de conformidad con los tramites y procedimiento previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**4.1. Obligación de remisión de las actuaciones de inspección.** En consecuencia con ese principio de obligatoriedad, después de cada incidente que haya sido detectado por los servicios de inspección, el funcionario encargado de la inspección deberá remitir el acta de denuncia y el resto de informes y pruebas recabadas, al órgano competente para acordar la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

**4.2. Obligación de decidir la incoación del correspondiente sancionador.** La decisión sobre la incoación del expediente administrativo le corresponde, en todo caso, al órgano administrativo competente mediante la correspondiente resolución administrativa. El acuerdo de iniciación del procedimiento debe adecuarse a las previsiones del artículo 64 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esa decisión debe dictarse en un plazo de tiempo razonable y estar suficientemente motivada, ser congruente con los hechos recogidos en el acta y basada en razones de orden público y de defensa de la legalidad, dejando de lado criterios de oportunidad o de otra índole. Tampoco, vendrá a condicionar la potestad sancionadora que se desprende del Código Penal.

El artículo 61 de la Ley 39/2015 señala que la propuesta de inicio del procedimiento por petición razonada de los agentes no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento pero si establece la obligación del órgano competente de comunicar al órgano encargado de la investigación que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

De ese modo, la obligación de remitir el acta o de resolver sobre la incoación del correspondiente expediente sancionador es un deber derivado del principio de legalidad y, en ningún caso, es una mera cuestión de oportunidad<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A tal punto que el artículo 329 del Código Penal tipifica como prevaricación ambiental la omisión de la realización de las inspecciones de carácter obligatorio en los siguiente términos: "1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubiere silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen, o que hubiere omitido la realización de inspecciones de carácter

**4.3. Obligación de impulso del procedimiento sancionador.** Una vez acordada la incoación del expediente sancionador la potestad sancionadora se ejercerá por los órganos forales competentes designados en la legislación de montes. La normativa sobre el procedimiento administrativo sancionador establece la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

En correlación con el principio de legalidad antes mencionado, las administraciones públicas están obligadas a impulsar de oficio sin retrasos el trámite administrativo correspondiente hasta la resolución del expediente. El artículo 71 de la Ley 39/2015 prescribe el principio de celeridad en todos sus trámites respetando los principios de transparencia y publicidad. Para ello en el despacho de los expedientes, la administración debe guardar el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza.

El expediente administrativo sancionador en su fase de instrucción debe servir para realizar una adecuada determinación de los hechos y su correcta calificación. El artículo 89 de la Ley 39/2015, atribuye al órgano instructor del procedimiento sancionador su competencia para la determinación de los hechos, su calificación jurídica, determinar la persona responsable y su culpabilidad y la sanción a proponer. Es en esa fase instructora donde deben recabarse las pruebas correspondientes a salvaguarda de las actas de inspección elaboradas por agentes de la autoridad gozan de presunción de veracidad. Tal y como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en su sentencia 228/2018, de 19 de marzo, *“el juicio de imputación, responsabilidad o culpabilidad ha de forjarse con datos objetivos que permitan anudar la imputación”* al presunto responsable. En cualquier caso, las decisiones que tomen los órganos de instrucción y sancionadores deben ser congruentes con los hechos debidamente acreditados y con las previsiones recogidas en la normativa sancionadora.

**4.4. Obligación de resolución de los expedientes sancionadores incoados.** En cuanto a la conclusión de los expedientes sancionadores incoados, la decisión que alcance el órgano competente en la fase de resolución debe adecuarse a las previsiones recogidas en los artículos 88 y 90 de la Ley 39/2015. La resolución de los procedimientos sancionadores debe incluir una valoración de las pruebas practicadas para fijar los hechos, determinar la persona responsable, la infracción cometida y la sanción que se impone, o, en su caso, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad administrativa.

---

*obligatorio, será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años y la de multa de ocho a veinticuatro meses”*

**5. La prevalencia del ejercicio de la acción penal en los incendios que pudieran ser constitutivos de delitos.** Por último, hay que señalar la prevalencia del ejercicio de la acción penal en aquellos supuestos en los que la gravedad de los hechos implique un eventual delito de incendio.

Por un lado, la remisión de los expedientes sobre incendios a los órganos jurisdiccionales penales o al Ministerio Fiscal debe realizarse por cualquier persona que tenga conocimiento de cualquier indicio racional de delito. El artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal indica que la persona que presencie la perpetración de cualquier delito público está obligada a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Juez de instrucción o ministerio fiscal.

En el caso de los empleados públicos, el artículo 262 señala la obligación de denunciar inmediatamente las noticias que tengan de algún delito público por razón de su cargo. Esas denuncias deberán remitirse al Ministerio fiscal o al Juez instructor. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria, artículo 259 de la LEC, o incluso penal, tal y como se recoge en el artículo 408 del Código Penal que castiga a la autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejara intencionadamente de promover la persecución de los delitos de los que tenga noticia.

De ese modo, el ordenamiento jurídico recoge la obligación de todo funcionario de remitir a la autoridad jurisdiccional competente la *notitia criminis* en cualquiera de las fases de investigación o de tramitación de un expediente sancionador de un incendio que sea indiciariamente delictivo. En esos casos, el funcionario encargado de la inspección, el órgano instructor del expediente o el órgano sancionador, en el momento que tengan conocimiento, deben remitir inexcusablemente el acta elaborada o el expediente administrativo al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente o al Juez de instrucción a efectos de su valoración.

A ese respecto, el artículo 72 de la Ley de Montes también establece que, en el caso de que la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, la administración instructora lo pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al proceso. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, el órgano competente continuará, en su caso, el expediente sancionador teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la resolución firme del órgano judicial competente.

**Delito por incendio forestal.** Dentro de los delitos de incendio el artículo 351 del Código Penal recoge como un tipo penal general la provocación de un incendio

que comporte un peligro para la vida o integridad física de las persona con la pena de prisión de diez a veinte años.

Los incendios forestales vienen incluidos en el artículo 352 del CP que tipifica como delito el incendio de montes o masas forestales y lo castiga con penas de prisión de uno a cinco años.

El artículo 353. 1 recoge un tipo de incendio forestal agravado, con una pena de prisión de tres a seis años, cuando el incendio alcance especial gravedad por afectar a una superficie de considerable importancia, que se deriven graves efectos erosivos en los suelos, que altere significativamente las condiciones de la flora o fauna o afecte a algún espacio natural protegido, afecte a zonas próximas a lugares habitados, con condiciones climatológicas o del terreno que incrementen el riesgo de propagación o que ocasione un grave deterioro o destrucción de los recursos afectados. También se impondrá la misma pena cuando el autor actúe para obtener un beneficio económico con los efectos derivados del incendio.

EL artículo 354 regula el delito de incendio de montes o masas forestales sin que llegue a propagarse el incendio con una pena inferior de seis meses a un año. La conducta prevista en este tipo quedará exenta de pena si el incendio no se propaga por la acción voluntaria y positiva de su autor.

El artículo 355 recoge que los Jueces o Tribunales podrán acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no podrá modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio.

El artículo 356 regula otra tipología de incendios en zonas no forestales que afecten gravemente el medio natural, que será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.

**Destacada labor de la Fiscalía de medio ambiente en la prevención y control de los incendios forestales.** La sección de medio ambiente y urbanismo de la Fiscalía General del Estado ha desarrollado una serie de actuaciones de especial entidad respecto al necesario control administrativo de los incendios.

En la Instrucción de 2005 se propuso la designación de un Fiscal encargado específicamente de coordinar la actuación del Ministerio Público en relación con los incendios forestales, al objeto de canalizar la comunicación con los órganos administrativos y las unidades policiales competentes.

La Fiscalía de Medio Ambiente realiza anualmente una campaña para la prevención de los incendios forestales en la que se recuerda a las administraciones competentes la obligación de acentuar la vigilancia acerca de la existencia de Planes de Prevención de Incendios en aquellos municipios con terrenos forestales. En el mismo oficio se insta a realizar un control de vertederos, líneas eléctricas, líneas de ferrocarril, zonas recreativas situados en terrenos forestales que impliquen riesgo de incendio forestal. En esos casos, los titulares –públicos o privados- de estas actividades deben adoptar las medidas procedentes para evitar incendios en estas zonas sensibles.

Las instrucciones de la Fiscalía en materia de incendios forestales, establecen que las autoridades municipales deben encargarse directamente de las medidas preventivas en aquellos espacios de mayor riesgo de incendio forestal, entre los que se incluye la interfaz urbano-forestal. En esas actuaciones de prevención incluyen la eliminación de las zonas de depósito o acumulación de materiales que puedan suponer un riesgo de combustión o que puedan favorecer la propagación de un incendio. Esa actuación de la Fiscalía está dirigida a advertir de la relevancia penal que, en el caso de que el siniestro se llegara a producir, pudiera derivar en la comisión de un delito de incendio forestal en grado de imprudencia.

\* \* \* \*

## **6. Recomendaciones y sugerencias para la mejora en la inspección y en el control de los incendios forestales.**

### **6.1 Recomendaciones dirigidas a mejorar el acceso a la información ambiental sobre los incendios forestales.**

**El Ararteko sugiere disponer de un registro de información pública sobre incendios forestales.** El Ararteko sugiere a los órganos forales competentes en materia de montes que impulsen la creación de un registro de zonas afectadas por incendios en sus respectivos territorios. Ese registro público debería incluir datos e información sobre los incendios forestales detectados y, en su caso, datos sobre la inspección y sobre las medidas sancionadoras una vez concluidos los expedientes administrativos<sup>9</sup>. También debería incluir información sobre las medidas previstos en el artículo 50 de la Ley de Montes y otras medidas de control administrativo seguidas.

En aras de promover la transparencia y la divulgación de las actuaciones de control público que sigue la administración, el Ararteko sugiere el impulso de la

---

<sup>9</sup> Respecto los registros de incendios, hay que tomar en consideración el hecho de que si existente actuaciones penales, en la tramitación del procedimiento debe regir, por regla general, el secreto de las actuaciones. Por lo tanto, en la fase de instrucción de un proceso penal rige el secreto de las actuaciones tal y como señalan los artículos, el 301 y el 302 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

divulgación pública del registro de incendios forestales que pudiera incluir, en su caso una vez concluidas y firmes las actuaciones administrativas, datos actualizados sobre los incendios, sobre las inspecciones realizadas, sobre las medidas sancionadoras y las medidas de restauración del carácter forestal exigidas, sin perjuicio de las medidas de disociación que pudiera requerir la protección de derechos de terceras personas o de otro tipo que exija la legislación de transparencia y acceso a la información pública. Estas medidas deben ser especialmente reservadas en el ámbito de las actuaciones penales.

## **6.2. Recomendaciones y sugerencias para la promoción de la colaboración ciudadana y la protección del denunciante medioambiental en el caso de los incendios forestales.**

**6.2.1. Derechos de la persona que comunica un incidente.** El Ararteko sugiere a la administración competente en la gestión de emergencias que garantice al comunicante de un incendio forestal el derecho a conocer el estado de la tramitación de la emergencia; las actuaciones seguidas por este servicio (comunicación o remisión a otras administraciones) o, en su caso, de su archivo. Esa comunicación debe realizarse de oficio –a través del mismo medio utilizado por el denunciante- salvo que el reclamante desista expresamente de este derecho en la primera comunicación.

Asimismo, ese servicio debe ofrecer información al comunicante sobre la opción de formalizar una denuncia por infracción de la normativa de montes, siempre que la intención de la persona reclamante trascienda de la mera puesta en conocimiento de la Administración de los hechos.

**6.2.2. Derechos del denunciante medioambiental.** En el caso de la presentación de una denuncia ambiental por una persona interesada, el Ararteko recuerda que, en ejercicio de la acción pública en defensa del medio ambiente, la persona denunciante dispone de los derechos que confiere la legislación de procedimiento administrativo a la persona interesada en la tramitación de los expedientes de investigación, sancionadores y de responsabilidad ambiental que puedan seguirse al respecto. De ese modo, tienen derecho a participar en el procedimiento, a ser informados de los actos administrativos y resoluciones que se acuerden, a presentar informes, alegaciones y proponer pruebas, así como a recurrir las decisiones administrativas que procedan.

**6.2.3. Medidas de protección del denunciante medioambiental.** El Ararteko sugiere a los órganos forales competentes en materia de montes la elaboración de un plan de actuación para reconocer la figura del denunciante en materia de incendios forestales. Dentro de las medidas a incluir el Ararteko sugiere que deberían mejorarse los actuales canales para la presentación de denuncias por

incendios forestales, estudiar la protección adecuada de las personas denunciantes así como garantizar el reconocimiento de acceso a la información sobre el procedimiento administrativo seguido por las infracciones de la legislación de montes que hayan derivado de sus denuncias.

### **6.3. Recomendaciones dirigidas a mejorar el cumplimiento de la normativa de protección contra incendios mediante el ejercicio de las potestades de inspección e investigación de las causas de los incendios forestales.**

**6.3.1. El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes la obligación del impulso de oficio de las medidas de inspección y diligencias de investigación de los incendios forestales.** El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes la obligación del impulso de oficio de las medidas de inspección e investigación de los incendios forestales. El Ararteko recuerda que, ante la constancia de un incendio forestal, detectado por el servicio de inspección o por una denuncia, la guardería forestal, como órgano foral competente para la inspección, debe tramitar el correspondiente expediente de investigación.

El Ararteko recuerda que los cuerpos de inspección forales, en coordinación con otros cuerpos policiales, deben realizar e impulsar de oficio las labores de investigación necesarias en cada caso de incendio forestal. Para ello es preceptivo que el agente de la autoridad encargado de la investigación haga constar todas las diligencias de investigación realizadas en la correspondiente acta de inspección y de denuncia, al margen de otros documentos estadísticos a elaborar como son los partes de incendio forestal.

Esas diligencias o actas de inspección deben garantizar, en el caso de que corresponda, la toma de muestras y de indicios sobre las causas del incendio, la identificación del posible responsable y de otras medidas para comprobar y determinar el daño medioambiental causado al medio natural.

**6.3.2. El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes en materia de montes que la guardería forestal encargada de la inspección de los incendios debe disponer de formación específica y de medios materiales suficientes.** Si bien las administraciones competentes disponen de facultades de autoorganización para establecer las prioridades en el ejercicio de sus competencias dentro del carácter limitado de los recursos, el Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes en materia de montes la necesidad de dotar a los servicios de inspección competentes de la guardería forestal de personal suficiente, con formación específica y con los mejores medios materiales disponibles para recabar pruebas e investigar la autoría de los incendios.

**6.3.3. El Ararteko sugiere el impulso de los mecanismos de coordinación en la vigilancia ambiental de los incendios forestales.** El Ararteko sugiere impulsar las medidas de coordinación ya existentes entre los servicios de inspección de la Ertzaintza, de los agentes forales y de otros agentes locales intervinientes. Para ello el Ararteko sugiere que, a instancia del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, se promueva un convenio dirigido a reforzar y dotar de seguridad jurídica los necesarios mecanismos de coordinación en la prevención, detección e investigación de las causas de los incendios forestales. Esa coordinación debe estar basada en principios como la competencia material y funcional de cada órgano inspector, la especialización y disponibilidad de medios a su disposición y la proximidad al medio natural a supervisar de los agentes de la autoridad intervinientes.

**6.4. Recomendaciones dirigidas a mejorar el cumplimiento de la normativa de protección de incendios mediante el ejercicio de las potestades sancionadoras y de reparación del daño ambiental.**

**6.4.1. El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes la obligación de ejercer las potestades sancionadoras.** El Ararteko recuerda a los órganos forales competentes en materia de montes la obligación del impulso de oficio de los expedientes sancionadores desde su incoación hasta llegar a una definitiva resolución o fin del expediente de forma congruente con los hechos que consten en el expediente.

El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes que tienen la obligación de tramitar de oficio los expedientes sancionadores -con celeridad, agilidad y eficacia- teniendo en cuenta las siguientes pautas de funcionamiento:

- **Obligación de remisión de las actuaciones de inspección.** El agente de la autoridad encargado de la inspección debe remitir sin dilaciones el acta de inspección elaborado al órgano foral competente para decidir la incoación del correspondiente expediente sancionador. Asimismo, en el caso que corresponda en los términos de la recomendación 6.5, el agente de la autoridad deberá ponerlo en conocimiento de la jurisdicción penal junto con la remisión en su caso de las diligencias y actas de investigación elaboradas.

- **Obligación de decidir la incoación del correspondiente sancionador.** El órgano administrativo competente de las diputaciones forales debe resolver, en un plazo de tiempo razonable, sobre la incoación del expediente administrativo y notificar esa decisión a las personas interesadas, entre las que se deberá incluir la persona denunciante interesada y el agente forestal encargado de la investigación. Esa decisión deberá estar suficientemente motivada, ser congruente con los hechos

recogidos en el acta y basada en razones de orden público y de la defensa de la legalidad, dejando de lado criterios de oportunidad u otra índole.

- **Obligación de resolución de los expedientes sancionadores incoados.** La resolución de los procedimientos sancionadores debe incluir una valoración congruente y motivada de las pruebas practicadas para fijar los hechos, determinar la persona responsable, la infracción cometida y la sanción que se impone, o, en su caso, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad administrativa.

- **Obligación de informar de la resolución a las partes interesadas.** Las administraciones forales deben establecer los mecanismos administrativos para informar de esa resolución administrativa a las partes interesadas, entre los que debe incluirse a los agentes forestales encargados de la investigación y de la redacción del acta de inspección y denuncia.

**6.4.2. El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes la obligación de incoar el correspondiente expediente de resarcimiento de los daños ambientales causados por el incendio.** El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes en materia de montes que deben incoar el correspondiente expediente para determinar las medidas de reparación del daño causado, mediante la restauración del monte a la situación previa y la indemnización de los perjuicios, de conformidad con las previsiones del artículo 77 de la Ley de Montes.

A esos efectos, el Ararteko sugiere a las administraciones forales competentes en materia de montes establecer *a posteriori* mecanismos de inspección y de seguimiento planificado de los requerimientos de restauración del carácter forestal recogidos en el artículo 50 de la Ley de Montes.

**6.5. El Ararteko recuerda a las administraciones forales competentes la obligación de remitir al Ministerio Fiscal los expedientes de incendios forestales.**

El Ararteko recuerda a las administraciones vascas competentes en el control de los incendios forestales que deben garantizar el principio de prevalencia de la responsabilidad penal en los supuestos en los que la entidad de las infracciones de la normativa de protección forestal pudiera ser constitutiva de un delito de incendios.

De ese modo, el Ararteko recuerda la obligación que dispone todo empleado público, en cualquiera de las fases de investigación o de sanción, de poner en conocimiento de la jurisdicción penal las diligencias sobre todo incendio que, por su entidad, pudiera ser indiciariamente delictivo. Esa obligación de remisión le corresponde tanto al funcionario encargado de la inspección e investigación, al

funcionario encargado de la instrucción del expediente como al órgano competente para sancionar o exigir responsabilidad ambiental.

En esos casos, el empleado público deberá remitir inexcusablemente el acta elaborada junto con el expediente administrativo al Ministerio Fiscal o, en su caso al Tribunal competente a efectos de su valoración. Asimismo, deberá comunicarlo al órgano competente a efectos de suspender la tramitación del expediente administrativo en curso.

ararteko

Herriaren Defendatzailea

*Defensoría del Pueblo*