

**Claves 50**  
Serie Claves del Gobierno Local

# La gestión de los incendios rurales

**La sostenibilidad y los modelos de protección:  
entre la profesionalización y el voluntariado**

**Director: Gonzalo G. CARRANZA GALAICO**

**PRESENTACIÓN DE ALFREDO GALÁN GALÁN**

**Gonzalo G. CARRANZA GALAICO    Ignacio PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL**  
**Alfonso ESTEBAN MIGUEL    Eduardo POLO ALEJOS**  
**Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO**



A large, light gray stylized tree graphic is positioned on the right side of the page. It features a thick trunk that curves slightly to the left at the bottom, and several branches extending upwards and outwards. The branches are adorned with numerous small, oval-shaped leaves, also in a light gray color. The overall style is minimalist and modern.

# **La gestión de los incendios rurales**

**La sostenibilidad y los modelos de protección: entre la profesionalización y el voluntariado**



**Claves 50**  
Serie Claves del Gobierno Local

# La gestión de los incendios rurales

**La sostenibilidad y los modelos de protección: entre la profesionalización y el voluntariado**

**Director: Gonzalo G. CARRANZA GALAICO**

**PRESENTACIÓN DE ALFREDO GALÁN GALÁN**

**Gonzalo G. CARRANZA GALAICO   Ignacio PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL**  
**Alfonso ESTEBAN MIGUEL   Eduardo POLO ALEJOS**  
**Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO**

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL  
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona  
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid  
[www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org)

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

ISBN: 979-13-991427-2-3

Depósito Legal: M-14910-2026

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>	<b>Seguridad, sostenibilidad y progreso en el medio rural: los modelos de prevención y extinción de incendios</b> ALFREDO GALÁN GALÁN
<b>ESTUDIO INTRODUCTORIO</b>	<b>13</b>	<b>Hacia un modelo sostenible de gestión de los incendios rurales</b> GONZALO G. CARRANZA GALAICO
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>25</b>	<b>Una perspectiva general de la problemática actual de los incendios forestales en España</b> IGNACIO PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>85</b>	<b>El problema de la competencia. Modelos de gestión de incendios en zonas rurales: panorámica autonómica</b> BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>157</b>	<b>El marco jurídico-laboral de los efectivos de prevención y extinción de incendios en el ámbito rural: los bomberos forestales</b> ALFONSO ESTEBAN MIGUEL
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>193</b>	<b>Modelos de bomberos voluntarios en materia de protección civil y extinción de incendios</b> EDUARDO POLO ALEJOS



# PRESENTACIÓN

## Seguridad, sostenibilidad y progreso en el medio rural: los modelos de prevención y extinción de incendios

**Alfredo Galán Galán**

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.  
Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Barcelona*

Por su magnitud y su impacto transversal, el fenómeno de los incendios en el entorno rural ha dejado de ser una cuestión meramente técnica o sectorial para convertirse en un elemento estratégico que debe integrarse en la planificación y en la toma de decisiones de todos los Gobiernos locales. Al igual que la revolución digital o el proceso de internacionalización han transformado la fisonomía de nuestras Administraciones, la creciente virulencia y complejidad de los incendios en el medio rural plantea hoy un reto de primer orden que incide en el núcleo mismo de la prestación de servicios públicos esenciales y, en última instancia, en la seguridad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

La Fundación Democracia y Gobierno Local, fiel a su compromiso con el impulso de la modernización y la mejora de la gestión de las Administraciones locales, presenta esta obra monográfica de su Serie Claves del Gobierno Local como una respuesta directa a una demanda apremiante formulada por las propias diputaciones provinciales. En un momento en el que todavía celebramos efemérides tan significativas como el centenario del Estatuto Provincial, la Fundación, apegada siempre a la realidad cotidiana del entorno local, ha atendido la preocupación de los Gobiernos locales intermedios ante una problemática que, si bien es general, impacta de manera singular en la estabilidad operativa y presupuestaria de las entidades locales.

Este trabajo no nace, por tanto, de una mera inquietud académica aislada, sino de la necesidad de proporcionar a los responsables públicos locales las herramientas y los conocimientos necesarios para afrontar un escenario caracterizado por la fragmentación normativa y la incertidumbre ante respuestas jurisdiccionales divergentes. Las diputaciones, en su función de asistencia y cooperación con los municipios de menor capacidad económica y de gestión, se sitúan hoy en el centro del debate sobre el modelo de protección más adecuado para el territorio, enfrentando una suerte de “lotería geográfica”, tal como se describe a lo largo de sus distintos capítulos, que con la contribución que supone esta obra se aspira a mitigar.

Para abordar un fenómeno de tal complejidad socio-ecológica y jurídica, se ha constituido un grupo de trabajo multidisciplinar que reúne a un equipo de expertos de reconocida trayectoria. Siguiendo la metodología de excelencia de la Fundación, esta obra integra la visión de la academia, a través de la óptica de profesores de Derecho Administrativo, Constitucional y del Trabajo, con la perspectiva práctica de gestores de primera línea de las diputaciones provinciales y de las Administraciones autonómicas. Esta diversidad de voces permite ofrecer una visión plural y especializada que enriquece el debate, procurando ofrecer soluciones adaptadas a las necesidades específicas de cada territorio.

A través de sus capítulos, el lector encontrará un análisis riguroso de cuestiones que hoy resultan ineludibles para cualquier gestor local: desde la distribución competencial y el impacto presupuestario de las normas reguladoras de los bomberos forestales, hasta los desafíos laborales que plantea la estabilización de plantillas o la organización del tiempo de trabajo como medida de salud laboral. Especial atención merece el estudio del voluntariado, pieza clave en la resiliencia de la España rural, pero que, como se expone en estas páginas, requiere de un encuadramiento jurídico y operativo que evite riesgos de litigiosidad y garantice la seguridad y sostenibilidad de las entidades locales.

Más allá del análisis normativo, esta obra se distingue por su enfoque práctico y orientado a resultados. Se exponen propuestas operativas para mejorar la respuesta pública, racionalizar recursos y fortalecer la coordinación interadministrativa en un Estado compuesto como el autonómico, donde la lealtad debe ser el motor institucional de una protección civil eficaz.

La obra que el lector tiene en sus manos es, en definitiva, una invitación a la acción y a la reflexión estratégica. Una invitación a que los responsables públicos locales miren el reto de los incendios rurales no como un obstáculo insuperable, sino como una oportunidad para fortalecer nuestras democracias locales

mediante la construcción de paisajes más resilientes y servicios de emergencia más profesionales y seguros.

Llega el momento en el que el lector pase página y se adentre en los contenidos de una publicación que ha sido posible gracias al impulso inicial de la Diputación de Palencia y a la excelente batuta de quien ha sido el coordinador de los trabajos, el profesor Gonzalo Gabriel Carranza Galaico. Con este libro, la Fundación Democracia y Gobierno Local reafirma su compromiso con la seguridad de nuestros ciudadanos y la defensa de un mundo rural que es, y debe seguir siendo, un espacio de libertad y progreso protegido por el derecho.



# ESTUDIO INTRODUCTORIO

## Hacia un modelo sostenible de gestión de los incendios rurales

**Gonzalo G. Carranza Galaico**

*Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional.  
Universidad Autónoma de Madrid*

**SUMARIO. 1. La cercana realidad que nos interpela. 2. Incendios rurales e incendios forestales: el quid de la cuestión. 3. Una aproximación al objeto de este libro. 4. Algunas conclusiones transversales. 5. Algunas conclusiones específicas. 6. Bibliografía.**

### **1. La cercana realidad que nos interpela**

El verano de 2025 situó a España ante una realidad que los informes técnicos llevaban años anticipando<sup>1</sup>. Se registraron cifras elevadas de superficie quemada, con más de 400 000 hectáreas arrasadas en apenas unas semanas. Los incendios pusieron de manifiesto que el fuego ha dejado de respetar la tradicional distinción entre monte y asentamiento humano, y que las distancias entre los entornos urbano, rural y forestal, antaño percibidas como nítidas y separadas, pueden diluirse hasta prácticamente desaparecer ante los feroces y perversos efectos del fuego. Las respuestas normativas adoptadas en cada ciclo estival, por lo general de carácter limitado y coyuntural, no

---

1. Una buena descripción de lo ocurrido en aquel verano se puede encontrar en Monago Terraza (2026: 187-188). Desde el punto de vista meteorológico, puede consultarse Sánchez-Laulhé Ollero (2025).

han logrado abordar el problema desde una perspectiva estructural, lo que pone de manifiesto una persistente falta de visión integral ante el fenómeno de los incendios.

Resulta especialmente significativo que el Grupo de Trabajo de la Fundación Democracia y Gobierno Local del que surge esta obra, cuya dirección he tenido el honor de asumir, iniciara su actividad con anterioridad a ese verano, en un momento en el que, si bien existía ya la conciencia de la necesidad de abordar el problema de los incendios en el entorno rural desde distintas dimensiones, no se había alcanzado aún una percepción plena de la inminencia ni de la magnitud de los acontecimientos que estaban por producirse. La distancia temporal entre la constitución del Grupo, a comienzos de julio de 2025, y el momento álgido de los incendios fue, lamentablemente, muy breve.

Los incendios representan uno de los desafíos más apremiantes a los que nos enfrentamos como sociedad en el siglo XXI. La confluencia de factores como el cambio climático, la despoblación del mundo rural y una gestión del paisaje que ha transformado profundamente el territorio ha dado lugar a un escenario en el que los grandes incendios son cada vez más frecuentes, más intensos y más difíciles de controlar. Ante esta realidad, resulta imprescindible contar con sistemas de prevención y extinción eficaces, bien articulados jurídicamente y adaptados a las singulares condiciones del entorno rural.

## 2. Incendios rurales e incendios forestales: el quid de la cuestión

Antes de abordar cualquier análisis, conviene reparar en una distinción conceptual que muchas veces se diluye en el debate público y que tiene consecuencias jurídicas e institucionales relevantes, como se verá a lo largo de este libro. Me refiero, en particular, a que los incendios rurales y forestales no son, en estricto sentido, equivalentes<sup>2</sup>. Mientras que los incendios forestales,

---

2. Sé que, quizá, estas definiciones no son del todo coincidentes con las que se plantean en el primer capítulo de esta obra. Soy consciente de que puede resultar simplista, pero probablemente esa simplicidad es la que ayuda a neófitos en el asunto a entender de forma más o menos nítida la diferencia entre uno y otro. De todas formas, y de forma complementaria, recomiendo la lectura de Pérez-Soba y Jiménez (2019: 159-161), sobre todo cuando se refieren al concepto de "interfaz urbano-forestal". Al respecto, tras explicar las cuestiones relativas a la emergencia que subyace a los incendios forestales, señalan que "Cuando más se acentúa el carácter del incendio forestal como emergencia es, lógicamente, cuando más se debilita su naturaleza forestal, es decir, cuando el fuego avanza hacia la zona donde concluye el monte y empieza el terreno edificado, y especialmente si está habitado". Precisamente en este enclave es cuando surge esta interfaz.

por definición, afectan a montes o terrenos forestales, los incendios rurales nos remiten a un espacio más amplio e impreciso, que puede incluir terrenos agrícolas en desuso, paisajes de mosaico, pastizales y zonas de contacto entre usos del suelo que no encajan necesariamente en la categoría de “monte”. Pueden incluir, además, espacios con entornos urbanos o semiurbanos, por lo que, en este tipo de incendios, el componente humano puede llegar a tener un grado de afectación mayor que en uno forestal<sup>3</sup>.

El fuego, cuando arrasa, no conoce fronteras de ningún tipo, y menos aún las jurídicas. Para el derecho, sin embargo, la delimitación del entorno en el que se produce el incendio reviste una importancia decisiva, en la medida en que determina el ordenamiento aplicable y, en consecuencia, la identificación de las Administraciones responsables del despliegue de los medios necesarios, con el consiguiente impacto presupuestario.

Este asunto no es baladí, especialmente en un Estado compuesto y complejo como el autonómico, en el que la colaboración entre Administraciones, a través de técnicas como el auxilio, la cooperación y la coordinación, se configura como un principio esencial de actuación, pero no siempre se traduce en una respuesta efectiva. Es precisamente en estos escenarios de fricción y dificultad en la articulación interadministrativa donde se hace más patente la necesidad de reforzar la lealtad.

Resulta evidente que los incendios constituyen un reto transversal que trasciende al entorno forestal. Su enorme complejidad requiere aproximaciones multiescala y respuestas innovadoras desde diferentes ámbitos, mediante la implicación de políticas públicas sectoriales que afectan directa o indirectamente al mismo territorio, y la implicación de sectores sociales y económicos específicos, como la agricultura y la ganadería. Esta complejidad, lejos de simplificarse, se ve agravada por el marco normativo e institucional vigente. La distribución competencial entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales genera un panorama caracterizado por la heterogeneidad, con modelos de gestión muy distintos, como se verá en los capítulos de este libro, y con pronunciamientos judiciales contradictorios<sup>4</sup>, particularmente en lo relativo a la externalización del servicio de extinción, que incrementan la inseguridad jurídica de los operadores involucrados.

- 
3. Al respecto, *vid.* Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023: 7).
  4. Para tomar dimensión del asunto, puede consultarse Tolivar Alas (2014).

### 3. Una aproximación al objeto de este libro

Como se ha apuntado, esta obra es el resultado de las labores de un grupo de trabajo promovido por la Fundación Democracia y Gobierno Local. Su objetivo es ofrecer una respuesta que supere la tradicional visión sectorial o coyuntural, formulando propuestas de mejora normativa y operativa en un contexto marcado por profundas transformaciones, tanto en el plano legislativo como en el climático.

Los trabajos aquí reunidos no proceden exclusivamente del ámbito académico, sino que incorporan también la experiencia y las reflexiones surgidas de la práctica en la gestión de incendios en el medio rural y forestal. De este modo, se pretende situar en el centro del análisis los problemas reales que afrontan las Administraciones competentes, en particular en relación con la gestión del personal dedicado a las tareas de prevención y extinción de incendios.

Por este motivo, se ofrecen cuatro capítulos que tratan de realizar una aproximación desde lo macro a lo micro.

En primer lugar, se parte desde la necesaria perspectiva socioecológica y de la realidad rural. El capítulo de Ignacio Pérez-Soba Diez del Corral aborda el incendio como un fenómeno esencialmente rural que, a menudo, es malinterpretado por una sociedad urbana bajo sesgos propios de su entorno o mitos conspirativos. En este capítulo se analiza cómo la desvinculación cultural con el monte y el abandono de los usos tradicionales han generado una acumulación de combustible que desborda la capacidad de los sistemas de extinción<sup>5</sup>, los cuales, pese a su gran éxito profesional desde los años noventa<sup>6</sup>, se enfrentan hoy a la paradoja de los grandes incendios forestales, cada vez más incontrolables. Este primer trabajo es especialmente rico en datos que pretenden, por un lado, desmitificar algunos espacios comunes en el ámbito político o mediático (como las falsas teorías sobre mafias de la madera o intereses urbanos); y, por otro, reivindicar que los datos y la experiencia técnica deben ser atendidos para comprender la jerarquía de factores que realmente originan las igniciones.

5. Este asunto constituye una preocupación generalizada, como puede comprobarse en Monago Terraza (2026: 175), quien, además, insiste en que es una importante fuente de recursos económicos, sobre todo para las entidades locales.

6. Al respecto, puede consultarse el estudio de la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023: 4-5).

A través de un análisis exhaustivo de la Estadística General de Incendios Forestales, Pérez-Soba demuestra que casi todos los indicadores han evolucionado favorablemente en las últimas décadas: hay menos incendios que, a su vez, queman menos superficie total que en los años ochenta y noventa. Sin embargo, el indicador discordante es el crecimiento sostenido del tamaño medio de los grandes incendios forestales, lo que evidencia que los sistemas de extinción han alcanzado un punto de utilidad marginal decreciente, al haber estrangulado históricamente la inversión en silvicultura y mejora de los montes. Por ello, el autor propone un cambio de paradigma que supere el discurso catastrofista: la solución no pasa simplemente por repoblar el medio rural, sino por fomentar una gestión forestal activa y sostenible que genere paisajes resilientes, recuperando el vínculo económico y social de la población con el territorio para mitigar los efectos del cambio climático y del abandono del paisaje.

El segundo capítulo, que lleva la firma de Blanca Rodríguez-Chaves Mimbbrero, procura situarnos en el problema jurídico esencial. El capítulo se adentra en el complejo mundo del reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, situando los incendios en la intersección entre la gestión de montes y la protección civil. Se presenta un examen complejo de la fragmentación administrativa a la que nos enfrentamos, poniendo sobre la mesa lo difícil que resulta, en ocasiones, la interoperabilidad. Una de las principales virtudes del capítulo es la exploración que se realiza de los distintos modelos de gestión de incendios rurales, lo que sirve para tener una panorámica de la fragmentación existente, así como de los puntos en común entre distintas partes del territorio.

Este análisis revela que la coexistencia de prácticamente una veintena de sistemas de extinción ha derivado en un modelo profundamente heterogéneo. Esta disparidad técnica organizativa genera una suerte de lotería geográfica (concepto al que, como el/la lector/a podrá comprobar, me referiré en varias ocasiones), donde la eficacia de la respuesta ante una emergencia varía significativamente de acuerdo con el presupuesto y la normativa del territorio donde se produzca el siniestro. Con la minuciosidad que le caracteriza, Rodríguez-Chaves destaca cómo esta división administrativa provoca disfunciones operativas críticas, como el retraso en la movilización del recurso más próximo por meras barreras burocráticas, o la falta de lenguaje técnico común entre operativos colindantes.

Para superar este escenario, el capítulo destaca la importancia de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, como un primer

hito o paso fundamental para unificar la categoría profesional y garantizar mínimos de seguridad y operatividad para todo el país. No obstante, la autora va más allá y propone una solución con más peso aún: la aprobación de una ley estatal de bomberos. Esta norma, de carácter básico, permitiría establecer un marco jurídico común que armonice los procedimientos y equipos de todos los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SEPIS), asegurando una respuesta homogénea, eficaz y solidaria por parte de los poderes públicos, de forma tal que cualquier intento de actuación colaborativa (o leal, si se me permite) no se detenga ante las fronteras administrativas.

El tercer capítulo, de Alfonso Esteban Miguel, aborda el marco jurídico laboral y de la seguridad del personal que lucha contra los incendios. Se trata de una perspectiva integradora entre las normas y los principios del derecho del trabajo y de la seguridad social y del empleo público. Este trabajo sirve para que entendamos hacia dónde se tiende en este ámbito: estabilización de plantillas, superación de temporalidad estructural, organización del tiempo de trabajo, etc. Se podría decir que el capítulo nos marca el horizonte al que apunta el derecho, esto es, el deber ser en este ámbito.

Al igual que en el capítulo anterior, el autor identifica la Ley 5/2024 como un punto de inflexión fundamental en el asunto, ya que introduce por primera vez una definición unificada de la categoría profesional y establece estándares mínimos en formación, prevención de riesgos y tiempos de trabajo. Un aspecto central del análisis que realiza es el modelo dual de empleo público (funcionario y laboral), subrayando que la estacionalidad ha sido un rasgo estructural que ha dependido del uso masivo de contratos fijos-discontinuos y temporales. La actual tendencia normativa, sin embargo, pretende regularizar estas situaciones para tratar de reducir la precariedad y consolidar la fijeza como la estructura normal de estos operativos.

El capítulo de Esteban Miguel profundiza, además, en la organización del tiempo de trabajo, no solo como una cuestión organizativa, sino como una medida crítica de salud laboral. El estudio vincula la ordenación de turnos y guardias al estándar europeo de descansos mínimos y duración máxima de la jornada, elementos esenciales para prevenir la fatiga en escenarios de alta peligrosidad como los que son objeto de estudio de este libro. El autor se detiene, también, en los riesgos de la cesión ilegal cuando la Administración utiliza entes instrumentales sin aportar una organización propia, y destaca los avances en la protección social del colectivo. Entre estos hitos,

sobresale el reconocimiento de coeficientes reductores para la jubilación anticipada y la regulación de la subrogación de plantillas, mecanismos diseñados para garantizar la estabilidad de los trabajadores y la continuidad operativa ante cualquier cambio en la gestión del servicio.

El último capítulo, de Eduardo Polo Alejos, aterriza en el meollo de la cuestión, para poner de manifiesto cómo se ven afectadas las distintas Administraciones encargadas de la gestión de los incendios rurales (en particular, las locales) ante los avances jurisprudenciales en la materia. De esta forma, si el capítulo de Esteban Miguel daba cuenta del deber ser, el de Polo Alejos nos enfrenta al verdadero ser. Así, partiendo de una aproximación desde los distintos modelos de bomberos voluntarios a nivel comparado, se tratan de exponer y categorizar los principales modelos de gestión existentes en España.

Este análisis comienza situando a nuestro país en un modelo mixto o profesional, alejándose del voluntariado esencial predominante en países como Alemania o Estados Unidos, donde el grueso del servicio descansa en colaboradores no remunerados. Polo Alejos señala, casi como eco de los autores que le precedieron, que la falta de una legislación básica estatal ha generado un mosaico de modelos autonómicos y provinciales heterogéneos, lo que ahonda en la idea de lotería geográfica a la que se aludía, en la que la seguridad de los ciudadanos rurales ante grandes incendios depende directamente de la provincia en la que residan.

En el centro de la problemática jurídica, el capítulo expone cómo diversos pronunciamientos jurisprudenciales han limitado drásticamente el papel de los voluntarios y las externalizaciones del servicio. En términos generales, los tribunales han entendido que la extinción de incendios implica el ejercicio de autoridad, función reservada por ley a los funcionarios públicos. Algunos casos críticos traídos a colación por el autor ilustran este tipo de conflicto, en el que el Poder Judicial ha anulado licitaciones y planes operativos que pretendían delegar tareas estructurales de emergencia en empresas privadas o personal voluntario.

En su capítulo, Polo Alejos aborda el conflictivo modelo de Cataluña, caracterizado por la figura única del voluntario remunerado por intervención, que ha derivado en tensiones sociales y acusaciones de “uberización” o precariedad laboral debido a la falta de coberturas adecuadas en materia de seguridad social y riesgos profesionales. En contraste, se presentan mo-

delos de éxito como los de la Comunidad Foral de Navarra o el Consorcio de la canaria isla de Tenerife, donde la integración del voluntariado se realiza bajo criterios de rigor técnico y formación reglada, manteniendo siempre una clara subordinación al mando profesional para asegurar que su labor sea complementaria y nunca sustitutiva de las plantillas oficiales. En definitiva, se puede concluir con el autor que la estabilidad del sistema exige una profesionalización funcionarial que sea capaz de integrar el valor social del voluntariado en las zonas más despobladas, sin por ello comprometer la seguridad jurídica ni operativa. Esta respuesta es, probablemente, la más ajustada para garantizar la supervivencia de un sistema eficaz de extinción de incendios dentro de los presupuestos muchas veces ajustados de las Administraciones, sobre todo en el ámbito local.

#### 4. Algunas conclusiones transversales

La lectura conjunta de los cuatro extensos y detallados capítulos que el/la lector/a tiene ahora a su disposición permite extraer diversas conclusiones transversales que, en ocasiones, se pueden solapar o articular entre sí. En términos generales, me gustaría poner de manifiesto algunas de ellas, especialmente aquellas sobre las que el Grupo de Trabajo se detuvo a debatir en sus reuniones de discusión de los borradores de este libro:

- A. *Complejidad socioecológica y filtro de percepción urbana.* Los incendios rurales y forestales son fenómenos de alta complejidad en los que la acción humana resulta decisiva en el origen, la propagación y la percepción del riesgo. Existe un marcado sesgo urbano en la información, filtrado por medios de comunicación que, a menudo, simplifican el problema con teorías o mitos que carecen de base estadística, ocultando la verdad que subyace al fenómeno.
- B. *Paradoja de los indicadores y los nuevos tipos de incendios.* Aunque el número total de incendios y la superficie quemada han disminuido en España desde la década de los noventa gracias, en gran medida, a la profesionalización de la extinción, han surgido a su vez indicadores discordantes. Los incendios, a la luz de estos indicadores, son cada vez más extensos e incontrolables y se producen en ventanas meteorológicas críticas agravadas por el cambio climático y por paisajes saturados de biomasa, que dificultan sobremanera la capacidad de respuesta técnica de los operativos actuales.

- C. *Desmitificación de la despoblación como causa directa de los incendios.* Los datos que se recogen en este libro dan cuenta de que no hay una correlación directa entre la baja densidad demográfica de algunos puntos de la geografía española y el aumento de los incendios. De hecho, de la lectura atenta se desprende que la España despoblada registra menor incidencia de incendios que las zonas pobladas. El factor crítico no es tanto la falta de habitantes, sino la desvinculación económica y cultural con el monte y el abandono de los aprovechamientos forestales tradicionales, lo que genera una acumulación de combustible sin precedentes. Importante: la lectura de esta conclusión debe hacerse teniendo en cuenta que quedan por fuera de ella las singularidades del Noroeste.
- D. *Fragmentación administrativa y lotería geográfica.* La gestión de los incendios en España se caracteriza por una notable fragmentación administrativa, derivada del reparto competencial entre distintos niveles territoriales y de la concurrencia de ámbitos materiales diversos, como la protección civil y la gestión de montes, junto con la dualidad entre regímenes jurídicos laborales y funcionariales. Este entramado genera un sistema heterogéneo, en el que coexisten modelos organizativos, niveles de dotación y estándares operativos en ocasiones muy dispares. Como consecuencia, se producen disfunciones relevantes en la respuesta ante emergencias; entre ellas, dificultades de coordinación e interoperabilidad entre dispositivos, así como desigualdades en los medios disponibles. Ello se traduce, en última instancia, en una brecha territorial en la capacidad de respuesta, de modo que el nivel de protección efectiva de la ciudadanía puede variar en función del lugar en que se produzca el siniestro.

## 5. Algunas conclusiones específicas

Bajando ahora específicamente al terreno del voluntariado y su impacto en las Administraciones locales, que podría entenderse como el punto de inflexión o *core* de este trabajo, se puede concluir lo siguiente:

- A. *Inseguridad jurídica y reserva de funciones de autoridad.* Las entidades locales se enfrentan a un desafío jurídico crítico, ya que la jurisprudencia ha determinado, como se señalaba en el epígrafe

anterior, que las funciones de extinción de incendios implican el ejercicio de autoridad y la salvaguardia de intereses generales, potestades que la ley reserva exclusivamente a los funcionarios públicos. Este criterio resulta difícilmente conciliable con un sistema que requiere una mayor flexibilidad para hacer frente, en determinados momentos del año, a la proliferación de focos de incendio que se concentra habitualmente durante el periodo estival.

- B. *Impacto presupuestario y alteración de plantillas locales.* La transición obligada del modelo voluntario al profesional funcional supone una sobrecarga financiera de gran magnitud para municipios y diputaciones con competencia para actuar en el entorno rural, ya que son estos órganos los que, a menudo, deben financiar íntegramente los costes sin apoyo económico estable de las Administraciones de los niveles superiores<sup>7</sup>. Esta situación exige una modificación de las relaciones de puestos de trabajo para integrar plazas estructurales de bomberos funcionarios, lo que dispara los costes de personal y compromete la sostenibilidad del servicio en zonas rurales con escasa capacidad económica.
- C. *El riesgo de la recalificación y el falso voluntario.* La utilización del voluntariado para cubrir deficiencias estructurales o permanentes, así como la implantación de esquemas de voluntariado retribuido por intervención, expone a las Administraciones locales a un elevado riesgo de litigiosidad, con la consiguiente asunción, por imposición judicial, de obligaciones de carácter laboral y de Seguridad Social.
- D. *Disfunciones operativas y falta de mando único.* La fragmentación en la gestión del voluntariado y la falta de una normativa estatal común impiden una coordinación efectiva, ya que cada entidad local termina desarrollando su propio modelo operativo. Esta falta de estándares compartidos dificulta la interoperabilidad entre parques de distintas Administraciones y genera dudas sobre la cadena de mando en siniestros que afectan a varios términos municipales, donde los voluntarios a menudo carecen de una integración jerárquica clara con los cuerpos profesionales.

---

7. No hay que olvidar, además, que las entidades locales son las que se encuentran en primera línea cuando se quema el término municipal, asumiendo muchos de los costes operativos de la actividad de extinción. Al respecto, *vid.* Rivero Ortega (2023).

- E. *Subordinación operativa como garantía de sostenibilidad.* Con el objetivo de que el voluntariado no se convierta en un problema jurídico para las entidades locales, se han propuesto modelos de éxito basados en convenios de colaboración estrictos donde el personal voluntario actúa de forma complementaria y bajo una clara subordinación al mando profesional. Este encuadramiento, sumado a una formación reglada obligatoria en escuelas de emergencia, podría asegurar que la participación ciudadana sea una solución para el medio rural y no un foco de inseguridad jurídica como viene siendo.
- F. *Valor social frente a la lotería geográfica.* A pesar de los riesgos descritos, el voluntariado bien gestionado puede constituir una herramienta esencial para la resiliencia de los rincones más recónditos del país, pues permite una capacidad de respuesta inmediata y motiva la defensa activa del territorio por sus propios habitantes, ayudando a fijar población. Sin embargo, mientras no exista una legislación básica que unifique las funciones y los estatutos de estos colaboradores, la seguridad de los ciudadanos rurales seguirá dependiendo de la lotería geográfica condicionada por el presupuesto y, en ocasiones, por el color político de su Administración local.

La respuesta a los problemas abordados en este libro, que no son sino reflejo de la realidad existente, exige, en todo caso, la apertura de un debate sosegado y riguroso, con la implicación de todas las Administraciones competentes. Se trata, como se podrá comprobar, de un problema estructural caracterizado por la horizontalidad y la compartición de responsabilidades en todos los niveles de descentralización. Este proceso debe ir acompañado, además, de una escucha atenta de las aportaciones y los diagnósticos formulados por la comunidad experta, de forma tal que la legislación operativa se armonice con la documentación estratégica, como pueden ser las Orientaciones para la gestión de incendios forestales, que han sido aprobadas en el seno de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente en julio de 2022<sup>8</sup>. En este contexto, las respuestas normativas como las que se proponen han de superar el enfoque tradicionalmente dado por la política española, ba-

---

8. Las Orientaciones aprobadas por la Conferencia Sectorial se pueden consultar en este enlace: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/planes-y-estrategias/orientacionesestrategicasiff\\_cs28072022\\_tcm30-543585.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/planes-y-estrategias/orientacionesestrategicasiff_cs28072022_tcm30-543585.pdf) (fecha de consulta: 14/05/2026).

sado en soluciones parciales o coyunturales<sup>9</sup>, para orientarse hacia reformas estructurales capaces de abordar de manera integral las disfunciones identificadas.

## 6. Bibliografía

- Monago Terraza, J. A. (2026). *Catástrofes naturales. Respuestas del derecho administrativo español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (Oficina C). (2023). *Informe C: Incendios forestales y restauración de zonas quemadas*. <https://www.doi.org/10.57952/w67p-j094>.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. y Jiménez Shaw, C. (2019). Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 53, 158-219.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. (2023). Comentarios al Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, de medidas urgentes sobre incendios forestales. *Revista Montes*, 153, 36-40.
- Rivero Ortega, R. (2023). Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: El papel de los gobiernos locales. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 56, 21-40.
- Sánchez-Laulhé Ollero, J. M.<sup>a</sup> (2025). El extremadamente cálido verano de 2025 en España. Notas sobre los incendios de agosto. *Revista Tiempo y Clima*, 5 (90), 14-17. <https://doi.org/10.30859/ameTyCn90p14>.
- Tolivar Alas, L. (2014). Incidencia ambiental de incendios no forestales. Algunas pautas jurisprudenciales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2835-2851. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.120>.

---

9. Al respecto, recomiendo la lectura de Pérez-Soba Diez del Corral (2023), porque permite advertir la distancia que existe entre las respuestas coyunturales (por ejemplo, en forma de real decreto-ley) y los problemas estructurales que aquejan a los incendios.

# CAPÍTULO I

## Una perspectiva general de la problemática actual de los incendios forestales en España

**Ignacio Pérez-Soba Diez del Corral**

*Doctor Ingeniero de Montes.*

*Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente y Turismo  
de Zaragoza del Gobierno de Aragón.*

*Decano del Colegio Oficial de Ingenieros de Montes en Aragón*

**SUMARIO.** **1. Introducción: la necesidad de un enfoque integrado, y centrado en el medio rural, sobre los incendios forestales.** 1.1. Los incendios forestales, un problema socioecológico complejo. 1.2. Los incendios forestales son un fenómeno rural. 1.2.1. *¿Incendios forestales o incendios rurales?* 1.2.2. *Una realidad rural, muy mal entendida por una sociedad urbana.* **2. Los incendios forestales de España, en una perspectiva global y mediterránea.** 2.1. En el contexto mundial. 2.2. En el ámbito mediterráneo. **3. Análisis temporal y espacial de los principales indicadores sobre incendios forestales en España.** 3.1. Evolución de los indicadores nacionales de número y extensión de incendios. 3.2. Somero análisis espacial: la conocida singularidad del Noroeste y la inesperada singularidad de la España despoblada. 3.3. Las causas de los incendios: la varianza territorial y el desmentido de mitos sobre los incendios intencionados. **4. Los sistemas de extinción: éxitos y limitaciones.** 4.1. Antes del período autonómico (hasta 1985). 4.2. El período autonómico (desde 1985). 4.3. Algunas conclusiones sobre la situación actual de los sistemas de extinción. **5. Procesos socioecológicos que influyen en los incendios forestales en España.** 5.1. Cambios demográficos y socioeconómicos. 5.1.1. *La despoblación rural y la desvinculación con el medio forestal: ¿un problema demográfico, o cultural?* 5.1.2. *La peculiaridad del Noroeste y el envejecimiento de la población rural.* 5.1.3. *Los crecientes daños a (y por) bienes*

no forestales 5.2. Cambios ecológicos. 5.2.1. *Expansión de la vegetación forestal*. 5.2.2. *El cambio climático*. 5.3. ¿Estamos en una “sexta generación” de incendios? **6. Conclusiones. 7. Bibliografía.**

## **1. Introducción: la necesidad de un enfoque integrado, y centrado en el medio rural, sobre los incendios forestales**

### **1.1. Los incendios forestales, un problema socioecológico complejo**

En conjunto, los incendios forestales deben entenderse como un fenómeno socioecológico complejo que trasciende la mera dimensión ambiental. Aunque el fuego ha desempeñado desde hace millones de años un papel ecológico relevante en numerosos ecosistemas, los incendios forestales actuales no se entienden sin el componente humano ocupando un papel decisivo. Las dinámicas humanas no solo influyen en el origen o en la propagación del incendio, sino, como desarrollaremos ahora más ampliamente, incluso en su percepción. Comprender esta complejidad exige un enfoque que integre conocimientos ecológicos, sociales y de gobernanza.

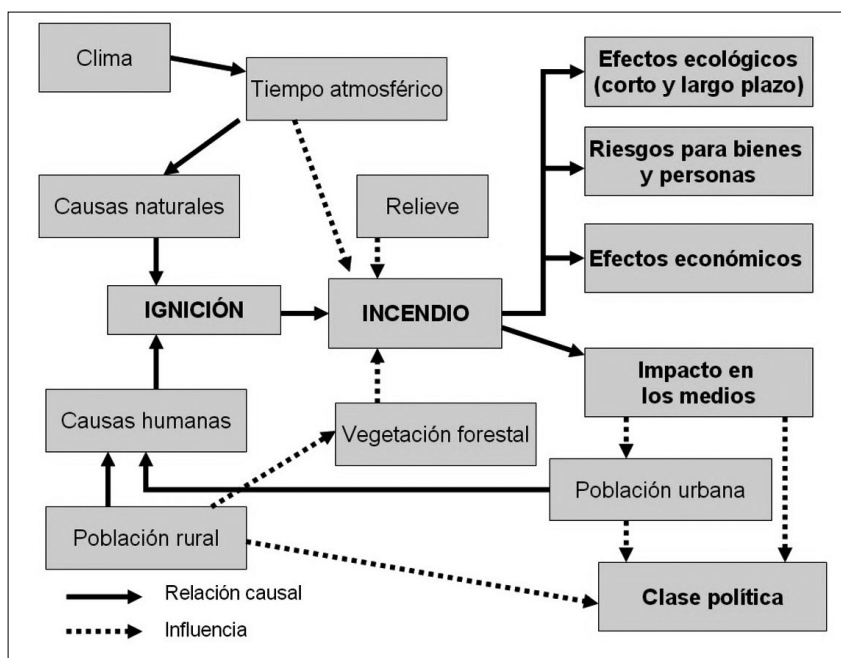
En la figura 1 ofrecemos un esquema, de elaboración propia (Pérez-Soba Diez del Corral, 2021), que pretende representar los principales elementos ecológicos, sociales y económicos relacionados con los incendios forestales, y sus relaciones causales o de influencia.

La mera visión del esquema de la figura 1 patentiza la complejidad del problema de los incendios forestales, resultado de múltiples factores interrelacionados, tanto humanos como naturales. Quizá la primera conclusión que obtengamos de él sea que debemos desconfiar de quienes ofrecen, para un problema tan complejo, explicaciones o soluciones extremadamente simplistas, que —habitualmente— se corresponden con los propios intereses de quienes las exponen. Solo mediante estrategias integradas será posible reducir su impacto.

Lo más evidente de ese esquema es que la única relación verdaderamente causal que hace nacer el incendio es que hay una ignición. Sin ignición no hay incendio. Esto es una obviedad tan manifiesta como sistemáticamente olvidada: ni el calentamiento global, ni la gestión del territorio, ni ninguna otra causa indirecta hacen nacer una llama, a pesar de que abundan en los medios de comunicación titulares que aluden a “los incendios

causados por las altas temperaturas”. Para que la temperatura provoque la combustión espontánea de la madera, ha de superar los 400 °C. Por tanto, la ignición se debe a causas naturales (casi solamente el rayo) o humanas (intencionalidad, negligencia, accidentes, etc.), debidas en ocasiones a la población urbana y, en otras, a la rural. Conviene subrayarlo, porque en no pocos foros de debate se tiende a olvidar o despreciar la lucha contra las causas directas de las igniciones, cuando es el primer paso que se ha de dar. Poco se puede hacer contra las naturales (aunque sí tener una previa identificación de las zonas más propensas a la caída de rayos), pero mucho en cuanto a las causas humanas.

**Figura 1. Principales elementos ecológicos, sociales y económicos relacionados con los incendios, y sus relaciones causales o de influencia**



Fuente: Pérez-Soba Diez del Corral (2021).

Es después de la ignición cuando el tiempo atmosférico local, el relieve y la vegetación forestal pueden influir en que el incendio evolucione hacia formas más o menos peligrosas. No ha de confundirse el tiempo atmosférico con el clima: este último es el conjunto de condiciones meteorológicas medias que caracterizan a un lugar determinado, como síntesis de las estadísticas del tiempo atmosférico sobre períodos de tiempo lo suficientemente largos como para que sean representativos. Pero cuando surge un incendio

concreto, son los elementos meteorológicos que existen en ese lugar, en ese momento y en las semanas anteriores, los que van a tener una gran influencia sobre el incendio: la temperatura, la presión atmosférica, la humedad, el viento y la precipitación. Por tanto, el calentamiento global, omnipresente en todo debate sobre incendios forestales, tiene en realidad una influencia doblemente indirecta: influye en el tiempo atmosférico local, que a su vez influye en la evolución del incendio. No significa esto —en absoluto— que debamos quitarle importancia, pero nos ayuda a situar las cosas en su sitio.

Una vez iniciado el incendio, provoca diversos efectos que se agrupan en tres grandes categorías: ecológicos, sociales y económicos. Los ecológicos pueden manifestarse tanto a corto como a largo plazo, afectando la biodiversidad, la estructura del suelo y los ciclos naturales del ecosistema. En el plano social, los incendios representan riesgos directos para bienes materiales y personas, especialmente en zonas rurales o en la interfaz urbano-forestal. Además, generan impactos económicos significativos, como la pérdida de recursos naturales, infraestructuras y medios de vida.

## **1.2. Los incendios forestales son un fenómeno rural**

Pero otro aspecto esencial de los incendios forestales es que son, ante todo, un fenómeno rural, porque es en el territorio rural donde se dan las condiciones que explican principalmente su origen, su propagación y sus impactos más directos. Es imposible entender el fenómeno sin reconocer que su principalísimo escenario natural, social y económico es el mundo rural. Esto nos conduce a dos consideraciones, que analizaremos sucesivamente.

### **1.2.1. ¿Incendios forestales o incendios rurales?**

En primer lugar, debemos hacer una precisión terminológica: en España y en su entorno geográfico, los incendios en el medio rural son cada vez menos estrictamente “forestales”; de hecho, en el período 2002-2019, las tierras de cultivo representaron el 44 % y el 51 % del total de las áreas quemadas en Europa oriental y meridional (Gallo *et al.*, 2024). Esta constatación ha llevado a algunos autores a afirmar que se podría hablar con más propiedad de “incendios rurales” (Arola Sierra, 2008). Nos parece evidente que la propuesta tiene parte de razón, e incluso —como luego desarrollaremos, para el caso concreto de nuestra nación, en el apartado 5.1.3— esa denominación subrayaría una condición muy

importante para encarar el problema, cual es la obligación de las Administraciones distintas de la forestal de tomar, dentro del ámbito de sus competencias sectoriales, medidas de prevención y lucha en relación con este problema.

No obstante, nos parece que hemos de mantener la denominación de “incendio forestal”, por varios motivos:

- Aunque arda cada año una cantidad muy apreciable de superficies rurales no forestales, en particular cultivos agrícolas, el comportamiento del fuego en estos terrenos y su papel en la propagación están decisivamente condicionados por la matriz forestal que los rodea. Un incendio solo agrícola rara vez alcanza la peligrosidad, la imprevisibilidad o el potencial destructivo de un incendio forestal, porque presenta un combustible más homogéneo, menos denso y con menor carga energética que la vegetación forestal, por lo que se desarrolla rápido, pero con menor intensidad y menor capacidad de generar focos secundarios a distancia.
- Además, el término “incendio rural” introduce —a nuestro juicio— una confusión conceptual: “rural” describe un punto de vista de uso humano del territorio, no un tipo de combustible. Llamarlo “rural” invisibiliza la dinámica del fuego en un entorno forestal, que es, como acabamos de decir, lo que marca con frecuencia la peligrosidad del evento; incluso creemos que aparta la atención de la idea que ampliamente desarrollaremos en este apartado: que la gestión del territorio forestal tiene una extrema, esencial, importancia para avanzar en la solución del problema. Aunque parte de la superficie quemada sea agrícola, el régimen de incendios en todo el Sur de Europa es forestal en su comportamiento, en su peligrosidad y en sus implicaciones para la gestión del territorio.
- Y, por último, la denominación “incendio forestal” mantiene la coherencia con la normativa española, la estadística oficial y los sistemas europeos de información; e incluso con el lenguaje cotidiano.

### **1.2.2. Una realidad rural, muy mal entendida por una sociedad urbana**

Pero también queríamos subrayar, y especialmente, que el carácter rural de los incendios forestales es una realidad cultural de primera importancia que dificulta enormemente su comprensión por la sociedad urbana. En el esquema de la figura 1 se aprecia la muy distinta influencia que los incendios

ejercen en los actores sociales: la población rural se ve directamente afectada, mientras que la población urbana y la clase política —que, en sus altos niveles, es casi toda ella población urbana— reciben la información principalmente a través de los medios de comunicación. Desarrollaremos este aspecto a continuación, porque nos parece muy relevante.

Permítasenos primero una pequeña digresión, que creemos necesaria. El psiquiatra inglés W. R. Ashby definió en 1958 la ley de la variedad requerida o necesaria, conocida por ello como Ley de Ashby: “Cuanto mayor es la variedad de acciones de un sistema regulado, también es mayor la variedad de perturbaciones posibles que deben ser controladas” (Ashby, 1958). Es decir, controlar una situación significa ser capaz de gestionar su complejidad, por lo que el control solo es posible si la parte reguladora tiene al menos la misma variedad que la regulada: en expresión muy usada, “solo la variedad puede absorber la variedad” (Conant y Ashby, 1970). Es por eso la ley fundamental de la cibernética, y se la ha comparado con las leyes de Newton.

Es claro que en la mayoría de los casos el controlador tiene menos variedad que el sistema controlado, por lo que la única solución pasa por la adaptación de variedades: reducir la de un lado y aumentar la del otro hasta que se cumpla la ley de la variedad requerida. Para esto se usa un filtro de variedad (ya sea físico o conceptual), y de hecho estamos tan acostumbrados a estos filtros que ni nos damos cuenta de que lo son. Ahora bien, en esa circunstancia el observador o controlador pasa a ser fundamental, porque usará el filtro que le resulte más cómodo para su modo de actuar y, por tanto, influirá directamente en qué variedad se considera relevante para el control y la comunicación (Kijima, 2022). Serán sus conocimientos, intereses e instrumentos los que más influyan en la variedad con que se nos presentará el objeto; según el punto de vista del observador, aparecerán y desaparecerán partes de la percepción del objeto.

Pues bien, y volviendo al esquema de la figura 1, en el problema de los incendios forestales el observador sería la población urbana y la clase política —urbana también, insistimos—, mientras que el filtro de variedad serían los medios de comunicación. Los medios (incluyendo como tales las redes sociales) son el canal único mediante el cual los incendios forestales, que son una realidad principalmente rural, son explicados a una población como la urbana, que tiene un desconocimiento casi absoluto de la realidad rural y de las ciencias forestales. Es más: el ciudadano urbano medio no solo desconoce el mundo rural, sino que muy a menudo tiene sobre él una imagen sesgada e idealizada, asociándolo con una indeterminada e imaginaria

“edad dorada” de tranquilidad, naturaleza y autenticidad, y desconociendo que, como en todas las sociedades humanas, en la rural hay también dureza, exigencia, violencia y egoísmo, y sobre todo que tiene sus propias claves y sistemas de relaciones muy distintos de los urbanos (Short, 2006). Como los medios son, también, muy mayoritariamente urbanos, su filtro interpretará las realidades rurales mediante la visión urbana de la vida. Eso justifica la abundancia en los medios de tópicos simplistas, de significado extremadamente impreciso, cuando no pernicioso: “hay que limpiar el monte”, “los incendios se apagan en invierno”, “solo el pueblo salva al pueblo”.

Es especialmente marcado el sesgo urbano en los medios en lo que se refiere a las motivaciones de los incendios intencionados. Como luego veremos, los estudios demuestran que —como es lógico— los incendios forestales responden muy mayoritariamente a acciones típicas de la sociedad rural (desde las imprudencias en quemas o trabajos agrícolas hasta la intencionalidad por venganzas entre vecinos), pero en los medios abundan explicaciones conspiranoicas rotundamente falsas, relacionadas con las realidades que conoce y entiende el mundo urbano: la urbanización, las empresas de energías renovables, las minas chinas de tierras raras, la venta de la madera quemada... Todo falso, como veremos, pero utilísimo como filtro de variedad, al reducir la complejidad del problema a una narrativa simple y emocionalmente satisfactoria. Las teorías conspirativas son muy atractivas, porque simplifican brutalmente la variedad a la que nos enfrentamos y que además desconocemos (ayudan a recobrar el control): elegimos unos culpables genéricos, contra los que a ser posible tengamos ya prejuicios (promotores inmobiliarios, malvados productores de madera...). Y, abrazada la “causa”, pasa a ser irrefutable: da igual las pruebas en contra; y si no hay pruebas a favor, eso solo demuestra cuán hábilmente han borrado sus huellas los conspiradores (Sunstein y Vermeule, 2009).

A este problema, que hemos calificado de cultural, habría que añadir otras circunstancias que hacen que la información que ofrecen los medios sobre los incendios sea a menudo confusa y de muy baja calidad (Domínguez *et al.*, 2014; Pérez-Soba y Picos, 1996):

- La extraordinaria repercusión que los incendios tienen en los medios, que a su vez se debe a varios motivos: a) porque suceden principalmente en verano, con escasez de noticias (sobre todo en los años impares, en que no hay en verano grandes acontecimientos deportivos, como los Juegos Olímpicos o la Copa del Mundo de

fútbol); b) por la espectacularidad del incendio, debido tanto a la fascinación atávica que siente el ser humano por el fuego (Goudsblom, 1992) como a la actuación de medios aéreos; c) por la facilidad de obtener “testimonios populares” nada representativos, pero muy impactantes.

- La falta de calidad técnica de los mensajes, debida a su vez a la falta de especialización del redactor. Recordemos que en verano suelen estar de vacaciones los redactores habituales; y que de cualquier manera son muy pocos los periodistas especializados en medio ambiente y/o en medio rural, porque no son ámbitos que habitualmente generen tantas noticias que justifiquen la especialización de un redactor.
- Y, por último, pero no por ello menos importante, la frecuente politización en la cobertura del suceso, con un significativo sesgo en función de la tendencia política del medio de comunicación.

En resumen: toda aproximación a un problema tan poliédrico como el de los incendios forestales ha de partir de un análisis integrado de todos sus aspectos, y esforzarse en particular en comprender adecuadamente la realidad socioeconómica del medio rural.

## **2. Los incendios forestales de España, en una perspectiva global y mediterránea**

### **2.1. En el contexto mundial**

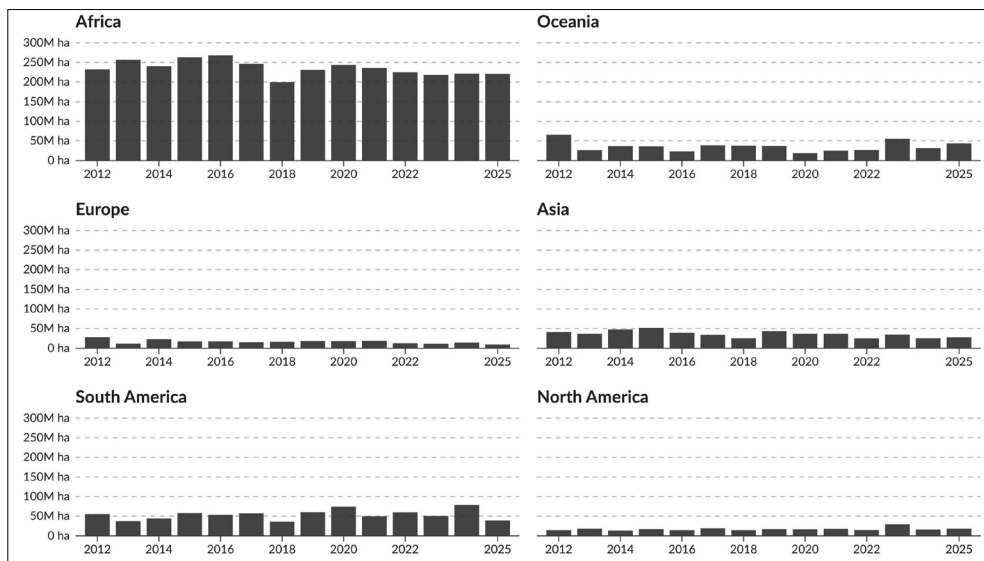
El fuego, y con él los incendios forestales, están presentes en todos los ecosistemas del planeta. La estimación del área media quemada en el mundo cada año por incendios forestales, en el período 2001-2020, es de 774 millones de hectáreas (Mha) (Chen *et al.*, 2023), lo que es comparable al tamaño de Australia. Estas cifras son muy superiores a las que se manejaban a principios del siglo XXI: por ejemplo, el muy citado artículo de van der Werf *et al.* (2006) daba una cifra de entre 300 y 450 Mha, aunque la muy notable mejora de los sistemas satelitales de medición que se ha producido entre ambos artículos impide comparar sin más los dos datos. En todo caso, los incendios forestales son una característica continua y global, ocurriendo durante todo el año en el hemisferio norte o sur o en ambos, y siendo frecuentes en la ma-

por parte de la tierra, excepto en áreas de vegetación muy rala (por ejemplo, los desiertos) y cerca de los polos (Mouillot y Field, 2005).

Por eso, como dice Vélez Muñoz (1999a: 411), la perspectiva global del fenómeno de los incendios forestales permite entender mejor dicho fenómeno, limpiándolo de leyendas e interpretaciones subjetivas. En ese sentido, y desgraciadamente, una de las carencias más llamativas de la información que sobre incendios forestales se ofrece en España es su absoluta descontextualización internacional. La información que recibe el ciudadano español sobre incendios forestales ocurridos fuera de España es no solo escasísima, sino (como enseguida veremos) de una muy baja representatividad del panorama real internacional.

Las áreas anuales de superficies quemadas por incendios forestales en cada uno de los continentes (o subcontinentes, en el caso de América) para el período 2012-2025 se presentan en la figura 2, que resulta muy clarificadora.

**Figura 2. Superficie anual quemada por incendios forestales por continentes (o subcontinentes) para el período 2012-2025 (este último año, hasta diciembre)**



Fuente: *Our World in Data* (<https://ourworldindata.org/wildfires>), a partir de *Global Wildfire Information System* (<https://gwis.jrc.ec.europa.eu>).

Como se ve en la figura 2, África es, a todas luces, el principal epicentro mundial del fuego, superando ampliamente la mitad de toda la superficie

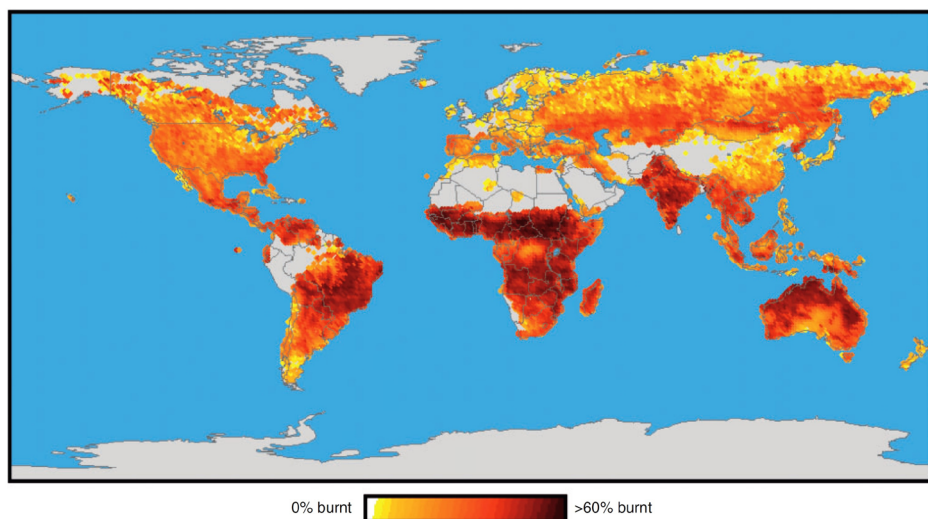
quemada anual en el planeta, con cifras anuales que superan los 200 millones de hectáreas (Mha/año). Esta prevalencia se explica por la combinación de ecosistemas de sabana altamente inflamables, prácticas agrícolas basadas en quemas estacionales y condiciones climáticas que favorecen la propagación del fuego. Sudamérica ocupa el segundo lugar (más de 50 Mha/año), con incendios concentrados en la Amazonia, el Cerrado y el Chaco, donde la interacción entre expansión agropecuaria y eventos climáticos intensificados por El Niño causa escenarios de numerosos incendios. Asia y Oceanía (especialmente Australia) presentan cifras similares entre sí (unos 40 Mha/año): Australia presenta frecuentes incendios en zonas de matorral y sabana tropical y episodios extremos asociados a sequías prolongadas, mientras que Asia presenta tanto incendios agrícolas recurrentes en el sudeste y la India como enormes incendios boreales en Siberia, cuya magnitud puede ser de millones de hectáreas, como sucedió en 2003 en la taiga siberiana, en la que se vieron afectadas 19 millones de hectáreas (Shvidenko *et al.*, 2011). Por último, y en manifiesto contraste, Europa y Norteamérica registran superficies quemadas mucho menores: en toda Europa, de unos 2-5 millones/año.

Se nos podrá argüir que estamos usando cifras absolutas referidas a continentes de tamaños muy dispares, pero si usamos cifras relativas con respecto a la superficie, el resultado es bastante similar al anterior. En la figura 3 se presenta el mapa global del área media anual quemada (porcentaje quemado de cada píxel) de 1960 a 2000, formado por Flannigan *et al.* (2009) a partir de datos de Mouillot y Field (2005). Los píxeles con mayor porcentaje de área quemada corresponden a las mismas zonas antes señaladas: África, Sudamérica, Oceanía, la India y el Sudeste asiático.

Dos conclusiones podemos extraer de lo que antecede. La primera, y más evidente, es que hablar de “megaincendios” en España, como se hace de manera creciente en los últimos años, resulta, como mínimo, exagerado. Y la segunda, que el espacio que los medios de comunicación dedican a los incendios en el extranjero no guarda relación alguna con su extensión, o incluso su gravedad ecológica o social, sino que se da una atención desproporcionadamente grande a los países del antiguamente llamado “bloque occidental”: los incendios en los Estados Unidos o en Europa occidental (como en Grecia) ocupan mucho espacio en los medios, mientras que prácticamente no se mencionan los del resto del planeta, con excepción de Australia, país que aúna su condición de economía occidental y desarrollada con la de zona de verdaderos megaincendios. Acerca de los incendios forestales en el extranjero, como en casi toda la información internacional

(García y Vicente, 2014), los medios españoles hablan de manera muy mayoritaria sobre países que tienen vinculaciones con España o cuentan con gran influencia internacional.

**Figura 3. Mapa global del área media anual quemada (porcentaje quemado de cada píxel) de 1960 a 2000**



Fuente: Flannigan *et al.* (2009), según datos de Mouillot y Field (2005).

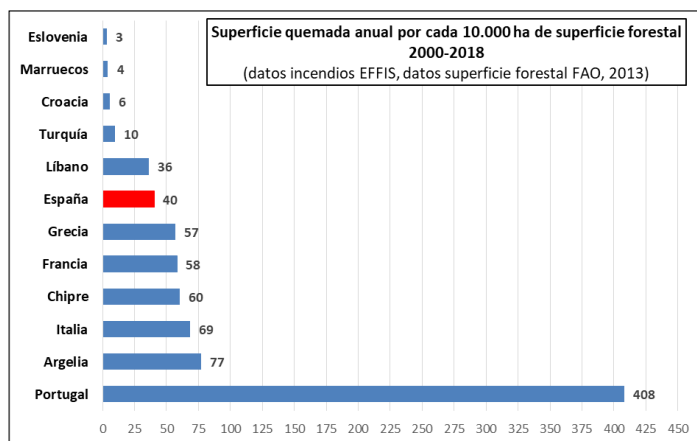
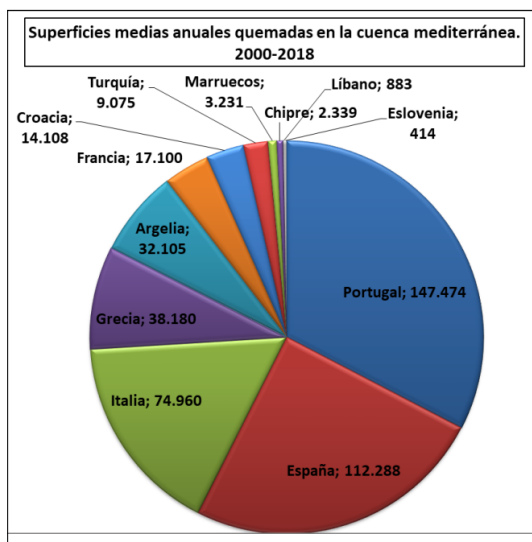
Ahora bien, lo que también se aprecia es que los megaincendios se producen, desde hace muchos años, en zonas que son también desiertos demográficos mucho más acusados que los de la Europa o la España despobladas: Siberia tiene una densidad de población de tan solo tres habitantes por kilómetro cuadrado (como comparación, las provincias de Soria y de Teruel tienen tres veces más densidad). Es decir, que los incendios medianos, o incluso pequeños, que se producen en Europa afectan a muchas más personas que los verdaderos megaincendios actuales.

## 2.2. En el ámbito mediterráneo

Acercando el foco ya a nuestra realidad, hemos de recordar que el fuego es un factor de perturbación que desde hace miles de años ha sido y es mucho más frecuente en los ecosistemas mediterráneos que en el resto de ecosistemas europeos (Pausas y Keeley, 2009). Por tanto, es claro que nuestras comparaciones no deben hacerse con Europa occidental, sino con el arco mediterráneo.

neo, que comparten los países del sur de Europa y del norte de África. Si así lo hacemos (figura 4), obtenemos otras cifras que pueden sorprender.

**Figura 4. Superficies medias anuales quemadas en la cuenca mediterránea y superficie quemada anual por cada 10 000 ha de superficie forestal (mismos países, 2000-2018)**



Fuente: *European Forest Fire Information System (EFFIS)*.

En la figura 4 se ha incluido también a Portugal, que, en realidad, no es mediterráneo, pero que comparte características ecológicas con los demás países del Sur de Europa, con el resultado de que es, con mucho, el país con peores cifras, ya no solo relativas, sino también absolutas. Debemos recordar (porque en materia de incendios forestales la amnesia colectiva parece casi

absoluta) que los años 2013 y 2017, por ejemplo, fueron realmente devastadores en Portugal, porque entre ambos ardieron más de 300 000 hectáreas y murieron 117 personas (Ribeiro *et al.*, 2020). En cambio, vemos que, aunque España es el segundo país en cifras absolutas, es el séptimo en relativas, llamando la atención que, de nuevo, hay países cuyos incendios forestales nunca o casi nunca son mencionados en los medios de comunicación, con cifras preocupantes: Argelia, sobre todo, pero también Croacia o Chipre.

Por tanto, de la contextualización de nuestro problema español de incendios forestales obtenemos una imagen con bastantes más matices de los que suele haber en el debate público sobre esta materia: sin duda, España tiene un problema de incendios forestales, pero no es de los peores del mundo, ni de Europa, ni del Mediterráneo... ¡ni siquiera es el peor de la Península Ibérica!

### **3. Análisis temporal y espacial de los principales indicadores sobre incendios forestales en España**

Sin un buen conocimiento de los patrones espaciales y las tendencias a medio y largo plazo en la ocurrencia de incendios forestales es imposible comprender sus factores impulsores ni, por tanto, planificar estrategias adecuadas de prevención y de extinción de incendios (San Miguel *et al.*, 2012). Haremos por ello una somera búsqueda de los patrones y tendencias que nos permitan caracterizar la situación actual.

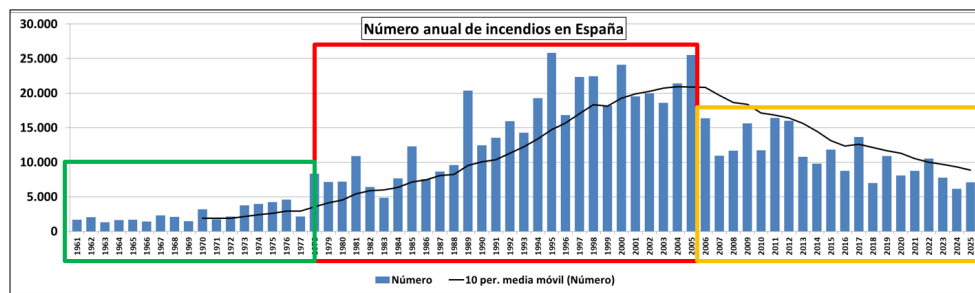
#### **3.1. Evolución de los indicadores nacionales de número y extensión de incendios**

En el sector forestal toda tendencia se manifiesta en plazos largos: es imposible, o mejor dicho irresponsable y ridículo, sacar conclusiones de un solo año o de pocos años, sean buenos o malos. Si la estadística es siempre importante para el análisis de todo problema mensurable, lo es especialmente en el sector forestal, y dentro de él, en materia de incendios forestales (López Santalla, 2020). Afortunadamente, España cuenta con una de las mejores bases de datos del mundo en materia de incendios forestales: la Estadística General de Incendios Forestales (EGIF), que guarda datos parciales desde 1955 (año en que se crea el Servicio Especial de Defensa de los Montes contra los Incendios), y recopila datos totales, homogéneos e ininterrumpidos

desde 1968 (año de la aprobación de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales), basados en un parte único nacional con más de 150 campos de datos (Vélez Muñoz, 2016).

El estudio de las series de datos de la EGIF sobre número de incendios, superficie quemada y grandes incendios forestales ofrece unas conclusiones muy claras, y por cierto bastante alejadas de los tópicos generalizados en la sociedad española. Lo iremos exponiendo sucesivamente. Aclaremos que los gráficos recogen solo lo que se consideran “incendios” según el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), esto es, los mayores de una hectárea (si son menores, se consideran “conatos”).

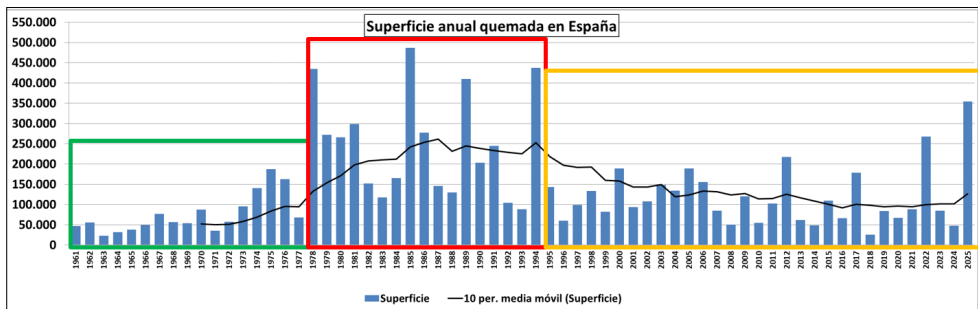
**Figura 5. Número anual de incendios forestales en España en el período 1961-2025 (este último año, hasta octubre). En línea negra, media móvil para el período de los diez años anteriores**



Fuente: EGIF. Elaboración de los datos: Álvaro Hernández.

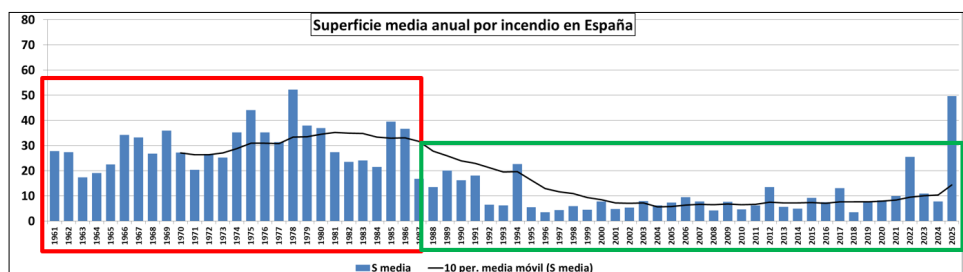
En la figura 5 se presenta la evolución del número anual de incendios en el período 1961-2025, y en él se observan tres períodos muy diferentes y muy claramente definidos. El primero (que hemos marcado con un rectángulo verde) corresponde a 1961-1977: el número de incendios ronda los 2000 hasta 1973, y aunque se incrementa hasta 1977, no supera los 4000. En el segundo (rectángulo rojo), correspondiente al período 1978-2005, el fenómeno crece de manera espectacular e ininterrumpida, con una “década negra”: la de 1995-2005; por ejemplo, en los años 1995 y 2005 hubo más de 25 000. Por último (rectángulo amarillo), desde 2006 el número de incendios viene disminuyendo (media anual de 14 700 incendios en 2001-2008), y desde 2012 se estabiliza en torno a 12 000 (¡menos de la mitad del máximo histórico!), e incluso con cierta tendencia a seguir disminuyendo.

**Figura 6. Superficie (en hectáreas) anual quemada en incendios forestales en España en el período 1961-2025 (este último año, hasta octubre). En línea negra, media móvil para el período de los diez años anteriores**



Fuente: EGIF. Elaboración de los datos: Álvaro Hernández.

**Figura 7. Superficie (hectáreas/incendio) media anual quemada por incendio forestal en España en el período 1961-2025 (este último año, hasta octubre). En línea negra, media móvil para el período de los diez años anteriores**



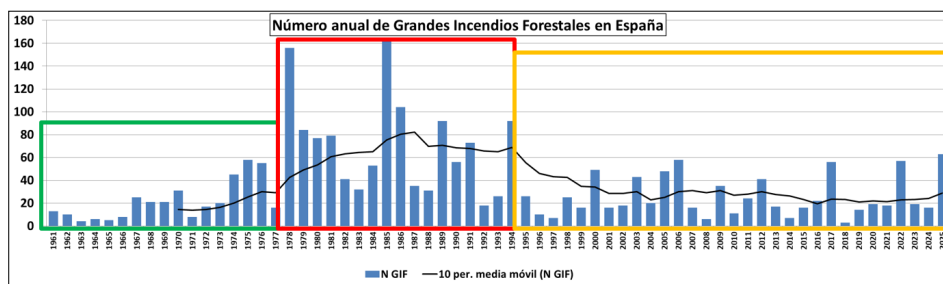
Fuente: EGIF. Elaboración de los datos: Álvaro Hernández.

En las figuras 6 y 7 se presenta la evolución de la superficie quemada en cada año: en valores absolutos en la figura 6, y en valor medio por cada incendio forestal en la figura 7, valor este último que nos permite ver si los incendios tienden a ser más grandes o no. Los valores absolutos muestran una evolución similar a la del número de incendios, distinguiéndose esas mismas tres etapas, aunque la “zona roja” es bastante más breve, pues va de 1978 a 1994, año este último que ha quedado marcado en el imaginario colectivo forestal como “el año negro”. En esa “zona roja” se alcanzan valores de más de 400 000 ha quemadas en los años 1978, 1985, 1989 y 1994, que no se han vuelto a dar nunca, ni siquiera en el igualmente “negro” año 2025. Desde 1994, la clara tendencia de la superficie media anual quemada es a disminuir, con una media de 118 000 ha en el período 2001-2025.

En cuanto a la superficie media quemada por incendio (figura 7), la evolución es distinta: incluso en los años 1961-1977, en los que había muy pocos incendios, el valor unitario de superficie quemada era alto (superando las 30-40 ha/incendio), y siguió siéndolo, incluso incrementándose ligeramente, hasta 1996. Y a partir de ese año, comienza la “zona verde”: el valor disminuyó hasta quedar estancado en unas 10 ha/incendio, hasta hoy.

Por último, nos queda analizar las cifras sobre la evolución de los grandes incendios forestales (GIF), según la definición que de ellos da el CLIF, es decir, aquellos que superan la extensión de 500 hectáreas quemadas. En la figura 8 se presentan los datos del número anual de GIF en España en el período 1961-2025, mientras que la figura 9 presenta la media móvil para el período de los diez años anteriores de la superficie (en hectáreas/incendio) quemada por cada gran incendio forestal en España en el período 1968-2023.

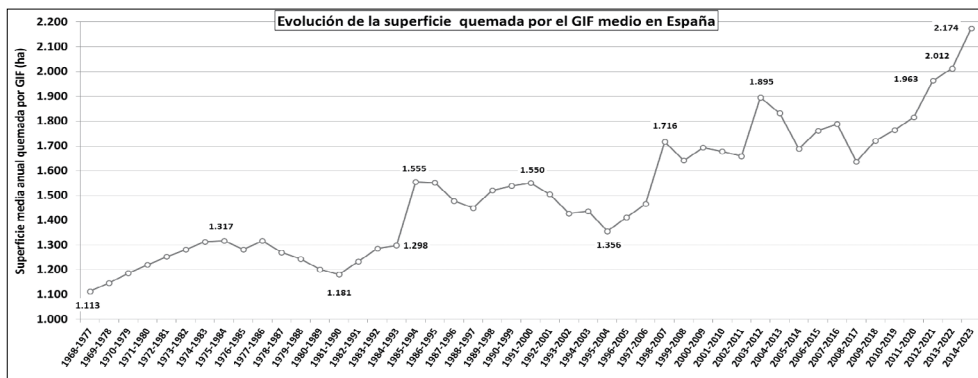
**Figura 8. Número anual de grandes incendios forestales (GIF) en España en el período 1961-2025 (este último año, hasta octubre). En línea negra, media móvil para el período de los diez años anteriores**



Fuente: EGIF. Elaboración de los datos: Álvaro Hernández.

El análisis de la figura 8 conduce a una primera conclusión clara: la importancia relativa de los GIF en número frente al total de incendios ha disminuido claramente; es decir, menos incendios se terminan convirtiendo en GIF. Se ha pasado de los 162 GIF que hubo en 1985 a una media de unos 30 al año. Incluso en una campaña tan mala como la de 2025, el número de GIF fue de 63, es decir, menos de la mitad del máximo registrado. Pero la figura 9 nos ofrece una conclusión igualmente patente: los GIF cada vez son más grandes, pasando la media de 1113 ha en 1978 a casi 2200 en 2023.

**Figura 9. Media móvil para el período de los diez años anteriores de la superficie (en hectáreas/incendio) quemada por cada gran incendio forestal en España en el período 1968-2023**



Fuente: EGIF. Elaboración de los datos: Álvaro Hernández.

Por tanto, y en conclusión, lo que se observa es que casi todos los principales indicadores han evolucionado positivamente en las últimas décadas: hay menos incendios, queman menos superficie, son más pequeños de media, y menos de ellos evolucionan a grandes incendios. El único indicador negativo es que la superficie quemada por el GIF medio aumenta de forma sostenida: hay menos, pero son más grandes, de modo que afectan igual superficie quemada que cuando su número era mucho mayor. Más adelante relacionaremos estas conclusiones con sus posibles causas.

### 3.2. Somero análisis espacial: la conocida singularidad del Noroeste y la inesperada singularidad de la España despoblada

No obstante, es absolutamente imprescindible hacer una advertencia sobre todos los datos que se han presentado en el epígrafe anterior, y que consiste en que presentan una marcadísima varianza territorial. De hecho, la Administración forestal del Estado lleva muchos años haciendo una regionalización en sus estudios e informes atendiendo a la homogeneidad regional en cuanto al fenómeno de los incendios forestales, que es la siguiente (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019: 16):

- Noroeste: comunidades autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco, así como el Noroeste de Castilla y León (provincias de León y Zamora).

- Región Mediterránea: comunidades autónomas costeras mediterráneas, incluyendo sus provincias interiores (Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Región de Murcia y Andalucía).
- Canarias: archipiélago canario.
- Comunidades Interiores: resto de comunidades autónomas interiores, excepto las provincias de León y Zamora.

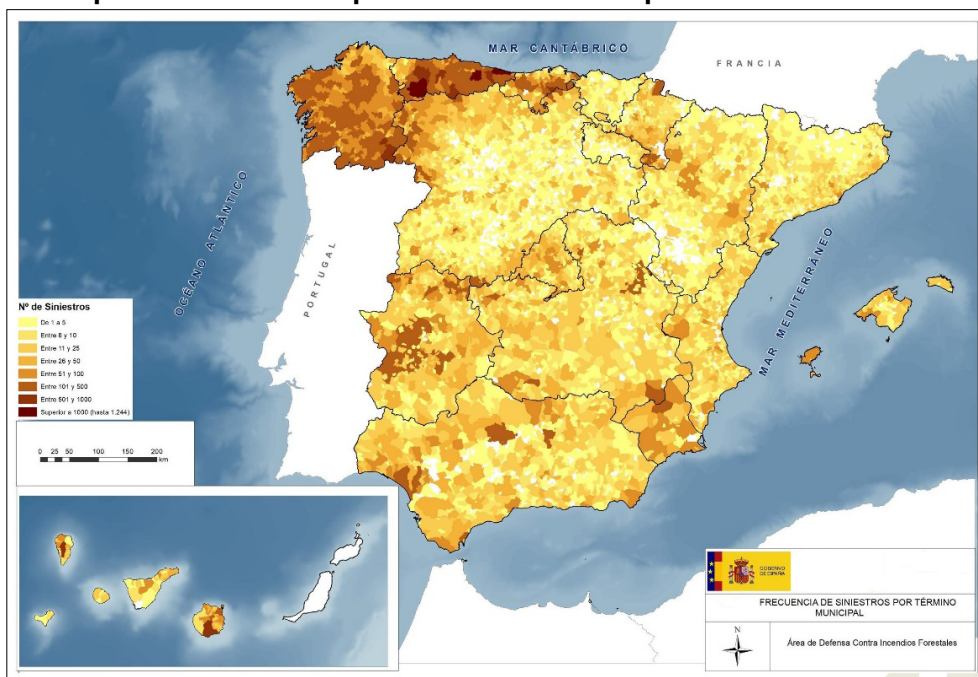
Pues bien, si estudiamos los principales indicadores sobre incendios forestales según dicha zonificación, resulta evidente la que podríamos denominar como “singularidad del Noroeste”. En el período 2006-2015, la zona Noroeste padeció, de media anual, 7145 siniestros (incendios + conatos) de los 13 111 de todo el territorio nacional, es decir, el 54,5 %; y en cuanto a superficie quemada media anual, 54 442 hectáreas de las 100 796 del conjunto de España, es decir, el 54 % (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019). Si examinamos los datos por provincias, vemos que a estos datos no aporta casi nada la Comunidad del País Vasco (117 siniestros/año), y que la parte principalísima del problema se halla en Cantabria, Galicia, Asturias y Noroeste de Castilla y León, en especial en Galicia (3832 siniestros/año). Si analizamos la frecuencia de incendios por términos municipales (figura 10), encontramos que en esa misma zona (Galicia-Asturias-León-Zamora) un porcentaje elevado de términos sufrieron más de 100 siniestros en el período 2006-2015, con una cifra máxima casi increíble de 1244 en un solo término (una media de 124 siniestros/año).

Esto simplemente nos recuerda algo conocido de todos los que se dedican a los incendios forestales: que el Noroeste de la Península está afectado por un régimen de incendios muy diferente al del resto de España, realidad que sin embargo a menudo se omite.

Mucho menos conocido es el siguiente patrón territorial que queremos destacar, y es la relación de los indicadores de incendios con la densidad de población rural. En las figuras 11, 12 y 13 hemos agrupado los datos provinciales de la España despoblada (las quince provincias con menor densidad de población, excluyendo las capitales) y de la España poblada (resto de provincias), refiriéndolos (para compensar el distinto tamaño de cada conjunto de provincias) a valores relativos según su superficie forestal. En todos los casos se distingue entre la España despoblada (provincias de Ávila, Burgos, Guadalajara, Cuenca, Huesca, La Rioja,

Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel, Valladolid, Zamora y Zaragoza) y el resto de provincias (“España poblada”), y se estudia el período 1991-2019.

**Figura 10. Mapa del número de siniestros (incendios + conatos) por término municipal acumulados en el período 2006-2015**

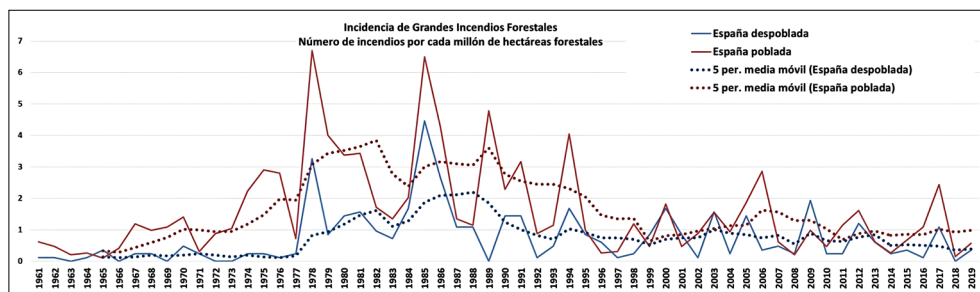
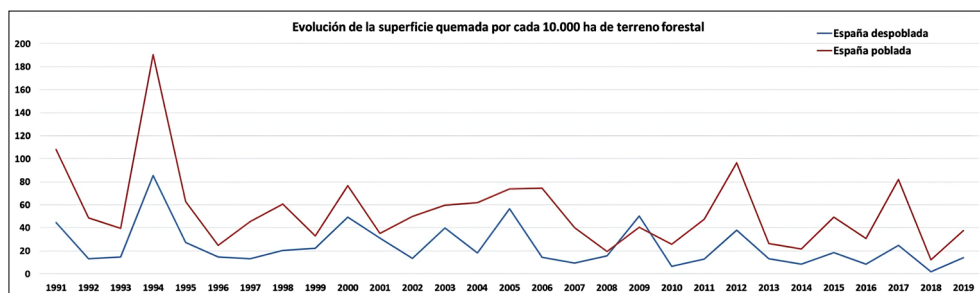
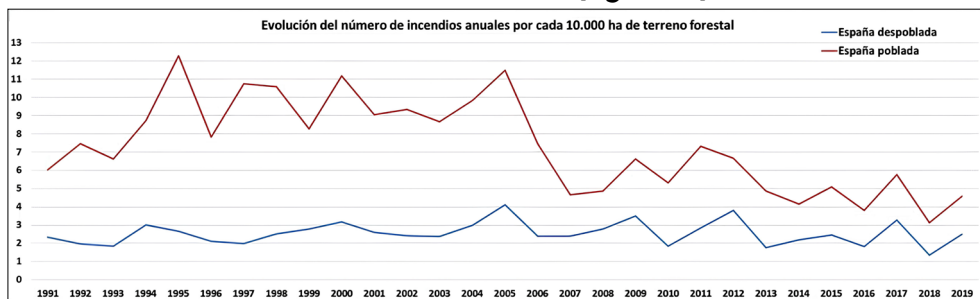


Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2019: 39).

El resultado es manifiesto: la incidencia de incendios tanto en número como en superficie ha sido y sigue siendo menor en la España despoblada; incluso los GIF son menos y tienen menor incidencia. El único matiz que podemos poner a lo anterior es que la España despoblada no ha mejorado sensiblemente sus indicadores, a diferencia de lo que sí ha sucedido en la España poblada: por eso decimos que los indicadores son y han sido mejores, aunque parece que cada vez con menos diferencia.

Este hecho es exactamente contrario a lo que normalmente se afirma, y discutiremos sus causas en el apartado 5.1.

**Figuras 11, 12 y 13. Evolución del número de incendios anuales por cada 10 000 ha forestales (figura 11); evolución de la superficie quemada por cada 10 000 ha forestales (figura 12); e incidencia de GIF por millón de hectáreas forestales, incluyendo la media móvil de los últimos 5 años (figura 13)**



Fuente: EGIF. Elaboración de los datos: Álvaro Hernández.

### 3.3. Las causas de los incendios: la varianza territorial y el desmentido de mitos sobre los incendios intencionados

Por último, también es crucial comprender los procesos subyacentes a las tendencias espaciales y temporales en los patrones de incendios forestales para predecir los riesgos futuros de dichos incendios (Miranda *et al.*, 2012). Para ello nos parece imprescindible repasar, aunque sea también de forma esquemática, la causalidad de los incendios. Como hemos dicho antes, sin

ignición no hay incendio, y hemos de saber por qué se producen esas igniciones, y cómo se relacionan con los datos de distribución espacial y de evolución temporal antes expuestos.

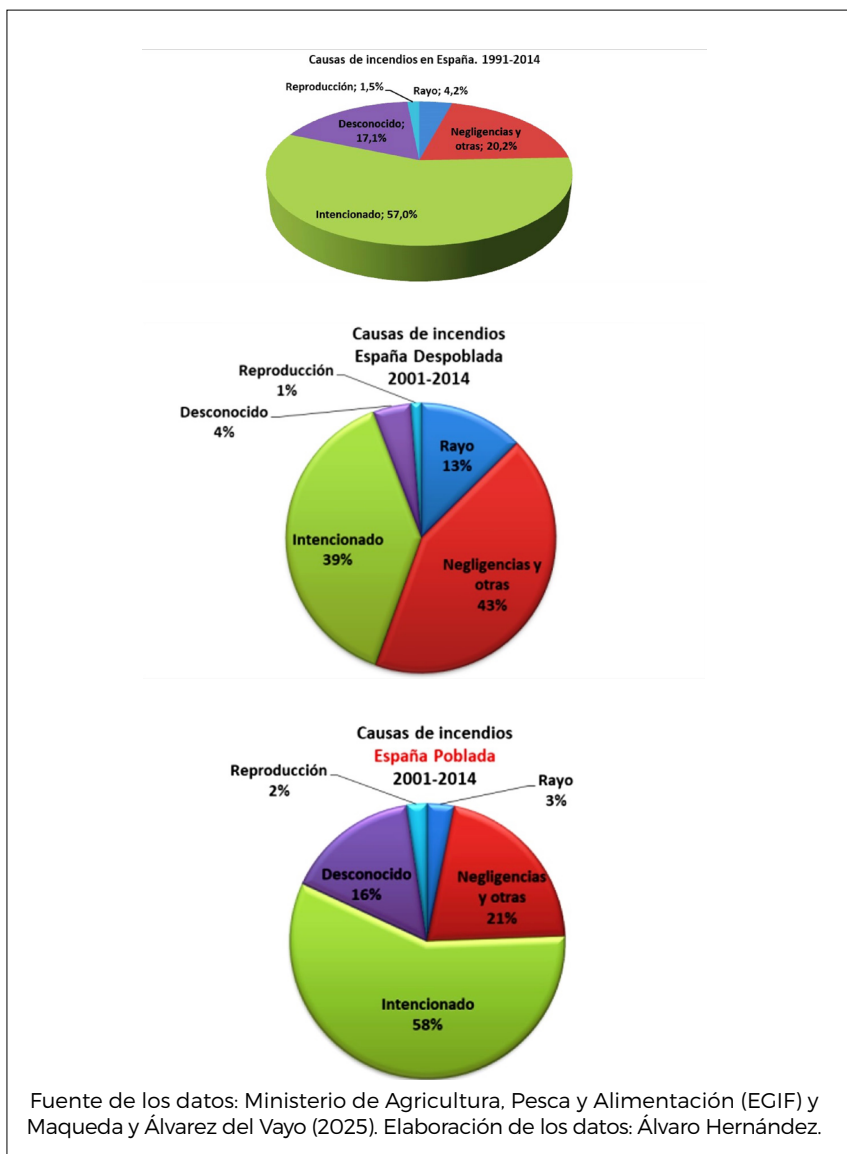
Antes de presentar los datos, creemos necesario (habida cuenta de la confusión con que los medios de comunicación y la clase política usan los términos que vamos a aclarar a continuación) hacer una mínima aclaración terminológica. Un incendio “causado por el hombre” no es lo mismo que uno “intencionado”: solo es intencionado si quien lo causa desea en efecto provocar un incendio, pero hay muchos otros causados por el ser humano sin intención de quemar el monte, en especial por accidente y por negligencia. Por “negligencia” se entiende la falta de diligencia debida para impedir la ignición, como serían los casos de quemas agrícolas, chispas de maquinaria (agrícola, ferrocarriles), líneas eléctricas, uso del fuego en áreas recreativas, etc.

Lo mismo sucede cuando se habla de “incendios provocados por el hombre”. “Provocar” implica una acción para fomentar o promover algo en alguien. En rigor, un incendio de causa humana que sea accidental o negligente no es un “incendio provocado”. El verbo “provocar” es tan frecuente que ha desplazado a otros que no son sinónimos, como “causar”. Lo correcto es hablar de “incendios de causa humana”. Por eso, cuando a menudo se afirma que “la mano del hombre está detrás” de la inmensa mayoría de los incendios, aunque el ciudadano medio entiende que se está hablando de incendios intencionados, en realidad se habla de todas las causas humanas, intencionadas o no. Resulta, por tanto, imprescindible usar datos que desglosen las causas humanas según su intencionalidad.

Y, por último, pero no menos importante: a quien causa un incendio voluntaria o imprudentemente se le denomina “incendiario”. El término “pirómano”, del que se abusa constantemente, designa a una persona que padece piromanía, que es un trastorno psiquiátrico del control de los impulsos cuya característica principal es la presencia de varios episodios de provocación deliberada e intencionada de incendios por el solo motivo de que se siente placer, gratificación o alivio al hacerlo, y no porque se obtenga un beneficio económico, ni como expresión de una ideología sociopolítica, ni para ocultar una actividad criminal, ni para expresar rabia o venganza o mejorar las condiciones de vida personales, ni en respuesta a un delirio o alucinación, ni como resultado de una alteración del juicio (Asociación Americana de Psiquiatría, 2014: 476). Es decir: los pirómanos son incendiarios, pero muy pocos incendiarios son pirómanos.

En la figura 14 se presentan los datos sobre causalidad de los incendios forestales en el conjunto de España, en la España despoblada (entendiendo por tal el mismo conjunto de provincias que hemos usado para las figuras 11, 12 y 13) y en la España poblada (resto de provincias españolas).

**Figura 14. Causas de los incendios, distinguiendo entre el conjunto de España (1991-2014), la España despoblada (2001-2014) y la España poblada (2001-2014)**

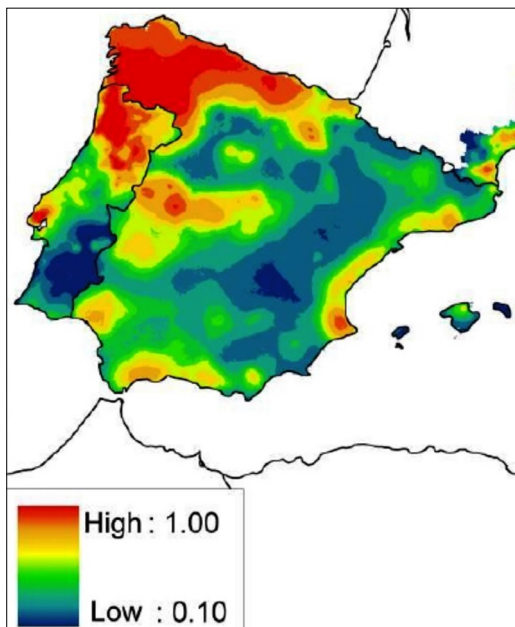


Si atendemos solo a los datos nacionales, comprobamos que una amplia mayoría (57 %) de los incendios forestales son intencionados. Pero —como sucedía con el número y la extensión de los incendios— ese valor medio está afectado por una muy marcada varianza territorial. En la España despoblada, la principal causa de incendios son las negligencias, los accidentes y otras causas humanas no intencionales, destacando también que los rayos tienen un peso mucho mayor que en el resto de España. Son los datos de la España poblada los que presentan una gran preponderancia de los incendios intencionados, y a su vez ello se debe a los datos de la zona Noroeste: por ejemplo, en el período 1995-2004, el 76 % de los incendios forestales de esa zona fueron intencionados. De hecho, en ese mismo período, el 87 % de todos los incendios forestales intencionados de España se produjeron en la zona Noroeste (EURAL, 2006: 35).

Nos encontramos, por tanto, en cuanto a la causalidad, con las mismas zonas singulares que habíamos identificado en cuanto a número y extensión de incendios: una zona Noroeste donde se concentra el problema de intencionalidad de los incendios, y una España despoblada donde la intencionalidad es sensiblemente menor, y las causas humanas no intencionales y los rayos tienen una prevalencia sensiblemente mayor que en la España poblada. En la figura 15 se presenta el mapa de riesgo humano de incendios forestales en España peninsular y Baleares, en donde ambas conclusiones resultan particularmente apreciables de forma gráfica.

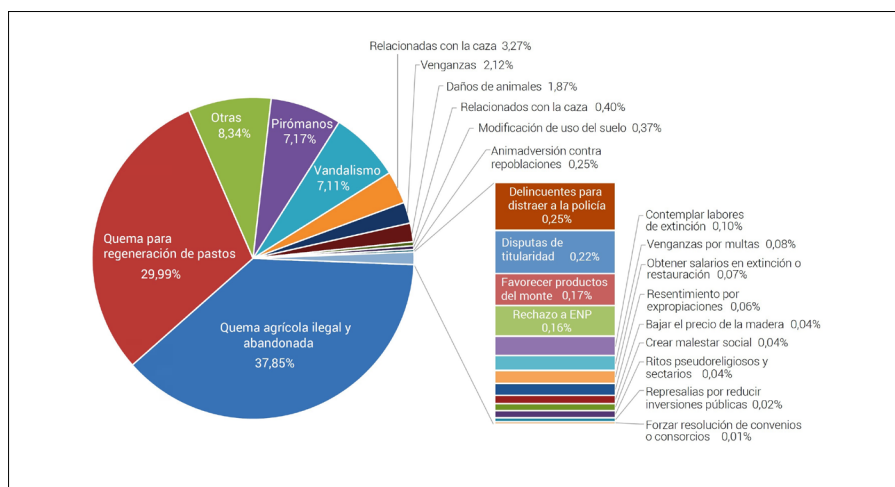
Por último, no podemos dejar de examinar los datos, ampliamente consolidados por las investigaciones, sobre las verdaderas motivaciones que hay tras los incendios forestales intencionados (IFI), y que se presentan en la figura 16. Las conclusiones que se obtienen de ella son nítidas: casi el 70 % de los IFI se deben a quemas ilegales agrícolas abandonadas, o a quemas para regenerar pastos. La siguiente motivación es la piromanía (7 %), causando prácticamente tantos incendios como los debidos a vandalismo o gamberrismo. Y el resto son motivaciones típicas de sociedades rurales: caza, peleas entre vecinos, contrabando... Motivaciones como el cambio de uso del suelo (que no es lo mismo que la urbanización: casi todos los casos fueron para cambiar el uso a cultivo agrícola) o influir en el precio de la madera están al nivel de lo anecdótico (0,37 % y 0,04 %, respectivamente).

**Figura 15. Mapa de riesgo humano de incendios forestales en España peninsular y Baleares**



Fuente: Molina *et al.* (2016). Elaboración de los datos: *European Forest Fire Information System (EFFIS)*.

**Figura 16. Porcentaje de frecuencia de las distintas causas de los incendios forestales intencionados, en el conjunto de España, para el período 2006-2015**



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2019: 61).

Por tanto, no hay mafias organizadas, no hay sicarios pagados por las empresas de energías renovables o por promotores mineros que buscan tierras raras, no hay avionetas fantasmas lanzando bombas incendiarias. Casi nada de lo que cree el ciudadano español urbano medio es cierto; pocos aspectos sobre los incendios forestales están más deformados por los bulos que este, y ello se debe a que, como decíamos en el apartado 1.2, la opinión urbana prefiere unas explicaciones míticas que se relacionan con sus prejuicios: una percepción conspirativa y la nostalgia de un pasado rural mitificado y falso.

#### **4. Los sistemas de extinción: éxitos y limitaciones**

Otro aspecto muy relevante que debemos considerar en relación con los incendios forestales es, precisamente, la evolución y situación actual de los sistemas de extinción. En rigor, no deja de ser un aspecto social, que debe considerarse de manera conjunta con los que vamos a exponer en el apartado 5, si bien presenta una importancia central desde el punto de vista del trabajo que se nos ha encargado, por lo que se presenta de manera singularizada. La evolución de estos sistemas en España desde la creación de la Administración forestal (1848, fundación de la primera Escuela de Ingenieros de Montes de España) está bien resumida en Vélez Muñoz (1999b) y en Vélez *et al.* (2021), a los que seguimos en gran parte en nuestra exposición.

##### **4.1. Antes del período autonómico (hasta 1985)**

Desde 1848 y hasta la primera mitad del siglo XX, aunque la Administración forestal estatal tomó iniciativas para detectar y luchar contra los incendios, y asumía frecuentemente la dirección de las labores de extinción, dichas labores las hacía la propia población local. A partir del año 1950 se hizo evidente la necesidad de un protagonismo mucho mayor de la Administración forestal, lo que se inicia en particular a partir de 1953, cuando se firma el tratado de ayuda mutua entre EE. UU. y España, comenzando el intercambio de información y de técnicos de los dos países, cuyo resultado fue la reorganización de la estructura forestal del Ministerio de Agricultura, dentro de la cual se creó el primer Servicio Especial de Defensa de los Montes contra los Incendios, como parte de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial. De hecho, ya la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 incluía un capítulo dedicado a la defensa contra incendios forestales.

La ayuda americana permitió equipar a los servicios forestales provinciales, empezando por Galicia y Asturias (las primeras emisoras en puestos de vigilancia se instalaron en Pontevedra), pero hasta la década de 1960 el operativo de extinción de los incendios forestales en España estaba formado por una amalgama de personas que, en general, no eran profesionales de la extinción. Dirigido por el ingeniero de Montes responsable de la zona donde se iniciaba el incendio, auxiliado por el personal a su cargo y en especial por los guardas forestales, el personal de extinción estaba formado por los propios capataces y peones de la Administración forestal que trabajaban en los tajos habituales, auxiliados por vecinos de la zona reunidos a toque de campana, y apoyados en los grandes incendios por unidades del Ejército compuestas principalmente por soldados de reemplazo, así como por el personal que distintas autoridades tuvieran a bien allegar (Monzón Perala, 2022).

Este sistema entró en franca crisis a causa de la despoblación rural: en los veranos de 1966 y 1967, las provincias de Madrid, Gerona y Málaga sufren incendios de miles de hectáreas que han de ser combatidos con la muy precaria organización antes descrita. La reacción del Gobierno es enviar a las Cortes Españolas el proyecto de la primera ley específica sobre incendios forestales, que ve la luz en septiembre de 1968. De hecho, el preámbulo de la Ley afirma expresamente que la crisis del modelo basado en peones y vecinos es evidente: “[el] proceso general de despoblación de las zonas rurales ha determinado la desaparición de un personal de inmediata utilización y reconocida eficacia en los trabajos de extinción”. La solución que la Ley de 1968 pretendió dar a dicha crisis fue, como bien dice Vélez Muñoz (1991), la de considerar los incendios fundamentalmente como “una alteración del orden público”, encargando de la extinción a la autoridad civil, y en particular a los alcaldes y los gobernadores civiles. Esta intención fracasó por completo: sin duda por el endémico raquitismo de la Administración local y por la experiencia acumulada por la Administración forestal, el sistema de extinción español siguió basado principalmente en esta última (compuesta hasta 1971 por los Distritos Forestales y el Patrimonio Forestal del Estado, y a partir de dicho año, por el ICONA, que unificó a ambos).

Es cierto, no obstante, que a partir de la Ley de 1968 fueron introduciéndose cada vez más mejoras, y muy acertadas, en el sistema forestal de extinción (Vélez Muñoz, 2016). Por ejemplo, en 1968 se crean en Galicia las primeras “cuadrillas-retén”, formadas por obreros forestales que en invierno se dedican a trabajos selvícolas y de explotación y en verano están específi-

camente equipadas para la extinción de incendios, contando con el apoyo de autobombas (depósitos de agua con manguera montados en coches) y motobombas (depósitos más grandes montados sobre camiones). Este sistema pronto se generaliza en todo el territorio nacional: en 1979 hay 483 cuadrillas, apoyadas por 200 autobombas y 899 motobombas. En 1969 se usan por vez primera medios aéreos, incluyendo un avión anfibia Canadair CL-215: solo diez años después, llegan a ser 14 aviones anfibios y 12 de carga en tierra. Poco después, a partir de 1980, se generaliza el empleo de helicópteros para el transporte de cuadrillas de retén, usando primero aparatos de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra (FAMET) y del Ejército del Aire, y luego contratados con empresas privadas.

#### **4.2. El período autonómico (desde 1985)**

Entre 1981 y 1985 se produce el traspaso de competencias forestales, entre ellas las de lucha contra los incendios, a las diecisiete comunidades autónomas. A partir de este momento, simplemente no cabe hablar de un “sistema español de extinción”, puesto que hay diecisiete. En rigor, dieciocho, si tenemos en cuenta que el Estado, a diferencia de lo que hizo con casi todos los demás aspectos de la gestión forestal, sí quiso retener competencias relevantes en materia de incendios forestales, ejerciendo labores de coordinación y estadística, y poniendo medios de extinción a disposición de las comunidades autónomas. Estos medios son hoy los siguientes: en el MITECO, principalmente las Brigadas de Refuerzo en Incendios Forestales (BRIF) y los medios aéreos del Estado o contratados por él; y en el Ministerio de Defensa, la Unidad Militar de Emergencias (UME).

La principal disparidad entre comunidades autónomas en cuanto al sistema de extinción de incendios forestales se debe a que, cuando recibieron en su día la herencia común del modelo del ICONA, unas continuaron, y continúan, con un sistema basado en la Administración forestal (aunque algunas lo han segregado de ella mediante entidades y organismos especializados), que ha pasado a conocerse como un sistema de “bomberos forestales” (denominación que ha alcanzado rango de ley nacional en el año 2024), mientras que otras, en particular las que tienen mayor población urbana, asignaron estas competencias a sus sistemas ya existentes de bomberos generalistas. Sistemas forestales son los de Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja y Murcia, mientras que las comunidades que tienen modelos basados en

bomberos generalistas, y en general en sistemas de protección civil y emergencias, son Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra, Madrid y el País Vasco. Cabe matizar que varias de estas últimas han creado unidades especializadas compuestas por profesionales forestales; e incluso en esas CC. AA., la Administración forestal sigue desempeñando la prevención y el asesoramiento en la extinción.

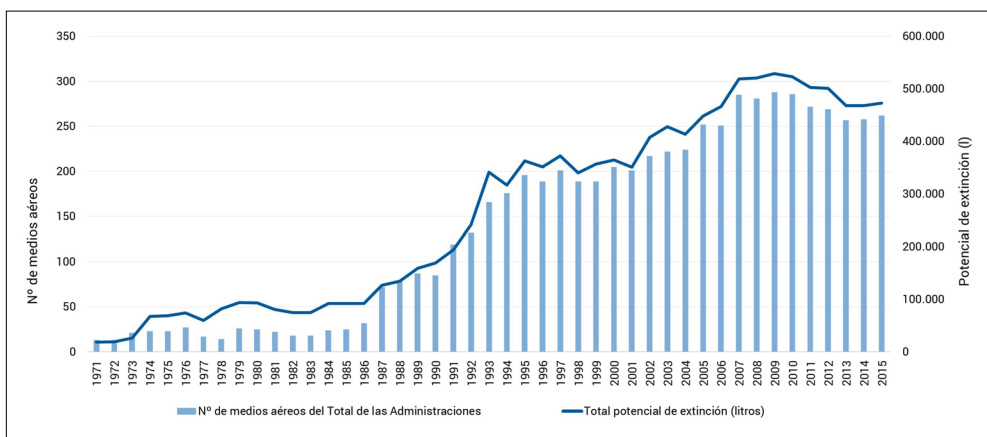
No obstante, varios hechos han de señalarse como relevantes en toda España en el período posterior a la transferencia de competencias a las comunidades autónomas:

- 1.º) Un importantísimo avance en la profesionalización de todos los operativos de extinción. Un hito histórico, en ese sentido, fue la creación en 1992 de las BRIF, inspiradas directamente en el modelo de las unidades helitransportadas estadounidenses conocidas como "Interagency Hotshot Crews (IHC)". En menor medida, en cuanto que no es una unidad especializada, resultó relevante la creación de la UME en 2005.
- 2.º) Un incremento importante del personal de extinción. Resulta casi imposible saber hoy cuánto personal en total está destinado a la extinción de incendios forestales (de hecho, llama poderosamente la atención la falta de transparencia en cuanto a estos datos), pero según las pocas cifras publicadas, entre 2005 y 2008 se pasó de unos 30 000 trabajadores a unos 51 000, con un incremento de más del 30 % (CC.OO., 2008).
- 3.º) Un aumento espectacular, a partir de 1991, del número de medios aéreos de extinción en el operativo de las comunidades autónomas. En la figura 16 se representa la evolución de los medios aéreos del Estado y de las CC. AA. dedicados a la extinción de incendios forestales: de menos de 90 en 1990, a cerca de 300 en 2009.

Ahora bien, todas estas mejoras fueron hechas con una inversión económica importantísima: por poner solo un caso, el presupuesto destinado a la extinción en Aragón se multiplicó por 2,1 solo en el período 2003-2008 (Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón, 2010: 14806). Y este incremento presupuestario presenta dos caras oscuras: por un lado, parece claro que la eficiencia económica de la inversión disminuyó; por poner el mismo ejemplo aragonés, y usando la misma fuente de datos,

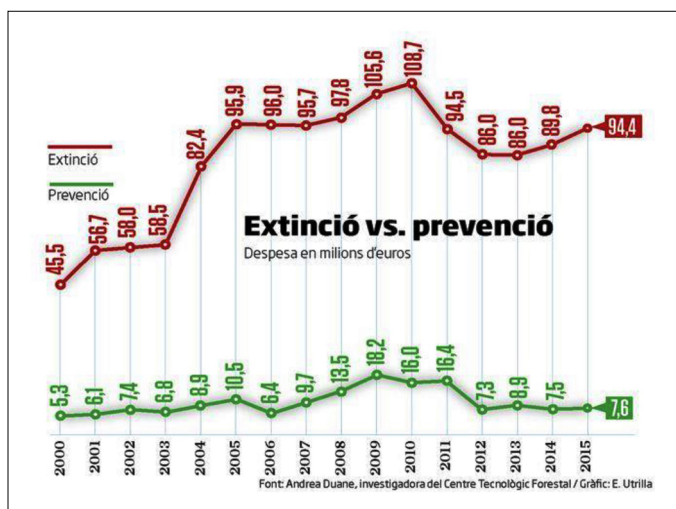
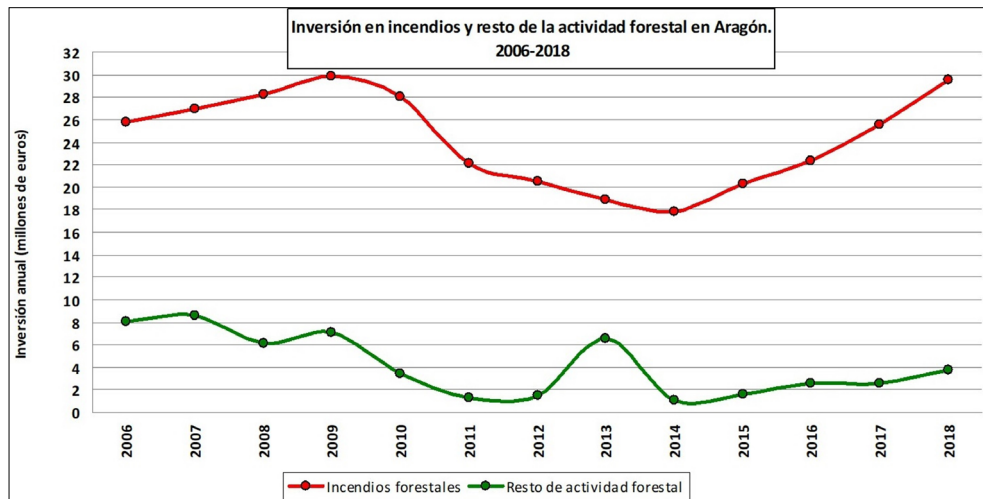
cada incendio apagado pasó de suponer una inversión de 36 175 euros en 2003 a una de 60 795 en 2008. La eficacia, la rentabilidad y el análisis coste-beneficio son conceptos clave para evaluar el desempeño de las inversiones en extinción de incendios forestales (Milne *et al.*, 2014), y de hecho en la literatura científica producida en España se han propuesto ya varios índices para ello: el factor de contracción del área (ACF), que relaciona la superficie realmente quemada con la potencialmente quemable; el índice de eficiencia técnica (TE), que relaciona los costes de las actuaciones de extinción con las pérdidas económicas evitadas gracias a ellas; o el índice de gestión (MI), que combina la efectividad de la extinción y sus costes reales (Rodríguez y González-Cabán 2016). Pero a pesar de ello, es un hecho que hasta ahora se ha descuidado de manera incomprensible, por parte de todas las Administraciones públicas, evaluar de manera sistemática, completa y transparente la eficacia de la inversión en medios de extinción, carencia que se ha denunciado desde hace muchos años: “sería muy conveniente establecer un sistema para la evaluación continua tanto de estrategias y tácticas como del resultado conseguido dentro de la extinción de un incendio concreto, así como para la evaluación de la eficiencia del propio sistema de extinción, en términos de costes, resultados, pérdidas evitadas, etc. Este sistema no existe hoy de manera estable y organizada” (Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón, 2010: 14810).

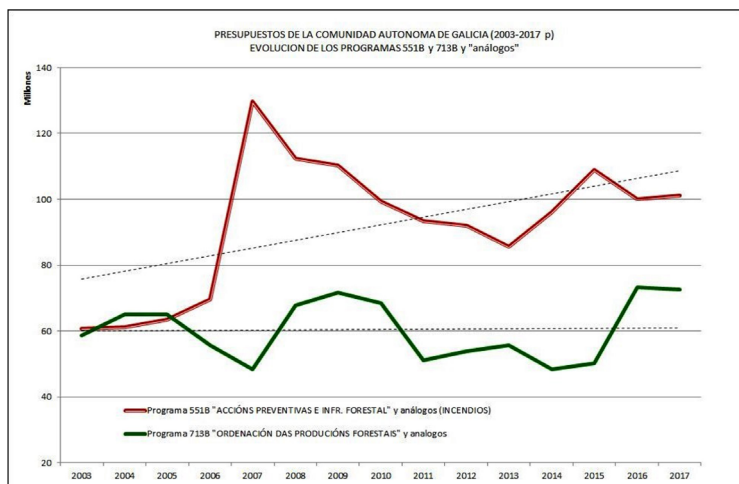
**Figura 17. Evolución de los medios aéreos del Estado (antes, MAPAMA, hoy, MITECO) y de las CC. AA. dedicados a la extinción de incendios forestales, entre 1971 y 2015**



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2019: 132). Véase también Martín (2017).

**Figuras 18, 19 y 20. Inversión en incendios y resto de la actividad forestal en Aragón, 2006-2018 (figura 18); inversión en prevención y extinción de incendios en Cataluña, 2000-2015 (figura 19); y evolución de los programas 551B, 713B y análogos en los presupuestos de Galicia, 2008-2017 (figura 20)**





- Fuente figura 18: Hernández Jiménez (2021).
- Fuente figura 19: Duane Bernedo (2018). Gráfico: E. Utrilla.
- Fuente figura 20: Consello de Contas de Galicia (2016) y Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Galicia de 2017.

Y, por otro lado, lo que es peor: esta inversión en los sistemas de extinción se hizo posible, principalmente, mediante el sencillo sistema de extraer los fondos de los presupuestos con que contaba la Administración forestal para todo el resto de trabajos de mejora de los montes (selvicultura, ordenación de montes, vías forestales, repoblaciones, obras civiles, piscicultura, corrección de torrentes, etc.). En las figuras 18, 19 y 20 se presenta la evolución comparada de los presupuestos forestales ordinarios y de los destinados a extinción de incendios forestales, en las comunidades autónomas de Aragón, Cataluña y Galicia. En todos se aprecia un gran incremento de los fondos destinados a extinción, y un simultáneo decrecimiento (o a lo sumo, como en Galicia y Cataluña, un estancamiento) de los dedicados a la mejora de los montes.

La triste conclusión es que se desnudó un santo para vestir a otro, con el agravante de que el santo que quedó desnudo fue el que era más importante para mejorar los ecosistemas forestales y prevenir incendios. O por decirlo más crudamente, el gasto en extinción estranguló la gestión forestal en España. El resultado es que (aunque obtener cifras nacionales desglosadas es francamente difícil) la suma de las inversiones forestales de todas las Administraciones públicas españolas supuso en 2020 poco más de 1000 millones de euros (ASEMFO, 2022), mientras que en 2019 se estimaba la inversión en extinción de incendios en 1300 millones de euros anuales (WWF, 2019: 17), si bien se manejan hoy cifras que superarían los 2000 millones. Este fenómeno-

no, por cierto, fue idéntico al que se dio en los Estados Unidos (United States Forest Service, 2015).

### 4.3. Algunas conclusiones sobre la situación actual de los sistemas de extinción

De cuanto llevamos expuesto en este apartado, puede concluirse lo siguiente:

- 1.º) Desde 1968 hasta 1991, los sistemas de extinción, aunque mejoraron notablemente, no cambiaron en nada esencial, y se encontraron, en el período 1980-1991, claramente superados por los efectos de la despoblación rural, tanto en la pérdida de personal forestal cualificado como en la expansión sin gestión de la vegetación forestal. Y parece muy significativo que (como hemos visto en el apartado 3.1) sea 1991, es decir, el año en que comienzan las mejoras generalizadas en los sistemas de extinción, cuando comienza la también generalizada mejora de casi todos los indicadores generales en materia de incendios forestales. De hecho, esa simultánea mejora de los sistemas de extinción y de los indicadores de incendios se dio, más o menos en esos mismos años, en casi toda la Europa mediterránea (Turco *et al.*, 2016).
- 2.º) Debe subrayarse que estos indiscutibles éxitos de los sistemas de extinción se han producido en España en una época en la cual la despoblación rural ha seguido aumentando, y el calentamiento global se ha ido agravando. Es decir: el empeoramiento de las condiciones climáticas y demográficas ha sido compensado con creces por la mejora en los sistemas de extinción, lo que explica que no se haya traducido en un aumento de gravedad general del problema, sino en todo lo contrario.
- 3.º) En el contexto de lo expuesto, adquiere mucha lógica el que era nuestro único “indicador discordante” en el análisis del apartado 3.1: la superficie quemada por el GIF medio, que crece sin cesar. La explicación es que los sistemas actuales, que derivan del cambio sustancial iniciado en 1991, han conseguido una altísima eficacia frente a incendios sin condiciones para desarrollar GIF: en la actualidad la inmensa mayoría de los incendios (en torno al 90 %) son extinguidos antes de alcanzar las 5 ha de superficie. Es más: los GIF han sido acotados a solo unos pocos días realmente críticos desde un punto de vista meteorológico. La otra cara de la moneda es que

el sistema parece morir de éxito: los pocos incendios que derivan a GIF son controlados con cada vez más dificultad. Retomaremos esta observación cuando analicemos los efectos del cambio climático sobre los GIF (apartado 5.2.2).

- 4.º) El problema del incremento de superficie de los GIF no se soluciona además con más medios ni inversión, salvo que se hiciera una estructura dimensionada solo para unas pocas semanas, y que sería enormemente excesiva para el resto del año. Parece claro que, hablando en términos económicos, la utilidad marginal de la cantidad de la inversión en sistemas se acerca a cero, si no lo ha alcanzado ya. Los sistemas actuales fueron concebidos hace 50 años y desde entonces no han cambiado esencialmente: únicamente han crecido mucho y son mucho más caros. Por eso, hay que invertir mejor, y para ello urge hacer, de manera objetiva y transparente, un análisis de coste-eficiencia-eficacia de esos sistemas.
- 5.º) El marcado y creciente desequilibrio entre los fondos y los medios destinados a extinción y los destinados a la mejora de los montes en todos sus aspectos debiera corregirse urgentemente.
- 6.º) Y, por último, es preciso insistir especialmente en que la existencia de dieciocho sistemas de extinción requiere de un esfuerzo mucho mayor en cuanto a coordinación entre distintas CC. AA., lo que debe darse a través de la Administración General del Estado. Y, además, avanzar en la coordinación de los sistemas de extinción con las demás Administraciones, en especial las locales y (en el caso de los sistemas forestales de extinción) con las de protección civil y emergencias. La dimensión política y de gobernanza es crucial para la gestión de los incendios forestales, asegurando la coordinación de múltiples actores: la fragmentación competencial, la falta de recursos estables y la ausencia de estrategias integrales a largo plazo dificultan la aplicación de políticas efectivas.

## **5. Procesos socioecológicos que influyen en los incendios forestales en España**

Para cerrar este estudio meramente introductorio, trataremos de estudiar cómo están afectando a la comentada evolución de incendios los que entendemos que son los principales procesos socioecológicos que influyen o

han influido de forma principal en el medio rural y a su vez en los incendios forestales en España, y que serían los siguientes:

- Cambios demográficos y socioeconómicos: despoblación, desvinculación con el medio forestal y los crecientes daños a bienes no forestales.
- Cambios ecológicos: expansión de la vegetación forestal y cambio climático.

## **5.1. Cambios demográficos y socioeconómicos**

Los tres aspectos demográficos y socioeconómicos que hemos considerado antes como principales serían la despoblación, la desvinculación con el medio forestal y los crecientes daños a bienes no forestales. Los dos primeros hemos de analizarlos de manera conjunta, con una referencia específica a la singularidad cultural del Noroeste ibérico.

### **5.1.1. La despoblación rural y la desvinculación con el medio forestal: ¿un problema demográfico, o cultural?**

Es un tópico repetido hasta la saciedad que uno de los factores que agravan los incendios forestales es la despoblación del medio rural, pero los datos que hemos presentado en los apartados 3.2 y 3.3 nos demuestran que en las zonas despobladas hay en general un régimen de incendios menos grave que en las pobladas. Es decir: no hay correlación entre despoblación rural y gravedad del régimen de incendios forestales. ¿A qué se debe esta aparente paradoja?

Creemos que la explicación es clara: el verdadero problema que agrava los incendios forestales no es la despoblación rural en sí, sino la desvinculación de la población rural con la gestión y los aprovechamientos forestales. De hecho, aun cuando se suele afirmar que la despoblación general del medio rural español en las décadas de 1950 y de 1960 fue la que agravó el problema de los incendios forestales, en realidad fue el abandono de los montes. El desplome en el aprovechamiento de leñas y la consiguiente gran acumulación de combustible en el monte se debieron a la generalización del uso del gas butano en los pueblos; el abandono del cultivo agrícola de los terrenos marginales se debió a la mecanización de las labores, que era

imposible en muchas fincas que solo se podían labrar con tracción animal; la caída en picado de la cabaña ganadera extensiva se debió a la caída igualmente en picado de su competitividad frente a la ganadería intensiva; la matorralización de los alrededores de los cascos urbanos se debió al abandono de los huertos que los rodeaban, ya que era más barato y menos penoso comprar las hortalizas.

Son todos fenómenos que lo que muestran es el cambio estructural profundísimo de la actividad agroforestal que se produjo en España desde mediados de la década de 1950 y más aceleradamente en las dos décadas siguientes, y que supuso la liquidación del sistema agrario tradicional. Este cambio se dio, en sus aspectos principales, a la vez que la despoblación, y se relacionó con esta, pero lo más importante desde el punto de vista de nuestro trabajo no fue tanto que los pueblos se vaciaran, sino que se produjo una verdadera “desagrarización” del medio rural (Collantes Gutiérrez, 2007), que ha dado lugar a una desestructuración tal del espacio y de la sociedad rurales, que aún no han logrado conseguir un equilibrio (Molinero Hernando, 2006). Incluso las personas que se quedaron en los pueblos pasaron a hacer una agricultura y una ganadería mucho más intensivas, y muy distintas de las que habían hechos sus padres y todas las generaciones que los antecedieron; y en muchos lugares de España, abandonaron los montes, dejando de explotarlos y de tener actividad profesional en ellos. Esta tendencia se ha agudizado aún más con la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC), en la cual el sector forestal español o ha estado del todo ausente o ha sido el hermano pobre.

Por eso, debemos señalar que, siendo buena cualquier iniciativa de repoblación humana del medio rural español, no cualquiera influirá positivamente en cuanto a la mejora de los incendios forestales. Por ejemplo, en nada ayudaría a aliviar el problema de los incendios forestales que los pueblos se poblaran abundantemente de personas que teletrabajaran en multinacionales tecnológicas noruegas. Se incrementarían los censos de población y mejorarían los ingresos fiscales de los ayuntamientos, pero el territorio rural seguiría sin intervención humana. Lo que se necesita es vincular económica y socialmente a toda la población (en especial la rural, pero también la urbana) con la gestión forestal sostenible.

Esto también explica la otra parte de la paradoja: el que haya territorios muy despoblados cuyos montes arden menos que la media. En el verano de 2025, muchos medios de comunicación destacaron los buenos

datos, en este sentido, de una provincia tan despoblada como Soria, atribuyéndolo a costumbres como las suertes de pinos o “pinos de privilegio”. Era, a nuestro juicio, una explicación parcialísima: hubiera sido mucho más relevante destacar su larguísima tradición de ordenación de montes, de sistemático y sostenible aprovechamiento de la madera, de mantenimiento de un entramado empresarial forestal no solo tradicional, sino también moderno, de una importantísima labor de educación forestal, de una inversión continuada en el territorio... A la vista de todo ello, ya no extraña tanto que, aun cuando en 1897 la población de derecho de la provincia de Soria fuera de más de 153 000 habitantes, y en 1995 solo de 99 000, la extensión media de un incendio forestal en esa provincia en el período 1873-1897 fuera de 619 ha, y en el período 1971-1995 fuera de menos de 112 (Fernández Muñoz, 1999: 121-122). De hecho, dicho autor destaca que esta clara constatación “contradice la idea plasmada en la mayor parte de los estudios sobre incendios forestales, según la cual se trata de un fenómeno cuya relevancia actual no puede ser nunca comparable con la alcanzada en otros períodos, idea que debe ser al menos matizada en determinados ámbitos de la Península Ibérica”. Volveremos luego sobre esta afirmación, que es muy acertada.

### **5.1.2. La peculiaridad del Noroeste y el envejecimiento de la población rural**

Igualmente, la “peculiaridad del Noroeste”, tantas veces citada en este trabajo, responde, nuevamente, a un modo cultural de relación entre la población rural y el monte, y que creemos muy bien explicado por Torre Antón (2007), a quien seguimos en gran medida a continuación.

Si el uso del fuego en el medio rural fue frecuente en toda España, lo fue muy especialmente en el Noroeste, donde la alta pluviosidad favorece el crecimiento vegetativo rápido: hay más matorralización que en ningún otro lado, y (al menos antes) las quemadas parecían ofrecer menos riesgo, dado que la humedad del ambiente y de la vegetación era casi siempre muy alta. De hecho, eso mismo sucedía tradicionalmente en otras regiones europeas con mucha precipitación, como en los países escandinavos (Pyne, 1997).

Por eso, secularmente se ha usado el fuego en el Noroeste ibérico más que en ninguna otra región de España: para regenerar pastos, desarbustar linderos, quemar rastrojos, abrir zonas de tiro, mover la caza, preparar la re-

cogida de castañas (los “erizos” de la cosecha anterior son muy incómodos) o eliminar el matorral que en el lenguaje popular a menudo se considera “suciedad”: al bosque se le consideraba tradicionalmente como “cuna de lobos”. De hecho, lo que se considera paisaje “tradicional” del Noroeste español es de origen humano, y ha sido configurado por el recurso muy frecuente al fuego para el mantenimiento de los espacios productivos del monte: algunas laderas se quemaban cada cinco años.

Ahora bien: el proceso de envejecimiento de la población rural y el de evolución del paisaje rural han cambiado radicalmente el riesgo asociado a este modo de actuar; ni los paisanos ni el paisaje son los mismos que en la época de la sociedad agraria tradicional. Las personas del medio rural que utilizan el fuego suelen ser personas de edad avanzada que tienen serias dificultades para el manejo seguro del fuego, y la expansión de la vegetación leñosa ha generado una carga de combustible muy superior y con mucha más continuidad horizontal y vertical, a lo que se suma que, bajo el actual régimen climático, la vegetación entra en estrés hídrico con mucha más frecuencia, incluso especies que históricamente apenas lo sufrían, y que precisamente por eso están evolutivamente menos adaptadas a esa situación desfavorable.

Y, por otra parte, esa familiaridad tan cercana con el fuego como herramienta ha hecho que desde hace también siglos los vecinos piensen en él también para cometer delitos o actos vandálicos: para el mal y para el bien, todos usamos aquellas herramientas con las que estamos más familiarizados. Desde el siglo XV hay documentos que mencionan el uso de los incendios como modo de protesta o sabotaje en el Noroeste peninsular, menciones que pasan a ser muy frecuentes a partir de mediados del siglo XIX (Gutián Rivera, 1999). Y este deplorable proceder está lejos de haber desaparecido: según el estudio de González *et al.* (2017), el 70 % de las personas condenadas en firme por incendio forestal vivían en el propio entorno rural donde causaron el incendio.

No se trata de criminalizar a nadie, sino de identificar las verdaderas causas antrópicas, tanto intencionales como negligentes, y aportar soluciones que no sean solo coercitivas o penales, sino que se basen en una verdadera labor de prevención social, mediante actuaciones preventivas o programas específicos adecuados a las características de la población local. Un ejemplo excelente, en ese sentido, fue el Plan 42 aplicado en Castilla y León en 2002-2012, en los 42 municipios de la región que tenían un número más elevado de incendios forestales: de hecho, estos términos, que suponían

menos del 2 % de los 2248 municipios de Castilla y León, sufrían el 40 % de todos los incendios. En 2018 se hizo solo para 5 municipios en la comarca de El Bierzo. Mediante la promoción de nuevas formas en el manejo del fuego, iniciativas forestales de mejora de los montes y desarrollo rural, y acciones disuasorias (figura 21), se obtuvo una reducción significativa del número de incendios en las áreas piloto.

**Figura 21. Esquema de las líneas de actuación del Plan 42 promovido en 2002-2012 por la Junta de Castilla y León**



Fuente: Rada et al. (2009).

### 5.1.3. Los crecientes daños a (y por) bienes no forestales

Como hemos visto, el indicador que actualmente es el más preocupante sobre los incendios forestales es el incremento de la superficie quemada por el gran incendio forestal medio. Evidentemente, esto causa que los daños provocados a bienes no estrictamente forestales sean cada vez más, y más graves: el incendio puede ser inicialmente forestal, pero también afectar en su desarrollo a cultivos agrícolas, vías de comunicación, líneas e instalaciones eléctricas, edificaciones aisladas (viviendas, casas de labranza, almacenes, granjas, industrias, ermitas, etc.) y cascos urbanos. Como ya hemos dicho en el apartado 1.2, hablamos de un problema que, aunque tiene sus aspectos esenciales en el ámbito forestal, afecta a todo el medio rural.

Como ya indicamos en una obra anterior (Pérez-Soba y Jiménez, 2019), cuando más se acentúa el carácter del incendio forestal como emergencia es, lógicamente, cuando más se debilita su naturaleza forestal, es decir, cuando el fuego avanza hacia la zona donde concluye el monte y empieza

el terreno agrícola, o aún más en el encuentro con el terreno edificado, especialmente si está habitado; a este encuentro de los terrenos forestales con los urbanos se le denomina “interfaz urbano-forestal” (IUF).

Cuando el fuego procedente de terrenos forestales alcanza la IUF, peligran muchos bienes y vidas de personas no implicadas en las tareas de extinción, a diferencia de lo que sucede en los montes, en los que la presencia humana es mucho menor. Además del riesgo que el fuego implica en sí para esos bienes y personas, la llegada del incendio a zonas habitadas, edificadas o cultivadas conlleva de inmediato una gran alarma social, que dificulta aún más las labores de extinción, e incluso las actuaciones de protección civil para seguridad de la población. Y, por otra parte, esta situación obliga al operativo de extinción a considerar como objetivo prioritario la protección de las zonas edificadas, postergando su función de defensa del propio monte, lo que facilita la propagación del incendio por los terrenos forestales, entre otros problemas (Caballero, 2001: 2-3).

Pero no debe olvidarse que la presencia de las zonas edificadas es también un riesgo de inicio o de agravamiento de incendios forestales (Alcázar *et al.*, 1998). De inicio, puesto que las actividades que se desarrollan en zonas habitadas con frecuencia pueden causar un incendio (barbacoas, circulación de vehículos a motor, cortocircuitos, trabajos con herramientas, etc.); y de agravamiento, por la presencia de combustibles que no son propios del monte y conllevan riesgos de explosión (gases licuados, gasóleos, gasolina, aparatos eléctricos), o por la existencia frecuente de setos de vegetación en los linderos de las parcelas. Estos problemas, además, son crecientes en España. Como señala Galiana Martín (2012: 210-211), tanto la expansión de las zonas urbanas hacia el monte como la progresión espontánea de la vegetación forestal hacia los cascos urbanos causan que cada vez haya más zonas de IUF, bien porque avancen los terrenos urbanizados, bien porque avance el monte, o bien porque sucedan ambas cosas. Por ejemplo, es frecuente que las zonas de cultivos agrícolas (de secano y de huerta) que tradicionalmente rodeaban los cascos urbanos de los pueblos se hallen hoy en dejación o en abandono, crecientemente pobladas de matorral, formando un continuo con la vegetación que puebla los montes circundantes. Según Montiel y Herrero (2010), en el año 2000 habría en España aproximadamente 1,1 millones de hectáreas de zonas de interfaz urbano-forestal, y esa superficie se habría incrementado en un 6,8 % desde 1987. Y es obvio que en los años transcurridos desde entonces ha aumentado todavía más.

Deseamos insistir en que dichos riegos de inicio de incendio no se limitan a la IUF, sino también a la interfaz agrícola-forestal. Se ha vuelto casi un tópico afirmar que el paisaje rural más conveniente para la prevención y extinción de incendios forestales es el mosaico agrícola-forestal, por presentar discontinuidades de combustibles y permitir más oportunidades de acceso y de actuación en extinción, pero ni esa afirmación es siempre cierta (por ejemplo, en julio de 2022 fue impresionante la velocidad con que avanzó en el paisaje en mosaico el incendio de Ateca, Zaragoza), ni tiene en cuenta lo que hemos visto en el apartado 3.3: que las actividades agrícolas y ganaderas ocupan un principal lugar entre las causas de los incendios de origen humano, y que por ello los cultivos agrícolas intercalados en los terrenos forestales son frecuentes focos de inicio de incendios. Por eso, conviene matizar esa afirmación.

La conclusión principal de lo que llevamos expuesto en este apartado es que los incendios forestales en España requieren una implicación decidida de las Administraciones con competencias no forestales: de urbanismo y ordenación del territorio, de agricultura y ganadería, de ferrocarriles y carreteras, de industria y de turismo, entre otras. No cabe considerar que la Administración y la legislación forestales puedan resolver solas un problema que muchas veces se origina y/o afecta a sectores de otras competencias y legislaciones.

## 5.2. Cambios ecológicos

### 5.2.1. Expansión de la vegetación forestal

Es un dato muy bien conocido en el ámbito científico, pero a veces no tanto en la opinión pública, que en España la vegetación forestal se expande muy notablemente desde la fecha en que se completó el primer Inventario Forestal Nacional (IFN). En 1965-2008, según los tres primeros inventarios forestales nacionales (IFN-1, 2 y 3), la superficie forestal arbolada en España creció un 57,6 %: de 11,8 a 18,6 millones de hectáreas, cifra esta última a la que hay que sumar otros 8,9 millones de hectáreas que, aunque no arboladas, están pobladas por matorrales o herbazales (Pérez-Soba Diez del Corral, 2025). Los resultados provisionales del IFN-4, cuyos trabajos de campo concluyeron en diciembre de 2024, confirman esta tendencia marcadamente positiva (Pasalodos *et al.*, 2025). Las frondosas autóctonas (robles, castaño, haya, quejigo) han crecido considerablemente en superficie y en biomasa, la cantidad de árboles de grandes dimensiones se ha incrementado mucho y prácticamente todos los indicadores de

desarrollo sostenible muestran una evolución positiva de los montes españoles (Alberdi *et al.*, 2016).

Todo ello, a pesar de los problemas que aquejan a nuestros montes, de los cuales el más llamativo es precisamente el de los incendios forestales, lo cual —por cierto— nos indica que los daños ecológicos que estos han causado, aun siendo sin duda graves, no están provocando la deforestación de España. Eso se debe tanto al trabajo de restauración hecho por las Administraciones forestales como a la propia capacidad de autorrecuperación de los ecosistemas forestales mediterráneos, que han desarrollado evolutivamente muchas adaptaciones para recuperarse de un fuego que forma parte de su realidad desde hace decenas de miles de años (Ne’eman y Arianoutsou, 2021).

En definitiva, el abandono de la explotación de las leñas, el marcadísimo descenso de la agricultura de montaña o marginal y de la ganadería extensiva, y también la propia política de supresión de los incendios desde su inicio, han causado y causan que el paisaje rural haya perdido cultivos agrícolas, eriales y pastizales, ganando matorrales y cubiertas arboladas. Es curioso que a veces se considere que esta realidad merece una valoración negativa: esta expansión forestal es la cicatrización de las heridas causadas por siglos de sobreexplotación y maltrato humanos, motivados sobre todo por las difícilísimas condiciones en que sobrevivían las comunidades rurales en la época de la agricultura “tradicional”, que era de mera subsistencia. Es una restauración ecológica espontánea, y en todo caso es la situación que hoy tenemos, sin que sea posible añorar un entorno socioeconómico pasado que ni volverá ni sería bueno que lo hiciera.

El problema, por tanto, no es la expansión de la vegetación forestal, sino que esta se haya producido a la vez que (como hemos visto en el apartado 4.2) descendía la inversión en gestión forestal. Justo cuando se planteaba un nuevo y amplio reto de gestión de la vegetación forestal, descendieron los presupuestos y los medios dedicados a ello. Y, a la vez, se difundieron entre la sociedad prejuicios antiselvícolas, según los cuales no debe el hombre intervenir en los bosques. Como dijimos en una obra anterior (Pérez-Soba Diez del Corral, 2023), que resumimos a continuación, lamentablemente el ciudadano español medio actual cree poco menos que un crimen la corta de cualquier árbol, cualquiera que sea el motivo. Es frecuente encontrar personas, e incluso instituciones, que evitan usar madera, papel o cartón, “para salvar a millones de árboles” (dicen ellos), cuando nuestra sociedad tiene a su servicio a los profesionales y a la ciencia que aseguran la produc-

ción sostenible y renovable de los recursos madereros. La población urbana, que es una abrumadora mayoría cuantitativa en España, cree que lo único para lo que sirven los montes es para su ocio y recreo: no tiene en cuenta ni la necesidad de obtener recursos renovables ni la de promover empleo y riqueza rural. Así, la sociedad española ha pasado en una generación, o menos, de sobreexplotar los montes a considerarlos un lugar de esparcimiento que no se debe tocar, lo que ha hecho que la obtención y el consumo de productos forestales autóctonos hayan bajado fuertemente. Ahora bien: España necesita y consume más madera que nunca, y la perspectiva es la de que consumirá más en el futuro, lo que va resolviendo con importaciones de países terceros, en los que a menudo, y lamentablemente, no hay una Administración y legislación forestales de tanta garantía como las españolas.

Evidentemente, esa pretensión de intangibilidad absoluta del monte responde a una visión egoísta. Desde luego, el uso recreativo y cultural —que constituye hoy la principal demanda que la población urbana dirige a los montes— forma parte de las funciones que estos deben prestar. Pero no es la única, ni debe ser la predominante en todos los casos, porque los montes han de ser multifuncionales, atendiendo tanto al pastor como al cazador, tanto a la sociedad que necesita productos forestales como a quien desea el contacto terapéutico con la naturaleza. Para todo hay tiempo y lugar. Y no debemos olvidar que mejor derecho tiene a los productos y servicios del monte su propietario que su visitante.

Pero además es también una pretensión irreal, que ignora tanto la historia como las leyes básicas de la ecología. En primer lugar, todos los paisajes de España, como los de todos los países industrializados, son en mayor o menor medida paisajes construidos por el hombre, en el sentido de que son resultado de la alteración antrópica; pero el urbanita, a causa de lo que con acierto se ha calificado como “el embeleso por el espacio extraurbano en una sociedad hiperurbanizada”, percibe cualquier territorio poco edificado como “natural” o “virgen”, aunque no lo sea en absoluto (Folch y Bru, 2017: 59, 61). Y en segundo lugar, el monte no puede ser una foto fija, porque los ecosistemas son siempre dinámicos: esa “foto” que tanto gusta al visitante variará en el futuro aunque el hombre deje de actuar sobre ella; y lo hará mediante perturbaciones que a menudo serán violentas; en especial, mediante los incendios.

Por tanto, la sociedad española, en su conjunto, debe superar esa visión unidimensional y errónea, y reconciliarse con sus montes, entendiéndolos en su pleno contexto histórico, ecológico, social y económico. Ha de

sacar del abandono, tanto material como cultural, más de la mitad de la superficie de nuestro país, que es también el principal ámbito territorial de nuestra flora y fauna silvestres y supone un potencial enorme para el desarrollo rural. Y para ello ha de descubrir y valorar el inmenso bagaje científico y técnico que la ingeniería de montes ha aportado a nuestra nación en cuanto a la gestión forestal sostenible y al aprovechamiento ordenado de los productos forestales, y que ha dado unos resultados que son legítimo motivo de prestigio para la ingeniería española en todo el mundo.

### 5.2.2. El cambio climático

Voluntariamente hemos dejado para el final el factor ecológico que en los últimos años es mencionado casi siempre en primer lugar, e incluso en lugar único, cuando se habla o escribe sobre incendios forestales: el cambio climático. No porque no sea relevante, como veremos enseguida que lo es, sino porque —como el lector convendrá con nosotros a estas alturas del texto— hay muchos otros factores a considerar en este problema que desde el primer epígrafe hemos calificado de complejo, y que no se puede simplificar con una mera alusión al cambio climático, como si con eso se explicara todo.

Si nos centramos en el ámbito mediterráneo, es necesario subrayar que la región es considerada como uno de los focos de cambio climático más críticos del planeta (Ali *et al.*, 2022). En el Mediterráneo el calentamiento global se está manifestando en el ascenso de forma sostenida de las temperaturas medias, lo que además sucede durante todo el año: los inviernos son cada vez más templados y los veranos más calurosos y secos (Guiot y Cramer, 2016). También las olas de calor y las sequías son cada vez más frecuentes y se prevé que sean más graves en el futuro, aunque sea posible que las precipitaciones globales no disminuyan significativamente (Raymond *et al.*, 2019).

La primera reflexión que debemos hacer, a nuestro juicio, se refiere al principal y más evidente cambio que estamos viviendo en el clima: el ascenso sostenido de las temperaturas medias. Este incremento comenzó en el hemisferio Norte a comienzos de la década de 1980 (Masson-Delmotte *et al.*, 2013), datos que son plenamente coherentes con los que se han medido en España. Pues bien, ya hemos visto que los indicadores de incendios en nuestro país han evolucionado favorablemente mientras la temperatura media ha ido subiendo. Por tanto, en general nuestros incendios no han empeorado como consecuencia del aumento de temperatura media derivado

del calentamiento global, o al menos no tanto que la mejora de los sistemas de extinción no haya podido contrarrestar su efecto.

No debe esto llamarnos la atención: es un análisis extremadamente simplista establecer una relación unívoca entre temperatura e incendios. En primer lugar, el régimen de incendios responde a muchas más variables que solamente las meteorológicas, pero es que aunque analizáramos solo estas últimas, es imprescindible hacer un estudio sináptico, es decir, clasificar y agrupar patrones meteorológicos similares y no limitarnos a un solo indicador, aun cuando sea tan importante y básico como el de la temperatura (Oria Iriarte, 2023). Por tanto, es mucho más importante saber cómo está evolucionando la frecuencia de aquellos patrones sinápticos que se asocian en cada región al desarrollo de incendios de especial gravedad. Sin entrar en detalles, y excepto en la cornisa cantábrica, la situación sinóptica que se traduce en un mayor riesgo de grandes incendios forestales en la Península y Baleares es la designada con el número 9 en la clasificación propuesta en 1983 y 2000 por el meteorólogo español Inocencio Font: altas presiones sobre el Atlántico y Europa, con alejamiento hacia el oeste del anticiclón de las Azores y extensión de las altas presiones hacia el este, cubriendo la mayor parte de Europa y del Mediterráneo, mientras en altura el anticiclón africano, desplazado hacia el norte, cubre toda la Península. Aunque puede presentarse desde finales de mayo a principios de octubre, solo es relativamente frecuente en julio y agosto (Santos *et al.*, 2019: 29).

Y es aquí donde encontramos datos que apuntan a que el cambio climático sí favorece que los incendios que escapen del primer ataque o de un ataque medianamente ampliado sean mayores. En promedio, el número de días al año en los que tiene lugar la situación sinóptica Font-9 se ha duplicado en los últimos 70 años (Oria Iriarte, 2023: 23). En particular, esto causa que en los veranos puedan darse sequías intensas de varias semanas, seguidas de períodos de tiempo muy cortos (de una o dos semanas) con temperaturas muy elevadas durante las 24 horas, lo que hace desaparecer la ventana de oportunidad que siempre daba la noche para el personal de extinción, o al menos disminuir sensiblemente su efectividad. Además, estas circunstancias están afectando a superficies muy amplias del territorio nacional, lo que causa la simultaneidad de grandes incendios, que es la circunstancia que más estresa a los sistemas de extinción y de emergencias, y que mayor alarma social causa.

Nuevamente, adquiere mucha lógica el que era nuestro único “indicador discordante” en el análisis del apartado 3.1: la superficie quemada por el

GIF medio, que crece sin cesar. Solo se escapan aquellos incendios con condiciones de meteorología totalmente desfavorables, y así, los pocos incendios que derivan en GIF son cada vez mayores. Messori *et al.* (2025) sugieren que estas condiciones tan desfavorables pasarán a ser fenómenos consecutivos o recurrentes, lo que amplificará su impacto en los ecosistemas y las sociedades humanas. La gran ventaja es que son situaciones predecibles, y podríamos (deberíamos) tener alarmas bien desarrolladas para detectarlas, y poner en alerta máxima los recursos en toda la parte del territorio nacional que esté afectada.

Por otra parte, el efecto del cambio climático no alcanza solamente a las condiciones meteorológicas, sino también a la vegetación forestal. Un incremento de la temperatura implica mayor evapotranspiración o ETP (que es la pérdida de humedad por evaporación directa y por transpiración de la vegetación) y un mayor estrés hídrico para las plantas. En toda la España continental se ha producido un descenso en la humedad relativa (indicador fuertemente vinculado con la ETP) del -5,1 % de promedio entre 1961 y 2011 (Vicente *et al.*, 2014). Y aunque el fenómeno de decaimiento de las masas forestales es muy complejo, resulta probable que este incremento del estrés hídrico haya influido en la aparición de graves decaimientos de bosques de muchas regiones españolas, en especial en el Este y el Sudeste peninsular (Navarro Cerrillo, 2025).

Esto ha llevado a algunas personas a afirmar que este peor estado sanitario de los bosques los hará más propensos a sufrir incendios forestales. Aunque es obvio que las masas serán menos resistentes y resilientes frente a los incendios, no parece haber hoy un grado de certeza suficiente como para afirmar que el decaimiento influya en el incremento del tamaño de los GIF. En primer lugar, no conocemos estudios que muestren relación entre las zonas quemadas y los indicadores típicos del decaimiento (como la defoliación media o el porcentaje de pies dañados), pero es que además cabe albergar dudas de esa relación, porque considera a la vegetación forestal solo en su estado actual, y por tanto como algo estático. No tenemos datos suficientes como para saber hacia dónde evolucionarán las masas forestales españolas como consecuencia del cambio climático y también, por supuesto, de nuestras propias actuaciones de gestión forestal. No hemos de olvidar que, por un lado, con la madurez las masas arboladas tienden hacia estructuras mucho menos combustibles, y, por otro, que si los montes con más aridez evolucionan hacia masas más abiertas, ello puede dar lugar a modelos con menor carga de biomasa y más favorables de cara a la extinción.

### 5.3. ¿Estamos en una “sexta generación” de incendios?

Por último, no queríamos dejar de mencionar que los medios de comunicación han acogido con verdadero entusiasmo, y divulgado de manera extraordinaria, la hipótesis de que se han sucedido en España (e incluso en el conjunto de países desarrollados), desde 1950, seis “generaciones” de incendios forestales, y de que nos hallaríamos, por tanto, en la sexta. Dicha hipótesis, que sepamos, fue propuesta por vez primera por Castellnou y Miralles (2009), y ha circulado posteriormente en otras versiones; nosotros citaremos la publicada por Greenpeace (2018).

Esta teoría, que como decimos es dominante en los medios de comunicación para explicar los incendios forestales y su evolución reciente, afirma que los incendios forestales han pasado por una serie de fases (“generaciones de incendios”), motivadas por los cambios de usos de suelo, de combustibles y climáticos, hasta llegar al punto actual (sexta generación), y se resumiría así (teniendo en cuenta que, según los autores de la hipótesis, no aparecerían todas las generaciones en todas las zonas del planeta, y que en muchas de ellas convivirían incendios de generaciones diferentes):

- Primera generación (décadas 1950-60). La continuidad del combustible permite incendios con grandes perímetros, normalmente impulsados por viento. Incendios de 1000 a 5000 hectáreas.
- Segunda generación (décadas 1970-80). La acumulación de combustible debida al abandono rural permite incendios más rápidos e intensos, con emisión de pavesas y salto de líneas de defensa. Incendios de 5000 a 10 000 ha, impulsados principalmente por viento y topografía.
- Tercera generación (década 1990). Mayor presencia de interfaz urbano-forestal (IUF), gran acumulación de combustible que permite fuegos de copa y columnas convectivas. Incendios fuera de capacidad de extinción y que generan tal cantidad de problemas puntuales que no es posible que la información llegue a la dirección de extinción. Incendios de 10 000 a 20 000 ha, con fuegos de copas y focos secundarios, y alta presencia de población civil y bienes en riesgo.
- Cuarta generación (desde 2000 hasta ahora). Consolidación del abandono rural y el IUF. Incendios que pueden empezar en IUF, queman más de 1000 ha y generan grandes afecciones poblacionales.

- Quinta generación (desde 2000 hasta ahora). Megaincendios que amenazan varias zonas de IUF simultáneamente, o bien incendios simultáneos. Incendios grandes, rápidos y extremadamente intensos. Colapso, en muchos casos, de los sistemas de extinción.
- Sexta generación (desde 2016). Definidos por el episodio de Chile del invierno de 2016 (400 000 ha quemadas en unos pocos días). Megaincendios causados por la aridez extrema, consecuencia del cambio climático, ya que los bosques con decaimiento quedan totalmente disponibles para el fuego. Los incendios liberan tanta energía que cambian las condiciones meteorológicas a mesoescala, generando tormentas de fuego.

No tenemos la intención de hacer un análisis profundo de esta hipótesis de las “generaciones”, pero sí que creemos nuestro deber reflexionar mínimamente sobre la oportunidad o no de usarla como herramienta de clasificación de incendios. Lo primero que hay que decir acerca de ella es que se basa solo en la opinión profesional de los autores proponentes, que pertenecen al entorno del GRAF (Grupo de Actuaciones Forestales), un grupo especializado en incendios forestales del Cuerpo de Bomberos de la Generalitat de Cataluña. Que sepamos, no ha recibido hasta ahora validación mediante estudios basados en el método científico y publicados en revistas revisadas por pares, y por tanto no puede —como hacen los medios de comunicación y una parte sorprendentemente grande de la clase política— ser afirmada como y una verdad científica. Por tanto, como toda opinión profesional, está muy relacionada con la experiencia de los proponentes, y por tanto de las zonas donde más han actuado, por lo que puede no ser fácilmente extensible a otras, sobre todo en un problema como el de los incendios, que —no nos cansamos de insistir— es tan complejo.

La segunda observación ha de referirse al uso del término “generación”, que necesariamente se vincula a una escala temporal: o bien una generación (de lo que sea) procede de la evolución de otra anterior, o corresponde a una época determinada, con unas características que están ausentes de las anteriores. De hecho, en la propia hipótesis se hace constar el período temporal en que cada generación habría aparecido. Pues bien, cabe preguntarse si un incendio como el de San Martín de Valdeiglesias (Madrid), sucedido en agosto de 1966, que quemó más de 20 000 hectáreas de siete términos municipales, y afectó a muchas zonas urbanas (incluso puso en grave riesgo las instalaciones astrofísicas de Robledo de Chabela), o los incendios de ese mismo año en la Costa del Sol y la Costa Brava, que afectaron a las incipientes urbaniza-

ciones y establecimientos hoteleros, fueron de “quinta” o “sexta” generación, tres o cuatro décadas antes de que “les tocara” aparecer. De hecho, en todo análisis de una evolución forestal, resulta francamente difícil sostener que se sucedan generaciones a un ritmo tan rápido que haya seis entre 1950 y 2016, es decir, una generación por década: en los ecosistemas forestales, los plazos para que se adviertan, consoliden y analicen científicamente los cambios suelen ser de varias décadas, y —a poco que abramos nuestro foco temporal de análisis— incluso siglos. Por tanto, es preciso concluir, como mínimo, que debería hablarse de “tipos” de incendios, y no de generaciones.

En tercer lugar, lo somero de las descripciones de cada generación, y la ausencia de un estudio estadístico de base que permita saber qué variables se han usado, y mediante qué métodos, hace que veamos aceptadas como verdaderas distintas proposiciones que —como hemos visto en este trabajo— no son universalmente ciertas y como mínimo admiten matices. Así pasa con el supuesto efecto adverso de la despoblación, cuando, como se ha dicho, el régimen de incendios y el de GIF es mejor en la España despoblada. O la evidente impresión que se transmite de que los incendios son cada vez mayores y que ello se vincula a la expansión de la vegetación forestal, cuando, como también hemos visto, en España ha crecido la superficie forestal y arbolada a la vez que han disminuido el número de incendios, la superficie quemada y la superficie media por incendio. Y, si bien se ha dado un claro aumento de la superficie media de los GIF, han disminuido la superficie total quemada por ellos, su número y su peso relativo. O, como hemos señalado antes también, un análisis mundial o incluso europeo concluye que no podemos hablar, en rigor, de “megaincendios” en España, al menos con el significado que etimológicamente tiene este término: incendios gigantes.

Y, por último, hemos de coincidir con Rodríguez López (2021) cuando señala que la inclusión, dentro de las características que determinan las generaciones, de determinados aspectos del dispositivo de extinción, introduce un elemento de subjetividad completamente ajeno a la objetividad de los incendios. Como muy bien resume el mismo autor, muy a menudo el uso por los medios y la clase política de la hipótesis de las generaciones, “en lugar de servir para reflexionar sobre por qué los incendios adquieren características que no tenían en el pasado, y hasta qué punto los dispositivos de extinción tienen el deber de estar dimensionados para atender cualquier incendio por grande y extremo que sea, ha servido una vez más para alimentar el catastrofismo y transmitir de nuevo a la sociedad que los incendios son un fenómeno incontrolable, que ahora además se reproduce en generaciones

cada vez extremas. [...] Para afrontar como sociedad el problema, en primer lugar debemos conocerlo, y en este caso el empleo de la terminología de generaciones quizá ha generado el efecto contrario”. Por tanto, entendemos que el uso de esta hipótesis no es aconsejable.

## 6. Conclusiones

De cuanto llevamos expuesto, podemos proponer las siguientes conclusiones principales sobre la problemática actual de los incendios forestales en España:

### 1.ª) Complejidad socioecológica del fenómeno y rechazo de soluciones o explicaciones simplistas.

Los incendios forestales en España son un fenómeno socioecológico de alta complejidad en el que interactúan variables ecológicas, demográficas, económicas, culturales, tecnológicas y de gobernanza. Esta complejidad exige políticas públicas integradas y basadas en evidencia, así como marcos de coordinación interinstitucional que superen planteamientos sectoriales o dicotomías simplistas. El sesgo urbano en la producción y el consumo de información sobre incendios, junto con la escasa especialización periodística, filtra la complejidad hacia narrativas simplistas o conspirativas. Una comunicación de riesgo veraz, contextualizada y continuada (no solo en campaña) debería ser parte estructural de la prevención.

La tan difundida clasificación de los incendios en “generaciones” carece de validación científica, mezcla rasgos del comportamiento del fuego con rasgos del dispositivo (un factor externo y mutable), y su segmentación temporal resulta inconsistente con evidencias históricas. En particular, el abuso del término en los medios de comunicación ha favorecido un relato catastrofista y determinista. Se propone sustituirla por una clasificación que siga el método científico.

### 2.ª) La ignición como causa directa y la jerarquía de factores.

La única causa directa del inicio del incendio es la ignición, de origen natural (fundamentalmente rayos) o humano (intencionalidad, negligencias, accidentes). El cambio climático y otros factores indirectos agravan las condiciones de propagación, pero no suplen la necesidad de abordar con prioridad la prevención de igniciones,

especialmente las de origen humano, donde existe mayor margen de actuación.

La mayor parte de los incendios intencionados responden a motivaciones rurales (quemadas agrícolas, regeneración de pastos, conflictos locales), mientras que las teorías conspirativas (urbanización, energías renovables, mafias de la madera) carecen de prueba alguna. Es imprescindible orientar la prevención hacia la modificación de prácticas de riesgo y la intervención social en colectivos y territorios concretos.

### **3.ª) Contextualización del fenómeno.**

En términos comparados, España no se sitúa entre los países con peores indicadores globales o mediterráneos; el uso del término “megaincendio” en el discurso público español induce percepciones alarmistas y alejadas de la evidencia. Las últimas décadas muestran en España descensos sostenidos del número de incendios, de la superficie total quemada y del tamaño medio por siniestro. Paralelamente, los GIF son hoy menos frecuentes en número, pero de mayor tamaño medio. Este “indicador discordante” se explica por la alta eficacia del primer ataque en días no extremos y por la creciente concentración del riesgo en cortas ventanas meteorológicas muy desfavorables.

### **4.ª) Singularidades territoriales: Noroeste y España despoblada.**

El Noroeste peninsular presenta una singularidad con elevada intencionalidad y alta frecuencia de siniestros, asociada a patrones culturales y usos del fuego históricamente arraigados. La llamada “España despoblada” registra menor incidencia relativa (en número, superficie y GIF) que la España más poblada. Este último dato demuestra que la relación entre despoblación rural e incendios forestales no responde al tópico ampliamente difundido que asocia menor densidad demográfica con mayor riesgo: el verdadero factor crítico no es la despoblación en sí, sino la desvinculación de la sociedad con la gestión y los aprovechamientos forestales. Por tanto, la solución no pasa únicamente por repoblar el medio rural, sino por promover una vinculación económica, social y cultural con la gestión forestal sostenible, integrando políticas que fomenten el aprovechamiento ordenado de los recursos, la bioeconomía y la educación forestal.

### **5.ª) Sistemas de extinción: profesionalización, límites y eficiencia.**

La profesionalización del dispositivo desde la década de 1990 (operativos autonómicos, BRIF, UME) ha sido el principal factor que ha cau-

sado la evolución favorable de casi todos los indicadores de incendios. No obstante, el incremento del gasto en extinción se ha realizado a costa de la inversión en gestión forestal y prevención, reduciendo la eficiencia sistémica. La utilidad marginal de seguir ampliando medios de extinción es decreciente si no se reequilibra el gasto hacia prevención y manejo del combustible. La existencia de dieciocho dispositivos (Administración General del Estado y 17 comunidades autónomas) demanda estándares comunes, interoperabilidad, evaluaciones comparables y mecanismos de despliegue coordinado en episodios de simultaneidad de GIF. Faltan sistemas estables y comunes para evaluar estrategias, tácticas y eficiencia coste-resultado del dispositivo; es necesaria la rendición de cuentas con indicadores homogéneos (tiempos de detección y llegada, éxito del primer ataque, pérdidas evitadas, seguridad operativa). La mejora continua requiere evaluaciones comparables postincendio entre dispositivos y la publicación periódica de datos interoperables.

**6.ª)** Desacople entre expansión de la vegetación forestal y gestión activa.

La expansión sostenida de la vegetación forestal no es un problema en sí misma, sino una recuperación natural de los ecosistemas como consecuencia de la disminución de la presión humana sobre ellos. El problema es su expansión sumada a la falta de gestión forestal en todos los montes: urge intensificar la gestión, el aprovechamiento y la conservación de todos los montes, mediante criterios de selvicultura multifuncional, aprovechando al máximo las capacidades sociales, implicando a todos los agentes públicos y privados, dotando de medios y fondos suficientes, y siendo conscientes de que esto rendirá frutos a medio y largo plazo.

Superar los prejuicios antiselvícolas existentes en gran parte de la población urbana es esencial para cumplir este objetivo. La sociedad debe comprender que la gestión forestal no es una amenaza para la naturaleza, sino una herramienta para su conservación y resiliencia frente al cambio global. Esto permitirá revalorizar los productos forestales nacionales y las cadenas de suministro de proximidad, alineando conservación, empleo rural y reducción de combustible.

**7.ª)** Cambio climático: ventanas de criticidad y anticipación operativa.

El papel del cambio climático en los incendios forestales en España ha sido muy a menudo extremadamente simplificado en el debate público, y usado como explicación simplista de este fenómeno

complejo. Es cierto que la mayor frecuencia de situaciones sinópticas adversas concentra el riesgo en periodos breves con noches menos oportunas para el control, favoreciendo que los pocos incendios que escapan devengan más extensos. Por ello, se impone un enfoque de anticipación: sistemas de alerta de “días/episodios de capacidad excedida”, preposicionamiento de medios, restricción temporal de actividades de riesgo y protocolos de decisión escalables.

**8.ª)** Incendios forestales, incendios rurales.

La expansión de la interfaz urbano-forestal y la gran extensión de la interfaz agroforestal incrementan tanto la probabilidad de ignición como la complejidad de las operaciones y la exposición de personas y bienes. Es prioritaria la integración con políticas de urbanismo, agricultura, infraestructuras y protección civil, dado el carácter crecientemente rural, y no solo forestal, de las emergencias por fuego. La prevención eficaz requiere programas específicos sobre las prácticas de riesgo, como las de los trabajos agrícolas.

**9.ª)** Y como síntesis de todo lo anterior: “apagar mejor” sin “gestionar más” es una estrategia con retornos decrecientes. El equilibrio virtuoso combina prevención social, gestión forestal activa, anticipación meteorológica, diseño territorial defensivo, coordinación multinivel y evaluación y aprendizaje continuos.

## 7. Bibliografía

- Alberdi, I., Sandoval, V., Condés, S., Cañellas, I. y Vallejo, R. (2016). El Inventario Forestal Nacional español, una herramienta para el conocimiento, la gestión y la conservación de los ecosistemas forestales arbolados. *Ecosistemas*, 25 (3), 88-97.
- Alcázar, J., García, C. V., Grauet, M., Pemán, J. y Fernández, A. (1998). Human risk and fire danger estimation through multicriteria evaluation methods for forest fire prevention in Barcelona, Spain. En X. Viegas (ed.). *Forest Fires: Ecology and Control. III International Conference on Forest Fire Research* (vol. 2, pp. 2379-2387). Coimbra: Universidad de Coimbra, ADAI.
- Ali, E., Cramer, W., Carnicer, J., Georgopoulou, E., Hilmi, N. J. M., Le Cozannet, G. y Lionello, P. (2022). Documento transversal n.º 4: Región mediterránea. En H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem y B. Rama

- (coords.). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 2233-2272). Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009325844.021.
- Arola Sierra, J. (2008). Los incendios forestales (rurales) en Catalunya. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 19, 69-88.
- ASEMFO (2022). *XII Estudio de inversión y empleo en el sector forestal. Años 2019 y 2020*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO).
- Ashby, W. R. (1958). Requisite Variety and Implications for Control of Complex Systems. *Cybernetica*, 1, 83-99.
- Asociación Americana de Psiquiatría (2014). *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-5). 5ª Edición*. Versión española. Madrid: Editorial Médica Panamericana.
- Caballero, D. (2001). *Particularidades del incendio forestal en el interfaz urbano. Caso de estudio en la Comunidad de Madrid*. Ponencia en las II Jornadas de Prevención de Incendios Forestales (Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Universidad Politécnica de Madrid). Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/332038412\\_Particularidades\\_del\\_incendio\\_forestal\\_en\\_el\\_interfaz\\_urbano\\_Caso\\_de\\_estudio\\_en\\_la\\_Comunidad\\_de\\_Madrid](https://www.researchgate.net/publication/332038412_Particularidades_del_incendio_forestal_en_el_interfaz_urbano_Caso_de_estudio_en_la_Comunidad_de_Madrid).
- Castellnou, M. y Miralles, M. (2009). The changing face of wildfires. *Crisis Response*, 5 (4), 56-57.
- CC.OO. (2008). *Evolución de los incendios forestales en España y de la situación de los trabajadores de prevención y extinción*. Madrid: Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud de CC.OO. Disponible en: [www.istas.ccoo.es](http://www.istas.ccoo.es).
- Chen, Y., Hall, J., van Wees, D., Andela, N., Hantson, S., Giglio, L., van der Werf, G.R., Morton, D. C. y Randerson, J. T. (2023). Multi-decadal trends and variability in burned area from the fifth version of the Global Fire Emissions Database (GFED5). *Earth System Science Data*, 15, 5227-5259. Disponible en: <https://doi.org/10.5194/essd-15-5227-2023>.
- Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón (2010). Informe sobre aspectos básicos de la prevención y extinción de los incendios forestales y sobre la restauración de terrenos incendiados en la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 226, 14791-14813.
- Collantes Gutiérrez, F. (2007). La desagrarización de la sociedad rural española 1950-1991. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, 42, 251-276.

- Conant, R. C. y Ashby, W. R. (1970). Every good regulator of a system must be a model of that system. *International Journal of Systems Science*, 1 (2), 89-97.
- Consello de Contas de Galicia (2016). *Informe de fiscalización del Programa de Ordenación de las Producciones Forestales. Ejercicio 2013*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Domínguez, M., González, C. y Pineda, F. (2014). Más leña al fuego: el tratamiento informativo de los incendios forestales. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, 40 (2), 429-447.
- Duane Bernedo, A. (2018). *Assessing global change impacts on fire regimes in Mediterranean ecosystems*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/664057>.
- EURAL (Europa Agroforestal, S. L.) (2006). *Estudio sobre motivaciones de los incendios forestales intencionados en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General para la Biodiversidad.
- Fernández Muñoz, S. (1999). Cambio y continuidad en los incendios forestales: estudio de los casos en las provincias de Soria y Valencia. En E. Araque Jiménez (coord.). *Incendios históricos: una aproximación multidisciplinar* (pp. 111-144). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Flannigan, M. D., Krawchuk, M. A., De Groot, W. J., Wotton, B. M. y Gowman, L. M. (2009). Implications of changing climate for global wildland fire. *International journal of wildland fire*, 18 (5), 483-507.
- Folch Guillén, R. y Bru Bistuer, M. J. (2017). *Ambiente, territorio y paisaje. Valores y valoraciones*. Barcelona: Editorial Barcino, y Madrid: Fundación AQUAE.
- Galiana Martín, L. (2012). Las interfaces urbano forestales: un nuevo territorio de riesgo en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 58, 205-226.
- Gallo, C., Bacciu, V., Bedhraf, S., Dieppois, B., Fulé, P., Kavgaci, A., Steil, L. y Eden, J. (2024). Condiciones meteorológicas que afectan a los incendios en el Mediterráneo y perspectivas de restauración en un clima cambiante. *Unasylva*, 75 (255), 63-74.
- García Galindo, J. A. y Vicente Domínguez, A. M.<sup>a</sup> de (2014). Análisis de la información internacional en la prensa digital española. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 20 (1), 85-94.
- González Álvarez, J. L., Muñoz Espinosa, V., Calcerrada Alcázar, M.<sup>a</sup> L. y Sotoca Plaza, A. (2017). Perfil psicosocial del incendiario forestal español privado de libertad. *Behavior & Law Journal*, 3 (1), 26-34. DOI: 10.47442/blj.v3.i1.39.

- Goudsblom, J. (1992). *Fire and Civilization*. Londres: Allen Lane/The Penguin Press.
- Greenpeace (2018). *Comunicación sobre incendios. El periodismo también puede mitigar la emergencia climática*. Madrid: Greenpeace España.
- Guiot, J. y Cramer, W. (2016). Climate change: The 2015 Paris Agreement thresholds and Mediterranean basin ecosystems. *Science*, 354 (6311), 465-468. DOI: 10.1126/science.aah5015.
- Gutián Rivera, L. (1999). Los incendios forestales a través de la historia. Per vivencias y cambios en el uso del fuego en el noroeste peninsular. En E. Araque Jiménez (coord.). *Incendios históricos: una aproximación multidisciplinar* (pp. 149-159). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Hernández Jiménez, Á. (2021). *Incendios forestales y cambio global. ¿Oportunidad o catástrofe?* Conferencia en el curso "Gestión ambiental sostenible en el medio rural en el actual contexto de despoblamiento y cambio climático". Universidad de Verano de Teruel, 22 de julio de 2021. Inédito.
- Kijima, K. (2022). Generalization of Law of Requisite Variety. En K. Kijima, J. Iijima, R. Sato, H. Deguchi y B. Nakano (eds.). *Systems Research I. Essays in Honor of Yasuhiko Takahara on Systems Theory and Modeling* (pp. 27-46). Singapur: Springer. DOI:10.1007/978-981-16-9937-5\_2.
- López Santalla, A. (2020). El conocimiento estadístico es esencial en la gestión de emergencias por incendios forestales. *Montes*, 140, 6-9.
- Maqueda, A. y Álvarez del Vayo, M.<sup>a</sup> (2025). Las motivaciones detrás de los incendios forestales intencionados. *Civio: Medio AmbienteNet* [blog], 19-4-2026. Disponible en: <https://civio.es/medio-ambiente/2025/07/22/las-motivaciones-detras-de-los-incendios-forestales-intencionados/>.
- Martín, A. (2017). *El libro blanco del sector de los helicópteros contra incendios forestales*. Madrid: Asociación Española de Compañías Aéreas (AECA).
- Masson-Delmotte, V., Schulz, M., Abe-Ouchi, A., Beer, J., Ganopolski, J., González Rouco, J. F., Jansen, E., Lambeck, K., Luterbacher, J., Naish, T., Osborn, T., Otto-Bliesner, B., Quinn, T., Ramesh, R., Rojas, M., Shao, X. y Timmermann, A. (2013). Information from paleoclimate archives. En VV. AA. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 383-464). Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Messori, G., Muheki, D., Batibeniz, F., Bevacqua, E., Suárez-Gutiérrez, L. y Thiery, W. (2025). Global mapping of concurrent hazards and impacts associa-

- ted with climate extremes under climate change. *Earth's Future*, 13, e2025EF006325. DOI: 10.1029/2025EF006325.
- Milne, M., Clayton, H., Dovers, S. y Cary, G. J. (2014). Evaluating benefits and costs of wildland fires: critical review and future applications. *Environmental Hazards*, 13, 114-132. DOI:10.1080/17477891.2014.888987.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2019). *Los Incendios Forestales en España. Decenio 2006-2015*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica.
- Miranda, B. R., Sturtevant, B. R., Stewart, S. I. y Hammer, R. B. (2012). Spatial and temporal drivers of wildfire occurrence in the context of rural development in northern Wisconsin, USA. *International Journal of Wildland Fire*, 21 (2), 141-154.
- Molina Martínez, J. R., Rodríguez Victori, M. y Rodríguez Silva, F. (2016). Actuaciones judiciales e investigación de causas. En J. M. Moreno Rodríguez (dir.). *Los incendios forestales en España en un contexto de cambio climático: información y herramientas para la adaptación (INFOADAPT). Memoria final del proyecto*. Madrid.
- Molinero Hernando, F. (2006). La evolución de la agricultura en España. Tradición, modernización y perspectivas. *Norba: revista de geografía*, 11, 85-106.
- Montiel, C. y Herrero, G. (2010). Overview of policies and practices related to fire ignitions. En J. Sande, F. Rego, P. Fernandes y E. Rigolot (eds.). *Towards Integrated Fire Management-Outcomes of the European Project Fire Paradox* (pp. 35-46). Bonn: European Forest Institute.
- Monzón Perala, A. (2022). *Testigo de un siglo. Memorias de un Ingeniero de Montes. (1923-2017)*. Madrid: Universo de Letras.
- Mouillot, F. y Field, C. B. (2005). Fire history and the global carbon budget: a 1° x 1° fire history reconstruction for the 20th century. *Global Change Biology*, 11 (3), 398-420. DOI: 10.1111/j.1365-2486.2005.00920.x.
- Navarro Cerrillo, R. M.<sup>a</sup> (2025). Decaimiento en bosques mediterráneos: desentrañando amenazas y abordando retos para su gestión y conservación. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 51 (1), 21-48.
- Ne'eman, G. y Arianoutsou, M. (2021). Mediterranean Pines. Adaptations to Fire. En G. Ne'eman e Y. Osem (eds.). *Pines and Their Mixed Forest Ecosystems in the Mediterranean Basin* (pp. 457-480). Ámsterdam: Springer.
- Oria Iriarte, P. (2023). Patrones sinópticos en la Península Ibérica y Baleares y su relación con los incendios forestales. *Selección del blog de AEMET*, 2022, 18-24.
- Pasalodos Tato, M. D., Robla González, E., Léerner Cuzzi, M., Jiménez Montalvo, A. J. y Sánchez Luengo, A. (2025). Cuarto Inventario Forestal Nacional.

- Cierre de un ciclo. *Actas del Noveno Congreso Forestal Español*. Referencia 9CFE-1716.
- Pausas, J. G. y Keeley, J. E. (2009). A burning story: the role of fire in the History of Life. *BioScience*, 59, 593-601. DOI: 10.1525/bio.2009.59.7.10.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. (2021). *Incendios forestales en España: humo de mitos, leyendas urbanas y realidades rurales*. Conferencia n.º 325 del Ateneo de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura (EINA) de la Universidad de Zaragoza. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jabrfRnFNvU&list=PL610147E382EFA424&index=51&t=36s>.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. (2023). ¿Por qué ingenieros y por qué de montes? Algunas bases de la creación en España de la ingeniería de montes en el siglo XIX, y su vigencia actual. En Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas, Químicas y Naturales de Zaragoza. *Discurso de ingreso leído por el académico electo Ilmo. Sr. D. Ignacio Pérez-Soba Diez del Corral en el acto de su recepción solemne celebrado el día 28 de marzo del año 2023 y discurso de contestación por la Ilma. Sra. D.ª María Victoria Arruga Laviña, académica numeraria* (pp. 5-43). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. (2025). ¿Es “inteligente” el Reglamento Europeo de Deforestación? Necesidad, legalidad y eficacia del EUDR. En E. Muñiz Espada (dir.). *El Reglamento Europeo de Deforestación. Análisis jurídico-práctico para su aplicación* (pp. 83-121). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. y Jiménez Shaw, C. (2019). Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 53, 158-219. DOI: 10.71296/raap.107.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. y Picos Martín, J. (1996). Medios de comunicación e incendios forestales: análisis crítico de la información y de su repercusión sobre la población. En VV. AA. *Real Sociedad Española de Historia Natural. Tomo Extraordinario publicado con motivo del 125 Aniversario de su Fundación* (pp. 433-437). Madrid: Real Sociedad Española de Historia Natural.
- Pyne, S. J. (1997). *Vestal fire. An environmental history, told through fire, of Europe and Europe's encounter with the world*. Seattle (EE. UU.): University of Washington Press.
- Rada Sereno, O., Sampedro Ortega, Y., Cadenas Fernández, R. M., De La Fuente Valdivieso, A., Domínguez Riba, C., Turiño García, M. M., Vélez Fraile, L., Espinosa Rincón, J. R. y García Fernández, J. (2009). El Plan 42: Un programa integral para la prevención de incendios forestales. *Actas*

- del 5º Congreso Forestal Español. Ávila: Junta de Castilla y León. Ref.: 5CFE01-454.
- Raymond, F., Ullmann, A., Trambly, Y., Drobinski, P. y Camberlin, P. (2019). Evolution of Mediterranean extreme dry spells during the wet season under climate change. *Regional Environmental Change*, 19, 2339-2351. DOI: 10.1007/s10113-019-01526-3.
- Ribeiro, L. M., Viegas, D. X., Almeida, M., Mcgee, T. K., Pereira, M. G., Parente, J., Xanthopoulos, G., Leone, V., Delogu, G. M. y Hardin, H. (2020). Extreme wildfires and disasters around the world: Lessons to be learned. En F. Tedim, V. Leone y T. K. McGee (eds.). *Extreme wildfire events and disasters. Root causes and new management strategies* (pp. 31-51). Ámsterdam: Elsevier. DOI: 10.1016/B978-0-12-815721-3.00002-3.
- Rodríguez López, J. (2021). ¿Generaciones de incendios? *Foresta*, 81, 14-15.
- Rodríguez Silva, F. y González-Cabán, A. (2016). Contribution of suppression difficulty and lessons learned in forecasting fire suppression operations productivity: A methodological approach. *Journal of Forest Economics*, 25, 149-159. DOI:10.1016/j.jfe.2016.10.002.
- San Miguel, J., Rodrigues, M., De Oliveira, S. S., Pacheco, C. K., Moreira, F., Duguay, B. y Camia, A. (2012). Land Cover Change and Fire Regime in the European Mediterranean Region. En F. Moreira, M. Arianoutsou, P. Corona y J. de las Heras (eds.). *Post-Fire Management and Restoration of Southern European Forests* (pp. 21-43). Ámsterdam: Springer.
- Santos Burguete, C., Subías Díaz-Blanco, Á. y Roa Alonso, A. (2019). *Recuperación de la clasificación sinóptica de Font: reconstrucción con el reanálisis ERA40*. Nota técnica 27 de AEMET. Madrid: Agencia Estatal de Meteorología. DOI: 10.31978/639-19-013-7.
- Short, B. (2006). Idyllic ruralities. En P. Cloke, T. Marsden y P. Mooney (eds.). *The Handbook of Rural Studies* (pp. 133-148). Londres: Sage. DOI: 10.4135/9781848608016.n9.
- Shvidenko, A. Z., Shchepashchenko, D. G., Vaganov, E. A., Sukhinin, A. I., Makyutov, Sh. Sh., Mccallum, I. y Lakyda, I. P. (2011). Impact of wildfire in Russia between 1998-2010 on ecosystems and the global carbon Budget. *Doklady Earth Sciences*, 441, 1678-1682. DOI: 10.1134/S1028334X11120075.
- Sunstein, C. R. y Vermeule, A. (2009). Conspiracy Theories: Causes and Cures. *Journal of Political Philosophy*, 17 (2), 202-227.
- Torre Antón, M. (2007). Una política forestal para la lucha contra incendios forestales en Castilla y León. En A. Ruiz de Elvira (ed.). *Previendo los desastres ambientales: una reflexión crítica* (pp. 54-91). Santiago de Compostela: Escuela Gallega de Administración Pública.

- Turco, M., Bedia, J., Di Liberto, F., Fiorucci, P., Von Hardenberg, J., Koutsias, N., Llasat, M. C., Xystrakis, F. y Provenzale, A. (2016). Decreasing fires in Mediterranean Europe. *PLoS ONE*, 11 (3), e0150663. DOI: 10.1371/journal.pone.0150663.
- United States Forest Service (2015). *The Rising Cost of Fire Operations: Effects on the Forest Service's NonFire Work*. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture.
- Van Der Werf, G. R., Randerson, J. T., Giglio, L., Collatz, G. J., Kasibhatla, P. S. y Arellano Jr., A. F. (2006). Interannual variability in global biomass burning emissions from 1997 to 2004. *Atmospheric Chemistry and Physics*, 6, 3423-3441. DOI: 10.5194/acp-6-3423-2006, 2006.
- Vélez Muñoz, R. (1991). Los incendios forestales y la política forestal. *Revista de estudios agro-sociales*, 158, 83-105.
- Vélez Muñoz, R. (1999a). Perspectiva global de los incendios forestales en el mundo al final del siglo XX. En E. Araque Jiménez (coord.). *Incendios históricos: una aproximación multidisciplinar* (pp. 411-422). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Vélez Muñoz, R. (1999b). El período 1848-1997 en la defensa contra incendios forestales en España. En E. Araque Jiménez (coord.). *Incendios históricos: una aproximación multidisciplinar* (pp. 13-33). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Vélez Muñoz, R. (2016). Breve (e incompleta) historia de las aportaciones técnicas de los Ingenieros de Montes contra incendios forestales en los pasados 60 años. *Montes*, 123, 28-32.
- Vélez Muñoz, R., Molina Vicente, P. y Villaescusa Sanz, R. (2021). Defensa contra incendios forestales. En A. García Álvarez, J. R. González Pan, A. López Lillo, A. López Santalla, I. Pérez-Soba Diez del Corral, F. Rodríguez Martín, R. Vallejo Bombín y F. Zamora Martínez (coords.). *ICONA. Un referente de conservación de la naturaleza en España* (pp. 403-413). Madrid: Lunwerg Editores.
- Vicente, S. V., Azorín, C., Sánchez, A., Morán, E., Lorenzo, J., Revuelto, J., López, J. I. y Espejo, F. (2014). Temporal evolution of Surface humidity in Spain: recent trends and possible physical mechanisms. *Climate Dynamic*, 42, 2655-2674.
- WWF (2019). *Arde el Mediterráneo. Propuesta mediterránea de WWF para la prevención de incendios forestales*. Madrid: WWF España.



# CAPÍTULO II

## El problema de la competencia. Modelos de gestión de incendios en zonas rurales: panorámica autonómica

**Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero**

*Profesora titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Autónoma de Madrid*

**SUMARIO.** **1. El reparto competencial en materia de incendios forestales en la intersección entre la protección civil y la materia forestal. Los incendios forestales desbordan ambas perspectivas de la protección civil y la forestal.** 1.1. Distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil. 1.1.1. *Legislación estatal en materia de protección civil.* 1.1.2. *Legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias.* 1.2. Distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de montes. 1.3. Competencias locales en materia de incendios forestales. 1.4. La Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. 1.4.1. *Bomberos de las Administraciones públicas.* 1.5. Competencias de coordinación estatales. 1.6. El Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, y normativa autonómica en materia de incendios forestales. 1.7. Más ambición: la necesaria ley estatal de bomberos. **2. Modelos autonómicos de gestión de los incendios rurales.** 2.1. Andalucía. 2.2. Aragón. 2.3. Principado de Asturias. 2.4. Illes Balears. 2.5. Canarias. 2.6. Cantabria. 2.7. Castilla y León. 2.8. Castilla-La Mancha. 2.9. Cataluña. 2.10. Comunidad de Madrid. 2.11. Comunidad Valenciana. 2.12. Extremadura. 2.13. Galicia. 2.14. La Rioja. 2.15. Región de Murcia. 2.16. Navarra. 2.17. País Vasco. 2.18. Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. 2.19. Cuadro resumen de los modelos autonómicos de gestión de incendios rurales. **3. Bibliografía.**

## **1. El reparto competencial en materia de incendios forestales en la intersección entre la protección civil y la materia forestal. Los incendios forestales desbordan ambas perspectivas de la protección civil y la forestal**

La protección de los montes frente a los incendios forestales trasciende la propia materia de montes debido a los intereses que deben protegerse, convirtiéndose en una cuestión de orden público. Y, al mismo tiempo, los incendios forestales desbordan la perspectiva de la protección civil. Por lo tanto, a la hora de estudiar el reparto competencial en materia de incendios forestales, este tiene que estudiarse tanto desde la materia “montes” como desde la materia “protección civil”.

### **1.1. Distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil**

La Constitución de 1978 no hace referencia expresa a la materia de “protección civil”, pero sí a “los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública” (art. 30.4). Por el contrario, la Constitución sí regula la “política de seguridad pública” como competencia estatal (art. 149.1.29 CE). La mayor parte de los estatutos de autonomía de primera generación no incluyeron la “protección civil” entre las competencias de las nuevas comunidades, salvo Islas Baleares (desde su promulgación) y Asturias (tras su reforma de 1999), así como los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El Tribunal Constitucional, desde su sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, vinculó la protección civil a la competencia estatal sobre seguridad pública, pero reconoció la competencia de las comunidades autónomas, que podía apoyarse en distintos títulos sectoriales (policía, protección de edificios, sanidad, carreteras, montes, etc.). Los nuevos estatutos de autonomía aprobados entre 2006 y 2007 ya hacían referencia expresa a esta materia. Algunos han configurado la protección civil como competencia exclusiva de la comunidad autónoma, aunque “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública” (Cataluña, Andalucía) o, con una formulación más genérica, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución” (Comunidad Valenciana y Aragón). En los dos restantes (Castilla y León e Islas Baleares) se ha configurado como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, lo que obviamente también permite a la comunidad autónoma legislar en el marco de la legislación estatal.

Pese a la distinta caracterización de la competencia, el resultado es el mismo: las comunidades autónomas tienen que respetar la competencia estatal en materia de seguridad pública. Así quedó determinado en la STC 31/2010, de 28 de junio, que constituye una de las resoluciones más significativas del Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Esta sentencia, siguiendo la doctrina ya contenida en la STC 133/1990, de 19 de julio, sienta que, entre otras materias, en materia de protección civil, las comunidades autónomas pueden asumir competencias de desarrollo normativo y de ejecución. No obstante, dicha asunción competencial no excluye la intervención del Estado, que conserva la facultad de establecer las directrices básicas que aseguren un marco común en todo el territorio, así como de ejercer funciones de coordinación cuando concurren intereses de alcance supraterritorial o nacional (Menéndez y De Marcos, 2011; Agudo González, 2011).

### **1.1.1. Legislación estatal en materia de protección civil**

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, concibe la protección civil como un servicio público: “La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada” (art. 1.1). La peculiaridad de la protección civil como servicio público es que no se debe instrumentar mediante la creación de nuevas estructuras específicas, sino mediante la coordinación de las existentes relacionadas con la emergencia que se trate de afrontar. Otra peculiaridad es la importancia de la autoprotección, pues no se trata solo de que los ciudadanos tengan la protección de los poderes públicos, sino que hay que procurar que ellos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección. Para ello, es fundamental la labor preventiva e informativa, así como la imposición de deberes legales en el marco del artículo 30.4 CE. Una tercera y notable peculiaridad es la colaboración permanente en estas tareas de organizaciones no gubernamentales, señaladamente la Cruz Roja.

La intervención operativa del Estado se centra, sobre todo, conforme a la doctrina constitucional, en los casos de emergencia de interés nacional. Además, se han procurado reforzar en estos casos las facultades directivas y de coordinación del Ministerio del Interior, y el deber de colaboración de todas las Administraciones que cuenten con recursos movilizables. A la vez, la ley impone

al Estado la obligación de poner a disposición de las comunidades autónomas y las entidades locales los recursos humanos y materiales de que disponga para la protección civil, en la forma que se acuerde en el Consejo Nacional de Protección Civil. Además de este criterio de reciprocidad, es evidente que el Estado no puede desentenderse de ninguna situación de riesgo que afecte a una parte de la población, aunque sean otras las Administraciones competentes para afrontarla. De ello se desprende que los recursos que el Estado destina a estos fines son susceptibles también de utilización por las demás Administraciones, en tanto sea posible y conveniente para garantizar a todos los ciudadanos el más elevado nivel de protección (Menéndez y De Marcos, 2011).

### **1.1.2. Legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias**

En el plano competencial, las comunidades autónomas actúan con plenitud de facultades en su ámbito (salvo para las emergencias declaradas de interés nacional), en el marco de la legislación estatal. La mayoría de las comunidades autónomas se han dotado de una normativa propia en materia de protección civil o de gestión de emergencias.

El concepto de protección civil está estrechamente vinculado a los de "seguridad" (o seguridad pública), por una parte, y al de "emergencia", por otra. En principio, la protección civil es solo una parte de la seguridad pública y así se configura en algunas leyes autonómicas (Cataluña), pero también tiene por objeto solo una parte de las emergencias: las denominadas "extraordinarias" (catástrofes o calamidades públicas), ya que las "ordinarias" se atienden por los servicios respectivos (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil. Esto explica que algunas leyes autonómicas hayan preferido la denominación de "emergencia", por ser más amplia que la de protección civil y permitir una regulación sistemática de estas situaciones. La emergencia "ordinaria" se podría considerar equivalente a la "urgencia", aunque esta equivalencia no es explícita en la mayor parte de las leyes autonómicas (Menéndez y De Marcos, 2011).

Todas las leyes autonómicas de protección civil, con mayor o menor detalle, contienen disposiciones sobre el voluntariado, que se ajustan a un esquema común: fomento de esta modalidad de colaboración, obligación de que los voluntarios se agrupen en asociaciones (normalmente de ámbito municipal) e inscripción de estas agrupaciones en un registro autonómico.

La colaboración de los voluntarios es desinteresada y no constituye relación laboral con la Administración. En general, se exige que los voluntarios acrediten su aptitud mediante la realización de cursos de formación y, en ocasiones, también que cuenten con la cobertura de un seguro en el desempeño de estas funciones. Cuando la comunidad autónoma tiene una legislación propia sobre el voluntariado, incluye siempre protección civil entre las áreas de interés general en que es admisible esta modalidad de colaboración.

En el segundo escalón normativo, el de la planificación territorial, hay homogeneidad, ya que todas las CC. AA. cuentan con un plan territorial de protección civil. Al respecto de estos planes autonómicos de protección civil ha de señalarse que el 11 de julio de 2023 entró en vigor el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (que deroga el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil) (Ayllón Valle, 2025).

Dicho Real Decreto 524/2023 establece que todos los planes de protección civil —ya sean territoriales de ámbito autonómico o local, especiales, específicos, sectoriales o de autoprotección— deberán ser adaptados a sus directrices, fijando a tal efecto un plazo máximo de cuatro años. En este contexto, numerosas comunidades autónomas han iniciado procesos de revisión y aprobación de sus planes territoriales de emergencias de protección civil, configurándolos como planes directores a los que habrá de ajustarse el resto de los instrumentos de planificación existentes en cada ámbito autonómico.

## **1.2. Distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de montes**

La distribución de competencias en materia de “montes y aprovechamientos forestales” responde a un esquema bien conocido y homogéneo, como es el de “legislación básica” estatal (art. 149.1.23 CE) y “desarrollo legislativo y ejecución” autonómica, sin perjuicio de algunas diferencias de redacción entre los estatutos de autonomía, pero, a nuestro juicio, poco relevantes.

## **1.3. Competencias locales en materia de incendios forestales**

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece como competencia propia, en sus artículos 25.2.c) y 26.1.c), la obli-

gación de los municipios de más de 20 000 habitantes de prestar servicios de prevención y extinción de incendios, lo que incluye tanto la creación de parques de bomberos como la implementación de planes de emergencias (Rivero-Ortega, 2023; Barcelona Llop, 2018). Las diputaciones provinciales tienen un rol importante en la provisión de estos servicios para los municipios que cuenten con una población inferior a 20 000 habitantes (art. 36.1.c), siempre que estos no procedan a su prestación (este extremo resulta importante que se tenga en cuenta, pues su intervención tiene carácter subsidiario, ya que solo procede en aquellos supuestos en los que dichos municipios de menos de 20 000 habitantes no asuman directamente la prestación del servicio, lo que impide imponer de forma automática tales competencias a las diputaciones provinciales). Estos servicios de prevención y extinción de incendios se prestan de la mano de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS). Servicios que no se limitan a la extinción de incendios, sino que son auténticamente multidisciplinares por lo que a la atención de emergencias se refiere, formando parte de todos los planes de emergencias. Los SPEIS son servicios de protección civil.

El sistema se ha ido desarrollando hasta ser más de 140 cuerpos y más de 22 000 profesionales.

La configuración competencial resultante de la coexistencia entre la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y los estatutos de autonomía ha dado lugar, en la práctica, a un modelo fragmentado de organización de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Esta dualidad normativa ha generado disfunciones estructurales que afectan de manera directa a la eficacia del sistema de emergencias y a la garantía de la seguridad pública.

En primer lugar, dicha configuración ha propiciado una progresiva desvinculación de las comunidades autónomas respecto de la planificación, el desarrollo y la coordinación de los cuerpos de bomberos de titularidad municipal. Las Administraciones autonómicas han interpretado mayoritariamente que estos servicios quedan extramuros de su ámbito competencial, pese a que constituyen el principal recurso operativo en la práctica totalidad de las emergencias que se producen en el territorio autonómico. En efecto, los cuerpos de bomberos municipales intervienen de manera habitual no solo en incendios urbanos, industriales y forestales, sino también en inundaciones, seísmos, accidentes de tráfico, incidentes con materias peligrosas, rescates en entornos naturales y un amplio abanico de situaciones de pro-

tección civil, lo que los convierte en un elemento esencial del sistema público de respuesta ante emergencias.

En segundo término, la atribución casi exclusiva de estas competencias a las entidades locales ha favorecido el desarrollo de un sistema profundamente heterogéneo y escasamente regulado. La dependencia de los presupuestos municipales —frecuentemente limitados y desiguales— ha dado lugar a una marcada disparidad territorial en cuanto a medios materiales, efectivos, formación y capacidad operativa. De este modo, coexisten cuerpos de bomberos altamente profesionalizados y adecuadamente dotados junto a otros que apenas alcanzan los mínimos necesarios para cumplir formalmente con las exigencias de la LBRL, incurriendo incluso en situaciones que comprometen la operatividad real del servicio y vulneran los estándares básicos de la normativa de prevención de riesgos laborales, especialmente en materia de dimensionamiento de las dotaciones y adecuación del equipamiento de intervención.

En tercer lugar, la ausencia de una instancia supramunicipal efectiva de coordinación ha generado una notable desconexión funcional entre los distintos cuerpos de bomberos, incluso dentro de una misma provincia. Esta fragmentación administrativa se traduce en disfunciones operativas de especial gravedad, como la imposibilidad de movilizar el recurso más próximo al lugar de la emergencia por razones estrictamente territoriales o competenciales. La activación de los servicios se supedita, en numerosos casos, al término municipal en el que se localiza el siniestro, con independencia de la proximidad real de otros parques de bomberos, lo que provoca retrasos injustificables en la atención a las víctimas. Asimismo, se han documentado situaciones en las que la intervención solo se autoriza una vez que la emergencia traspasa determinados límites administrativos, ignorando que fenómenos como el fuego o las lesiones graves no se detienen ante fronteras burocráticas.

A ello se suma, en cuarto lugar, el desarrollo por parte de las comunidades autónomas de servicios específicos de extinción de incendios forestales, que, en combinación con los factores anteriormente expuestos, ha servido de base para la creación de estructuras autonómicas de emergencia paralelas a los cuerpos de bomberos preexistentes. Estos dispositivos, integrados en muchos casos por personal de naturaleza privada y dependiente de sociedades mercantiles, parecen responder prioritariamente a estrategias de visibilidad institucional más que a una lógica de integración funcional del sistema. La prioridad

otorgada en algunos casos a la imagen corporativa y a la difusión mediática de las intervenciones constituye un indicio de esta orientación, al tiempo que refuerza la marginación institucional de los cuerpos de bomberos tradicionales dentro del entramado autonómico de protección civil.

El propio legislador estatal, en previsión de que ese sistema de bomberos pudiera resultar demasiado heterogéneo y, por tanto, falto de coordinación y eficacia en la gestión de las emergencias en las que se pudiera necesitar la movilización de recursos, incluyó una disposición final 3.<sup>a</sup> en la LBRL, en la que establecía que los cuerpos de bomberos contarían con un estatuto propio.

A esta previsión da respuesta, en parte, la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. El régimen del personal de bomberos forestales en España hasta ahora presentaba una gran variabilidad y desigualdad entre las comunidades autónomas, si bien se ha dado un paso importante, en lo que corresponde a los bomberos forestales, para unificar condiciones mediante una normativa básica estatal aprobada por la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales (entrada en vigor el 10 de noviembre de 2024).

#### **1.4. La Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales**

El objeto de esta ley es ordenar el marco de las condiciones de los bomberos forestales, teniendo en cuenta que en numerosas ocasiones trabajan en muchos incendios fuera de su comunidad autónoma de adscripción. Se trata de que el colectivo cuente con el suficiente grado de cohesión en su naturaleza, operatividad y régimen en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias autonómicas.

Al margen de su función principal de extinción de incendios, pueden desempeñar las siguientes actividades: a) tareas de prevención, vigilancia y detección de incendios forestales; b) mantenimiento de infraestructuras de prevención y extinción de incendios forestales; c) tareas de información y concienciación a la población; y d) apoyo en otras contingencias o en situaciones excepcionales en las que el medio natural y rural se vea afectado.

La ley se aplica al personal que ejerza profesionalmente las funciones previstas en su artículo 4: principalmente extinción de incendios forestales,

y de forma complementaria otras tareas vinculadas al medio rural/natural. Esa condición de “bombero forestal” es independiente de si la relación con la Administración es estatutaria, laboral o funcionarial; lo importante es realizar las funciones definidas. De acuerdo con el texto de la ley, se hace extensiva la consideración de bombero forestal a los bomberos de las AA. PP. que participen en operativos de extinción de incendios forestales, ya que en ningún sitio especifica que las Administraciones públicas que den soporte a dichos servicios operativos de extinción de incendios forestales deban dedicarse de forma exclusiva a dicho cometido, ni tampoco excluye del ámbito de aplicación a los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), con la excepción de los bomberos forestales de Euskadi, a los que no les resulta de aplicación. Por lo tanto, la Ley Básica resultará de aplicación directa a los SPEIS que conformen operativos de extinción de incendios forestales. En este sentido, en muchísimos SPEIS se viene desempeñando la encomienda forestal desde tiempo inmemorial, ostentando incluso la dirección del incendio y las operaciones contra incendios forestales de forma directa. Es decir, en atención a esta ley, los propios SPEIS se pueden considerar un servicio de extinción de incendios forestales y, en consecuencia, su personal también debería tener tal consideración sin perder su condición de bomberos de las AA. PP.

#### *Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales*

“Artículo 4. Funciones de los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales.

1. Los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales de las administraciones competentes desempeñarán operaciones de extinción de incendios forestales de acuerdo con el plan de operaciones previsto en el artículo 47 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes”.

Veamos ahora cuáles son esas funciones que otorgan la condición de bombero forestal referidas en los artículos 2 y 4:

#### *Ley de Montes*

“Artículo 47. Trabajos de extinción.

1. El director o responsable técnico de las tareas de extinción tiene la condición de agente de la autoridad y podrá movilizar medios públicos y privados para actuar en la extinción de acuerdo con un plan de operaciones. Asimismo, podrá disponer, cuando sea necesario y aunque no se pueda contar con la au-

torización de los propietarios respectivos, la entrada de equipos y medios en fincas forestales o agrícolas, la circulación por caminos privados, la apertura de brechas en muros o cercas, la utilización de aguas, la apertura de cortafuegos de urgencia y la quema anticipada mediante la aplicación de contrafuegos, en zonas que se estime que, dentro de una normal previsión, pueden ser consumidas por el incendio. La autoridad local podrá movilizar medios públicos o privados adicionales para actuar en la extinción, según el plan de operación del director técnico.

2. Se considerará prioritaria la utilización por los servicios de extinción de las infraestructuras públicas, tales como carreteras, líneas telefónicas, aeropuertos, embalses, puertos de mar y todas aquellas necesarias para la comunicación y aprovisionamiento de dichos servicios, sin perjuicio de las normas específicas de utilización de cada una de ellas.

3. La Administración responsable de la extinción asumirá la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando en los procedimientos seguidos ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas y las acciones ejecutadas en relación con la extinción del incendio.

Los bomberos de la mayoría de SPEIS provinciales y autonómicos, e incluso municipales, así como sus mandos, realizan de forma habitual las funciones descritas en el artículo 47 de la Ley de Montes”.

Quedan explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de la ley:

- personal militar;
- cuerpos y fuerzas de seguridad;
- personal voluntario que, según normas anteriores (como la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, o la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil), participe en tareas de prevención o extinción;
- personal que opere medios aéreos de extinción;
- algunos bomberos de otros servicios de prevención/extinciones no forestales.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, se puede afirmar que muchos SPEIS se pueden considerar un servicio de prevención y extinción de incendios forestales, ya que encajan perfectamente como Administraciones públicas que desempeñan operaciones de extinción de incendios forestales y que llevan a cabo su plan de operaciones y funciones según lo dispuesto en el artículo 47 de la

Ley de Montes. Es claro que los SPEIS deben proteger a los municipios, provincias e incluso a las CC. AA. de todo tipo de incendios, por lo que tienen la obligación de luchar contra los incendios forestales que pongan en peligro a las poblaciones. Y así se viene desarrollando desde su creación.

Además, también cumplirían todos los preceptos legales para seguir siendo considerados un SPEIS según las leyes autonómicas, por ejemplo la Ley 7/2011, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana, en el caso del Consorcio Provincial de Alicante, ya que estas leyes lo que regulan son los SPEIS, en tanto que se constituyan como tales para la prestación del servicio de extinción de incendios establecido en la LBRL, lo cual viene siendo compatible con la extinción de incendios forestales, ya que todos ellos afectan a uno o a varios municipios a la vez, siendo prácticamente imposible encontrar un incendio forestal que no tenga trascendencia alguna a nivel municipal.

#### **1.4.1. Bomberos de las Administraciones públicas**

La Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, hace extensiva la consideración de “bomberos al servicio de las Administraciones públicas” a todos los trabajadores públicos que se dediquen a la extinción de incendios forestales, y por ello los integra en la normativa reguladora de los coeficientes de jubilación para bomberos al servicio de las Administraciones públicas.

De esa consideración también se deriva que, si entre las funciones habituales del personal se encuentran las de extinción de incendios forestales, debería ser considerado bombero forestal, ya que la propia ley reconoce como bomberos forestales a todos los “bomberos” que participen en dichos operativos de extinción de incendios forestales, sin hacer restricción alguna, excepto que seas bombero.

Por analogía con el reconocimiento otorgado a los bomberos forestales en el Real Decreto 919/2025, de 15 de octubre, que establece un coeficiente reductor de la edad de jubilación para agentes forestales y medioambientales al servicio de las Administraciones públicas, debe sostenerse que aquellos bomberos integrados en dichas Administraciones que participen en operativos de prevención y extinción de incendios forestales han de ser igualmente considerados bomberos forestales. En este contexto, dado que

todos ellos ostentan la condición genérica de bomberos al servicio de las Administraciones públicas, el elemento determinante para su calificación específica como bomberos forestales no radica en su adscripción orgánica, sino en la naturaleza de las funciones efectivamente desempeñadas, en particular su intervención en operativos de extinción de incendios forestales.

La Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, establece un marco estatal, y las comunidades autónomas debían adaptar su normativa autonómica para cumplir con esta ley, especialmente en lo referente a la regulación de sus funciones y condiciones laborales, en el plazo de 1 año desde su entrada en vigor (el 10 de noviembre de 2024). A día de hoy (abril de 2026) solo la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo ha implementado completamente (Decreto-ley 1/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes en materia de incendios forestales relativas al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), generándose un retraso significativo en su aplicación.

Sobre el acceso de los bomberos forestales a la jubilación mediante la aplicación de coeficientes reductores ha de señalarse que, en aplicación de la disposición final cuarta de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, hasta que se modifique el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, no se podrán reconocer pensiones de jubilación con aplicación de coeficientes reductores en favor de bomberos forestales. En este sentido, se aprobó el Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos.

Por último, la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de Seguridad Social y se procede a la revalorización de las pensiones públicas, introduce una cotización adicional del 10,60 %, distribuida en un 8,84 % a cargo de la empresa y un 1,76 % a cargo de la persona trabajadora. Dicha cotización resulta aplicable, de un lado, a los bomberos forestales incluidos en el ámbito del Real Decreto 383/2008, y, de otro, a los agentes forestales y medioambientales comprendidos en el Real Decreto 919/2025. Su finalidad es financiar la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en atención a las especiales condiciones de penosidad, peligrosidad y toxicidad inherentes a dichas profesiones. En virtud de este régimen, se posibilita la anticipación de la edad ordinaria de jubilación hasta un máximo de cinco

años, ampliable a seis en supuestos específicos, consolidando así un tratamiento diferenciado en el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social para estos colectivos.

### 1.5. Competencias de coordinación estatales

El complejo esquema español de distribución de competencias en materia de protección civil, de montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, conduce como camino indispensable hacia una estrecha colaboración y cooperación interadministrativa. Pero esta cooperación entre las distintas Administraciones competentes resulta especialmente necesaria si nos situamos en el ámbito de la prevención y extinción de incendios forestales. Este sector se nos muestra como paradigmático en la tan necesaria cooperación interadministrativa en los ordenamientos territoriales complejos.

Reiterada jurisprudencia constitucional ha mantenido que el Estado goza de facultades de coordinación de las CC. AA. en aquellas materias en las que posee un título competencial específico, como podría ser en nuestro caso el relativo a la legislación básica en materia medioambiental y de montes (art. 149.1.23.<sup>a</sup> CE). Por otro lado, debemos tener en cuenta que el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> CE atribuye al Estado competencias en materia de protección civil que, según las SSTC 123/1984, 133/1990 o 118/1998, también incluyen facultades de coordinación. En definitiva, ya en materia medioambiental, de montes, o de protección civil, el Estado goza de funciones de coordinación que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, le legitiman para prever la constitución de órganos de consulta y auxilio, expresión del principio de colaboración interadministrativa en una materia concreta. No obstante, la coordinación y cooperación interadministrativa es muy mejorable.

En los últimos años, términos como “incendios de sexta generación” o “incendios convectivos” se han vuelto habituales para describir fuegos forestales descomunales, impredecibles e imposibles de atajar con los medios convencionales. Son incendios alimentados por décadas de abandono rural y por los efectos del cambio climático, capaces de generar su propio clima (pirocúmulos, tormentas de fuego) y de superar cualquier capacidad de extinción humana<sup>1</sup>.

---

1. Al respecto, es muy importante tener en cuenta la posición de expertos en incendios forestales, como Marc Castellnou Ribau, jefe del Área del Grupo de Actuación Forestal (GRAF)

Se habla ya de la necesidad de aspirar a “incendios de décima generación”, un concepto que simboliza un salto de paradigma: incendios y emergencias gestionados con tal eficacia, conocimiento y anticipación que superen ampliamente en resultados a esos temidos fuegos de sexta generación.

Uno de los primeros pasos para mejorar la gestión es entender que las emergencias modernas (incendios forestales, también inundaciones, grandes accidentes, pandemias, etc.) funcionan como sistemas complejos. Es decir, se trata de fenómenos formados por multitud de elementos interconectados de tal manera que el comportamiento del conjunto no se puede predecir simplemente examinando cada parte por separado. En la gestión de una gran emergencia intervienen infinidad de factores: condiciones meteorológicas cambiantes, múltiples equipos operativos, infraestructuras críticas, comunidades afectadas, flujos de información (y desinformación) en redes sociales, entre otros. Las interdependencias son enormes, y las respuestas resultantes muchas veces no son lineales (pequeños cambios pueden desencadenar efectos desproporcionados).

Adoptar la perspectiva de sistemas complejos implica también abordar las emergencias de forma holística e integral. No basta con centrarse solo en la extinción del incendio o en el rescate inmediato; hace falta una visión de 360 grados que abarque todas las fases: prevención, preparación, respuesta y recuperación. Esto conlleva, entre otras cosas, desarrollar mapas de riesgo precisos y dinámicos, elaborar planes de contingencia para eventos poco frecuentes pero catastróficos, contemplar escenarios de siniestros simultáneos (p. ej., varios incendios grandes ocurriendo a la vez en distintas zonas) y diseñar protocolos para evacuaciones masivas. Significa también invertir en formación constante, mejorar la organización interna de los servicios de emergencia y aprovechar las nuevas tecnologías (sensores, inteligencia artificial, *big data*) para detectar patrones y tomar decisiones más informadas. En suma, ver las emergencias como sistemas complejos nos obliga a anticipar y preparar el sistema en su conjunto para que, cuando llegue el próximo gran desafío, este no supere el umbral de caos (Senabre Pastor, 2025).

---

de los bomberos de la Generalitat de Cataluña (Castellnou Ribau, 2022). Según Castellnou, 90 000 kw/m se corresponden con una carga de 30 toneladas de vegetación por hectárea: “Cuando tenemos 10 tn /ha no se producen más de 10.000 kw/m. El mayor problema no es el cambio climático, que produce episodios meteorológicos que generan las condiciones ideales para grandes incendios forestales, que tengamos esos incendios forestales es culpa de la carga de combustible por falta de gestión de los montes”. Pueden verse también Bosch (2019) y GREENPEACE (2018).

En medio de la complejidad descrita, otro elemento clave es la mejora en la gestión de las emergencias. Como se ha señalado, la gestión de los incendios forestales en el derecho interno español es competencia de las tres Administraciones territoriales, así como de diferentes cuerpos, según la Administración responsable (Administración autonómica, Administración General del Estado, si afecta varias comunidades autónomas, brigadas forestales, Unidad Militar de Emergencias, etc.). Esta multiplicidad puede llevar a duplicidades, descoordinación e incluso choques de autoridad en el fragor de la emergencia.

Consciente de estos riesgos, la legislación española ha empezado a dar pasos. El Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, por ejemplo, introdujo la obligación de establecer una dirección unificada cuando un incendio afecte a más de una comunidad autónoma. Sin embargo, limitar el mando único solo a incendios multirregionales quizá se quede corto. ¿Qué ocurre con un incendio devastador dentro de una sola comunidad autónoma?, ¿o con una catástrofe que, aun circunscrita territorialmente, sobrepasa los medios locales? En esos casos, la ausencia de un mando claramente unificado sigue siendo un peligro de caos.

El “mando único” no debe entenderse, eso sí, como sinónimo de re-centralización burocrática o de exclusión de actores; se trata más bien de establecer un Sistema de Comando de Incidentes (SCI) eficaz: una estructura donde, independientemente del uniforme o de la Administración de origen, los mandos operativos trabajen alineados bajo objetivos comunes y con comunicaciones fluidas. Muchos profesionales apuntan que, en grandes emergencias, hace falta una figura de director/a de la Emergencia con suficiente autoridad técnica y respaldo político para tomar decisiones ágiles (p. ej., ordenar desalojos, priorizar recursos hacia un flanco crítico, etc.).

El mencionado Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, en su artículo 2 estableció la necesidad de que se aprobasen una serie de medidas para reforzar la coordinación, que son precisamente las que desarrolla el Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, por el que se desarrollan medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales. La primera es el establecimiento de una calificación homogénea de las unidades de extinción por sus capacidades operativas, para facilitar la colaboración interregional y aumentar la seguridad en las operaciones de extinción.

En segundo lugar, mediante esta norma se aprueba un protocolo de coordinación común en materia de medios aéreos. Este protocolo recoge, en líneas generales, las recomendaciones técnicas sobre la materia aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) el 21 de noviembre de 2019, con el objeto de aumentar la seguridad de las operaciones aéreas de extinción de incendios forestales, en un contexto de mayor utilización de los medios aéreos en dichas operaciones.

En tercer lugar, este Real Decreto 38/2026 adopta un conjunto de indicativos de radio unívocos para su utilización en aquellos incendios en los que intervengan medios de varias Administraciones públicas; una codificación armonizada de las unidades empleadas, tanto terrestres como aéreas, que permita su identificación homogénea.

En cuarto lugar, se establece una simbología común para la elaboración de mapas operativos. El objetivo principal de los mapas operativos con simbología común consiste en que el personal y los medios de intervención presentes en un incendio puedan interpretar y compartir la información espacial relacionada con las operaciones de extinción usando la misma simbología, con independencia del dispositivo de origen, del soporte empleado o de si dicho mapa forma parte de un plan de operaciones o se trata de un croquis o similar. Los mapas operativos no sustituyen los mapas de posicionamiento de medios, sino que se complementan con ellos y se podrán enriquecer con simbología propia de cada dispositivo, siempre que respete esta simbología básica.

En quinto y último lugar, siendo la seguridad del personal interviniente en la extinción una prioridad que debe guiar la actuación de la Administración pública, el Real Decreto 38/2026 también aprueba un conjunto de condiciones mínimas de seguridad de las dotaciones y los equipos de protección individual de los que deberá disponer el personal que participe en labores de extinción de incendios forestales, de conformidad con la normativa de prevención de riesgos laborales.

Para gestionar mejor algo tan complejo como una emergencia, un aspecto innovador que podría también incorporarse es contar con indicadores objetivos que adviertan de cuán cerca estamos del límite, es decir, de ese punto de colapso en el que el sistema deja de dar abasto. En este contexto nacen conceptos como el Índice de Colapso (IC) y su complementario, el Índice de Respuesta Operativa (IRO). Disponer de un indi-

gador así tiene varias ventajas: i) nos fuerza a cuantificar objetivamente la respuesta; ii) permite comparar desempeños entre distintas zonas o periodos, e identificar buenas prácticas; y iii) sirve como herramienta de planificación estratégica. En resumen, los IRO/IC representan una manera de ponerle números al desempeño y al estrés de nuestro sistema de emergencias, similar a como en el mundo empresarial se usan KPI para evaluar rendimiento.

Para concluir, no podemos soslayar un aspecto crítico: la gestión del territorio y de nuestros montes. Durante décadas, el Estado español (y, en general, los países mediterráneos) ha visto cómo el abandono rural, la despoblación y la crisis del sector primario creaban el caldo de cultivo perfecto para incendios cada vez más grandes. Montes enteros sin gestionar, acumulación de biomasa seca, cultivos tradicionales abandonados que se cubren de matorral... Si a esto le sumamos temperaturas más altas y sequías más frecuentes por el cambio climático, obtenemos bosques con estrés hídrico y llenos de combustible listo para arder explosivamente. No es casualidad que los expertos de WWF digan claramente que<sup>2</sup> la gestión del territorio es la clave para prevenir los incendios “inapagables”. Adaptar nuestros paisajes a la nueva realidad significa paisajes más mosaicos, menos continuos: áreas cortafuegos naturales mediante agricultura o ganadería extensiva, masas forestales aclaradas y mantenidas, bosques mixtos más resilientes a plagas y fuego, núcleos urbanos con sus perímetros limpios (fajas de protección en la interfaz urbano-forestal), etc. Solo así podremos mitigar los grandes fuegos capaces de calcinar miles de hectáreas en horas y poner en jaque a poblaciones enteras.

La potenciación del sector forestal es entonces un pilar de la gestión de emergencias, aunque a primera vista pueda parecer desligado. Invertir en silvicultura, en la economía rural, en pastoreo controlado, en industrias que aprovechen la biomasa forestal (*pellets*, energías renovables, madera sostenible), reduce el riesgo en origen. Menos combustible vegetal implica incendios menos virulentos; un monte trabajado implica accesos para los equipos y puntos de agua; una población rural activa implica detección temprana y primera intervención local. Todo esto complementa la labor de los bomberos y servicios de emergencia, al restar intensidad a los siniestros

---

2. Vid. el “Informe Incendios Forestales 2025: Incendios fuera de control”, de WWF, disponible en: [https://www.wwf.es/nuestro\\_trabajo/bosques/incendios\\_forestales\\_/informes\\_sobre\\_incendios\\_forestales/?70740/Informe-Incendios-Forestales-2025](https://www.wwf.es/nuestro_trabajo/bosques/incendios_forestales_/informes_sobre_incendios_forestales/?70740/Informe-Incendios-Forestales-2025).

potenciales. En otras palabras, un euro gastado en prevención forestal ahorra muchos euros en extinción (y posiblemente vidas humanas).

Por supuesto, reactivar el sector forestal no es tarea sencilla: requiere políticas a largo plazo, coordinación entre departamentos (Medio Ambiente, Agricultura, Desarrollo Rural, Protección Civil) y concienciación pública. Los beneficios no son tan inmediatos ni visibles como la foto de un avión apagafuegos en plena acción, pero a medio plazo marcan la diferencia entre un incendio que se queda en susto y otro que se convierte en tragedia nacional. En este sentido, urge integrar verdaderamente las políticas de gestión forestal con las de protección civil. Por ejemplo, los planes de prevención de incendios deben coordinarse con los planes de emergencia municipales; los indicadores operativos (IRO) de los que hablábamos podrían complementarse con indicadores de resiliencia del territorio (porcentaje de masa forestal gestionada activamente, grado de fragmentación del paisaje, etc.). Solo abordando el problema de forma sistémica —combatiendo el fuego antes de que se declare, en el monte y en los pueblos— podremos aspirar a esos incendios de décima generación benévolos, que no pasen de conatos o fuegos de superficie fácilmente controlables.

En resumen, el sector forestal debe dejar de ser el “hermano olvidado” en la conversación de las emergencias. No es un asunto menor ni solo económico: es pura gestión de riesgos. Igual que reforzamos diques para prevenir inundaciones, debemos reforzar nuestros bosques (metafóricamente, haciendo que estén sanos y menos inflamables) para prevenir megaincendios. El bosque puede ser aliado o enemigo en un incendio: de nosotros depende, mediante la gestión, que actúe más como cortafuego que como pólvora.

En este sentido, son de gran interés las ya mencionadas “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España”. Se trata de un documento aprobado por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) el 21 de noviembre de 2019. Y, dada la relevancia que se le ha otorgado, posteriormente estas orientaciones fueron aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el 28 de julio de 2022. Por tanto, cuenta con el consenso de todas las comunidades autónomas y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este documento busca ser un marco orientativo de coordinación a escala nacional, que sirva de herramienta para reducir los incendios forestales, gestionar de forma efectiva su desarrollo y minimizar sus consecuencias.

Estas orientaciones estratégicas parten de la constatación de que “el fenómeno del despoblamiento, íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y la falta de aprovechamientos forestales, da lugar a una transformación del paisaje que, en muchas ocasiones, origina estructuras forestales más susceptibles a la propagación de incendios donde se reducen las oportunidades de extinción”, y de que en la defensa contra incendios “es preciso trabajar con anticipación, considerando no sólo los escenarios de clima cambiante, sino también un territorio forestal en permanente transformación ecológica y social. La gestión de los incendios debe adecuarse a estos cambios y considerarlos en escenarios futuros”. Con este fin, el documento establece seis principios que deberán ser guía para su aplicación, y establece un total de cincuenta líneas de actuación prioritaria estructuradas en torno a seis objetivos específicos: gestionar el territorio rural para lograr su sostenibilidad; reducir el riesgo de incendios, adaptar los ecosistemas y preparar a la sociedad frente a su ocurrencia; involucrar la gestión del riesgo por incendios forestales en las políticas sectoriales; adaptar los dispositivos contra incendios a los nuevos escenarios y reforzar su cooperación; profundizar sobre el conocimiento en incendios y la influencia del fuego en los ecosistemas; y fomentar la participación y la sensibilización de la sociedad en la gestión de los incendios.

Ante la complejidad creciente del problema de los incendios, se establece un conjunto de orientaciones estratégicas que marquen los objetivos a seguir, definan las principales líneas de trabajo a desarrollar de forma común y conjunta, e identifiquen a los principales estamentos de la sociedad con algún grado de responsabilidad para abordarlos.

Entre las líneas de acción prioritarias se encuentran, en lo que aquí más nos interesa destacar, los *Objetivos 1, 2 y 3*.

— *Objetivo 1: Gestionar el territorio rural para lograr su sostenibilidad ante los incendios forestales:*

Este Objetivo engloba las líneas de acción enmarcadas en el valor multifuncional de los ecosistemas forestales, mediante la gestión del territorio rural para incrementar su resistencia y resiliencia a los incendios forestales, integrando prevención, extinción y desarrollo rural.

De tal forma, se señala la potenciación de la gestión forestal sostenible como herramienta para promover la puesta en valor de

los ecosistemas forestales, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos que proveen, así como el apoyo al mantenimiento de la agricultura tradicional, la ganadería extensiva y la silvicultura, por contribuir a generar territorios con valor natural, social y económico, menos vulnerables a los incendios forestales, y a colaborar en la reducción del despoblamiento en zonas rurales y de montaña. Asimismo, resulta conveniente potenciar la figura de silvicultor activo [en Galicia esta figura ya ha sido regulada: *ORDE do 26 de abril de 2022 pola que se desenvolve a tramitación electrónica das solicitudes para o recoñecemento como agrupación forestal de xestión conxunta (código de procedemento MR608B) e como persoa silvicultora activa (código de procedemento MR608C)*].

Al mismo tiempo se señala la importancia de apoyar la puesta en valor de productos agrarios y forestales (maderables o no maderables), destacándose la biomasa. Dentro de los productos forestales se incluyen los servicios y externalidades que los montes proveen a la sociedad (servicios de apoyo, aprovisionamiento, regulación o culturales). Para ello, se insta a impulsar los pagos por servicios ambientales (PSA).

Del mismo modo, se señala como instrumento necesario el desarrollo de planes de ordenación de los recursos forestales y planes de defensa contra incendios, así como el consenso de criterios para identificar las zonas de alto riesgo por incendio forestal como base para la ordenación territorial. De tal forma, se recomienda incluir los incendios forestales como un factor a gestionar en los planes de áreas naturales protegidas (planes de ordenación de los recursos naturales, planes de uso y gestión, planes de gestión Red Natura 2000, planes de autoprotección de los parques nacionales, etc.), previendo alternativas de intervención en atención a las necesidades de conservación y al riesgo sobre personas y bienes.

- *Objetivo 2: Reducir el riesgo de incendio forestal y preparar a los ecosistemas y a la sociedad ante su ocurrencia:*

Bajo este objetivo se incluyen líneas de acción que contribuyan a evitar la ocurrencia de incendios o reducir sus efectos, dotando a los ecosistemas y a la sociedad de mayores capacidades para enfrentar las situaciones de riesgo en condiciones favorables, minimizar las consecuencias negativas y, en su caso, aprovechar los posibles efectos positivos. Con este fin se insta a integrar el fuego

en la planificación forestal (PORF) y en las actuaciones de prevención, con objeto de minimizar los posibles efectos de grandes incendios forestales. Se propone la ejecución de actuaciones que contribuyan a la disminución de la intensidad potencial de los incendios y al aumento de las condiciones de seguridad para las acciones de extinción, con base en conceptos tales como definición e identificación de incendios tipo, factores y nodos de propagación del fuego, determinación de puntos críticos o establecimiento de puntos estratégicos de gestión. Para ello se recomiendan la elaboración y el mantenimiento de índices de predicción y cartografía asociada, junto con la gestión del territorio (a meso y macro escala), para reducir la carga y continuidad de combustible, favoreciendo paisajes en mosaico donde se reduce la probabilidad de incendios que se sitúan fuera de capacidad de extinción. Y, al mismo tiempo, en el marco de la gestión forestal practicada en el territorio, potenciar la resistencia y resiliencia de las masas ante el fuego, mediante actuaciones diversas que vayan más allá de la selvicultura preventiva clásica (claras, clareos, fajas, cortafuegos, puntos de agua, etc.) e incorporen el uso de quemas prescritas, cuando sea conveniente, como herramienta de diversificación del paisaje. Así como otras técnicas, como la sustitución de especies por otras más adecuadas, favoreciéndose ecosistemas mixtos más resistentes, crear paisajes heterogéneos mediante recuperación de zonas agrarias, promover y potenciar la ganadería extensiva, etc. Se señala que el apoyo financiero ha de buscarse en herramientas existentes, como la Política Agrícola Común, otros fondos estructurales, programas financieros nacionales o internacionales, o iniciativa privada, entre otras. Son esenciales la gestión participativa y el apoyo a la propiedad particular.

- *Objetivo 3: Involucrar en la gestión del riesgo por incendios forestales a políticas sectoriales estratégicas:*

Este objetivo tiene como fin la alineación de algunas políticas sectoriales consideradas estratégicas, entre ellas la política territorial, la política agraria, la Política Agrícola Común y las políticas medioambientales.

*Política territorial:* con el fin de lograr un medio rural cohesionado, se señalan como necesarias la adopción de medidas institucionales que promuevan incentivos demográficos, la promoción de empleo

y el desarrollo de servicios públicos, infraestructuras y comunicaciones, así como el refuerzo de la identidad cultural en estos territorios.

*Política agraria:* se afirma que los sectores agrícola, ganadero y forestal son esenciales para mantener un tejido socioeconómico estable en el medio rural, contribuyendo, cuando se basan en modelos productivos de alto valor natural, a generar externalidades positivas, beneficios sociales y paisajes dinámicos que limitan o reducen el avance del fuego. No obstante, se señala que determinadas prácticas agrícolas y ganaderas están detrás del 43 % de los incendios y del 40 % de la superficie incendiada anualmente, lo que requiere articular mecanismos para reducir este impacto.

*Política Agrícola Común:* se señala que, a través de sus dos pilares, apoya de manera desigual actividades agrarias y forestales y, de entre las primeras, las intensivas y las extensivas, lo que implica no integrar adecuadamente el problema de los incendios forestales entre sus mecanismos de asignación de ayudas. Asimismo, se establece como instrumento para corregir estas disfuncionalidades el reforzamiento de la condicionalidad, favoreciendo buenas prácticas para el sector forestal, así como la mejora del sistema de control y sanción a fin de retirar ayudas a superficies afectadas por incendios intencionados. Del mismo modo se insta a rediseñar las ayudas directas y superficies elegibles cuando estas penalizan, mediante el coeficiente de admisibilidad de pastos, a prácticas ganaderas extensivas que aprovechan superficies con cobertura leñosa, así como a potenciar los ecoesquemas para la ganadería extensiva, priorizando su aplicación en zonas de alto riesgo de incendios. La elevada importancia del ganado menor en la gestión del combustible forestal recomienda potenciarlo con pagos específicos. Asimismo, desde las ayudas al desarrollo rural es conveniente reforzar el paquete forestal y favorecer los pagos enmarcados en la figura de contratos territoriales por explotación.

*Políticas medioambientales:* se indica que la amplia superficie terrestre protegida en España (más del 27 %) y la gran contribución a la Red Europea Natura 2000 aportan una exigencia y una oportunidad en la gestión de los incendios desde esta política. Asimismo, se indica que los instrumentos de gestión deberían in-

corporar aspectos relacionados con la gestión del fuego (planes de quemas y uso del fuego acordes con los requerimientos de protección de cada tipo de hábitat) y el desarrollo de estrategias de prevención y actuación anticipada, de forma acordada entre los responsables de conservación y de extinción, simplificando procedimientos para lograr su ejecución y armonizando los objetivos de conservación con las necesidades de intervención derivadas del riesgo de incendios forestales. Y para ello se insta a crear órganos de coordinación que faciliten el trabajo entre los diferentes profesionales.

En esta línea ha de resaltarse que, el 25 de marzo de 2026, la Comisión Europea publicó la “Comunicación sobre la gestión integrada del riesgo de incendios forestales”, en la que se reconoce que los incendios forestales constituyen un riesgo sistémico para la UE que requiere una acción coordinada en todos los ámbitos políticos, niveles de gobernanza y grupos de interés, al tiempo que se señala que la responsabilidad principal de la implementación recae en los Estados miembros y en las personas propietarias y gestoras forestales. Es de destacar que la Comunicación reconoce explícitamente la gestión forestal activa y sostenible como pilar fundamental de la resiliencia ante los incendios forestales. La Comisión se compromete a recopilar y difundir las mejores prácticas sobre la gestión sostenible de la vegetación combustible y a presentar, antes de 2027, las prácticas eficaces demostradas a través de proyectos de investigación financiados por la UE. Además, la Comunicación confirma que la Política Agrícola Común debe seguir siendo el principal instrumento de financiación de la UE para la prevención de incendios forestales en el próximo período de programación (2028-2034), abarcando las inversiones en gestión forestal activa y sostenible, incluyendo la clara, la poda, la diversificación de especies, los cortafuegos y la infraestructura de caminos forestales. Esta comunicación se apoya, asimismo, en el nuevo marco estratégico para una bioeconomía de la UE competitiva y sostenible de 27 de noviembre de 2025, como una herramienta para movilizar la biomasa infrautilizada en regiones propensas a incendios, y fortalecer las cadenas de valor rurales. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que la Comisión publicó simultáneamente la “Guía sobre Natura 2000 y el cambio climático”, que busca promover medidas de reducción de combustible compatibles con los objetivos de conservación.

## **1.6. El Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, y normativa autonómica en materia de incendios forestales**

Tres días después de la aprobación de las “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España”, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales (Pérez-Soba Diez del Corral, 2023; González Iglesias, 2023). Este real decreto-ley se aprobó en unos días en los que se vivía una alarma social por los incendios sufridos durante el año 2022 [hasta el 24 de julio de 2022, se habían quemado 135 147,32 ha, la superficie más extensa desde 2012 (149 015,38 ha)]. Se habían producido 31 grandes incendios. Es más, el 26 de julio de 2022 acababa de controlarse el incendio de Ateca (Zaragoza), y en el momento de la aprobación del Real Decreto-ley estaban activos, entre otros, los incendios forestales de Losacio (Zamora), Santo Domingo de Silos (Burgos), Malagón y Saceruela (Ciudad Real), Almonte (Huelva) y el Parque Nacional del Teide (Tenerife).

En este contexto, el Real Decreto-ley 15/2022 introduce modificaciones en la Ley Básica de Montes de 2003 desde tres ámbitos a partir de los cuales se han de abordar los incendios forestales: la prevención, la extinción y el mantenimiento y restauración de los terrenos forestales afectados, y otorga a las comunidades autónomas un plazo de cinco meses para adaptar sus servicios de prevención, vigilancia y extinción a lo previsto en la norma.

En lo que aquí nos interesa, nos vamos a centrar en las medidas que se enmarcan en la “prevención” de los incendios forestales. En este ámbito, el Real Decreto-ley 15/2022 suprime un asentado sistema de zonificación del territorio según el riesgo de incendios [zonas de alto riesgo de incendio (ZAR) y sus planes de defensa], sustituyéndolo por unos planes anuales para el conjunto de cada región (art. 48 Ley Básica de Montes 2003). Las ZAR y los planes de defensa tenían una clara vocación de permanencia y de ordenación territorial. A partir de la Ley Básica de Montes de 2003, muchas comunidades autónomas procedieron a realizar la zonificación conforme a esta figura de las ZAR —aunque algunas emplearan otra denominación—, si bien fueron menos las que aprobaron los planes de defensa. El Real Decreto-ley 15/2022 ha suprimido este modelo. En la redacción dada por esta norma al nuevo artículo 48.bis.1 de la Ley de Montes, se establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá elaborar “una he-

rramienta” para esa función, pero, hasta que exista, nada aclara acerca de la vigencia de las zonificaciones previamente aprobadas.

Y, en cuanto a los planes de defensa de las ZAR, el Real Decreto-ley 15/2022 elimina en su disposición adicional tercera cualquier referencia normativa a ellos, sustituyéndolos por unos “planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales”, que “comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente” (art. 48 Ley Básica de Montes). En cumplimiento del artículo 48.2 de la Ley 43/2003, de Montes, que dispone que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá aprobar las directrices y los criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, que tendrán que ser elaborados por las comunidades autónomas, se ha aprobado el Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Estos planes anuales autonómicos, conforme al artículo 48, apartado 5.a), de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tienen naturaleza de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales.

Por último, ha de señalarse que el Real Decreto-ley 15/2022, además, prevé la elaboración por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de una herramienta de zonificación de incendios forestales, con la información recogida en los planes de las comunidades autónomas.

Se comprobará la oportunidad y eficacia de esta nueva regulación, pero supone un riesgo evidente eliminar los planes de incendios en zonas de alto riesgo en favor de unos planes anuales que cubran todo el territorio de una comunidad autónoma, ya que se corre el peligro de una rutinaria reiteración de estos, año tras año. Lo cierto es que deberían ser las comunidades autónomas las que evaluaran la idoneidad de un modelo único de emergencias en un país con un territorio tan diverso como el nuestro. Además, ha de señalarse que estos nuevos planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tienen un contenido mucho más ambicioso que los antiguos planes de defensa de las ZAR. Deben incluir la totalidad de las actuaciones a desarrollar, abarcarán la totalidad del territorio de cada comunidad autónoma, y deben recoger aspectos como los siguientes: el diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año; la determinación de los puntos críticos de gestión, así como de las áreas de

actuación singularizada; la asignación estable y permanente de medios técnicos y profesionales singularizados; el establecimiento y la disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la comunidad autónoma; las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios; o las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo, que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción. Puede afirmarse que, en muchos aspectos, su contenido es más estratégico que ejecutivo (como sería un plan sencillo en el que se zonifican las zonas forestales atendiendo al riesgo de incendio), por lo que será más dificultoso encajarlos con el sistema de zonificación y planificación en materia de incendios que se llevaba aplicando desde 2003, y que ya estaba incorporado a la legislación de protección civil. En este sentido, ténganse muy en cuenta la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (Real Decreto 893/2013), que establece criterios de planificación para todas las comunidades autónomas, y el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales (aprobado por Resolución de 31 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales).

No obstante, ha de señalarse que el verdadero problema de esta norma no se refiere a lo relacionado con la extinción, sino a las omisiones del Real Decreto-ley en lo que se refiere al problema de fondo ya sobradamente identificado en las propias "Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España", que se acababan de aprobar: el estado de excesiva densidad por abandono de los montes, incluyendo las zonas periféricas de los mismos, tanto las de terrenos agrícolas abandonados como las de interfaz urbano-forestal. Se necesita modificar la estructura de nuestros montes para hacerlos mucho más resilientes, y de esta manera se podrán extinguir los incendios, evitando situaciones explosivas y facilitando su restauración posterior. Para ello, se requiere una prevención que vaya mucho más allá de la actual, apenas limitada a actuaciones lineales (cortafuegos), mantenimiento de los accesos, depósitos de agua y vigilancia.

En el ámbito autonómico, en los últimos años se han aprobado normas relativas a la prevención y extinción de los incendios forestales, centradas básicamente en la regulación de los servicios de prevención y extinción de dichos incendios. Entre estas normas se encuentran: Decreto-ley 2/2023, de

11 de abril, por el que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía; Decreto 180/2025, de 1 de diciembre, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto-ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales de Castilla y León; y Ley 12/2023, de 23 de noviembre, de los servicios de prevención y extinción de incendios del País Vasco. Una regulación más integral del sector se encuentra en las siguientes normas: Decreto-ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana para la creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal; Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana; Ley 8/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha; y Decreto 45/2023, de 4 de mayo, por el que se regulan los fondos y los planes de mejoras de los montes catalogados de utilidad pública de Castilla-La Mancha.

Existe pleno consenso técnico y científico acerca de que el problema de los incendios forestales ha variado y se necesita un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios. El legislador y las Administraciones públicas competentes han de seguir una estrategia de lucha integral contra los incendios forestales, que tenga como fin adaptar el territorio para prevenir los incendios forestales convectivos o inatacables, recuperando un paisaje en mosaico cuyas discontinuidades en la biomasa procurarán la diversificación agroforestal del territorio, frenando o atenuando los efectos de los incendios con la implantación de actividad sostenible (Sarasíbar Iriarte, 2023).

Con el fin de propiciar “paisajes cortafuegos” sería muy deseable aprobar una ley básica estatal para la gestión integral de los incendios forestales que vaya más allá del contenido del Real Decreto-ley 15/2022, e incorpore las acertadas indicaciones contenidas en las “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España” (2022), de manera que estas puedan aplicarse en todo el territorio español. No obstante, vamos a acercarnos a los documentos programáticos y a la normativa europea para comprobar si contribuyen a los objetivos fijados por dichas orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España.

## 1.7. Más ambición: la necesaria ley estatal de bomberos

Resulta necesaria la aprobación de una ley estatal de bomberos que establezca un marco jurídico común para los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento (SPEIS) en el Estado español. En la actualidad, estos servicios dependen de una pluralidad de Administraciones —municipales, provinciales, autonómicas e incluso estatal, como ocurre con los bomberos aeroportuarios— y carecen de una regulación homogénea que unifique recursos, competencias y estándares de actuación. Esta fragmentación ha generado notables desigualdades territoriales en cuanto a medios disponibles, condiciones laborales y capacidad de respuesta ante emergencias.

En efecto, la disparidad existente implica que la eficacia en la gestión de una situación de emergencia varíe significativamente en función del territorio, lo que resulta difícilmente justificable desde la perspectiva de la protección civil y del principio de equidad entre ciudadanos. No puede equipararse la respuesta ofrecida por servicios altamente dotados, profesionalizados y coordinados con aquella prestada en ámbitos donde los recursos son limitados o dependen, en gran medida, de personal voluntario insuficientemente equipado.

La aprobación de una ley estatal permitiría establecer un mínimo común denominador en todo el territorio nacional en aspectos esenciales, garantizando una respuesta homogénea y solidaria. En primer lugar, contribuiría a igualar la capacidad operativa de los distintos servicios, reduciendo la brecha existente entre territorios y asegurando a todos los ciudadanos un nivel adecuado de protección, con independencia de su lugar de residencia.

Asimismo, favorecería la unificación de procedimientos, protocolos de actuación y criterios formativos básicos, de modo que, ante emergencias de gran magnitud, los distintos cuerpos puedan actuar con un lenguaje técnico común, facilitando la coordinación interadministrativa.

Igualmente, la existencia de estándares compartidos permitiría mejorar los mecanismos de movilidad y apoyo mutuo, posibilitando la redistribución ágil de recursos humanos y materiales entre territorios cuando las circunstancias lo requieran, sin los actuales obstáculos administrativos. De este modo, se reforzaría la solidaridad interterritorial en la gestión de emergencias.

Desde una perspectiva económica, la homogeneización normativa podría generar importantes eficiencias mediante la racionalización de recursos, la coordinación de inversiones y la eventual implantación de sistemas de adquisición centralizada de equipamientos y materiales, evitando duplicidades y optimizando el gasto público.

Por último, una regulación estatal contribuiría a la profesionalización y al reconocimiento del colectivo, mediante la equiparación de los requisitos de acceso, las categorías profesionales, la formación y las titulaciones, al menos en sus aspectos básicos. Ello facilitaría, además, la movilidad laboral entre territorios, y permitiría establecer criterios comunes en materias como la salud laboral, la segunda actividad o la jubilación, garantizando una adecuada protección del personal a lo largo de toda su carrera profesional. En definitiva, una ley marco estatal haría que la respuesta operativa fuera similar en todo el territorio, acabando con la lotería geográfica actual. No se trata de quitar competencias a las autonomías o los ayuntamientos, sino de armonizar estándares y crear mecanismos de cooperación. Igual que existe una ley de protección civil estatal que sienta bases generales, los servicios de bomberos (parte esencial de la protección civil) merecen un paraguas legislativo común. Países de nuestro entorno ya cuentan con sistemas así: Francia, por ejemplo, tiene sus bomberos departamentales bajo doble tutela (local y del Ministerio del Interior), con normativa nacional clara sobre organización y recursos. Italia posee un Cuerpo Nacional de Bomberos. Alemania fija estándares federales, aunque la gestión sea local. El Estado, con su realidad autonómica, puede encontrar un modelo propio, pero urge su replanteamiento. Recordemos otra vez que la propia disposición final tercera de la LBRL establece el mandato al legislador de aprobación de un estatuto propio para este personal de extinción de incendios; cuestión que 40 años después no se ha materializado completamente.

En este sentido, se recoge en las “Orientaciones Estratégicas para la Gestión de Incendios forestales en España”, aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 28 de julio de 2022, en su pág. 4, bajo la rúbrica “Principios que rigen estas Orientaciones Estratégicas”. Expresamente se indica: “Principio de seguridad operativa. Las organizaciones responsables de la gestión de incendios forestales han de garantizar la capacidad de respuesta de sus operativos de extinción, anticipando oportunidades y empleando con eficiencia sus recursos, para evitar el riesgo de colapso y sostener su potencial de reacción. Es necesario asegurar su funcionalidad operativa, considerando que el entorno social y ambiental es cada vez más exigente ante la

amenaza creciente, por la intensidad y extensión, de los grandes incendios y sus consecuencias”.

## 2. Modelos autonómicos de gestión de los incendios rurales

### 2.1. Andalucía

#### A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Andalucía

- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, que refuerza la responsabilidad pública en la protección del monte andaluz y establece deberes de colaboración y restauración tras los incendios. El 5 de noviembre de 2025 el Consejo de Gobierno ha aprobado un Proyecto de Ley de Montes.
- Decreto-ley 2/2023, de 11 de abril, por el que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía. Reorganiza las competencias y la gestión en materia de emergencias, prevención y extinción de incendios forestales, y crea la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía (AGE-EMA) para optimizar la respuesta y el uso de recursos. Este decreto-ley responde a la necesidad de mejorar la coordinación y eficacia en la gestión de emergencias y los incendios forestales en Andalucía, agrupando funciones dispersas entre distintas consejerías y organismos, y reforzando la planificación y dirección técnica. La Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias centraliza y gestiona de forma más integrada:
  - o El servicio 112-Andalucía.
  - o La coordinación y operativa de protección civil.
  - o La formación y acreditación de personal de emergencias.
  - o Las funciones relativas a prevención y extinción de incendios forestales. La extinción de los incendios forestales se articula a través del Plan INFOCA, que coordina medios terrestres (brigadas forestales, autobombas, maquinaria pesada), medios aéreos (helicópteros y aviones) y centros de mando provinciales y autonómicos. La respuesta se organiza de forma escalonada según la gravedad del incendio y su potencial

de afección, integrándose, cuando es necesario, recursos estatales o de otras comunidades autónomas.

Con la entrada en funcionamiento de esta agencia, las competencias operativas de extinción y coordinación pasan desde diferentes órganos de la Junta a este nuevo organismo.

El Decreto-ley 2/2023 modifica diversas normas anteriores (por ejemplo, la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Andalucía; el Decreto 247/2001, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales; y la Ley 2/2002, de Gestión de Emergencias en Andalucía). Se adaptan la Ley de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales y su reglamento para ajustar competencias entre consejerías y facilitar una gestión conjunta conforme a la planificación de emergencias:

- o Se asigna a la consejería competente en protección civil y emergencias la dirección técnica de los trabajos de extinción de incendios forestales. La elaboración y aprobación del plan de emergencia por incendios forestales regional corresponderá a esa misma consejería, con participación de corporaciones locales y sociedad civil.
  - o Se obliga a que los municipios incluidos en zonas de peligro forestal cuenten con planes locales de emergencia por incendios forestales. Las entidades locales (ayuntamientos) deben informar inmediatamente de incendios y pueden colaborar con sus propios medios bajo la dirección técnica fijada por la consejería.
  - o Se fomenta la formación de grupos locales de pronto auxilio y voluntariado para colaborar en la prevención y lucha contra incendios, siempre según requisitos de selección y formación establecidos por protección civil. Se impulsan estructuras como las Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF), convenios con organizaciones sociales, planes locales de emergencia y campañas de sensibilización para que la comunidad rural participe activamente.
- Además, la Comunidad Autónoma aprueba cada año un plan concreto: el Plan Anual para la Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales de Andalucía (último: 2024-2025), que

define los medios humanos, materiales y operativos y las actuaciones previstas en todo el territorio. Se realizan tratamientos preventivos del combustible vegetal en montes: desbroces, selvicultura preventiva, y limpieza de masas forestales vulnerables. El Plan Anual identifica zonificación de riesgo, zonas de peligro, zonas de influencia forestal, y determina qué municipios están obligados a tener planes locales de emergencia por incendios forestales.

### *B. Los bomberos forestales en Andalucía*

Los bomberos forestales constituyen el personal técnico-operativo especializado en la lucha contra los incendios forestales en Andalucía. Aunque no conforman un cuerpo independiente, forman parte del dispositivo autonómico integrado en el Plan INFOCA y desempeñan funciones esenciales en:

- la extinción directa de incendios forestales,
- las labores de contención y control,
- la prevención estructural,
- el apoyo logístico y operativo en emergencias complejas.

La Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Protección Civil y del Sistema de Emergencias de Andalucía (art. 46) dispone sobre los “bomberos voluntarios”:

“Son bomberos voluntarios aquellas personas que, previa superación del correspondiente curso impartido u homologado por la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, prestan su colaboración de forma voluntaria y altruista con dependencia de alguno de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha colaboración se prestará siempre bajo la dirección y supervisión de personal profesional”.

La actuación de los bomberos forestales se diferencia claramente de la de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), que tienen un ámbito prioritariamente urbano e industrial, aunque colaboran en zonas de interfaz urbano-forestal. Por su parte, la ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, atribuye a los municipios la competencia en materia de prevención y extinción de incendios y salvamento, permitiendo su ejercicio directo o mediante fórmulas asociativas.

En Andalucía, la prestación de los SPEIS se articula mediante distintos modelos:

- gestión directa por ayuntamientos (municipios de gran población);
- gestión supramunicipal a través de diputaciones provinciales;
- consorcios provinciales o comarcales, que constituyen la fórmula predominante por razones de eficiencia, cobertura territorial y optimización de recursos.

Los SPEIS actúan prioritariamente en:

- medio urbano e industrial;
- infraestructuras y redes de transporte;
- zonas rurales y de interfaz urbano-forestal, donde intervienen en coordinación con el Plan INFOCA, que mantiene la dirección técnica en incendios forestales.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema de Protección Civil de Andalucía, actuando:

- bajo la coordinación del Centro de Coordinación de Emergencias 112 Andalucía;
- dentro de los planes territoriales y planes especiales (inundaciones, sismos, riesgos químicos, transporte de mercancías peligrosas);
- bajo el principio de mando único en emergencias de especial gravedad o alcance supramunicipal.

## 2.2. Aragón

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Aragón*

- Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, que dedica un capítulo específico a la protección frente a los incendios forestales (Cap. III del Título VI). Esta norma establece el principio de prioridad de la prevención, atribuye a la Administración autonómica la competencia para la organización del operativo de extinción y regula la dirección técnica de las intervenciones.
- Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, que integra a los servicios operativos

—incluidos los bomberos profesionales y voluntarios— en el sistema autonómico de emergencias. La gestión de las emergencias por incendios forestales en Aragón se apoya en una intensa coordinación multinivel entre la Administración autonómica, diputaciones, comarcas, ayuntamientos y, en su caso, la Administración General del Estado. El Centro de Emergencias 112 SOS Aragón actúa como eje de coordinación, garantizando la activación ordenada de recursos y el principio de mando único.

- Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, que configura el régimen jurídico de los SPEIS y establece los mecanismos de coordinación autonómica.
- Decreto 158/2014, de 6 de octubre, que desarrolla la organización y funcionamiento de los SPEIS en Aragón.

Este marco se completa con planes especiales de protección civil, en particular el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales de Aragón (PROCINFO), así como con normativa reglamentaria y planificación anual.

### *B. Los bomberos forestales en Aragón*

Aragón no dispone de un cuerpo autonómico único de bomberos. El artículo 101 del Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón establece que la “dirección técnica de la extinción de incendios forestales” corresponde a funcionarios con “formación acreditada específica en la extinción de incendios forestales”, adscritos al departamento competente en medio ambiente. El “director de extinción” que la ley establece tiene la condición de “agente de la autoridad” a efectos del mando de todo el personal actuante. Eso le faculta para movilizar medios públicos o privados, entrar en fincas forestales o agrícolas, permitir la circulación por caminos privados, abrir brechas o cortafuegos, usar aguas, acordar quemas controladas o contrafuegos si procede, etc. El dispositivo operativo se llama INFOAR (Incendios Forestales Aragón), que asume la prevención y extinción bajo el marco regulado por la Ley de Montes.

La prestación del servicio se articula mediante un modelo descentralizado de competencia local, apoyado en estructuras supramunicipales para garantizar la cobertura territorial. Predomina el sistema de consorcios provinciales de incendios, gestionados por las diputaciones de Zaragoza, Huesca

y Teruel, que prestan servicio a la mayoría de los municipios, especialmente en el medio rural. Este modelo responde a criterios de eficiencia, sostenibilidad económica y adaptación a un territorio extenso y poco poblado.

Junto a los consorcios, subsisten servicios municipales de incendios en grandes ciudades, siendo el caso más relevante el del Ayuntamiento de Zaragoza: Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de Zaragoza, que cuenta con un SPEIS profesionalizado, dotado de medios propios e integrado en el sistema autonómico de protección civil.

Aunque la normativa aragonesa no configura un cuerpo específico denominado formalmente “bomberos forestales”, sí regula de manera precisa la organización de la extinción forestal y la dirección técnica de las intervenciones. Los profesionales que desempeñan estas funciones constituyen un colectivo altamente especializado, integrado en los servicios autonómicos de gestión forestal y emergencias. El operativo de extinción, conocido como INFOAR, integra brigadas terrestres y helitransportadas, medios aéreos, vehículos autobombas y personal técnico de dirección. La dirección de la extinción corresponde a personal técnico acreditado del departamento autonómico competente en medio ambiente, con condición de agente de la autoridad y amplias potestades de mando sobre todos los medios actuantes.

Los SPEIS desarrollan una relevante actividad preventiva, que incluye la inspección de edificios e instalaciones, la emisión de informes técnicos en procedimientos urbanísticos y de actividades, la supervisión de planes de autoprotección y la realización de campañas de concienciación ciudadana. Desde una perspectiva académica, estas funciones refuerzan el carácter proactivo del servicio y su orientación a la reducción del riesgo.

En el plano operativo, los SPEIS intervienen en incendios urbanos, industriales y rurales, rescates y salvamentos, accidentes de tráfico, emergencias tecnológicas y químicas, así como en el apoyo a incendios forestales, especialmente en zonas de interfaz urbano-forestal, en coordinación con los dispositivos forestales autonómicos.

El ordenamiento aragonés reconoce expresamente la figura del bombero voluntario (art. 86 de la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y de Gestión de Emergencias de Aragón), definida como aquella persona que presta servicios de forma altruista dentro de los SPEIS, de manera complementaria al personal operativo profesional.

No ostenta la condición de personal funcionario ni laboral, carece de la condición de agente de la autoridad y debe actuar siempre bajo supervisión profesional (arts. 7 y 9 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón).

La normativa autonómica regula su formación, coordinación, aseguramiento y defensa jurídica, permitiendo su integración especialmente relevante en el medio rural, donde contribuye a reforzar la capacidad operativa sin sustituir al personal profesional. La Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, dispone en su artículo 4.3.c) que a las comarcas, en desarrollo de la legislación de comarcalización, les corresponde “[p]romover la creación de organizaciones de voluntarios en materia de prevención y extinción de incendios en el territorio comarcal”.

### **2.3. Principado de Asturias**

#### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Asturias*

Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal del Principado de Asturias, modificada en 2024, que dedica un capítulo específico a la prevención y lucha contra los incendios forestales (Capítulo VIII).

La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias carece de una ley propia de gestión de emergencias y de protección civil que integre en su normativa autonómica la regulación que se ha ido desarrollando tanto a nivel nacional como internacional.

Lo que si existe es la creación por la Ley 1/2013, de 24 de mayo, de reestructuración del sector público autonómico, del organismo autónomo SEPA, como organismo gestor de los servicios de atención de llamadas de urgencia y emergencia a través del número 112, de protección civil y de extinción de incendios y salvamentos, en el ámbito territorial del Principado de Asturias. Pero aún no existe una regulación que integre todas estas competencias y unidades. Por ello, se encuentra en tramitación un anteproyecto de ley del Principado de Asturias, de gestión de emergencias y protección civil, que desarrolla normativamente el sistema de gestión de emergencias y protección civil en el ámbito de la Comunidad

Autónoma del Principado de Asturias, en coherencia con la regulación contenida en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

El Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (SEPA) integra:

- el Cuerpo de Bomberos del Principado de Asturias,
- el sistema de atención de emergencias 112 Asturias,
- otros recursos de protección civil.

Este modelo permite una gestión unificada, homogénea y continua del servicio en todo el territorio autonómico, garantizando la cobertura en municipios pequeños y zonas rurales con limitada capacidad operativa propia. En Asturias la mayoría de los ayuntamientos han delegado (delegación hacia arriba) la prestación del servicio en el SEPA. Esta opción responde a criterios de eficiencia, equidad territorial y sostenibilidad económica, especialmente relevantes en un contexto de fuerte dispersión municipal.

La planificación operativa se articula a través del Plan Anual de Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales del Principado de Asturias para la campaña (2024-2025), y del Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (INFOPA). Estos instrumentos:

- delimitan zonas de riesgo,
- establecen fases de alerta estacionales,
- organizan los recursos humanos y materiales,
- definen la estructura de mando y coordinación.

La vigilancia se apoya en agentes medioambientales, dispositivos móviles y sistemas de detección temprana, adaptados a la complejidad topográfica del territorio.

### *B. Los bomberos forestales en el Principado de Asturias*

La Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal del Principado de Asturias, en su artículo 60, establece que para cada incendio —salvo los de muy pequeña entidad— se debe designar un mando unificado con estructura funcional, con el fin de garantizar eficacia y seguridad en las tareas. El “director técnico de la extinción” debe ser un profesional con

formación acreditada específica en comportamiento del fuego forestal y técnicas de extinción. Si se declara una situación de emergencia, la actuación se coordina con la normativa de protección civil correspondiente. La ley permite regular la creación de servicios de vigilancia y guardería forestal; los “guardas rurales” de la comunidad pueden tener la consideración de “agentes de la autoridad” cuando ejercen funciones de vigilancia/guardería para la defensa de los montes. Además, la ley prevé la posibilidad de constituir “grupos de voluntarios” para colaborar en tareas de prevención y extinción, regulando su formación y participación.

A diferencia de comunidades autónomas con un sistema estrictamente local o provincial, en Asturias la prestación del servicio se caracteriza por un liderazgo autonómico claro, a través del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (SEPA), ente público que integra:

- El Cuerpo de Bomberos de Asturias.
- El Centro de Coordinación de Emergencias 112 Asturias. Bajo él se integran los SPEIS, actuando conforme a los planes territoriales y especiales de protección civil y bajo el principio de mando único en situaciones de emergencia de especial gravedad.
- Otros recursos de protección civil.

La normativa autonómica prevé la participación de voluntarios de protección civil como colaboradores de los servicios profesionales, especialmente en tareas de apoyo, vigilancia y prevención. No obstante, no existe en Asturias un cuerpo diferenciado de bomberos forestales voluntarios con estatuto propio, sino una colaboración regulada y subordinada a la dirección técnica profesional.

## 2.4. Illes Balears

### A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en las Illes Balears

- A diferencia de otras comunidades autónomas, las Illes Balears no disponen de una ley autonómica de montes propia, por lo que la regulación forestal se apoya fundamentalmente en la legislación estatal básica, especialmente la Ley 43/2003, de Montes, adaptada a la realidad insular mediante normativa y planificación autonómicas específicas.

- La Ley 2/1998, de Ordenación de Emergencias en las Illes Balears, que regula los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, distingue entre personal profesional y voluntario, e integra estos servicios en el sistema de protección civil.
- Por su parte, la Ley 3/2006, de gestión de emergencias de las Illes Balears, refuerza los principios de planificación, coordinación y mando único.
- Un rasgo distintivo del modelo balear es el predominio de la gestión insular, mientras que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears desempeña funciones de coordinación general del sistema de emergencias, elaboración y aprobación de los planes de protección civil, y gestión de infraestructuras y servicios comunes, como el sistema 112 Illes Balears.
- El IV Plan General de Defensa contra Incendios Forestales de las Illes Balears (2015-2024), aprobado por el Decreto 22/2015, de 17 de abril, constituye un instrumento estratégico de largo plazo.
- Los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales son aprobados mediante orden administrativa para cada campaña.

### *B. Los bomberos forestales en las Illes Balears*

En las Illes Balears existe un claro predominio del modelo insular en la organización de los SPEIS. Cada consell insular (Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera) organiza y gestiona su propio servicio de bomberos. Estos servicios prestan cobertura a los municipios de la isla, especialmente a aquellos con menor capacidad económica y técnica. Este modelo responde a criterios de proximidad, eficacia territorial y adaptación a la realidad insular.

Además, se produce una separación funcional entre:

- El dispositivo forestal autonómico, especializado en incendios forestales.
- Los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), gestionados por los consells insulars y orientados principalmente a incendios urbanos, industriales y salvamento. En el caso de los incendios forestales, los SPEIS actúan de forma coordinada con el dispositivo forestal autonómico, especialmente en zonas de interfaz urbano-forestal. Los SPEIS en las Illes Balears disponen de:

- o parques de bomberos distribuidos estratégicamente en cada isla;
- o vehículos y equipos adaptados a entornos urbanos, rurales y forestales;
- o sistemas de comunicación integrados con el 112.

El despliegue territorial se diseña conforme a criterios de tiempos de respuesta, condicionados por la limitación espacial y viaria propia de la insularidad.

Ambos sistemas actúan de forma coordinada, especialmente en incendios de interfaz, grandes incendios forestales y situaciones de protección de núcleos habitados, bajo el principio de mando único y la coordinación del 112 Illes Balears.

En lo referente a la figura de los “bomberos voluntarios”, ha de señalarse que la Ley 2/1998, de Ordenación de Emergencias en las Illes Balears, regula los “bomberos voluntarios y los integrantes de las agrupaciones de defensa forestal y asimilados” como personal voluntario que forma parte de la estructura de los servicios de prevención y extinción de incendios. Además, mediante el Decreto 32/2019, de 10 de mayo, se regula el personal voluntario de protección civil en las Illes Balears, lo que da un marco reglamentario para voluntariado en emergencias.

## 2.5. Canarias

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Canarias*

- Canarias no cuenta con una ley de montes autonómica. Está en tramitación un anteproyecto de ley de montes que se sometió a consulta pública hasta el 26 de enero de 2026.
- Ley 9/2007, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, que incorpora los incendios forestales al sistema autonómico de protección civil y establece los principios de planificación, cooperación interadministrativa y mando único.
- Decreto 180/2025, de 1 de diciembre, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Canarias (INFOCA), que se configura como el plan marco autonómico en estas materias.

La planificación en materia de protección civil y emergencias por incendios forestales en Canarias está integrada por:

- el INFOCA;
- los planes de actuación local (PAL) ante incendios forestales, que tendrán la denominación de planes INFO-Isla;
- los planes de defensa insular frente a incendios forestales;
- los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción;
- el Plan de Emergencia Municipal (PEMU);
- los planes de actuación de ámbito municipal (PAM);
- los planes de defensa de interfaz;
- los planes de autoprotección.

El rasgo distintivo del modelo canario es el predominio de la gestión insular. El Gobierno de Canarias ejerce funciones de coordinación general del sistema de emergencias, elaboración y aprobación de los planes de protección civil, y gestión de infraestructuras comunes, como el Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES 1-1-2).

Los cabildos insulares asumen un papel central en la organización y prestación de los servicios de bomberos. En varias islas, los SPEIS se estructuran a través de consorcios insulares, integrados por cabildos y ayuntamientos.

Este modelo responde a criterios de proximidad, eficacia territorial y adaptación a la realidad insular, especialmente en islas con municipios de pequeño tamaño.

### *B. Los bomberos forestales en Canarias*

La gestión de los incendios forestales en Canarias se basa en una coordinación multinivel que integra a bomberos forestales, servicios de bomberos urbanos, protección civil, servicios sanitarios, fuerzas de seguridad y, en situaciones excepcionales, la Administración General del Estado.

En Canarias, la extinción de incendios forestales corresponde fundamentalmente a los servicios forestales especializados, dependientes de los cabildos insulares y coordinados por la Comunidad Autónoma. Orgánicamente, los bomberos forestales dependen de los cabildos insulares, con coordinación estratégica del Gobierno de Canarias, e integración operativa

en el Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES 1-1-2) y en las estructuras de mando de los planes especiales. Los SPEIS:

- prestan apoyo operativo en incendios de interfaz,
- protegen núcleos urbanos e infraestructuras,
- se integran en la estructura de mando único en grandes incendios forestales.

Esta separación funcional responde a la especialización de recursos y a la complejidad del riesgo forestal canario.

En concreto, los SPEIS en Canarias —el ámbito operativo— intervienen en:

- incendios urbanos, industriales y rurales;
- salvamento y rescate de personas;
- accidentes de tráfico;
- emergencias tecnológicas y químicas;
- catástrofes naturales y situaciones de protección civil.

En los incendios forestales, los SPEIS actúan de forma coordinada con los dispositivos forestales autonómicos e insulares, especialmente en zonas de interfaz urbano-forestal.

Los SPEIS en Canarias disponen de:

- parques de bomberos distribuidos estratégicamente en cada isla;
- vehículos y equipos adaptados a entornos urbanos, forestales y volcánicos;
- sistemas de comunicación integrados con el CECOES 1-1-2.

El despliegue territorial se diseña conforme a criterios de cobertura insular y tiempos de respuesta, condicionados por la orografía y la red viaria.

Asimismo, existe participación de voluntariado, regulada por la normativa autonómica de voluntariado y protección civil (Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias, y Decreto 52/2020, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias), con funciones de apoyo complementario, vigilancia y tareas auxiliares, sin sustituir al personal profesional especializado.

## 2.6. Cantabria

### A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Cantabria

- A diferencia de otras comunidades autónomas, Cantabria no dispone de una ley autonómica integral de montes, aplicándose en su lugar un marco normativo compuesto por legislación estatal y normativa autonómica de desarrollo.
- La Ley 3/2019, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria.
- El Plan Especial de Protección Civil sobre Incendios Forestales de Cantabria (INFOCANT), aprobado por el Decreto 16/2007, que establece la zonificación del riesgo, los niveles de emergencia y la estructura de mando.
- El Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales de Cantabria (PEPLIF) 2023-2027, que contiene 70 medidas para el periodo 2023-2027, de carácter técnico, organizativo, normativo y económico.
- Los planes anuales de incendios forestales, que concretan cada año el dispositivo operativo, los medios y las épocas de peligro.

El rasgo distintivo del modelo cántabro es el predominio de la gestión autonómica directa, articulada a través del Servicio de Emergencias de Cantabria (SEMCA/112 Cantabria), que integra el Cuerpo de Bomberos del Gobierno de Cantabria y otros recursos de protección civil. Este esquema permite una planificación regional coherente y una respuesta operativa unificada.

Aunque algunos municipios de mayor tamaño, como Santander, mantienen servicios propios, la mayoría de las entidades locales delegan la prestación efectiva del servicio (delegación hacia arriba) en la Comunidad Autónoma.

### B. Los bomberos forestales en Cantabria

Los bomberos forestales constituyen un colectivo profesional especializado, integrado en el dispositivo autonómico de emergencias y coordinado por la consejería competente en materia de desarrollo rural. Su perfil se caracteriza por una elevada especialización técnica y una actuación preferente en entornos rurales y de montaña.

Entre sus funciones destacan la extinción directa e indirecta de incendios forestales, la vigilancia preventiva, la ejecución de trabajos preventivos fuera de la campaña de alto riesgo y la intervención en zonas de interfaz urbano-forestal. Operativamente se integran en el Centro de Gestión de Emergencias 112 Cantabria y actúan conforme al principio de mando único.

El dispositivo autonómico se complementa con medios estatales, como la presencia de una base permanente de la Brigada de Refuerzo de Incendios Forestales (BRIF) en Ruate, lo que refuerza la capacidad de respuesta ante incendios de gran magnitud.

Los SPEIS desarrollan funciones preventivas de carácter técnico, entre las que destacan:

- inspección y control de edificios, instalaciones y actividades de riesgo;
- emisión de informes técnicos en materia de seguridad contra incendios;
- supervisión de planes de autoprotección;
- colaboración en campañas de información y concienciación ciudadana.

En el ámbito operativo, los SPEIS intervienen en:

- incendios urbanos, industriales y rurales;
- salvamento y rescate de personas;
- accidentes de tráfico;
- emergencias tecnológicas;
- catástrofes naturales y situaciones de protección civil.

En el caso de los incendios forestales, los bomberos autonómicos actúan de forma coordinada con los dispositivos forestales especializados, especialmente en zonas de interfaz urbano-forestal.

Los SPEIS en Cantabria se integran plenamente en el Sistema Autonómico de Protección Civil, actuando bajo la coordinación del Centro de Gestión de Emergencias 112 Cantabria y conforme a los planes territoriales y especiales de protección civil. Bajo el principio de mando único en emergencias de especial gravedad.

Los SPEIS en Cantabria disponen de:

- una red autonómica de parques de bomberos;
- vehículos especializados urbanos, rurales y forestales;
- equipos de protección individual y medios técnicos avanzados;
- sistemas de comunicación integrados con el 112.

El despliegue territorial se diseña conforme a criterios de cobertura regional y tiempos de respuesta, adaptados a la orografía cántabra.

El artículo 10 de la Ley 3/2019 (Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria) dispone: “Son bomberos voluntarios aquellas personas que colaboran de forma voluntaria, altruista y desinteresada con los Municipios o las mancomunidades municipales en las tareas de prevención y extinción de incendios”. La actuación de los bomberos voluntarios se desarrollará siempre “bajo la dependencia de las autoridades correspondientes [...] y se constreñirá a tareas preventivas, de refuerzo, cooperación y colaboración con los servicios competentes”. Quienes actúen como voluntarios no adquieren la condición de personal laboral o funcionario al servicio de las Administraciones públicas de Cantabria.

## 2.7. Castilla y León

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Castilla y León*

- Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León, que desarrolla la legislación estatal de montes y regula de forma expresa la prevención y extinción de incendios forestales, configurando el operativo autonómico como servicio público esencial.
- Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de Castilla y León, que regula el sistema autonómico de protección civil, integra los SPEIS como recursos esenciales y establece los principios de planificación, coordinación e interoperabilidad.
- Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (declarado nulo de pleno derecho por la STSJ de Castilla y León –sede Valladolid– 2858/2022, de 30 de junio).
- Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales (INFOCAL), actualmente actualizado mediante el Decreto 6/2025, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León.

En Castilla y León tienen un papel central las diputaciones provinciales en la prestación efectiva de los SPEIS y en la organización y gestión de los servicios de bomberos en la mayor parte del territorio. Los municipios de mayor tamaño (como Valladolid o León) mantienen servicios propios. En el medio rural, la prestación del servicio se articula a través de consorcios provinciales, garantizando la cobertura en municipios con escasa capacidad técnica y financiera. No obstante, ha de señalarse que la disparidad de criterios en el tratamiento de esta materia dentro del ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León ha dado lugar a la configuración de respuestas heterogéneas, materializadas en distintos modelos provinciales dentro de la propia comunidad autónoma, promovidos fundamentalmente por las diputaciones provinciales. Tales modelos han estado condicionados por variables como la disponibilidad presupuestaria, así como por criterios de naturaleza política y técnica.

Este modelo responde a criterios de eficiencia, equidad territorial y sostenibilidad económica en una comunidad con más de 2000 municipios.

En paralelo, la prevención y extinción de incendios forestales es asumida de forma directa por la Administración autonómica, a través de un operativo especializado de carácter permanente.

La gestión de los incendios forestales se basa en una coordinación multinivel entre:

- bomberos forestales autonómicos,
- SPEIS provinciales y municipales,
- Protección Civil,
- servicios sanitarios,
- fuerzas y cuerpos de seguridad,
- Administración General del Estado en incendios de gran magnitud.

Cada año se aprueba un “Plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales”.

### *B. Los bomberos forestales en Castilla y León*

La Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León, regula un “Operativo de prevención y extinción de incendios forestales de Castilla y León”, como un conjunto integrado de medios humanos, materiales y tecnológicos, con estructura permanente durante todo el año. Dicho operativo tiene la consideración de

servicio público esencial y de intervención en emergencias de protección civil, destinado a la protección del medio ambiente, bienes y personas, lo que subraya su carácter permanente y profesional. Los bomberos forestales de Castilla y León forman parte del operativo autonómico de prevención y extinción de incendios forestales, dependiente de la Junta de Castilla y León. Se trata de un colectivo profesionalizado y altamente especializado, diferenciado de los bomberos urbanos.

Recientemente se ha aprobado el Decreto-ley 1/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes en materia de incendios forestales relativas al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León: se reconoce expresamente la figura de “bombero forestal” en su normativa autonómica, se prevé pasar a un dispositivo público permanente (excepto medios muy especializados) entre 2026 y 2028, se mejora el régimen laboral, etc. Se reconoce que el personal que desempeñe funciones de extinción, vigilancia, detección y restauración del medio natural podrá tener la calificación de “bombero forestal” conforme a la normativa estatal básica (Ley 5/2024, básica de bomberos forestales) y la autonómica. Los servicios no solo se limitan al periodo estival, sino que la intención es tener un operativo más estable durante todo el año, con transformación de contratos discontinuos en jornadas completas, etc.

Las funciones de los bomberos forestales incluyen:

- vigilancia y detección,
- ataque inicial y control de conatos,
- extinción directa e indirecta de incendios forestales,
- intervención en interfaz urbano-forestal,
- trabajos preventivos fuera de la campaña de alto riesgo,
- apoyo a emergencias de protección civil.

Esta polivalencia los convierte en un elemento estructural del sistema de emergencias autonómico.

Los SPEIS en Castilla y León se integran en el Sistema Autonómico de Protección Civil, actuando bajo la coordinación del Centro de Coordinación de emergencias 112 Castilla y León.

La Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de Castilla y León (art. 38), contempla la figura del voluntariado de protección civil, que puede colaborar

en tareas de apoyo y, de forma subsidiaria, en extinción de incendios, siempre bajo dirección profesional. No obstante, su papel es complementario, no sustitutivo del personal profesional.

La disposición final primera del Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León, establece que en el Registro del voluntariado de Protección Civil de Castilla y León podrán establecerse diversas categorías y especialidades funcionales dentro de las secciones creadas en función del tipo o de la naturaleza de la actividad en materia de protección civil que desarrollen las agrupaciones locales o asociaciones, entre las que se clasifica la “Categoría 4.<sup>a</sup>: Colaboración en tareas de extinción de incendios”.

En el Decreto 6/2025, de 27 de marzo, que aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales (INFOCAL), se contempla que entre los recursos a movilizar ante incendios forestales se deben “prever sistemas organizativos para el encuadramiento de personal voluntario”.

## 2.8. Castilla-La Mancha

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Castilla-La Mancha*

- Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 8/2023, que regula la organización de la defensa contra incendios forestales.
- Ley 3/2006, de Protección Civil de Castilla-La Mancha, que incorpora los incendios forestales como riesgo específico y establece los principios de planificación, coordinación y mando único.
- Plan Especial de Emergencia por Incendios Forestales de Castilla-La Mancha (INFOCAM). Este plan define la estructura organizativa, los recursos de prevención, detección y extinción para el ámbito forestal. El plan incluye un “Plan de Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales” anual para 2025, que tiene como objeto regular actuaciones, vigilancia, medios, prohibiciones/limitaciones de actividades de riesgo.

Los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS) en Castilla-La Mancha se desarrollan en un contexto territorial marcado por la gran extensión geográfica, la baja densidad de población, la dis-

persión municipal y la presencia de amplias áreas rurales y forestales. Estas características condicionan de forma decisiva el modelo organizativo del servicio, que se apoya fundamentalmente en las diputaciones provinciales y los consorcios supramunicipales.

### *B. Los bomberos forestales en Castilla-La Mancha*

Los bomberos forestales de Castilla-La Mancha son trabajadores públicos especializados en la prevención, detección y extinción de incendios forestales, integrados en el dispositivo autonómico dependiente de la Junta de Comunidades. Entre sus funciones principales destacan:

- vigilancia preventiva y detección de incendios,
- ataque inicial y control de conatos,
- extinción directa e indirecta de incendios forestales,
- intervención en incendios de interfaz urbano-forestal,
- ejecución de trabajos preventivos fuera de la campaña de alto riesgo,
- apoyo a otras emergencias de protección civil.

Los bomberos forestales se integran operativamente en el Centro de Coordinación de Emergencias 112 Castilla-La Mancha.

Los SPEIS en Castilla-La Mancha se integran plenamente en el Sistema Autonómico de Protección Civil, actuando también bajo la coordinación del Servicio de Atención y Coordinación de Urgencias y Emergencias 112.

Los SPEIS intervienen en:

- incendios urbanos, industriales y rurales;
- salvamento y rescate de personas;
- accidentes de tráfico;
- emergencias tecnológicas;
- catástrofes naturales y situaciones de protección civil.

En los incendios forestales, los SPEIS actúan de forma coordinada con el dispositivo autonómico especializado en incendios forestales, especialmente en zonas de interfaz urbano-forestal.

La Ley 4/1995, de Voluntariado, y el Decreto 37/2016, de 27 de julio, de Castilla-La Mancha, regulan la acreditación de las agrupaciones de voluntarios de

protección civil y la creación de su registro autonómico, y prevén la existencia de voluntarios que puedan colaborar en emergencias y en incendios forestales.

## 2.9. Cataluña

### A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Cataluña

- Ley 6/1988, Forestal de Cataluña, que regula la ordenación y gestión de los montes e incorpora disposiciones específicas sobre prevención de incendios forestales (Cap. II del Título III).
- Ley 5/1994, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña, que organiza el sistema de bomberos, define sus funciones y regula los distintos tipos de servicios.
- Ley 4/1997, de protección civil de Cataluña, que integra los SPEIS en el sistema autonómico de protección civil y establece los principios de planificación, coordinación y mando único.
- Planes de protección civil, especialmente el INFOCAT, como plan especial para incendios forestales, y el PROCICAT, como plan territorial general.
- Planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.

### B. Los bomberos forestales en Cataluña

En Cataluña no existe un cuerpo separado de “bomberos forestales”. Las funciones forestales se integran en el Cuerpo de *Bombers* de la *Generalitat de Catalunya*, cuyos efectivos profesionales cuentan con alta especialización en incendios de vegetación y forestales. Se trata de un cuerpo:

- profesional,
- jerarquizado,
- con despliegue territorial amplio mediante una red de parques.

El sistema se completa con:

- servicios municipales de bomberos en grandes ciudades,
- el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de la Generalitat,
- las agrupaciones de defensa forestal (ADF),
- otros recursos de protección civil y seguridad.

Todos estos actores actúan bajo la coordinación de la Generalitat, especialmente en situaciones de emergencia grave.

Sus funciones incluyen:

- ataque inicial y extinción de grandes incendios,
- intervención en interfaz urbano-forestal,
- vigilancia y tareas preventivas.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema de Protección Civil de Cataluña, actuando bajo la coordinación del Centro de Coordinación Operativa de Cataluña (CECAT).

La Ley 5/1994 y su desarrollo reglamentario regulan el cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat, cuyos miembros reciben formación a través de la Escuela de Bomberos de Cataluña. Por su parte, el Decreto 140/2020, de 24 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 8/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat de Cataluña y del Consejo de Bomberos Voluntarios de la Generalitat de Cataluña, actualiza su régimen jurídico. El Decreto 189/2025, de 9 de septiembre, por el que se regula el cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat de Cataluña, establece que los miembros del cuerpo de bomberos voluntarios prestan funciones de “prevención y extinción de incendios y de salvamentos” de forma altruista. Se establece una división en secciones: por ejemplo, “Sección Activa” para quienes actúan directamente en siniestros. En la Ley 5/2024 (Ley básica), queda claro que los voluntarios que participan en la prevención o extinción de incendios forestales están excluidos de la categoría de “bombero forestal” profesional regulada por esa ley. Por lo tanto, aunque la normativa catalana regule el cuerpo de bomberos voluntarios operando (incluyendo ámbitos rurales/forestales) bajo un cuerpo regulado y con funciones concretas, debe entenderse que es un cuerpo distinto de la categoría de “bombero forestal”.

Las agrupaciones de defensa forestal (ADF) desempeñan un papel esencial en la vigilancia, prevención y primera intervención en el medio rural, especialmente en zonas de difícil acceso (Ley 6/1988, Forestal de Cataluña). La Ley 5/1994, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña, establece que el “Cuerpo de Agentes Rurales” de la Generalitat y las ADF pueden ejercer funciones de vigilancia y prevención de incendios forestales, y colaborar con los *Bombers de la Generalitat de Catalunya*.

El Decreto-ley 14/2025, de 15 de julio, que modifica la Ley 5/1994 para “ade-cuar y actualizar su redacción a los ámbitos competenciales y funcionales” del cuerpo de bomberos, actualiza y refuerza la estructura normativa del Cuerpo de Bomberos de la Generalitat de Cataluña, creando nuevas categorías, regu-lando el acceso, clarificando funciones y fortaleciendo la protección y organiza-ción del personal que presta servicios de emergencia. La norma responde a la necesidad de adaptar el marco legal a nuevas realidades operativas y de servi-cio público. Con esta modificación, se incorpora una “escala de apoyo” al cuer-po de bomberos destinada a cubrir tareas especializadas de apoyo operativo: categorías nuevas como técnico/a gestor/a de sala de coordinación (TECOR), técnico/a especialista de operaciones de vuelo (TEOV), auxiliar técnico/a equipo de prevención activa forestal (EPAF) y técnico/a de gestión logística (TELOG).

## 2.10. Comunidad de Madrid

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en la Comunidad de Madrid*

- Ley 16/1995, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comuni-dad de Madrid, que regula la ordenación y protección de los mon-tes, el uso del fuego, las medidas preventivas, las obligaciones de los propietarios forestales y la restauración de terrenos afectados por in-cendios. La ley crea una escala de “guardería forestal / agentes fores-tales” dependiente de la Administración autonómica, con funciones de vigilancia, custodia, protección de espacios forestales, prevención contra incendios, plagas, enfermedades forestales, etc. Estos agentes forestales tienen la consideración de “agentes de la autoridad”, con facultades para acceder a montes públicos o privados sin aviso pre-vio, para inspección, vigilancia y custodia forestal. En caso de incen-dio, esta guardería forestal (junto con los servicios de emergencia / bomberos de la Comunidad) interviene en la extinción, ya que la ley reconoce que los equipos de extinción pueden movilizarse, acceder a fincas privadas, usar caminos, abrir cortafuegos, utilizar aguas, etc.
- Ley 1/2018, de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, que integra los incendios forestales como riesgo específico y refuerza los principios de planificación, coordinación y mando único. Integra a los SPEIS en el sistema autonómico de emergencias.
- Plan Especial de Protección Civil ante Incendios Forestales de la Co-munidad de Madrid (INFOMA) (Decreto 59/2017, de 6 de junio). La

planificación operativa se articula fundamentalmente a través del Plan INFOMA, que establece los niveles de riesgo y emergencia, los procedimientos de activación escalonada de recursos y la estructura de mando y coordinación.

La gestión de los incendios forestales en la Comunidad de Madrid se basa en una coordinación multinivel con alto protagonismo de dicha comunidad autónoma, que incluye servicios autonómicos forestales, bomberos autonómicos y municipales, protección civil, fuerzas y cuerpos de seguridad y, en situaciones excepcionales, la Administración General del Estado. Del mismo modo, la Comunidad de Madrid presenta un modelo singular de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), condicionado por una alta concentración demográfica, una fuerte metropolización, la coexistencia de grandes núcleos urbanos con amplias áreas forestales protegidas y una marcada interfaz urbano-forestal, especialmente en la Sierra de Guadarrama. Estas circunstancias han dado lugar a un sistema altamente profesionalizado, con un protagonismo central de la Comunidad Autónoma en la prestación directa del servicio. El rasgo más característico del sistema madrileño es la prestación directa del servicio por parte de la Comunidad Autónoma, a través del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, que cubre:

- la mayor parte del territorio autonómico,
- especialmente los municipios medianos y pequeños.

Este modelo garantiza homogeneidad en la prestación del servicio, altos estándares técnicos y una planificación territorial unificada.

El Ayuntamiento de Madrid dispone de un servicio municipal de bomberos de gran dimensión y alta especialización, que actúa en el término municipal de la capital. Otros grandes municipios pueden contar con servicios propios, aunque integrados en el sistema autonómico de protección civil.

Por último, cada año se aprueba un plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de la Comunidad de Madrid.

### *B. Los bomberos forestales en la Comunidad de Madrid*

Los bomberos forestales se integran operativamente en la estructura del Plan INFOMA, bajo la coordinación del Centro de Emergencias 112 Madrid y

en colaboración estrecha con el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, los agentes forestales y otros servicios de emergencia. La actuación se rige por el principio de dirección y mando único, especialmente en incendios de gran magnitud.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, actuando bajo la coordinación del Centro de Emergencias 112 Madrid.

Los SPEIS intervienen en:

- incendios urbanos, industriales y forestales;
- salvamento y rescate de personas;
- accidentes de tráfico;
- emergencias tecnológicas;
- catástrofes naturales y situaciones de protección civil.

En los incendios forestales, el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid actúa de forma integrada con el dispositivo autonómico forestal, especialmente en la interfaz urbano-forestal.

En el Plan INFOMA 2024 se indican voluntarios “de Protección Civil” (3086 voluntarios en agrupaciones locales) entre los recursos humanos del plan.

## 2.11. Comunidad Valenciana

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en la Comunidad Valenciana*

- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, que constituye la norma autonómica básica en materia forestal y atribuye a la Generalitat la planificación, coordinación y ejecución de las medidas de prevención, vigilancia y lucha contra los incendios forestales; y el Reglamento de desarrollo de dicha ley, aprobado por el Decreto 91/2023, de 22 de junio, que regula aspectos relativos a la gestión del combustible, la vigilancia, las quemas y otras actividades de riesgo.

- Ley 13/2010, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana, que integra los incendios forestales como riesgo específico y regula el Servicio de Bomberos Forestales.
- Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana.

El Plan Especial frente al Riesgo de Incendios Forestales (PEIF) define los niveles de emergencia, la estructura de mando y los procedimientos operativos.

La Comunidad Valenciana presenta un modelo de gestión en la lucha contra los incendios forestales basado en la cooperación interadministrativa, con protagonismo de las diputaciones provinciales y una relevante función de coordinación autonómica. Ello se encuentra fuertemente condicionado por su estructura territorial, caracterizada por una alta densidad poblacional en el litoral, amplias zonas forestales interiores, una marcada interfaz urbano-forestal y una elevada exposición al riesgo de incendios forestales. El rasgo más característico del sistema valenciano es el predominio de los consorcios provinciales de bomberos, en los que participan:

- las diputaciones provinciales (Valencia, Alicante y Castellón);
- los ayuntamientos adheridos.

Estos consorcios provinciales de bomberos asumen la prestación del servicio en la mayor parte del territorio, garantizando la cobertura en municipios medianos y pequeños.

Está prevista la coordinación con los consorcios provinciales de bomberos, los servicios municipales, las fuerzas y cuerpos de seguridad y, en su caso, la Administración General del Estado.

En la Comunidad Valenciana no existe un único “Plan Anual de Prevención, Vigilancia y Extinción” autonómico general para 2024-2025, sino un marco normativo que incluye planes de prevención de incendios forestales de demarcación (PPIFDF) y planes locales de prevención de incendios forestales (PLPIF), obligatorios para municipios forestales y que se ejecutan anualmente con apoyo de ayudas autonómicas para medidas de prevención, gestión forestal y campañas específicas como las de quema agrícola, con una coordinación general de emergencias (PLAV).

## B. Los bomberos forestales en la Comunidad Valenciana

La extinción de incendios forestales corresponde a la Generalitat Valenciana a través del *Servei de Bombers Forestals*, integrado en la *Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències* y en las estructuras de mando del Plan Especial de Incendios Forestales. Este servicio especializado está formalmente regulado por el Decreto 129/2018, que establece su estructura, organización y funcionamiento. Los bomberos forestales constituyen personal público especializado en la prevención, detección y extinción de incendios forestales, así como en tareas de protección del medio natural. Su perfil profesional se distingue claramente del de los bomberos urbanos, tanto por el entorno de actuación como por las técnicas empleadas.

Las funciones de los bomberos forestales incluyen la vigilancia preventiva, el ataque inicial y la extinción directa e indirecta de incendios forestales, la intervención en incendios de interfaz urbano-forestal, la ejecución de trabajos preventivos fuera de la campaña de alto riesgo y el apoyo a otras emergencias de protección civil. Esta polivalencia refuerza su papel como recurso estructural del sistema autonómico.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana, actuando:

- bajo la coordinación del Centro de Coordinación de Emergencias de la Generalitat Valenciana (CCE),
- conforme a los planes territoriales y especiales,
- bajo el principio de dirección y mando único en emergencias de especial gravedad.

Los SPEIS intervienen en:

- Incendios urbanos, industriales y rurales.
- Salvamento y rescate de personas.
- Accidentes de tráfico.
- Emergencias tecnológicas.
- Catástrofes naturales y situaciones de protección civil.
- En los incendios forestales, los SPEIS actúan coordinadamente con el dispositivo autonómico de prevención y extinción de incendios forestales, especialmente en la interfaz urbano-forestal.

El Decreto 8/2017, de 26 de mayo, regula las condiciones y los requisitos para la acreditación de asociaciones, agrupaciones de voluntariado y personal voluntario colaborador en la extinción de incendios.

## 2.12. Extremadura

### A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Extremadura

- La Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura; el Decreto 119/2022, de 21 de septiembre, por el que se aprueban las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes; y el Decreto 134/2019, de 3 de septiembre, por el que se regula la realización de determinadas actuaciones forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Registros de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales y de Montes Protectores de Extremadura. Aunque esta normativa no regula directamente la extinción de incendios forestales, sí establece el marco jurídico que permite la gestión sostenible del monte y la adopción de medidas estructurales de prevención.
- La Ley 5/2004, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura, junto con su desarrollo reglamentario. Destacan:
  - o El Plan INFOEX, aprobado por Decreto 132/2022, de 26 de octubre. Este plan de lucha contra incendios forestales de Extremadura regula la organización, los medios y los procedimientos de prevención, vigilancia y extinción.
  - o El Plan INFOCAEX (Plan Especial de Protección Civil ante Incendios Forestales), que establece la estructura organizativa, la zonificación del territorio, los mapas de riesgo y los procedimientos frente a emergencias por incendios forestales.
  - o El Plan PREIFEX (Decreto 260/2014, de 2 de diciembre), que establece las medidas preventivas obligatorias en montes públicos y privados.
- La Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Una de las características distintivas del modelo extremeño es el protagonismo de las diputaciones provinciales, que gestionan los consorcios o servicios provinciales de bomberos para garantizar la cobertura territorial. Desde el punto de vista competencial, los SPEIS se insertan en un sistema multinivel:

- Comunidad Autónoma: competencias en protección civil, coordinación y planificación.
- Diputaciones provinciales: prestación directa del servicio en municipios de menor tamaño.
- Ayuntamientos: competencia originaria en prevención y extinción de incendios, conforme a la legislación de régimen local.

En Extremadura, debido a la escasa capacidad de muchos municipios para prestar el servicio de forma autónoma, las diputaciones provinciales de Badajoz y Cáceres desempeñan un papel central en la organización y gestión de los SPEIS.

La gestión de los incendios forestales en Extremadura se basa en una coordinación multinivel que integra:

- bomberos forestales (INFOEX);
- Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS);
- Protección Civil;
- servicios sanitarios;
- fuerzas y cuerpos de seguridad;
- Administración General del Estado en emergencias extraordinarias.

Esta coordinación resulta esencial en un territorio extenso, rural y con recursos distribuidos de forma desigual. Un elemento clave del modelo extremeño es la coordinación entre los SPEIS y el dispositivo forestal INFOEX. Esta coordinación se articula a través de planes territoriales y especiales de protección civil, protocolos de actuación conjunta, y el principio de mando único en emergencias complejas.

### *B. Los bomberos forestales en Extremadura*

El régimen de los bomberos forestales de Extremadura se regula en la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se define por el Plan INFOEX, que reconoce al servicio de bomberos forestales como un recurso esencial. La Ley 10/2019, de 11 de abril, de Protección Civil y de Gestión de Emergencias de Extremadura regula que “el Servicio de Bomberos Forestales INFOEX estará integrado por el conjunto de personas que [...] tienen como misión principal la prevención y extinción de incendios forestales, así como el apoyo y coordinación con otros cuerpos de emergencia frente a contingencias en el medio natural y rural”.

Sus funciones incluyen:

- ataque inicial y control de conatos,
- extinción directa e indirecta de incendios forestales,
- vigilancia preventiva y patrullaje,
- ejecución de trabajos selvícolas preventivos,
- intervención en incendios de interfaz urbano-forestal,
- apoyo a otras emergencias de protección civil.

Se trata de un colectivo diferenciado funcionalmente de los bomberos urbanos, aunque coordinado con ellos en emergencias complejas.

Por su parte, los SPEIS desarrollan un conjunto amplio de actuaciones, entre las que destacan:

- extinción de incendios urbanos, industriales y en infraestructuras;
- salvamento y rescate de personas en accidentes y catástrofes;
- intervención en riesgos tecnológicos y químicos;
- prevención mediante inspecciones, informes técnicos y asesoramiento;
- colaboración en situaciones de emergencia de protección civil.

Aunque su ámbito principal es el medio urbano y periurbano, los SPEIS pueden intervenir de forma subsidiaria o complementaria en incendios forestales, especialmente en zonas de interfaz urbano-forestal.

El Plan INFOEX incluye entre sus componentes “disponer sistemas organizativos para el encuadramiento de personal voluntario”.

## **2.13. Galicia**

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Galicia*

- Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, que regula la ordenación y gestión sostenible del monte y establece obligaciones preventivas para los propietarios forestales, así como la organización de la defensa contra incendios.
- Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, que configura un sistema de defensa forestal profesionalizado, de base territorial e integrado, bajo mando único de la Administración autonómica.

- Ley 5/2007, de emergencias de Galicia, que integra los incendios forestales como riesgo específico dentro del sistema gallego de protección civil. Esta ley configura el sistema gallego de protección civil, integra a los SPEIS como recursos esenciales de intervención y regula la planificación, coordinación y dirección de emergencias. Los planes territoriales y especiales de protección civil establecen los procedimientos de actuación ante distintos riesgos, incluidos los incendios urbanos y forestales.
- Plan de Prevención y Defensa contra los Incendios Forestales de Galicia (PLADIGA), instrumento operativo anual que articula la política autonómica de prevención, vigilancia, extinción, investigación y restauración. Este plan define:
  - o la zonificación del riesgo, incluyendo la identificación de Parroquias de Alta Actividad Incendiaria (PAAI);
  - o los dispositivos estacionales reforzados en periodos de peligro alto;
  - o los sistemas de vigilancia terrestre y detección temprana;
  - o la estructura de mando y coordinación operativa.

La planificación incorpora variables meteorológicas, topográficas, de continuidad del combustible y de proximidad a núcleos habitados, lo que permite adaptar la respuesta a la diversidad territorial gallega.

- Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales (PEIFOG), que establece los niveles de emergencia, la estructura de mando y los procedimientos operativos.

Galicia constituye uno de los territorios del Estado español —y del sur de Europa— con mayor complejidad estructural en la gestión de los incendios forestales. La elevada recurrencia histórica del fuego se explica por la concurrencia de factores territoriales, sociales y ambientales, entre los que destacan la fragmentación extrema de la propiedad forestal, la elevada carga de combustible vegetal, la dispersión poblacional, la intensa interfaz urbano-forestal y determinados usos tradicionales del fuego. A ello se suma el impacto creciente del cambio climático, que incrementa la duración y severidad de las campañas de alto riesgo. En este contexto, la Comunidad Autónoma de Galicia ha desarrollado un modelo propio de gestión integral del riesgo de incendios forestales, en el que los bomberos forestales desempeñan un papel central como personal público especializado en la defensa del monte y la protección de la población.

La gestión de los incendios forestales en Galicia exige una intensa coordinación interadministrativa, derivada de la dispersión territorial, la fragmentación competencial y la coexistencia de múltiples servicios operativos.

Las principales ciudades gallegas (como A Coruña, Vigo, Santiago de Compostela, Ourense o Lugo) disponen de servicios municipales de bomberos, que actúan en su ámbito territorial, aunque plenamente integrados en el sistema autonómico de emergencias y coordinados con los consorcios provinciales.

Junto al dispositivo profesional, la normativa gallega prevé la participación complementaria de agrupaciones de voluntariado de protección civil, grupos locales de pronto auxilio y otros recursos de apoyo, siempre bajo dirección técnica autonómica. Esta participación tiene un carácter auxiliar y no sustituye al personal profesional de extinción forestal.

### *B. Los bomberos forestales en Galicia*

La Ley 3/2007, de 9 de abril, de Prevención y Defensa contra los Incendios Forestales de Galicia, en su artículo 9, establece que el sistema de extinción se basará en “una estructura de base territorial, profesionalizada e integrada, bajo el mando único de la Administración competente” (Xunta de Galicia) para los incendios forestales. Del mismo modo, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, que también establece que “podrán participar en las operaciones de extinción de incendios forestales [...] el personal dependiente de los servicios de protección civil, de los grupos locales de pronto auxilio y de otros vinculados a protección civil”.

Los bomberos forestales se integran en:

- el dispositivo autonómico de defensa contra incendios forestales;
- las estructuras de mando establecidas en el PLADIGA;
- el Sistema Gallego de Emergencias, bajo la coordinación del 112 Galicia.

La actuación se rige por el principio de dirección y mando único, garantizando la coordinación con consorcios provinciales de bomberos, servicios municipales, fuerzas de seguridad y, cuando procede, la Administración General del Estado.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema Gallego de Emergencias, actuando:

- bajo la coordinación del Centro Integrado de Atención a las Emergencias 112 Galicia,
- conforme a los planes territoriales y especiales,
- bajo el principio de dirección y mando único en emergencias de especial gravedad.

Los SPEIS intervienen en:

- incendios urbanos, industriales y rurales;
- salvamento y rescate de personas;
- accidentes de tráfico;
- emergencias tecnológicas y naturales;
- apoyo a situaciones de protección civil.

En los incendios forestales, los SPEIS actúan coordinadamente con el dispositivo autonómico de prevención y extinción de incendios forestales, especialmente en escenarios de interfaz urbano-forestal.

En lo referente a los “bomberos forestales voluntarios”, la Ley 7/2012 (de Montes de Galicia), en su artículo citado, señala que “podrán participar [...] el personal dependiente de los servicios de protección civil, de los grupos locales de pronto auxilio y de otros vinculados a protección civil” en las operaciones de extinción. El Anteproyecto de ley de Lucha Integral contra los Incendios Forestales en Galicia (junio 2025) prevé la creación de “grupos de vigilancia municipal, formados por personas voluntarias que superen los requisitos de selección, formación y adiestramiento [...] con el objetivo de colaborar en la prevención y lucha contra los incendios forestales”.

## 2.14. La Rioja

### A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en La Rioja

- Ley 2/1995, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja.
- Ley 1/2011, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, que integra los incendios forestales dentro del sistema autonómico de emergencias.
- Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales de La Rioja (INFOCAR), aprobado por el Decreto 31/2017, de 30 de junio, y que regula la organización operativa, los niveles

de emergencia, el mando único y los mecanismos de coordinación interadministrativa.

En octubre de 2024 se publicó la Orden AGM/71/2024, de 3 de octubre, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en La Rioja.

Se ha implantado un nuevo indicador autonómico llamado Índice de Potencial de Gran Incendio Forestal (IPOGIF) para definir cuándo aplicar medidas extraordinarias de prevención.

La Comunidad Autónoma de La Rioja presenta una dimensión territorial reducida, una población relativamente concentrada y una estructura de riesgos moderada, combinando áreas urbanas, zonas industriales, espacios agrícolas y masas forestales, especialmente en la Sierra de la Demanda y el Sistema Ibérico riojano. Estas características han favorecido el desarrollo de un modelo centralizado de prestación del servicio, con un papel protagonista de la Administración autonómica.

La gestión de los incendios forestales en La Rioja se caracteriza por un modelo autonómico centralizado, altamente integrado en el sistema regional de protección civil, en el que los bomberos forestales desempeñan un papel esencial como personal técnico especializado en la protección del medio natural.

En situaciones de emergencia, los incendios forestales se gestionan dentro del Sistema Riojano de Protección Civil, bajo el principio de dirección y mando único, con coordinación desde el Centro de Coordinación Operativa SOS Rioja 112. En la respuesta participan de forma coordinada bomberos forestales, bomberos del servicio autonómico, agentes forestales, fuerzas y cuerpos de seguridad, servicios sanitarios y, de manera complementaria, voluntarios de protección civil.

El rasgo más característico del modelo riojano es la existencia del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento de La Rioja, de titularidad y gestión autonómica, que:

- presta servicio en la práctica totalidad del territorio,
- se organiza mediante una red de parques profesionales estratégicamente distribuidos,
- funciona bajo una dirección única y una planificación homogénea.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema Riojano de Protección Civil.

### *B. Los bomberos forestales en La Rioja*

La Ley 2/1995, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, prevé la posibilidad de que se constituyan Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF), con participación de Administraciones, entidades locales, propietarios o particulares, para colaborar en la vigilancia, prevención y, llegado el caso, defensa y extinción.

## **2.15. Región de Murcia**

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en la Región de Murcia*

- La Región de Murcia carece actualmente de una ley autonómica de montes. En el año 2024 comenzó la tramitación del Proyecto de Ley Forestal de la Región de Murcia.
- La Ley 3/2023, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Región de Murcia, configura el sistema regional de emergencias y define los principios de coordinación, dirección y mando único. Este marco se desarrolla mediante planificación específica, en particular a través del Plan Especial de Protección Civil ante Incendios Forestales de la Región de Murcia (INFOMUR), que constituye el instrumento esencial de organización de la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en la Región de Murcia. Define la estructura operativa, los medios humanos y materiales, los niveles de activación según épocas de riesgo y los procedimientos de actuación ante incendios forestales.

El dispositivo autonómico integra brigadas forestales terrestres, unidades helitransportadas, puntos fijos de vigilancia, medios aéreos, infraestructuras de detección temprana y centros de coordinación operativa, bajo la dirección del órgano autonómico competente en materia de emergencias y medio ambiente.

### *B. Los bomberos forestales en la Región de Murcia*

Los bomberos forestales de la Región de Murcia se integran en el dispositivo autonómico de defensa forestal, en el marco del Plan INFOMUR, junto a brigadas terrestres, unidades helitransportadas y personal técnico.

## 2.16. Navarra

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en Navarra*

- Ley Foral 13/1990, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, y Reglamento de Montes (Decreto Foral 59/1992). El artículo 37 de la Ley Foral 13/1990, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (tras su modificación por la Ley Foral 3/2007, de 21 de febrero), establece que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral la planificación, coordinación y ejecución de las medidas necesarias para la prevención y lucha contra los incendios forestales.
- Ley Foral 8/2005, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra, que integra los incendios forestales como emergencias de especial relevancia.
- Plan Especial de Protección Civil ante Incendios Forestales de Navarra (INFONA). El Plan INFONA establece los niveles de emergencia y los protocolos de movilización de recursos adicionales, incluidos los estatales, cuando la gravedad del incendio lo requiere. La actuación se desarrolla bajo el principio de dirección y mando único, favoreciendo la cooperación entre:
  - o bomberos forestales,
  - o Servicio de Bomberos de Navarra,
  - o fuerzas y cuerpos de seguridad,
  - o servicios sanitarios y de protección civil.
- Plan Anual de Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales, aprobado cada año, que concreta medios, recursos, zonas de riesgo y protocolos de actuación.

Navarra constituye un caso singular en el contexto español, al haber optado por un modelo autonómico centralizado, en el que la Comunidad Foral asume directamente la titularidad, organización y gestión tanto de los servicios de bomberos como del dispositivo de prevención y extinción de incendios forestales, con altos niveles de profesionalización y coordinación. A diferencia de la mayoría de las comunidades autónomas, en Navarra los municipios no gestionan directamente los servicios de bomberos. La prestación del servicio se realiza de forma centralizada por el Gobierno de Navarra. Las entidades locales participan de forma comple-

mentaria, especialmente a través de planes municipales de actuación y, en algunos casos, mediante parques de bomberos voluntarios bajo coordinación autonómica.

Navarra dispone de un dispositivo autonómico integrado de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, caracterizado —bajo el principio de mando único en situaciones de emergencia relevante— por:

- titularidad y gestión directa por parte de la Administración foral,
- integración funcional del Servicio de Bomberos de Navarra (*Nafarroako Suhiltzaileak*) en el Sistema Foral de Protección Civil,
- coordinación permanente desde el Centro de Gestión de Emergencias SOS Navarra 112.

El dispositivo moviliza recursos terrestres y aéreos, brigadas forestales, parques profesionales, refuerzos estacionales y medios especializados.

### *B. Los bomberos forestales en Navarra*

El Servicio de Bomberos de Navarra (*Nafarroako Suhiltzaileak*) se integra en el Sistema Foral de Protección Civil y se coordina funcionalmente con los servicios de bomberos urbanos bajo la coordinación permanente del Centro de Gestión de Emergencias SOS Navarra 112.

Navarra cuenta también con parques de bomberos voluntarios dependientes de los ayuntamientos (Aoiz, Bera, Isaba, Lesaka, entre otros) y voluntariado de protección civil, que participan de forma complementaria en tareas de prevención, vigilancia y apoyo a la extinción. No obstante, su actuación se integra siempre bajo la coordinación del sistema profesional autonómico, sin sustituir a este.

## **2.17. País Vasco**

### *A. Marco jurídico de la gestión de los incendios forestales en el País Vasco*

- Normas forales de montes de cada territorio histórico:
  - o Álava: Norma Foral 11/2007, de 26 de marzo, de Montes.

- o Bizkaia: Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos.
- o Gipuzkoa: Norma Foral 7/2006, de 20 de octubre, de Montes de Gipuzkoa.

Estas normas forales desarrollan la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, básica estatal de Montes, y regulan la ordenación forestal, la prevención y la defensa frente a incendios forestales en cada territorio.

- Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Gestión de Emergencias de Euskadi.
- Plan Especial de Emergencias por Riesgo de Incendios Forestales del País Vasco (2024).

El País Vasco presenta una combinación de alta densidad urbana, importante actividad industrial y zonas forestales y rurales de relieve complejo, lo que genera una tipología de riesgos diversa: incendios urbanos e industriales, emergencias tecnológicas, rescates complejos y, en menor medida, incendios forestales. Esta realidad ha dado lugar a un modelo de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS) basado en una fuerte descentralización territorial, con un papel relevante de las diputaciones forales, en coordinación con el Gobierno Vasco. El Gobierno Vasco ejerce funciones de planificación general, coordinación del sistema de emergencias y dirección en situaciones de especial gravedad, garantizando la coherencia del sistema a través del Sistema Vasco de Gestión de Emergencias, con coordinación centralizada desde SOS *Deiak* 112.

### *B. Los bomberos forestales en el País Vasco*

El rasgo más característico del sistema vasco es el predominio de los servicios forales de bomberos, gestionados por las diputaciones forales, que:

- cubren la mayor parte del territorio de cada territorio histórico;
- gestionan redes de parques profesionales;
- disponen de medios técnicos adaptados a riesgos urbanos, industriales y rurales.

Las grandes ciudades (como Bilbao, Donostia-San Sebastián o Vitoria-Gasteiz) han contado históricamente con servicios municipales de bomberos, que:

- actúan en su término municipal,
- se coordinan con los servicios forales en emergencias complejas o supramunicipales,
- se integran funcionalmente en el sistema vasco de emergencias.

El País Vasco no presenta un modelo de bomberos forestales claramente diferenciado de los bomberos urbanos. En su lugar, se observa una integración funcional de las tareas forestales dentro de los servicios forales de bomberos, con personal especializado en incendios forestales integrado en estructuras polivalentes.

Los SPEIS del País Vasco intervienen en:

- incendios urbanos e industriales,
- salvamento y rescate de personas,
- accidentes de tráfico,
- emergencias tecnológicas y químicas,
- apoyo en incendios forestales y de interfaz urbano-forestal.

Los SPEIS se integran plenamente en el Sistema Vasco de Gestión de Emergencias, actuando:

- bajo la coordinación del Centro de Atención de Emergencias SOS Deiak 112,
- conforme a los planes territoriales y especiales,
- bajo el principio de dirección y mando único en emergencias relevantes.

En el País Vasco existe voluntariado en protección civil y emergencias que puede colaborar en incendios forestales, siempre con un papel complementario y subordinado a los servicios profesionales, conforme a la normativa autonómica y estatal.

## **2.18. Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla**

### *Ciudad de Ceuta*

La Ciudad Autónoma de Ceuta constituye un caso singular dentro del sistema español de gestión de emergencias y, en particular, de la gestión de los incendios forestales. Su reducido ámbito territorial, la elevada densidad urbana, la ausencia de continuidad territorial con el resto del Estado y la pre-

sencia limitada pero estratégica de espacios forestales periurbanos —especialmente en el entorno del Monte Hacho y otras áreas naturales— configuran un escenario de riesgo específico y diferenciado. Existe un predominio de riesgo de interfaz urbano-forestal.

La gestión de los incendios forestales se realiza desde un modelo integrado y centralizado, en el que no existe un cuerpo diferenciado de bomberos forestales, sino que las funciones de prevención, extinción y salvamento recaen fundamentalmente en el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS) de la Ciudad Autónoma, en coordinación con el sistema local de protección civil.

Los incendios forestales en Ceuta se gestionan plenamente dentro del Sistema de Protección Civil de la Ciudad Autónoma, conforme a los principios de:

- dirección y mando único,
- coordinación interservicios.

La actuación del SPEIS se coordina con las fuerzas y cuerpos de seguridad, los servicios sanitarios, Protección Civil, autoridades portuarias y, cuando resulta necesario, con recursos estatales, dadas las limitaciones estructurales propias de un territorio extra peninsular.

### *Ciudad de Melilla*

La Ciudad Autónoma de Melilla constituye, junto con Ceuta, un territorio singular dentro del sistema español de gestión de emergencias y de incendios forestales. Su condición extrapeninsular, la reducida extensión territorial, la elevada densidad urbana y la coexistencia de riesgos urbanos, portuarios, industriales y periurbanos configuran un escenario específico que condiciona de forma decisiva la organización, las funciones y la regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios. El riesgo se manifiesta principalmente en forma de incendios de interfaz urbano-forestal, de rápida evolución y elevado potencial de daño, más que como grandes incendios forestales extensivos.

La gestión de los incendios forestales se articula dentro del Sistema de Protección Civil de la Ciudad Autónoma, bajo los principios de mando único, coordinación interinstitucional y proporcionalidad de la respuesta. En situaciones de mayor complejidad, se contempla la cooperación con recursos estatales, dadas las limitaciones propias del territorio.

Melilla no dispone de un cuerpo específico de bomberos forestales. Las funciones propias de este colectivo son asumidas por los bomberos profesionales del SPEIS, con apoyo puntual de personal auxiliar o de voluntariado de protección civil. El SPEIS de Melilla está integrado por bomberos profesionales con formación polivalente, que incluye técnicas de extinción de incendios estructurales y forestales, seguridad en entornos periurbanos y coordinación interservicios.

Asimismo, existe la figura del voluntariado de protección civil, regulada por normativa local, que puede colaborar en tareas de apoyo, vigilancia y prevención, si bien no se identifica la existencia de un cuerpo autónomo de bomberos forestales voluntarios con funciones operativas completas (convocatoria de voluntarios de Protección Civil por Orden 0247, de 19 de octubre de 2023).

## 2.19. Cuadro resumen de los modelos autonómicos de gestión de incendios rurales

MODELOS	COMUNIDADES AUTÓNOMAS REPRESENTATIVAS	NOTAS DEFINITORIAS
<b>MODELO AUTONÓMICO CENTRALIZADO INTEGRAL</b>	Asturias Cantabria La Rioja Navarra	Organización y prestación directa autonómica. Delegación "Hacia arriba" generalizada de los municipios. Dirección efectiva desde el 112 autonómico. Red de parques autonómicos.
<b>MODELO AUTONÓMICO CENTRALIZADO FUNCIONAL (GESTIÓN AGENCIA)</b>	Andalucía	Centralización a través de una agencia autonómica especializada (AGE-EMA)
<b>MODELO AUTONÓMICO FORESTAL Y SPEIS DESCENTRALIZADOS</b>	Castilla-La Mancha Extremadura Galicia Castilla y León. Con la especialidad de modelos provinciales muy diversos.	Dispositivo forestal: autonómico, profesional y permanente. SPEIS: provinciales / municipales (diputaciones, consorcios).
<b>MODELO DESCENTRALIZADO LOCAL/PROVINCIAL COORDINADO</b>	Aragón Comunidad Valenciana	Protagonismo de diputaciones y consorcios provinciales. La comunidad autónoma: coordina, planifica, y dirige en emergencias.

MODELOS	COMUNIDADES AUTÓNOMAS REPRESENTATIVAS	NOTAS DEFINITORIAS
<b>MODELO INSULAR DESCENTRALIZADO</b>	<i>Illes Balears</i> Canarias	Gestión insular (consells / cabildos) como nivel clave. La comunidad autónoma: coordina, planifica, y gestiona el 112. Adaptación a insularidad y fragmentación territorial
<b>MODELO INTEGRADO EN CUERPO ÚNICO DE BOMBEROS</b>	Cataluña	Único cuerpo de bomberos (Generalitat) que integra funciones urbanas y forestales
<b>MODELO MIXTO METROPOLITANO-AUTONÓMICO</b>	Comunidad de Madrid	Protagonismo autonómico coexistiendo con grandes servicios municipales (Madrid capital). Alto peso de la interfaz urbano-forestal.
<b>MODELOS SINGULARES</b>	País Vasco Región de Murcia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– País Vasco (modelo foral). Descentralización en diputaciones forales. Sin bomberos forestales diferenciados.</li> <li>– Región de Murcia. Modelo intermedio en consolidación. Bomberos forestales en la Región de Murcia.</li> </ul>
<b>MODELO URBANO-INTEGRADO</b>	Ceuta y Melilla	Sin bomberos forestales diferenciados. Predominio de incendios de interfaz.

### 3. Bibliografía

- Agudo González, J. (2011). El derecho administrativo ante los incendios: una propuesta para un nuevo enfoque. En Á. Menéndez Rexach y A. de Marcos Fernández (coords.). *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Ayllón Valle, D. (2025). Norma Básica de Protección Civil y sus implicaciones. *Revista Incendios y Riesgos Naturales*, 17, 7.
- Barcelona Llop, J. (2018). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2017, 9, 247-303.
- Bosch, R. M.<sup>a</sup> (2019). Incendios forestales de sexta generación: Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse. *Seguritecnia*, 466, 30-31.

- Castellnou Ribau, M. (2022). Necessitem paisatge gestionat per poder apagar els incendis intensos quan es donen. *El9Nou.cat*, 30 de noviembre de 2022. Disponible en [https://el9nou.cat/osona-ripolles/actualitat/necessitem-paisatge-gestionat-per-poder-apagar-els-incendis-intensos-quan-es-donen/?utm\\_source=chatgpt.com](https://el9nou.cat/osona-ripolles/actualitat/necessitem-paisatge-gestionat-per-poder-apagar-els-incendis-intensos-quan-es-donen/?utm_source=chatgpt.com).
- González Iglesias, M. Á. (2023). Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales: la importancia de una regulación eficiente en materia de incendios forestales. *Ars Iuris Salmanticensis*, 11 (1), 136-138. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/31610>.
- GREENPEACE. (2018). *Ante la nueva era de incendios. Protege el bosque, protege tu casa*. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/protege-el-bosque-protege-tu-casa/>.
- Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coords.) (2011). *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*. Navarra: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Pérez-Soba Diez del Corral, I. (2023). Comentarios al Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, de medidas urgentes sobre incendios forestales. *Revista Montes*, 153, 36-40.
- Rivero-Ortega, R. (2023). Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los gobiernos locales. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 56, 21-40.
- Sarasíbar Iriarte, M. (2023). Restauración y compensación en la protección de los bosques. En A. García Ureta y B. Soro Mateo (dirs.), *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (pp. 219-245). Navarra: Iustel.
- Senabre Pastor, J. A. (2025). Percepción de la operatividad en bomberos forestales terrestres: entre la eficacia y el riesgo. En A. Sánchez-Toledo Ledesma (dir.), *Libro de Actas V Congreso Internacional Prevencionar 2025* (pp. 473-496). Seguridad y Bienestar Laboral SLU.

# CAPÍTULO III

## El marco jurídico-laboral de los efectivos de prevención y extinción de incendios en el ámbito rural: los bomberos forestales

**Alfonso Esteban Miguel**

*Profesor ayudante doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Autónoma de Madrid*

**SUMARIO.** **1. Introducción.** **2. La relación de los bomberos rurales y forestales con la Administración: estatuto jurídico del personal.** 2.1. La figura del bombero rural y forestal. 2.1.1. Marco constitucional y reparto competencial. 2.1.2. Marco legal básico del servicio. 2.1.3. Delimitación conceptual de “bombero forestal” desde la perspectiva jurídico-laboral. 2.1.4. Distinción con figuras afines y efectos laborales. 2.2. Modalidades de vinculación jurídica con la Administración. 2.2.1. Empleo público en clave dual: funcionarial y laboral. 2.2.2. Personal funcionario de servicios forestales y de protección civil. 2.2.3. Personal laboral de la Administración pública. 2.2.4. La estacionalidad como elemento estructural de la contratación laboral: la figura del fijo-discontinuo y la contratación temporal. 2.2.5. La compatibilidad en los periodos de inactividad en el personal fijo-discontinuo. 2.2.6. Medios propios personificados: el personal laboral en entes del sector público empresarial. 2.2.7. Voluntariado de protección civil: frontera laboral. **3. Condiciones de trabajo y protección social del personal bombero forestal.** 3.1. Organización del tiempo de trabajo: marco, conceptos y criterios de aplicación. 3.1.1. Estándar europeo mínimo y su recepción interna. 3.1.2. Concepto de “tiempo de trabajo” y “período de descanso”. 3.1.3. Jornadas especiales en el empleo público: alcance del art. 47 EBEP. 3.1.4. Guardias presenciales y guardias localizadas: criterios de calificación. 3.1.5. Registro del tiempo de trabajo y control de límites. 3.1.6. Períodos de referencia,

*descansos y grandes emergencias. 3.1.7. Interacción con la salud laboral: el tiempo como medida de prevención. 3.2. Clasificación profesional, categorías y retribuciones. 3.2.1. Marco dual: bases estatales y norma sectorial. 3.2.2. La clasificación profesional del bombero forestal: bases y alcance. 3.2.3. Categorías funcionales y organización del trabajo. 3.2.4. Régimen retributivo. 3.3. Prevención de riesgos laborales. 3.4. Protección social de los bomberos forestales. 3.4.1. Encuadramiento y acción protectora de la Seguridad Social. 3.4.2. Jubilación en el colectivo de bomberos forestales. 3.4.3. Segunda actividad. 3.4.4. Contingencias profesionales: accidente de trabajo y enfermedad profesional. 4. Efectos jurídico-laborales de la prestación del servicio: especial referencia a la sucesión de empresas. 4.1. Modalidades de gestión del servicio y efectos jurídico-laborales. 4.2. Subrogación de personal: entre la Ley 5/2024 y el Estatuto de los Trabajadores. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.*

## 1. Introducción

La configuración jurídica del personal dedicado a la prevención y extinción de incendios rurales y forestales constituye, desde hace décadas, uno de los espacios más complejos y fragmentados del derecho del trabajo y del empleo público en España. La coexistencia de múltiples modelos organizativos —gestión directa, entes instrumentales, empresas públicas, medios propios y contratistas privados—, junto con la diversidad autonómica derivada del reparto competencial de la Constitución Española (en adelante, CE)<sup>1</sup>, ha generado un escenario caracterizado por la heterogeneidad normativa, la dispersión de categorías profesionales y la ausencia histórica de un estatuto común para el colectivo. A ello se suma la naturaleza esencial del servicio, cuyo desempeño incide en la preservación del medio natural y rural, la protección civil y la seguridad de las personas, demandando un tratamiento jurídico riguroso e integrado.

En este contexto, la aprobación de la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales<sup>2</sup>, supone un punto de inflexión en la ordenación estatal del sector. La norma introduce, por primera vez, una definición unificada de la categoría profesional, establece un catálogo homogéneo de funciones, fija estándares mínimos en materia de prevención de riesgos, tiempos de trabajo

1. Art. 149 de la Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

2. Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales (BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024).

y formación, y articula mecanismos de estabilidad y continuidad operativa —incluida la subrogación— en los cambios de gestión del servicio. Su aparición altera de forma sustantiva el equilibrio tradicional entre la legislación laboral, el TREBEP y las normas de protección civil y forestal, obligando a una relectura sistemática de la relación de empleo del colectivo.

El presente estudio examina, desde esa perspectiva integradora, los elementos esenciales que conforman el marco jurídico-laboral del bombero rural y forestal. Para ello, se analizan, en primer término, las bases constitucionales y estatutarias que delimitan el estatuto profesional del colectivo y las diferentes modalidades de vinculación con la Administración. Posteriormente, se abordan las condiciones de trabajo —con especial atención a la organización del tiempo, las guardias, la clasificación profesional y la retribución—, así como su proyección en materia de prevención de riesgos y protección social. Finalmente, se estudian los efectos jurídico-laborales derivados de la forma de gestión del servicio, prestando atención particular a la sucesión de empresas y a las obligaciones que derivan de la legislación de contratación pública.

## **2. La relación de los bomberos rurales y forestales con la Administración: estatuto jurídico del personal**

### **2.1. La figura del bombero rural y forestal**

#### **2.1.1. Marco constitucional y reparto competencial**

El estatuto jurídico de las personas que integran los operativos de prevención y extinción de incendios forestales y de zonas rurales se asienta, en primer término, en la arquitectura constitucional que ordena el empleo público y la acción administrativa. El art. 103 CE impone a las Administraciones la sujeción plena a la ley, al tiempo que exige que el acceso al empleo público se rija por los principios de mérito y capacidad, previsión que condiciona tanto la creación de cuerpos funcionariales como el recurso al empleo laboral en el sector público, incluido el instrumental. Esta pauta de juridicidad y profesionalización delimita, de entrada, el perímetro institucional del servicio y del personal que lo presta.

Sobre ese plano general, el Título VIII concreta el reparto de competencias: el Estado retiene la legislación laboral (art. 149.1.7.<sup>ª</sup> CE), la legislación bá-

sica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE) y las bases del régimen jurídico del sector público y de la contratación (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE), al tiempo que las comunidades autónomas despliegan su potestad de organización de los servicios de protección civil y de gestión forestal en el marco de sus estatutos y leyes sectoriales.

Desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la consecuencia es conocida: las categorías y fuentes de la relación de empleo —funcionarial o laboral— vienen determinadas por el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP)<sup>3</sup> y por el Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET)<sup>4</sup>, y la contratación directa o el uso de medios propios debe respetar los límites legales, contenidos especialmente en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP)<sup>5</sup> y en la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP)<sup>6</sup>. Esta estructura condiciona la calificación del vínculo de la relación del personal, el control de la temporalidad y la organización del tiempo de trabajo en un servicio de naturaleza esencial.

## 2.1.2. Marco legal básico del servicio

Junto al armazón constitucional y estatutario, el legislador básico ha ido articulando un conjunto de normas sectoriales que inciden directamente en la organización del servicio. La Ley 43/2003, de Montes (en adelante, LM)<sup>7</sup>, suministra el marco de política forestal y de prevención y extinción, precisando competencias y principios rectores de gestión sostenible, sobre los que se insertan los dispositivos autonómicos de lucha contra incendios rurales y forestales.

La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, LPC)<sup>8</sup>, configura el sistema de coordinación y respuesta, identifica a los servi-

3. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

4. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015).

5. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

6. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/EU y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017).

7. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003).

8. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE núm. 164, de 10 de enero de 2016).

cios de intervención y asistencia y regula los instrumentos de planificación, anticipación y recuperación. Esta norma, además, acoge la participación del voluntariado de protección civil y perfila la cooperación interadministrativa, elementos que impactan en la organización operativa del servicio forestal.

El punto de inflexión más reciente lo constituye la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, que por primera vez homologa con pretensión estatal la categoría profesional, define funciones nucleares (prevención, vigilancia, ataque inicial y ampliado, apoyo posincendio), articula derechos específicos —incluidos salud laboral y tiempos de trabajo— y ordena el desarrollo reglamentario de prevención de riesgos laborales y la adaptación de tiempos de trabajo para labores de extinción. La ley incluye, además, previsiones expresas sobre encuadramiento en Seguridad Social, segunda actividad y mantenimiento de plantillas en supuestos de sucesión empresarial, conectando con institutos laborales clásicos como la sucesión de empresas (art. 44 ET) en eventuales transiciones de modelos de gestión.

### **2.1.3. Delimitación conceptual de “bombero forestal” desde la perspectiva jurídico-laboral**

La noción “bombero/a forestal” remite funcionalmente al personal que ejecuta tareas de prevención, vigilancia, detección, extinción —ataque inicial y ampliado— y apoyo por incendio en el medio forestal. La Ley 5/2024 consolida esta definición con pretensión de homogeneidad mínima en todo el territorio, acompañándola de una clasificación profesional y de referencias explícitas a formación, salud laboral y jornada. En el plano de fuentes, la ley coexiste, como se ha adelantado, con el Estatuto Básico del Empleado Público, para el personal funcionario, y con el Estatuto de los Trabajadores, para el personal laboral, de modo que la delimitación conceptual estatal condiciona la descripción de puestos, la movilidad funcional, la formación en jornada y la evaluación de riesgos en los distintos modelos organizativos que cada Administración elige desarrollar (gestión directa, medios propios o contratados).

El reconocimiento legal de la categoría cumple, además, una función ordenadora en el mercado de trabajo público: reduce la heterogeneidad de denominaciones contractuales y estatutarias; ofrece un referente común para procesos de estabilización y para la clasificación profesional en convenios de empresas públicas ambientales; y facilita la traslación de estándares

de tiempo de trabajo y descanso derivados del derecho de la Unión Europea al ámbito de la extinción, por ejemplo, en el tratamiento jurídico de guardias presenciales y localizadas, con límites diarios de extinción y turnos de relevo.

#### 2.1.4. Distinción con figuras afines y efectos laborales

Conviene deslindar la figura del bombero forestal de otros colectivos próximos, pues de esa distinción se derivan consecuencias laborales y estatutarias relevantes. En primer lugar, los *agentes forestales y medioambientales* constituyen una función pública de naturaleza funcionarial, dotada de potestades de policía administrativa especial y auxilio de policía judicial, hoy positivadas en la Ley 4/2024, básica de agentes forestales y medioambientales<sup>9</sup>. Aunque cooperan en emergencias y protección civil, su encuadre funcional y sus potestades los separan del perfil esencialmente operativo-interventor del bombero. Esta separación de esferas evita confusiones competenciales y laborales.

En segundo lugar, los *bomberos urbanos* que integran los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS) se regulan por legislación autonómica sectorial. A título ejemplificativo, la Ley 7/2011 de la Comunitat Valenciana<sup>10</sup> ordena la estructura, escalas y coordinación del servicio, categoría que presenta puntos de contacto en la dimensión de protección civil, pero con organización y riesgos característicos, como el entorno urbano y el salvamento, distintos del medio forestal. Esta diferencia organizativa incide en jornadas especiales, complementos retributivos y protocolos de prevención de riesgos laborales específicos.

Finalmente, el voluntariado de protección civil —figura con presencia en la respuesta a emergencias— está sujeto a un régimen jurídico propio que proscribe la sustitución de empleo remunerado estructural. La Ley 45/2015 de voluntariado (en adelante, LV)<sup>11</sup> define la actividad voluntaria como gratuita, solidaria y organizada, mientras que la Ley 17/2015 la inserta en el sistema de protección civil<sup>12</sup>. No obstante, desde la óptica laboral, si bajo la

9. Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales (BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024).

10. Ley 7/2011, de 1 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 98, de 25 de abril de 2011).

11. Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (BOE núm. 247, de 15 de octubre de 2015).

12. Art. 7 quáter LPC.

aparición de voluntariado concurriesen ajenidad, dependencia y retribución, o su equivalente material, cabría la recalificación como relación laboral común con las consecuencias legales correspondientes, entre ellas pago de salarios y obligaciones con la Seguridad Social. Por eso, la participación del voluntariado en incendios ha de circunscribirse a los cauces legales, sin invadir puestos estructurales ni tiempos de trabajo propios del personal profesional.

## **2.2. Modalidades de vinculación jurídica con la Administración**

### **2.2.1. Empleo público en clave dual: funcional y laboral**

El punto de partida del análisis de la figura del bombero, como se ha anticipado, es el modelo dual del empleo público español. El Estatuto Básico del Empleado Público reconoce la coexistencia de funcionarios (de carrera e interinos) y personal laboral (fijo, indefinido y temporal) al servicio de las Administraciones, y remite, para este último, a la legislación laboral común contenida en el Estatuto de los Trabajadores. Esta dualidad, de carácter básico, se proyecta sobre los dispositivos de prevención y extinción de incendios rurales y forestales, donde coexisten plantillas de gestión directa con funcionarios y personal laboral con plantillas de empresas públicas o de medios propios personificados, así como plantillas de contratistas privadas bajo la Ley de Contratos del Sector Público.

### **2.2.2. Personal funcionario de servicios forestales y de protección civil**

El vínculo funcional del colectivo de servicios de prevención y extinción de incendios descansa en el Estatuto Básico del Empleado Público y en la legislación de función pública autonómica, con acceso por mérito y capacidad, derechos y deberes estatutarios, y posibilidad de jornadas especiales para servicios de emergencia<sup>13</sup>. En algunos territorios, parte del dispositivo forestal se integra en servicios generales de bomberos o en servicios autonómicos de protección civil; a título ilustrativo, la Ley 7/2011 valenciana, mencionada anteriormente, regula escalas y categorías de los SPEIS, que operan bajo lógicas funcionales distintas del entorno forestal, pero comparten principios de coordinación y esencialidad del servicio. El encuadre funcional

---

13. Art. 47 TREBEP.

condiciona la negociación y la organización del tiempo de trabajo conforme a bases europeas y estatales, sin perjuicio de las especificidades sectoriales introducidas por la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales.

### **2.2.3. Personal laboral de la Administración pública**

Desde una perspectiva de fuentes de regulación de la relación jurídica, el personal laboral empleado directamente por Administraciones u organismos administrativos se rige por el Estatuto de los Trabajadores como derecho laboral común, y conforme al Estatuto Básico del Empleado Público por las singularidades básicas del empleo público aplicables al personal laboral del sector público, como, por ejemplo, los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso; el régimen de incompatibilidades; y los derechos colectivos en el marco de la negociación pública. Esta convivencia normativa es un punto de fricción y equilibrio, que se materializa en que el Estatuto de los Trabajadores ordena la relación individual y colectiva de trabajo, mientras que el Estatuto Básico del Empleado Público preserva las garantías públicas que condicionan tanto el reclutamiento como la organización de la jornada en servicios esenciales.

La Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, se proyecta sobre todo el colectivo, con independencia del vector organizativo, al homologar la categoría y establecer estándares mínimos de funciones, formación, salud laboral y tiempos de trabajo, que deben integrarse en los convenios o pactos de empleo público laboral y en las instrucciones de jornada dictadas conforme a la normativa. De este modo, la ley sectorial opera como un marco común que articula y sistematiza la clasificación profesional y los derechos para quienes, siendo personal laboral de la Administración, prestan la actividad forestal con arreglo a los principios públicos de organización y negociación.

### **2.2.4. La estacionalidad como elemento estructural de la contratación laboral: la figura del fijo-discontinuo y la contratación temporal**

En materia de contratación laboral, la estacionalidad sigue siendo un rasgo estructural del servicio, lo que ha favorecido la utilización del contrato fijo-discontinuo del art. 16 ET para ajustar el trabajo a ciclos de riesgo. Ese uso, sin embargo, no puede operar como válvula de escape a la temporalidad prohibida: el régimen de llamamiento, la antigüedad y la proyección de

derechos durante los periodos de inactividad han de cuadrar con las exigencias de acceso del empleo público y los límites a la temporalidad excesiva, de forma que el fijo-discontinuo no se convierta en una suerte de “temporalidad estable”, sino en una verdadera estabilidad discontinua alineada con el interés público del servicio.

Ahora bien, la figura del fijo discontinuo no agota las modalidades de contratación del personal destinado a la prevención y extinción de incendios forestales y rurales. En la práctica persiste el recurso a la contratación temporal, singularmente al contrato por circunstancias de la producción, cuya adecuación ha sido respaldada por la jurisprudencia en supuestos de aumento extraordinario y concentrado de la carga de trabajo durante las fases de peligro alto y medio, siempre que la causa productiva aparezca debidamente individualizada y acreditada<sup>14</sup>.

Sin embargo, la experiencia de los dispositivos forestales ha revelado, durante años, un uso intensivo de nombramientos y contratos temporales. Frente a ello, la jurisprudencia social había consolidado la figura del indefinido no fijo como remedio a los abusos de temporalidad en el sector público<sup>15</sup>, dotándolo de estabilidad condicionada y de un régimen indemnizatorio es-

---

14. Por todas, la STSJ Andalucía (Granada), Sala de lo Social, de 20 de noviembre de 2025 (rec. 2783/2024; ECLI:ES:TSJAND:2025:17418). La sentencia resuelve el recurso de suplicación interpuesto por un bombero forestal del dispositivo INFOCA frente a la desestimación de su demanda, en la que solicitaba la declaración de indefinido no fijo por entender fraudulenta la sucesión de contratos temporales suscritos con la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (AMAYA).

El trabajador había sido contratado mediante dos contratos eventuales por circunstancias de la producción durante las campañas estivales de 2020 y 2021, y posteriormente mediante un contrato de interinidad por vacante desde mayo de 2022 hasta marzo de 2024. Alegaba que las tareas de prevención y extinción de incendios responden a necesidades estructurales y cíclicas, por lo que la modalidad contractual adecuada debía haber sido la de indefinido discontinuo, y no la temporal.

La Sala confirma la sentencia de instancia y descarta la existencia de fraude en la contratación, razonando que, en este caso concreto, los contratos eventuales encuentran justificación en el incremento anormal y concentrado de la actividad durante las épocas de peligro alto y medio de incendio, expresamente reguladas en el Plan INFOCA, cuya delimitación temporal consta como hecho probado. La sentencia subraya que dicha previsión normativa permite apreciar una causa productiva específica y transitoria, distinta de otros supuestos en los que la propia Sala había apreciado fraude.

El pronunciamiento reconoce expresamente la existencia de criterios jurisprudenciales divergentes en la propia Sala y en otros TSJ respecto de la contratación del personal de campañas forestales, e incorpora un voto particular discrepante que defiende la consideración de estas actividades como cíclicas y previsibles, propias del contrato indefinido no fijo discontinuo, en línea con la doctrina consolidada del Tribunal Supremo sobre prevención y extinción de incendios forestales.

15. Por todas, la STS (Sala de lo Social) de 14 de junio de 2023 (rec. 2527/2020; ECLI:ES:TS:2023:2634),

pecífico<sup>16</sup>. La respuesta legislativa llegó con la Ley 20/2021<sup>17</sup>, que persigue rebajar la temporalidad por debajo del 8 % y opera sobre dos puntos. El primero, la reforma del art. 10 TREBEP, con límites al régimen jurídico de los funcionarios interinos, y el segundo, los procesos de estabilización con plazos y reglas concretas. Este marco ha tenido un impacto directo en las áreas forestales con plantillas temporales prolongadas y, singularmente, en la ordenación de campañas estacionales que habían descansado en encadenamientos temporales.

En suma, para el personal laboral de las Administraciones en este sector, el binomio Estatuto Básico del Empleado Público - Estatuto de los Trabajadores se completa ahora con la Ley 5/2024. La primera capa preserva los estándares públicos de acceso y organización; la segunda, los derechos laborales comunes y la negociación de convenios; la tercera fija un mínimo sectorial homogéneo que debe permear tanto las relaciones de puestos de trabajo como los acuerdos de jornada, respetando las exigencias de estabilización y de correcta utilización del fijo-discontinuo.

### **2.2.5. La compatibilidad en los periodos de inactividad en el personal fijo-discontinuo**

La cuestión de la compatibilidad en el empleo público discontinuo exige delimitar si el periodo de inactividad inherente al contrato fijo discontinuo debe asimilarse, a efectos del régimen de incompatibilidades, a un “desempeño” efectivo de puesto en el sector público, o, por el contrario, si permite autorizar la realización de una segunda actividad pública sin incurrir en las prohibiciones típicas de doble empleo y doble percepción retributiva. La jurisprudencia reciente ha abordado este problema desde una interpretación funcional: la finalidad del régimen de incompatibilidades no es “congelar” al trabajador durante la inactividad, sino impedir que se produzcan solapamientos reales de servicio o duplicidades retributivas, así como prevenir situaciones que puedan menoscabar el cumplimiento de los deberes o comprometer la imparcialidad del empleado público<sup>18</sup>.

16. Véase un estudio sobre la figura del indefinido no fijo en Roqueta Buj (2020).

17. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021).

18. Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre compatibilidad de una segunda ocupación en el sector público durante los periodos de inactividad del personal laboral fijo discontinuo: STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de julio (rec. 2971/2022; ECLI:ES:TS:2024:3639).

Sobre esa base, se perfila un marco de autorización condicionada: la compatibilidad puede reconocerse cuando la segunda ocupación pública se circunscribe estrictamente a los periodos en los que no hay prestación material ni retribución asociada al vínculo discontinuo, y siempre que quede salvaguardado que la actividad adicional no interfiera en las obligaciones del puesto principal ni genere riesgos de conflicto o dependencia funcional impropia. En términos prácticos, ello aconseja articular cautelas de diseño (delimitación temporal expresa de la compatibilidad a la inactividad; control de horarios y llamamientos; verificación de ausencia de doble remuneración; y cláusulas de salvaguarda de imparcialidad), especialmente útiles en dispositivos estacionales —como los vinculados a campañas—, donde la continuidad de ingresos y la retención de capacidades pueden apoyarse en empleos públicos complementarios sin desbordar el régimen de incompatibilidades.

## **2.2.6. Medios propios personificados: el personal laboral en entes del sector público empresarial**

Cuando la prestación se canaliza a través de sociedades públicas o medios propios personificados —estatalmente, Tragsa/Tragsatec<sup>19</sup>; autónomamente, entes ambientales y de emergencias—, la relación de empleo es laboral y se rige por el Estatuto de los Trabajadores y por el convenio colectivo de la entidad empleadora, sin perder de vista las singularidades del Estatuto Básico del Empleado Público en su disposición adicional primera, aplicable al personal laboral del sector público, entre ellas el acceso y las incompatibilidades. Al igual que ocurre con el personal contratado de forma directa por la Administración, la Ley 5/2024 debe armonizarse con esos convenios para asegurar una clasificación profesional coherente con las funciones forestales y para positivizar derechos específicos en salud laboral y tiempos de trabajo.

En el plano organizativo, estos entes suelen operar como “medios propios” al amparo del art. 32 LCSP, la denominada cooperación *in-house*, figu-

---

19. El Grupo Tragsa, de capital social íntegramente público, está integrado por las sociedades mercantiles Tragsa (Empresa de Transformación Agraria SA) y Tragsatec. El régimen jurídico de este grupo está regulado por la DA 24.<sup>ª</sup> LCSP. Son medios propios personificados y servicios técnicos de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, de los cabildos y consejos insulares, de las diputaciones provinciales y de las entidades del sector público dependientes de ellas.

ra no contractual que exige, *ex ante*, control análogo del poder adjudicador sobre el medio<sup>20</sup>.

Esta gestión mediante entes instrumentales no está exenta de problemas jurídico-laborales. Debe hacerse referencia especialmente a dos cuestiones nucleares: la temporalidad en el sector público institucional y la cesión ilegal de trabajadores.

La temporalidad en el sector instrumental ha seguido una senda similar a la del empleo público laboral. Los abusos en la contratación temporal suscitaron, en sede social, la consolidación del indefinido no fijo como remedio<sup>21</sup>. En entidades con operativos estacionales, como los que se están analizando, la respuesta a la temporalidad tiene que venir con la figura del fijo-discontinuo conforme al art. 16 ET. La fijeza debe ser estructura normal de estos operativos, sin que la estacionalidad sirva de coartada para prorrogar situaciones anómalas.

En cuanto a la segunda cuestión nuclear<sup>22</sup>, cuando la Administración dirige *de facto* el trabajo, aporta los medios esenciales y la entidad instrumental no pone en juego la organización propia (gestión, riesgos, mando cotidiano), la jurisdicción social declara la cesión ilegal de los trabajadores que venían prestando el servicio.

La doctrina de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo es clara en estas cuestiones para garantizar una buena gestión de los servicios públicos mediante medios propios y los derechos de las personas trabajadoras que prestan el servicio. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cesión ilegal en supuestos en que la Administración articula la prestación de servicios mediante medios personificados interpuestos (medios propios, sociedades mercantiles públicas, fundaciones o entes instrumentales) ofrece un patrón analítico especialmente útil para los servicios operativos —como los de bomberos— cuando se pretende externalizar la posición empresarial sin desplazar realmente la dirección del trabajo. En esa línea, el Tribunal insiste en que el eje no está en los indicios “formales” (alta y salarios a cargo del ente instrumental; gestión de permisos, vacaciones o control de asistencia; incluso suministro de uniforme), pues tales funciones pueden ser típicas del

20. Sobre la relación de medios propios, pueden verse Domínguez y Rodríguez-Chaves (2013: 279 y ss.) y Amoedo Souto (2018).

21. Sirvan como ejemplo las SSTs (Sala de lo Social) de 18 de junio de 2020 (recs. 1911/2018 y 2811/2018).

22. Art. 43 ET.

prestamista de mano de obra y no neutralizan la cesión. Lo decisivo es si el ente interpuesto pone realmente en juego su propia organización (medios y dirección efectiva) o, por el contrario, el trabajador queda integrado en la estructura administrativa que determina el “qué, cómo y para qué” del servicio: instrucciones y supervisión material desde los mandos de la Administración, confusión funcional con su personal y utilización del encargo como cobertura de una insuficiencia interna de medios. Trasladado al ámbito bomberil, el foco debe colocarse en la cadena real de mando operativo (planificación de turnos y servicios, órdenes de intervención, protocolos, evaluación y control disciplinario material), en la integración en el dispositivo público y en quién asume el riesgo y la organización del servicio: cuando esos vectores descansan de hecho en la Administración y el medio personificado se limita a vehicular nóminas/gestión nominal, se refuerza el diagnóstico de cesión ilegal pese a la apariencia instrumental del encargo<sup>23</sup>.

Por último, conviene subrayar que los riesgos de cesión ilegal no se agotan en las relaciones “intra sector público” (Administración – medio propio/ente instrumental), sino que pueden aflorar igualmente en escenarios de cooperación con empresas privadas en la prevención y extinción (contratas de apoyo operativo, logística, vigilancia, comunicaciones, helitransporte, mantenimiento de infraestructuras críticas, etc.). En estos supuestos, el juicio vuelve a ser esencialmente material: cuando una empresa aporta trabajadores que quedan integrados en el dispositivo ajeno y sometidos a dirección efectiva (órdenes operativas, asignación de servicios, control funcional) por otra entidad –pública o privada–, mientras la empleadora formal se limita a funciones administrativas o de mera provisión de mano de obra, la colaboración puede deslizarse desde la lícita contrata hacia una interposición prohibida, con las consecuencias típicas de la cesión ilegal en el plano laboral y de responsabilidades.

### **2.2.7. Voluntariado de protección civil: frontera laboral**

En continuidad con las formas “externalizadas” de provisión de recursos humanos analizadas hasta aquí (ya sea mediante entes instrumentales o me-

23. Entre otras, la STS (Sala de lo Social) de 18 de mayo de 2021 (rec. 646/2019; ECLI:ES:TS:2021:2074) confirma la existencia de cesión ilegal en una encomienda a TRAGSA en un parque nacional: prevalece la realidad funcional (inserción en la organización administrativa y dirección efectiva desde el parque) sobre la cobertura formal, sin que la ilicitud quede desvirtuada porque la contratista pague salarios, controle permisos/horarios o aporte uniforme. En el mismo sentido se pronuncia la STS (Sala de lo Social) de 2 de diciembre de 2021 (rec. 744/2019; ECLI:ES:TS:2021:4835).

dian­te colaboración empresarial), resulta imprescindible detenerse en otra vía frecuente de apoyo a los dispositivos contra incendios: el voluntariado de protección civil<sup>24</sup>. Su aportación responde a una lógica de participación cívica y de refuerzo puntual de capacidades, pero plantea una frontera especialmente sensible con el derecho del trabajo cuando el voluntariado se inserta de manera estable en la operativa del servicio, asume funciones estructurales o queda sometido a pautas de organización asimilables a las de una prestación profesional. El marco estatal, precisamente, combina el reconocimiento y fomento de la acción voluntaria con cautelas explícitas para impedir que se convierta en un sustituto de empleo o en una fórmula de cobertura de necesidades permanentes del sistema, y sitúa el análisis en la tensión entre colaboración altruista y prestación de servicios laboralmente relevante<sup>25</sup>.

Como se ha adelantado anteriormente, el estatuto del voluntariado cuenta con una ley estatal propia —la Ley 45/2015— y con su integración expresa en el Sistema Nacional de Protección Civil a través de la Ley 17/2015, que reconoce la colaboración del voluntariado en la gestión de emergencias y afirma, con claridad, que en ningún caso esa colaboración puede entrañar relación de empleo con la Administración actuante<sup>26</sup>. De ahí derivan dos consecuencias básicas: la primera es que la acción voluntaria ha de canalizarse a través de entidades de voluntariado y programas específicos; y la segunda, que debe respetar los límites legales de la propia Ley 45/2015, en concreto la prohibición de sustitución de empleo remunerado, so pena de cruzar la línea hacia la relación laboral encubierta.

Ahora bien, ese marco garantista coexiste en la práctica con zonas grises en dispositivos complejos —como el forestal— donde conviven personal profesional y voluntariado en escenarios de riesgo. El núcleo de fricción está bien identificado por la jurisdicción social: cuando, bajo apariencia de voluntariado, concurren ajenidad, dependencia y retribución, o equivalentes materiales, la calificación jurídica puede reorientarse hacia la relación labo-

24. En relación con un análisis completo sobre la figura del voluntario y su posible conversión en trabajador por cuenta propia, véase Sánchez Iglesias (2016: 123 y ss.).

25. El voluntariado de protección civil y su contribución a la lucha contra los incendios se analizan con mayor detenimiento en el último capítulo de esta obra. En este apartado, en cambio, se abordan únicamente desde la perspectiva de su frontera con la relación laboral, atendiendo a los criterios que pueden conducir, en su caso, a la calificación de laboralidad cuando la prestación voluntaria desborda sus límites legales o funcionales.

26. Art. 7 quáter LPC.

ral común<sup>27</sup>, con todas sus consecuencias contractuales, salariales y de Seguridad Social<sup>28</sup>. En términos dogmáticos, la realidad de la prestación prima sobre el *nomen iuris* empleado, lo que explica la centralidad de los indicios de laboralidad en la jurisprudencia reciente (estructura de mando, inserción en la organización, control horario, pagos periódicos, etc.).

Aquí se produce la problemática de la recalificación laboral por parte de los tribunales o de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) cuando detecta, en la práctica, una sustitución de empleo remunerado o una puesta a disposición continuada de personas voluntarias en puestos estructurales del servicio. En este sentido, se encuentra tres cuestiones especialmente sensibles en el operativo forestal: la retribución encubierta, la dependencia organizativa y la cobertura de puestos estructurales.

En relación con la retribución encubierta, La Ley 45/2015 limita a la compensación de gastos el componente económico de la acción voluntaria, admitiendo su reintegro, pero excluyendo contraprestaciones salariales<sup>29</sup> y régimen de las entidades<sup>30</sup>. La existencia de pagos fijos, periódicos y predeterminados (dietas sin justificación, “bolsas” mensuales) tiende a desnaturalizar el carácter altruista y a proyectarse como retribución de trabajo por cuenta ajena<sup>31</sup>.

Respecto de la dependencia organizativa, la inserción del voluntariado en cuadrantes de guardias, llamamientos obligatorios, sanciones por inasistencia, y el sometimiento a órdenes y protocolos idénticos a los del personal

27. Art. 1 ET.

28. Véase, para el análisis de un supuesto paradigmático sobre la frontera entre voluntariado y relación laboral en el ámbito de los bomberos voluntarios, incluyendo las tensiones derivadas de la coexistencia de voluntarios y personal asalariado y los riesgos de “laboralización” del vínculo, Benlloch Sanz (2009).

29. Arts. 10 y 12 LV.

30. Art. 14 LV.

31. Por ejemplo, la STSJ Murcia (Sala de lo Social) de 14 de septiembre de 2017 (rec. 282/2017; ECLI:ES:TSJMU:2017:1499) confirma que, aun en el ámbito de protección civil, el criterio decisivo para deslindar voluntariado y relación laboral es la existencia de retribución; aprecia laboralidad cuando el “voluntario” percibe cantidades fijas mensuales relevantes (además de otros importes variables) no justificadas como mero reembolso de gastos, de modo que la colaboración se “profesionaliza” y se convierte en medio de vida, calificándose el cese como despido impropio. En cambio, cuando las percepciones recibidas son irregulares y moderadas no se ha apreciado relación laboral. La STSJ Murcia (Sala de lo Social) de 27 de marzo (rec. 51/2025; ECLI:ES:TSJMU:2025:625) confirma la inexistencia de relación laboral en un supuesto de voluntariado de protección civil ligado a tareas de primera intervención y apoyo a la extinción, al considerar que las cantidades percibidas del Ayuntamiento eran irregulares y moderadas y respondían a compensación/reintegro de gastos, sin naturaleza salarial; por ello, no procede calificar el cese como despido.

profesional, denotan dependencia e integración en la órbita organizativa del ente público. La doctrina judicial ha consolidado un elenco de indicios (centro de trabajo, horario, control, inserción en la organización, ajenidad en medios y frutos) que, cuando concurren, activan la presunción de laboralidad, al margen del rótulo “voluntariado”<sup>32</sup>.

Por último, es necesario analizar la ajenidad de la relación y la cobertura de puestos estructurales. El art. 7 quáter de la Ley 17/2015 advierte que la colaboración no crea vínculo de empleo; correlativamente, la Ley 45/2015 fija límites a la acción voluntaria e insiste en que no puede sustituir empleo remunerado. Cuando, *de facto*, se recurre a voluntariado para guardias, retén o puestos de primer ataque —propios del dispositivo profesional—, la ajenidad en los medios y resultados (equipos, vehículos, mando, planificaciones) acaba prevaleciendo en la calificación.

Las consecuencias principales de la recalificación son las altas de oficio en Seguridad Social, con cotizaciones retroactivas, responsabilidad por diferencias salariales y, en su caso, sanciones por incumplimientos de alta y cotización conforme a la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS)<sup>33</sup>, además de la posible nulidad de extinciones y la readaptación de la organización del servicio. Aunque no existan criterios técnicos específicos de la ITSS sobre “falso voluntariado”, los criterios operativos generales y el Plan Estratégico de la Inspección orientan actuaciones frente a figuras de fraude en la temporalidad y en la no afiliación de quienes realmente son trabajadores, lo que evidencia que este riesgo no es teórico<sup>34</sup>.

Otro de los bloques de cuestiones que se plantean sobre el voluntariado en esta materia son los problemas de prevención de riesgos laborales.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL)<sup>35</sup> protege a trabajadores y al personal público y establece obligaciones de eva-

32. Entre otras, la STSJ Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de febrero de 2026 (rec. 4092/2025; ECLI:ES:TSJGAL:2026:1180) o la STSJ Murcia (Sala de lo social) de 14 de septiembre de 2017 (rec. 282/2017; ECLI:ES:TSJMU:2017:1499).

33. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2000).

34. Resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027 (BOE núm. 220, de 12 de septiembre de 2025).

35. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995).

luación, formación, y vigilancia de la salud, configuradas como derechos individuales de las personas trabajadoras<sup>36</sup>. Los voluntarios no son “trabajadores” a efectos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; por eso, la Ley 45/2015 sufre y exige que las entidades de voluntariado aseguren cobertura de accidentes y enfermedad derivados de la acción y, en su caso, responsabilidad civil, y asuman un deber de formación e información en seguridad. Si bien este diseño cierra la brecha normativa, genera tres focos de litigiosidad. Por un lado, los solapamientos de voluntariado con personal profesional y contratistas, que exigen coordinación operativa y estándares homogéneos de seguridad; por otro, las brechas de formación y equipos de protección cuando se asimila informalmente a los voluntarios a plantillas sin dotarlos de medios equivalentes; y, por último, las reclamaciones por daños personales (accidentes graves, golpes de calor, inhalación de humos) y por responsabilidad civil a terceros, cuya cobertura y límites deben estar expresamente previstos en pólizas y protocolos.

La experiencia comparada y las guías sectoriales insisten en pautas de gestión segura del voluntariado en entornos peligrosos: definición precisa de actividades, capacitaciones mínimas previas a la intervención, *briefings* operativos, jerarquías claras de mando y criterios de retirada por riesgo, así como seguimiento del bienestar y apoyo psicosocial.

### **3. Condiciones de trabajo y protección social del personal bombero forestal**

#### **3.1. Organización del tiempo de trabajo: marco, conceptos y criterios de aplicación**

##### **3.1.1. Estándar europeo mínimo y su recepción interna**

La Directiva 2003/88/CE<sup>37</sup>, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, fija el núcleo indisponible de tutela sobre el tiempo de trabajo: 11 horas de descanso diario, pausa cuando la jornada excede de 6 horas, descanso semanal de 24 horas, cuatro semanas de vacaciones retribuidas y 48 horas/semana de promedio como duración máxima,

36. Arts. 14 a 16 LPRL.

37. Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DOUE de 18 de noviembre de 2003).

con posibilidad de períodos de referencia y ciertas excepciones tasadas. Su razón de ser es la protección de la seguridad y la salud y se aplica también a servicios esenciales del sector público, sin perjuicio de la organización específica de estos servicios. En el ordenamiento español, tales mínimos se “recepccionan” a través del Estatuto de los Trabajadores —para personal laboral— y del EBEP —para personal funcionario—, que habilitan jornadas especiales respetuosas con ese estándar. La Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, refuerza esta arquitectura al ordenar la adaptación de los tiempos de trabajo en las labores de extinción mediante desarrollo reglamentario<sup>38</sup>.

En este sentido, la Directiva impone un mínimo inalterable en seguridad y salud que condiciona toda flexibilidad nacional (incluidas jornadas especiales); de ahí que las excepciones del art. 17 deban interpretarse restrictivamente y compensarse con garantías equivalentes (descansos, límites de promedio, períodos de referencia), lo que concierne especialmente a los dispositivos forestales en picos estacionales o grandes emergencias<sup>39</sup>.

### 3.1.2. Concepto de “tiempo de trabajo” y “período de descanso”

La Directiva define “tiempo de trabajo” y “período de descanso” como categorías mutuamente excluyentes, sin zonas grises intermedias. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha asentado esta lógica binaria: en la sentencia de 3 de octubre de 2000<sup>40</sup>, el Tribunal consagró que la presencia física obligatoria en el centro o lugar designado por el empleador debe calificarse íntegramente como “tiempo de trabajo”, con independencia de la intensidad de la actividad. Posteriormente, extendió la calificación a ciertas guardias domiciliarias cuando las restricciones impuestas (p. ej., presentarse en 8 minutos, severo anclaje espacial) impiden objetivamente administrar el tiempo libre<sup>41</sup>; y precisó que, en disponibilidades no presenciales, solo el conjunto del período se reputa “tiempo de trabajo” si las limitaciones afectan de manera considerable a la capacidad real del trabajador para disponer de su tiempo, quedando el aspecto retributivo al derecho interno<sup>42</sup>. Estas pautas son directamente trasladables a retenes del operativo

38. DF 2.<sup>a</sup> Ley 5/2024.

39. Sobre un ejemplo de jornada y tiempo de trabajo del personal de prevención y extinción de incendios, véase Ocaña Escolar (2018).

40. STJUE de 3 de octubre de 2000 (asunto C-303/98, SIMAP).

41. STJUE de 21 de febrero de 2018 (asunto C-518/15, Matzak).

42. STJUE de 9 de marzo de 2021 (asunto C-344/19, Radiotelevizija Slovenija).

forestal: cuanto menor sea la ventana de respuesta y mayor el anclaje espacial/operativo, más probable será la calificación *a priori* como “tiempo de trabajo” a efectos de límites y descansos.

### 3.1.3. Jornadas especiales en el empleo público: alcance del art. 47 EBEP

El art. 47 EBEP atribuye a las Administraciones la facultad de fijar la jornada general y las jornadas especiales —incluida la prestación a tiempo parcial—, debiendo respetar el estándar europeo. La reforma de mayo de 2024<sup>43</sup> explicitó la obligación de desplegar medidas de flexibilización horaria por conciliación (sin alterar el Estatuto mínimo europeo), lo que convive con la posibilidad de turnicidades y regímenes especiales propios de la extinción de incendios, negociados en las mesas EBEP. La clave es que ninguna arquitectura organizativa (p. ej., ciclos de campaña, retenes de disponibilidad o rotaciones prolongadas en ola de calor) puede erosionar los descansos mínimos ni la limitación semanal: la flexibilidad del EBEP es instrumental al cumplimiento del núcleo indisponible de la Directiva.

### 3.1.4. Guardias presenciales y guardias localizadas: criterios de calificación

Desde una perspectiva casuística, la calificación del tiempo de trabajo exige ponderar el lugar de permanencia (centro/base/domicilio), el plazo máximo de incorporación y las restricciones efectivas sobre movilidad y uso del tiempo. Las guardias presenciales (en base, parque u otro punto de concentración) son tiempo de trabajo en su totalidad; las guardias domiciliarias u otras disponibilidades serán tiempo de trabajo si las limitaciones son tan intensas que neutralizan la vida personal. En cambio, si el trabajador solo debe estar localizable con un tiempo razonable de respuesta y dispone de un margen real para actividades personales, no todo el período será “tiempo de trabajo efectivo”, sin perjuicio de que la retribución del “tiempo de espera” pueda modularse por norma o por negociación colectiva<sup>44</sup>.

43. Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2024).

44. Un ejemplo de aplicación en clave interna lo ofrece la STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 25 de julio de 2018 (rec. 326/2018; ECLI:ES:TJMJ:2018:8926), que, a la luz de la STJUE Matzak,

### 3.1.5. Registro del tiempo de trabajo y control de límites

La tutela de descansos y máximos exige registrar la jornada. En el ámbito laboral, el art. 34.9 ET impone un registro diario con inicio y fin de jornada, y su conservación durante cuatro años. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea añadió una exigencia de resultado: el sistema debe ser objetivo, fiable y accesible, de modo que sin un instrumento que compute la jornada no puede garantizarse el efecto útil de la Directiva (descansos y topes semanales)<sup>45</sup>. En el empleo funcionario, aunque la técnica de control se conforma reglamentariamente, debe ofrecer garantías equivalentes.

### 3.1.6. Períodos de referencia, descansos y grandes emergencias

La Directiva autoriza períodos de referencia para computar descanso semanal y duración media del trabajo, con excepciones que han de ir acompañadas de protecciones equivalentes (compensaciones o restablecimientos de descanso). En campañas de alto riesgo y episodios de ola de calor, el respeto de las 11 h de descanso diario y de los descansos compensatorios tras intervenciones prolongadas se vuelve decisivo y debe integrarse en las órdenes de operación y en los acuerdos, máxime cuando la propia Ley 5/2024 impone adaptaciones reglamentarias de tiempos de trabajo en extinción.

### 3.1.7. Interacción con la salud laboral: el tiempo como medida de prevención

El tiempo de trabajo es una medida de seguridad y salud. La Directiva 2003/88/CE se integra con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; por ello, la organización de turnos, guardias y descansos posintervención debe alinearse con la evaluación de riesgos y con protocolos específicos de aclimatación, pausas e hidratación. Medidas organizativas que reducen la exposición en extinción y vigilancia para la protección de la salud de los bomberos de los distintos operativos.

---

negó la conversión automática de determinadas guardias localizadas (servicio forestal autonómico) en "tiempo de trabajo" por ausencia de restricciones equivalentes al caso europeo.

45. STJUE de 14 de mayo de 2019 (asunto C 55/18, CCOO/Deutsche Bank).

## 3.2. Clasificación profesional, categorías y retribuciones

### 3.2.1. Marco dual: bases estatales y norma sectorial

En el empleo público funcional, el Estatuto Básico del Empleado Público fija un régimen común de clasificación y retribuciones: distingue entre retribuciones básicas (sueldo y trienios) y complementarias (que retribuyen puesto, carrera y desempeño), con determinación y límites anuales en la diferentes leyes de presupuestos del Estado. Este armazón se aplica al personal funcionario que preste funciones en el dispositivo de incendios forestales, sin perjuicio de las peculiaridades de cada Administración en sus relaciones de puestos y mesas de negociación.

En el empleo público laboral (incluidos el sector público instrumental y empresas/medios propios), la clasificación y el salario se rigen por el Estatuto de los Trabajadores y, en su seno, por la negociación colectiva. La regla general es el grupo profesional, definido por aptitudes, titulaciones y contenido general de la prestación (art. 22 ET); su diseño convencional debe garantizar ausencia de discriminación y se asigna por acuerdo dentro del marco del convenio.

Sobre esta cuestión, la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, tiene un doble efecto. Por un lado, homologa la figura profesional de *bombero forestal* y ordena un mínimo común de funciones y derechos específicos y, por el otro, fija bases para la clasificación profesional, formación y jornada del colectivo, así como mandatos de desarrollo (PRL y tiempos de trabajo). Esta ley vincula por igual a personal funcionario y laboral que ejerza funciones del art. 4, con independencia de la forma organizativa del servicio (gestión directa, medio propio o contratista).

### 3.2.2. La clasificación profesional del bombero forestal: bases y alcance

El art. 5 de la Ley 5/2024 sienta la clasificación profesional del *bombero forestal* como categoría común del sistema, llamada a resolver la historicidad de denominaciones dispares y heterogeneidad de cometidos. La norma opera como estándar básico: impone coherencia entre las funciones del art. 4 (prevención, detección, extinción, información y apoyo en el medio natural) y el nivel profesional asociado, sobre el que cada Administración/ente desarrollará su concreto mapa de puestos, grupos/subgrupos (funcionarios) o grupos profesionales (laborales).

Sin embargo, la clasificación sectorial no sustituye los instrumentos generales del Estatuto Básico del Empleado Público y del Estatuto de los Trabajadores. En los funcionarios, la ubicación del puesto en grupo/subgrupo (A1-C2) y su perfil competencial se traduce en la Relación de Puestos de Trabajo y en complementos de destino/específico. Mientras que, en los laborales, la ficha de puesto y el grupo profesional del convenio deben recoger la realidad funcional —principio de primacía de la realidad—, de modo que la *denominación* “bombero forestal” se corresponda con funciones efectivas del art. 4 y con la carrera y el salario pactados.

Desde una perspectiva de igualdad, el art. 22 ET exige que la definición de grupos profesionales incorpore criterios para evitar sesgos de género y garantizar igual retribución por trabajo de igual valor. En servicios históricamente masculinizados, la evaluación de puestos debe documentarse con métricas objetivas para blindar la igualdad retributiva y la no discriminación indirecta.

### 3.2.3. Categorías funcionales y organización del trabajo

Desde la técnica de clasificación, el dispositivo forestal diferencia funciones de línea (ataque inicial y ampliado; vigilancia; prevención y selvicultura preventiva) y de mando y control (jefatura de retén, coordinación operativa). La Ley 5/2024 no impone un *numerus clausus*, pero sí determina funciones (art. 4) y clasificación profesional (art. 5) para que los perfiles y escalones de responsabilidad —tanto en la Administración directa como en entes/empresas públicas— encajen jurídicamente en grupos/subgrupos o grupos profesionales, con requisitos formativos y derechos específicos. La coherencia entre funciones, clasificación y retribución es exigible en sede jurisdiccional (acciones de reclasificación o diferencias salariales) y se fortalece con perfiles de puesto y matrices de competencias auditables.

### 3.2.4. Régimen retributivo

Para el análisis del régimen jurídico retributivo de los bomberos forestales, hay que partir de la diferenciación entre funcionarios y laborales.

Por un lado, en relación con los funcionarios, el Estatuto Básico del Empleado Público estructura las retribuciones en básicas (sueldo por gru-

po/subgrupo y trienios) y complementarias, cuya cuantía y estructura fijan las leyes de cada Administración, atendiendo a factores como progresión en la carrera, dificultad técnica, responsabilidad, dedicación/incompatibilidad y condiciones del puesto. En el operativo forestal, ello permite identificar complementos ligados a mando (jefaturas), turnicidad/disponibilidad y condiciones de prestación (penosidad, toxicidad, peligrosidad), siempre mediante tipificación reglada y en coherencia con la prevención y la Directiva 2003/88/CE.

Por otro lado, la estructura salarial de los laborales del sector público se establece mediante el Estatuto de los Trabajadores y los convenios colectivos. En el ámbito laboral, el salario se determina por convenio colectivo y contrato, con una parte base y complementos de puesto (penosidad/peligrosidad, nocturnidad, disponibilidad), cantidad o calidad de trabajo y antigüedad. La clasificación por grupos (art. 22 ET) debe reflejar la polivalencia propia del operativo (ataque inicial, helitransporte, conducción 4x4, prevención) y vincular complementos a criterios objetivos (tiempo de respuesta, anclaje espacial, tasa de activaciones), reforzando la trazabilidad probatoria a efectos de igualdad retributiva y cumplimiento de los límites de tiempo de trabajo.

No se puede olvidar en esta materia la igualdad retributiva y la transparencia. La obligación de igual remuneración por trabajo de igual valor (art. 28 ET) y de no discriminación en la clasificación (art. 22.3 ET) exige mapear factores de valoración (exigencia física/psicosocial, condiciones ambientales, disponibilidad, mando, riesgo), verificar brechas y documentar justificaciones objetivas de los complementos, sin confundir calificación del tiempo con su retribución —la cual es de derecho interno, pero no puede vaciar de contenido la protección de la Directiva 2003/88/CE—.

### 3.3. Prevención de riesgos laborales

El punto de partida del estudio de la prevención de riesgos laborales en los equipos de prevención y extinción de incendios es la Directiva relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo<sup>46</sup>, que consagra la obligación general

---

46. Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (89/391/CEE), DOCE núm. 183, de 29 de junio de 1989.

del empresario de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores “en todos los aspectos” del trabajo, desarrollando principios como la evaluación de riesgos, la planificación preventiva, la información/formación, la vigilancia de la salud y la consulta/participación; su lógica de “mínimos” impide involuciones del nivel de tutela y vincula por igual a empleo público y privado.

En España, esa estructura se decepciona mediante la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, citada anteriormente, que impone a toda organización pública o privada un deber de garantía que se proyecta en el plan de prevención, la evaluación de riesgos y planificación, la información, formación, las medidas de emergencia, la vigilancia de la salud y la coordinación de actividades. En el empleo público, se identifican estos derechos por el Estatuto Básico del Empleado Público en el art. 14, referente a los derechos individuales, cuando especifica el derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, especifica que serán materias objeto de negociación las que se establezcan como tales en la normativa de prevención de riesgos laborales<sup>47</sup>, y establece dentro de las funciones y legitimación de los órganos de representación la vigilancia del cumplimiento, entre otras, de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales<sup>48</sup>.

No obstante, la delimitación del ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales dista de ser pacífica cuando se trata de los trabajos de extinción de incendios, habida cuenta de su propia naturaleza y de la calificación de estas actuaciones como servicios operativos de protección civil, en los términos previstos en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil<sup>49</sup>. En este contexto, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contempla la exclusión de su régimen de aplicación respecto de las actividades propias de los servicios operativos de protección civil cuando concurren situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, remitiendo su ordenación a una normativa específica (Pérez Borrego, 2007). Con todo, dicha remisión no supone un vacío de tutela, pues el legislador impone que esa regulación especial se inspire, en todo caso, en los principios y garantías preventivas proclamados por la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales<sup>50</sup>.

47. Art. 37.1.j) EBEP.

48. Art. 40.1.e) EBEP.

49. Art. 17 LPC.

50. Art. 3.2 LPRL.

Sin embargo, esta exclusión ha de interpretarse de manera restrictiva, mientras que el ámbito de aplicación de la Directiva deber ser entendido de forma amplia, conforme a la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En particular, la STJUE de 12 de enero de 2006<sup>51</sup>, dictada en el asunto relativo a la interpretación de las restricciones a la aplicación de la normativa preventiva española, declaró que “el criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a los distintos sectores de actividad [...] considerados globalmente, como las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifican una excepción a las normas dictadas por la citada Directiva, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad”<sup>52</sup>. En consecuencia, en lo que respecta a los bomberos, resulta aplicable con carácter general la normativa prevista en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, salvo en las situaciones excepcionales a las que se ha hecho referencia anteriormente.

En esta misma línea, la doctrina judicial social interna ha asumido de forma expresa el canon interpretativo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para reconducir el alcance del art. 3.2 LPRL en relación con los servicios operativos de protección civil. Resulta ilustrativa la STSJ de Andalucía de 1 de julio de 2013<sup>53</sup>, dictada a propósito de un accidente sufrido por un bombero forestal durante una operación con helibalde en maniobra de recogida y traslado, cuando el incendio ya se hallaba extinguido. La Sala, tras constatar que la Inspección de Trabajo había considerado inicialmente la actividad fuera del ámbito de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, afirma, con apoyo explícito en la Directiva y en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la exclusión no opera respecto de colectivos “en bloque”, sino únicamente frente a determinadas actividades específicas cuya sujeción plena a las exigencias preventivas impediría “de manera concluyente” la prestación eficaz del servicio en escenarios de especial gravedad (grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad). De ahí que, fuera de esos supuestos extraordinarios, y en particular en actuaciones desarrolladas en condiciones operativas ordinarias o posteriores a la extinción, la Ley de Prevención de Riesgos

---

51. STJUE de 12 de enero de 2006 (C-132/2004).

52. Apartado 14.

53. STSJ de Andalucía (Sala de lo Social) de 1 de julio de 2013 (rec. 384/2013; ECLI:ES:TSJAND:2013:8176).

Laborales rija con carácter general, sin perjuicio de que incluso en situaciones límite deba salvaguardarse la seguridad y salud “en la medida de lo posible” y mediante una regulación inspirada en sus principios. Sobre esta base, el tribunal confirma la procedencia del recargo de prestaciones por déficit preventivo, reforzando así la lectura funcional del art. 3.2 LPRL, coherente con el estándar europeo: la excepción es estrictamente excepcional y no puede convertirse en un espacio de inmunidad preventiva en las actividades desarrolladas por bomberos<sup>54</sup>.

Esta lectura, que reduce la exclusión del art. 3.2 LPRL a supuestos verdaderamente extraordinarios y preserva, en lo demás, la vigencia del estándar preventivo común, ha encontrado, además, una confirmación normativa explícita en la reciente Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, en cuyo art. 7 se incorpora de forma expresa el acervo general de prevención al sector. En concreto, el precepto afirma la aplicabilidad a los bomberos forestales adscritos a operativos de extinción de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, de su normativa de desarrollo y de la normativa de adaptación vigente en cada Administración<sup>55</sup>. A ello se añade un mandato dirigido a las Administraciones competentes y a su sector público instrumental para garantizar el derecho a una protección eficaz conforme al capítulo III de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus disposiciones de desarrollo, lo que refuerza el carácter operativo y no meramente declarativo de la remisión al régimen preventivo general.

En suma, la norma básica consolida legislativamente el itinerario interpretativo ya trazado por la doctrina judicial; la prevención de riesgos en el ámbito de la extinción de incendios queda anclada en el sistema ordinario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sin perjuicio de las modulaciones técnicas que, precisamente para asegurar su efectividad, el propio legislador prevé completar mediante un desarrollo reglamentario específico, como ordena la D. F. 1.ª, de aprobación de un reglamento específico para el personal de los operativos de extinción.

54. *Vid.*, en el mismo sentido de aplicabilidad general de la LPRL al servicio público de bomberos en el orden contencioso-administrativo, la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de octubre de 2017 (rec. 826/2016; ECLI:ES:TSJM:2017:11584). Mismo criterio ha mantenido la Dirección General de Trabajo en la consulta efectuada por el INSST, de 11 de marzo de 2019, sobre la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo a las actividades de prevención, extinción y salvamento (Ref. DGE-SGON-591CRA).

55. Con la referencia, en su caso, al RD 67/2010 para el ámbito de la Administración General del Estado.

Una vez afirmada la aplicabilidad de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a los bomberos forestales o de ámbito rural, el estudio exige concretar de forma breve qué contenidos del sistema preventivo adquieren mayor importancia cuando se proyectan sobre una actividad estructuralmente peligrosa, móvil y sujeta a alta variabilidad operacional<sup>56</sup>. Desde una perspectiva sistemática, ello remite ante todo a la obligación de integrar la prevención en la organización del trabajo mediante un plan preventivo verdaderamente operativo<sup>57</sup>, una evaluación de riesgos sensible a la “naturaleza de la actividad” y a las condiciones reales de prestación, y una planificación capaz de gobernar escenarios cambiantes. En el ámbito rural, esta exigencia reclama una lectura funcional de la evaluación, que abarque no solo la intervención directa en el incendio, sino también los trabajos de prevención, las prácticas y los entrenamientos, el mantenimiento de equipos y, de manera particularmente relevante, los desplazamientos y la movilidad inherentes a un “lugar de trabajo” disperso y orográficamente adverso. En términos de efectividad, ese estándar se traduce en deberes de organización y control especialmente idóneos para actividades de riesgo elevado plenamente coherentes con la lógica de la intervención en incendios<sup>58</sup>.

En cuanto al contenido material de la tutela, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales adquiere en el trabajo de los bomberos una relevancia singular respecto de ciertos vectores de riesgo que desbordan el accidente “visible” y comprometen la salud a medio y largo plazo. Destacan, por un lado, los riesgos derivados de la carga térmica y la fatiga, cuya gestión preventiva exige medidas organizativas compatibles con el servicio. Por otro lado, los riesgos psicosociales asociados a jornadas intensas, turnicidad, imprevisibilidad y elevada carga emocional, así como la exposición a humos y contaminantes con potencial carcinogénico, incluida la contaminación se-

---

56. Los siguientes párrafos tienen un alcance deliberadamente acotado y no pretenden ofrecer un estudio sistemático de la LPRL ni de su aplicación integral a las laborales de los bomberos forestales y rurales, cuestión que excede del objeto de este trabajo. Para un análisis operativo y detallado, con identificación de riesgos prevalentes (estrés térmico, factores psicosociales, exposición a agentes químicos, cancerígenos) y con orientaciones prácticas sobre planificación preventiva, evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, medidas de emergencias, recursos preventivos y EPI, resulta especialmente útil acudir a las guías elaboradas por instituciones públicas, entidades especializadas y organizaciones sindicales, como, por ejemplo, la *Guía de prevención de riesgos laborales para bomberos y bomberas forestales* (UGT, 2024).

57. Art. 16 LPRL.

58. Actividades como la previsión y ensayo de medidas de emergencias adecuadas al terreno (art. 20 LPRL), la información y formación específica sobre procedimientos seguros y uso de EPI (arts. 18 y 19 LPRL) y, cuando concurren operaciones simultáneas o riesgos agravados, la adopción de mecanismos de control reforzado, incluida la eventual presencia de recursos preventivos (art. 32 bis LPRL).

cundaria por ropa y equipos tras la intervención, que impone protocolos de higiene y descontaminación. A ello se suma el papel central de la vigilancia de la salud, que en este colectivo debe diseñarse a partir de los riesgos específicos y de la exposición real<sup>59</sup>. En definitiva, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no se traduce aquí en la irreal exigencia de eliminar el riesgo inherente a la emergencia, sino en un deber reforzado de anticipación, organización y control.

### 3.4. Protección social de los bomberos forestales

#### 3.4.1. Encuadramiento y acción protectora de la Seguridad Social

Como regla general, el personal de los operativos de prevención y extinción de incendios forestales queda encuadrado en el sistema de la Seguridad Social, con las particularidades que deriven de su forma de provisión y del ente gestor, sin perjuicio de la ejecución descentralizada del servicio. Esta conclusión parte de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS)<sup>60</sup> y de la Ley 5/2024, que consigna, en su disposición adicional segunda, el encuadramiento en la Seguridad Social del colectivo que pudiera corresponder.

La acción protectora comprende las contingencias comunes y profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional), así como las prestaciones por incapacidad temporal, permanente, muerte y supervivencia y jubilación, entre otras, en los términos de la Ley General de la Seguridad Social. En el ámbito sectorial, la Ley 5/2024 añade mandatos específicos sobre evaluación y reconocimiento de enfermedades profesionales<sup>61</sup>, llamados a reforzar el encaje probatorio de patologías vinculadas a exposición a calor, humo y otros riesgos propios del servicio.

#### 3.4.2. Jubilación en el colectivo de bomberos forestales

La jubilación anticipada por coeficientes reductores (trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa o insalubre) se articula en el RD

59. Art. 22 LPRL.

60. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

61. DA 6.ª Ley 5/2024.

383/2008<sup>62</sup>, modificado por el RD 817/2025<sup>63</sup>, para extender su ámbito expresamente a los bomberos forestales y adaptar la remisión a la Ley General de la Seguridad Social. La reforma de 2025 da cumplimiento al mandato de la DA cuarta de la Ley 5/2024, de reconocer todo el tiempo trabajado en vigilancia y extinción a efectos del coeficiente<sup>64</sup>.

Sobre los efectos en el cálculo de la pensión, el período de reducción se considera cotizado exclusivamente a efectos del porcentaje aplicable sobre la base reguladora (no incrementa la base), manteniéndose el equilibrio financiero mediante la cotización adicional prevista en la disposición adicional del RD 383/2008.

### 3.4.3. Segunda actividad

La Ley 5/2024 prevé una “segunda actividad”<sup>65</sup> como fórmula de adaptación de funciones por razones de aptitud o edad, análoga a la existente en otros cuerpos de intervención, que debe desplegarse reglamentariamente por las Administraciones competentes, sin perjuicio de su encaje en la Ley General de la Seguridad Social y en las normas de función pública. Este instrumento cumple una doble finalidad: por un lado, conservar el vínculo profesional y el aprovechamiento de la experiencia, y, por otro, prevenir riesgos, evitando que la progresión de la exigencia psicofísica derive en innecesarias bajas o incapacidades.

A esa doble funcionalidad de la “segunda actividad” debe añadirse un corolario relevante desde la óptica de la igualdad y de la prevención: su vocación de aplicarse también al personal temporal (incluido el indefinido no fijo), en la medida en que opera como condición de trabajo vinculada a la penosidad y peligrosidad del servicio y a la protección de la salud, y no como un privilegio estatutario reservado a quien ostenta fijeza. En

62. Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos (BOE núm. 81, de 3 de abril de 2008).

63. Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos (BOE núm. 224, de 17 de septiembre de 2025).

64. El coeficiente reductor aplicable se fija en 0,20 por año trabajado, condicionado al cumplimiento de, al menos, 15 años de cotización en la actividad, con topes de anticipación de hasta 5 años (o 6 con 35 o más años de cotización).

65. DA 3.ª Ley 5/2024.

términos sustantivos, la exposición al riesgo y el desgaste psicofísico que justifican el tránsito a funciones preventivas o de apoyo no dependen de la naturaleza temporal o indefinida del vínculo, por lo que la exclusión del personal no fijo carece de una justificación objetiva cuando desempeña tareas equivalentes y en el mismo entorno operativo; además, la activación de la segunda actividad no altera por sí misma el régimen jurídico del contrato (ni transforma el vínculo en fijo), sino que desplaza funcionalmente el contenido prestacional hacia cometidos compatibles con el servicio, preservando la lógica de adaptación y evitando que la única alternativa sea la baja prolongada o la incapacidad<sup>66</sup>.

#### **3.4.4. Contingencias profesionales: accidente de trabajo y enfermedad profesional**

El accidente de trabajo y la enfermedad profesional se rigen por la Ley General de la Seguridad Social, pero la Ley 5/2024 introduce un plus sectorial al ordenar evaluación y reconocimiento de enfermedades profesionales del colectivo. Ello reclama protocolos de vigilancia de la salud e historiales de exposición (calor, humo, agentes químicos) que faciliten el nexo causal y la gestión de prestaciones derivadas de contingencias profesionales, incluido el recargo de prestaciones si concurre infracción preventiva.

En esta línea, la doctrina judicial social viene insistiendo en la exigencia de una prevención material y trazable, apreciando la responsabilidad empresarial cuando la evaluación del riesgo, la formación o los procedimientos resulten insuficientes para el riesgo real asumido por el trabajador, incluso en contextos de actividad pública de especial peligrosidad<sup>67</sup>.

---

66. En esta línea, la jurisprudencia social ha considerado que el acceso a la segunda actividad constituye una condición de trabajo y que no puede denegarse al personal temporal o indefinido no fijo por el solo hecho de su modalidad contractual, cuando la finalidad es preventiva y la penosidad/peligrosidad es idéntica; asimismo, se subraya que su reconocimiento no desnaturaliza el vínculo temporal ni altera sus causas de extinción. STS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2020 (rec. núm. 87/2019; ECLI:ES:TS:2020:4379).

67. Por todas, STSJ Andalucía (Málaga, Sala de lo Social) de 1 de julio de 2013 (rec. núm. 384/2013). En esta sentencia se enjuiciaba la responsabilidad de la empresa en un accidente sufrido por un bombero forestal durante una maniobra de recogida de helibalde tras la extinción de un incendio. La Sala confirma el recargo de prestaciones por apreciar deficiencias en la evaluación de riesgos, la formación y los procedimientos preventivos aplicables a la operación.

## **4. Efectos jurídico-laborales de la prestación del servicio: especial referencia a la sucesión de empresas**

### **4.1. Modalidades de gestión del servicio y efectos jurídico-laborales**

Como se ha estudiado previamente, la Ley 5/2024 fija un marco básico común para el personal bombero forestal con independencia de la naturaleza de su vínculo o de la forma de gestión (administración directa, medio propio, empresa pública o contratista), asegurando una base homogénea de funciones, clasificación profesional, prevención de riesgos laborales, derechos específicos y jornada. Esto significa que las condiciones mínimas sectoriales deben trasladarse tanto a los instrumentos de función pública como a los convenios del ámbito laboral y a los pliegos de la contratación pública cuando el servicio se externaliza.

En este sentido, respecto a las condiciones laborales de la externalización, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, impone que los pliegos incluyan las consideraciones sociales y laborales y la obligación de cumplir el convenio colectivo sectorial aplicable, además de articular un haz de obligaciones del contratista en materia laboral y social y la posibilidad —e incluso la exigencia— de establecer condiciones especiales de ejecución de carácter social, con penalidades y causas de resolución/prohibición de contratar por incumplimiento. En la práctica, esto permite convertir en cláusulas ejecutables compromisos sobre prevención de riesgos laborales, igualdad, salarios de convenio o formación específica del operativo forestal.

Asimismo, la Ley de Contratos del Sector Público impone la obligación de cumplir el convenio sectorial, y la vinculación de las condiciones especiales al objeto del contrato resulta clave para superar objeciones de competencia o proporcionalidad.

### **4.2. Subrogación de personal: entre la Ley 5/2024 y el Estatuto de los Trabajadores**

La Ley 5/2024, en su art. 10, asegura el mantenimiento de plantillas en cambios de titularidad del servicio, proyectando la lógica de la subrogación del art. 44 ET y su operativa en contratación pública. Este mandato sectorial persigue la estabilidad y la cohesión operativa del dispositivo forestal ante transiciones entre operadores (o tránsito a gestión directa/medio propio).

El art. 130 LCSP impone una serie de obligaciones de información. Cuando la subrogación venga impuesta por norma legal, convenio colectivo o acuerdo de eficacia general, el órgano de contratación debe facilitar en pliegos información detallada y nominal de las relaciones laborales afectadas (convenio aplicable, categoría, tipo de contrato, jornada, antigüedad, salario bruto anual, pactos vigentes), recabada del contratista saliente, que es responsable de su veracidad. Incluso en la reversión a gestión directa, si concurre ese título habilitante, la Administración viene obligada a subrogar. Tanto la jurisprudencia como la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública han precisado que el órgano de contratación actúa como mero intermediario informativo y no responde por la veracidad del dato suministrado por el saliente<sup>68</sup>.

Por último, el cambio de gestión provoca el necesario estudio de la sucesión de empresas. En internalizaciones, remunicipalizaciones o reconfiguraciones del servicio (p. ej., tránsito de contratista privada a medio propio, o consolidación de un operador público autonómico), el análisis debe comenzar por el art. 44 ET y determinar si se transmite una entidad económica que mantiene su identidad. La respuesta dependerá de la confluencia de medios materiales que se transmitan, de la actividad y, en sectores de mano de obra intensiva, de la asunción relevante de personal adscrito. Cuando se afirma la sucesión, el nuevo gestor queda subrogado en la totalidad de derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social, con mantenimiento del convenio de origen hasta su expiración o hasta la entrada en vigor del convenio aplicable a la entidad transmitida; cedente y cesionario responden solidariamente por deudas previas (*tres años*). La subrogación convencional —cuando exista en el convenio sectorial— puede operar incluso sin transmisión patrimonial, pero su activación exige una adscripción real y probada del personal a la contrata saliente.

En los supuestos de sucesión de empresa/reversión en el sector público, la fricción se produce porque la Administración pasa a asumir el servicio y, con él, se subroga en los contratos de la plantilla, lo que plantea un problema estructural de integración “automática” de personal en el empleo público sin haber mediado procesos selectivos conformes a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Durante años, la respuesta judicial interna trató de “equilibrar” ambos bloques normativos (subrogación laboral y

68. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de junio de 2019 (rec. núm. 702/2016) y STS (Sala de lo Social) de 12 de diciembre de 2017 (rec. núm. 668/2016).

reglas de acceso al empleo público) mediante la calificación del personal transferido como indefinido no fijo, precisamente para permitir su continuidad, pero condicionando su permanencia a la futura provisión reglamentaria de las plazas. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea —a propósito de la reversión sujeta a la Directiva 2001/23— afirmó que resulta contrario a dicha directiva que, por razón de la transmisión, el ordenamiento nacional imponga al trabajador someterse a un procedimiento público de selección y, además, quedar vinculado por un nuevo vínculo con el cesionario, por cuanto ello puede situarle en una condición menos favorable “por el mero hecho” de la transmisión<sup>69</sup>. A partir de ahí, el Tribunal Supremo ha acomodado su doctrina reconociendo la fijeza del personal subrogado, pero no como una fijeza plena e incondicionada, sino como una suerte de “personal condicionado”<sup>70</sup>: una estabilidad funcionalmente limitada al objeto de la transmisión, esto es, adscrita o vinculada al servicio/unidad productiva transmitida, de manera que conserva sentido mientras subsiste esa adscripción. En paralelo, el legislador sectorial ha comenzado a positivizar esta problemática: la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, incorpora reglas específicas sobre mantenimiento de plantillas en caso de sucesión empresarial, canalizando normativamente la continuidad del empleo en estos cambios de titularidad, y articulando su encaje bajo la categoría de “personal subrogado”.

En suma, el régimen de subrogación en los operativos forestales se consolida hoy como un mecanismo de continuidad funcional —imprescindible para preservar la capacidad operativa y la seguridad del servicio—, pero también como un punto de fricción estructural cuando el cambio de contratista o la reversión a gestión directa proyectan automáticamente plantillas sobre un empleador público. En este equilibrio —entre estabilidad, continuidad del servicio y límites institucionales— se sitúan el sentido de la solución normativa reciente, la evolución jurisprudencial hacia fórmulas de adscripción vinculada al servicio y la positivación sectorial del “personal subrogado” como categoría de encaje.

## 5. Conclusiones

La Ley 5/2024 representa un punto de inflexión en la ordenación del colectivo al establecer, por primera vez, una categoría profesional homogénea, un

69. STJUE de 13 de junio de 2019 (asunto C-317/18, Correira Moreira).

70. STS (Sala de lo Social) de 28 de enero de 2022 (rec. núm. 3781/2020; ECLI: ES:TS:2022:270).

elenco mínimo de funciones y un haz de derechos específicos en materia de formación, prevención de riesgos y tiempos de trabajo, que deben leerse sistemáticamente con el reparto competencial constitucional y con las bases estatales de empleo público, contratación y Seguridad Social. Su irrupción obliga a reinterpretar el entramado previo —constitucional, estatutario y laboral— desde una lógica integradora que preserve la unidad funcional del servicio sin desconocer la pluralidad de modelos organizativos autonómicos.

Con todo, el estatuto del personal sigue siendo dual: conviven vínculos funcionariales y laborales en un mismo dispositivo, y ello exige proyectar la nueva capa sectorial sobre los instrumentos propios de cada régimen (relaciones de puesto de trabajo, acuerdos y pactos colectivos, convenios colectivos, instrucciones de jornada y pliegos), evitando divergencias que erosionen la coherencia interna del servicio. La política de reducción de la temporalidad en el sector público y la utilización del contrato fijo-discontinuo deben reconducirse a un equilibrio entre estacionalidad real y estabilidad, de modo que no se reproduzcan dinámicas de abuso ni se desnaturalice la finalidad del servicio esencial.

La organización del tiempo de trabajo emerge como ámbito crítico por su impacto directo en la salud y la seguridad. Los estándares europeos sobre descanso y duración máxima, y la jurisprudencia que califica como tiempo de trabajo tanto la presencia obligada en base como determinadas disponibilidades con restricciones intensas, obligan a rediseñar turnos, guardias y registros con trazabilidad suficiente, asegurando descansos compensatorios efectivos tras intervenciones prolongadas y periodos de referencia compatibles con picos estacionales y grandes emergencias. La propia ley básica remite a un desarrollo reglamentario específico que deberá traducir estos criterios en pautas operativas verificables.

En paralelo, la clasificación profesional y el régimen retributivo requieren una actualización que alinee denominaciones, funciones del servicio y estructuras salariales, garantizando la igualdad retributiva por trabajo de igual valor y evitando sesgos derivados de valoraciones históricas. La coherencia entre perfiles funcionales, grupos/subgrupos o grupos profesionales y complementos ligados a disponibilidad, penosidad, peligrosidad o mando debe estar documentada con criterios objetivos que puedan sostenerse en sede negociadora y contenciosa.

La prevención de riesgos laborales deja de ser un apéndice para convertirse en eje estructural del modelo: la futura regulación específica prevista por la

ley debe fijar estándares homogéneos para riesgos propios del operativo, reforzar la coordinación cuando concurren varios actores y afianzar la vigilancia de la salud con historiales de exposición que faciliten el reconocimiento de contingencias profesionales. La protección social del colectivo, incluida la jubilación con coeficientes reductores y la segunda actividad, ha de articularse con esa lógica preventiva para asegurar carreras profesionales seguras y sostenibles.

Finalmente, la forma de gestión condiciona de manera decisiva los efectos jurídico-laborales, pero no opera al margen del marco básico. La utilización de medios propios exige cumplir estrictamente los requisitos *in house* y respetar los límites materiales del sector público, mientras que la externalización debe apoyarse en pliegos que integren las obligaciones laborales y sociales y prevengan la cesión ilegal. En las transiciones de gestión, la subrogación —legal, convencional o ex art. 44 ET— se erige como garantía de estabilidad de plantillas y continuidad del servicio, siempre que se planifique con rigor la asunción de personal y pasivos y se asegure la correcta información a lo largo del procedimiento de contratación.

En suma, el nuevo marco ofrece avances indudables, pero su eficacia dependerá de la capacidad de Administraciones y operadores —públicos y privados— para convertir los estándares legales en prácticas consistentes a través de una negociación colectiva técnicamente informada, de decisiones organizativas compatibles con la normativa europea de tiempo de trabajo y de una prevención robusta. Solo así podrá alcanzarse un equilibrio estable entre eficacia operativa, tutela de la salud y respeto a los principios del empleo público que vertebran este servicio esencial.

## 6. Bibliografía

- Amoedo Souto, C. A. (2018). Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo? En AA. VV. *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 369-204). Cizur Menor: Aranzadi.
- Benlloch Sanz, J. P. (2009). A vueltas con la figura del bombero voluntario: ¿trabajador asalariado o voluntario? *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2 (7-8), 37-43.
- Domínguez Martín, M. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2013). *El régimen de constitución, organización y contratación de las sociedades mercantiles locales*. Madrid: La Ley.
- Ocaña Escolar, L. (2018). Jornada y tiempo de trabajo del personal de los servicios de prevención y extinción de incendios. El caso del Ayuntamiento

de Sevilla. En C. Sáez Lara (coord.). *Las negociaciones colectivas tras las reformas legales: especial referencia a Andalucía* (pp. 621-638). Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

Pérez Borrego, G. (2007). Exclusiones en la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en trabajo de extinción de incendios forestales. En M.<sup>a</sup> J. Rodríguez Ramos y F. Salas Trujillo (coords.). *Prevención de riesgos laborales y ambientales en trabajos de extinción de incendios forestales* (pp. 21-59). Madrid: Tecnos.

Roqueta Buj, R. (2020). Los trabajadores indefinidos no fijos: estabilidad versus igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 442, 23-61.

Sánchez Iglesias, Á. L. (coord.). (2016). *Situaciones jurídicas fronterizas con la relación laboral*. Cizur Menor: Aranzadi.

# CAPÍTULO IV

## Modelos de bomberos voluntarios en materia de protección civil y extinción de incendios

**Eduardo Polo Alejos**

*Jefe de Servicio de Industria,  
Protección Civil y Extinción de Incendios.  
Diputación Provincial de Palencia*

**SUMARIO.** **1. Introducción.** **2. Modelos globales y países destacados.** 2.1. Modelos. 2.2. Datos y contextos específicos. 2.2.1. *América.* 2.2.2. *Europa.* **3. Marco legal básico en España en materia de protección civil.** 3.1. Marco estatal. 3.2. Marco autonómico. 3.3. Marco local. 3.4. Resumen genérico de la situación jurídica actual. **4. Modelos de servicios de bomberos en España teniendo como elemento comparativo la presencia de bomberos voluntarios.** 4.1. Aragón. 4.1.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.1.2. *Resumen.* 4.2. Navarra. 4.2.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.2.2. *Resumen.* 4.3. Castilla y León. 4.3.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.3.2. *Modelos provinciales.* 4.3.3. *Resumen.* 4.4. Cataluña. 4.4.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.4.2. *Conflictos.* 4.4.3. *El Plan Estratégico “Bombers 2030” (octubre de 2025).* 4.4.4. *Resumen.* 4.5. Tenerife. 4.5.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.5.2. *Consorcio de Bomberos de Tenerife.* 4.5.3. *Resumen.* 4.6. Comunidad Valenciana. 4.6.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.6.2. *Resumen.* **5. Temas centrales en la jurisprudencia de bomberos voluntarios.** 5.1. Reconocimiento de relación laboral vs. voluntariado. 5.2. Acceso a beneficios de la Seguridad Social. 5.3. Jurisdicción competente. 5.4. Conclusión bomberos voluntarios vs. bomberos funcionarios. **6. Los grupos locales de pronto auxilio (GLPA).** **7. Resumen.** **8. Referencias.**

## 1. Introducción

La realidad en España, en el tema de protección civil, extinción de incendios y salvamento, es más compleja de lo que parece a simple vista. No se ha optado por un modelo único definido a nivel nacional. Esa falta de legislación estatal que unifique criterios que nos permitan definir los modelos de servicios que puedan responder de manera similar ante retos parecidos, aunque complejos, ha dado lugar a un exceso de legislación autonómica que ha permitido crear diferentes modelos, no siempre eficientes en cuanto a las respuestas, las capacidades económicas o la realidad de los territorios. Asimismo, las diferentes legislaciones autonómicas tampoco han impuesto, en muchos casos, un modelo único en su autonomía, dando lugar a diferentes modelos de servicios en cada provincia de la autonomía e incluso dando lugar a diferentes modelos dentro de la misma provincia (diputaciones frente a ayuntamientos).

La falta de legislación básica estatal debido a intereses políticos, económicos, sindicales, etc., en la definición de quién o qué es un bombero urbano, un bombero voluntario (no así en el caso de los bomberos forestales, donde se ha legislado a través de la ley básica de 2024, aunque con el riesgo de que cada autonomía a la hora de desarrollar dicha ley a través de su desarrollo reglamentario establezca características diferentes para el mismo tipo de bombero), las funciones de los diferentes tipos de bomberos, su formación, los conocimientos básicos para opositar, etc., ha dado lugar a que, dentro de los diferentes modelos de servicios, existan grandes diferencias entre los bomberos de las diferentes Administraciones.

Por lo tanto, al acercarnos al estudio de los diferentes modelos de servicio de protección civil y extinción de incendios en los que aparece el voluntariado, deberemos tener en cuenta el marco básico legal existente, los diferentes modelos de servicio en esta materia en los que se han incorporado los bomberos voluntarios y la comparativa entre ellos, los distintos problemas jurídicos que puedan derivarse de ello y sus sentencias respectivas, así como una pequeña referencia a modelos globales y países que destacan por la integración de los bomberos voluntarios en su estructura de protección civil.

## 2. Modelos globales y países destacados

### 2.1. Modelos

El papel del bombero voluntario se divide principalmente en dos grandes modelos:

Modelo	Características clave	Países con predominio
<p><b>Voluntariado Esencial (América y Europa Central)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El grueso del servicio de bomberos, especialmente en áreas rurales y municipios pequeños, depende de voluntarios.</li> <li>– El voluntario realiza las mismas funciones operativas que un profesional.</li> </ul>	<p>Alemania (70 % voluntarios); Estados Unidos (67 % voluntarios); Francia (60 % voluntarios); Chile; Argentina; Colombia (modelo fuertemente voluntario)</p>
<p><b>Modelo Mixto o Profesional (Sur de Europa)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Predominio de bomberos profesionales (asalariados).</li> <li>– Los voluntarios suelen complementar la labor en picos de demanda (como incendios forestales) o en localidades específicas, a menudo recibiendo una compensación mínima o solo viáticos.</li> </ul>	<p>España (70 % profesionales); Italia; Países Bajos; Croacia</p>

Fuente: elaboración propia.

## 2.2. Datos y contextos específicos

### 2.2.1. América

- **Estados Unidos:** De acuerdo con la *National Fire Protection Association* (NFPA), en 2020 había cerca de 1 000 000 de bomberos, de los cuales el 65 % eran voluntarios. Había cerca de 30 000 cuerpos de bomberos, de los que solo el 18 % eran profesionales. A pesar de esto, las zonas más pobladas son cubiertas por profesionales, pero el voluntariado es crucial y el ahorro económico para las localidades se estima en miles de millones de dólares. Los voluntarios reciben un entrenamiento riguroso.
- **Compensación:** Aunque el término es “voluntario”, en algunos lugares como EE. UU. o partes de Europa, los voluntarios pueden recibir una compensación económica simbólica o mínima para ayudar a cubrir los gastos o como una forma de reconocer el tiempo invertido y el entrenamiento.

- **México / Argentina / Chile / Guatemala:**
  - o En Chile, de acuerdo con la información aportada en la página web de Bomberos de Chile<sup>1</sup>, nos encontramos con que el 100 % de los bomberos son voluntarios, existiendo en estos momentos alrededor de 55 000 bomberos adscritos a 314 cuerpos. Se financian a través de donaciones.
  - o En México, históricamente, hasta el 80 % de los bomberos han sido voluntarios.
  - o En Argentina, el SNBV constituye el principal brazo operativo de Protección Civil, prestando de manera profesional y voluntaria el servicio de seguridad siniestral en el 80 % del territorio nacional y para más de 46 millones de argentinos<sup>2</sup>.
  - o En Guatemala, existen más de 5000 bomberos voluntarios organizados en 134 compañías operativas<sup>3</sup>.
- **Chile / Argentina:** En estos países, donde el modelo es históricamente 100 % voluntario y honorario (salvo cargos directivos), las sentencias se centran menos en el acceso a plazas remuneradas y más en la cobertura de riesgos (seguros de vida, accidentes en acto de servicio) y en la obtención de exenciones fiscales o beneficios por el servicio prestado.

## 2.2.2. Europa

- **Alemania / Francia:**
  - o Francia: El sistema depende enormemente de los voluntarios (*Sapeurs-Pompiers Volontaires* en Francia) para la cobertura nacional. Son alrededor de 190 000 voluntarios y representan el 80 % del total de los bomberos. Hay cerca de 8000 parques<sup>4</sup>.

1. <https://www.bomberos.cl>.

2. <https://www.bomberosra.org.ar/snbv-consejo-nacional>.

3. <https://bomberosvoluntarios.org.gt/>.

4. <https://ctif.org/es/country-member/francia>.

- o En Alemania, por ejemplo, los voluntarios superan ampliamente a los profesionales. Según datos de la CTIF, la *International Association of Fire and Rescue Services*, en Alemania hay 1 014 953 bomberos voluntarios por 35 754 bomberos de carrera y 33 616 bomberos de planta. El sistema opera a nivel municipal, pero está coordinado a nivel nacional por la Asociación Alemana de Bomberos (DFV).
- o El voluntariado está fuertemente integrado y regulado, y la jurisprudencia se enfoca en el cumplimiento de las obligaciones municipales de garantizar el equipamiento, la formación y, a menudo, la compensación por la pérdida de salario cuando el voluntario debe dejar su trabajo para atender una emergencia (*Entgeltfortzahlung*).

En resumen, en estos países, la tendencia que se ha seguido es mantener la distinción entre la carrera profesional de bombero (que requiere oposición) y el servicio voluntario (que se rige por la normativa de voluntariado), si bien se busca garantizar la protección social y de riesgos para el voluntario en el cumplimiento de su misión.

### **3. Marco legal básico en España en materia de protección civil**

La normativa estatal en la materia nace claramente de una falta de definición jurídica. En la Constitución Española no aparece definido quién es el competente en esta materia. El artículo 149.1.29.<sup>ª</sup> establece la competencia en materia de seguridad pública, no haciendo mención ni a la protección civil, ni a la extinción de incendios ni al salvamento. Es la STC 133/1990, de 19 de julio, la que confirmó que la materia de protección civil es una competencia concurrente, pero articulada a través de distintos títulos competenciales.

#### **3.1. Marco estatal**

Título estatal dominante (bases): el Estado tiene competencia para dictar la legislación básica al amparo del artículo 149.1.29.<sup>ª</sup> CE (seguridad pública). El Tribunal Constitucional ha considerado que, aunque la protección civil no es puramente “seguridad ciudadana”, está íntimamente ligada a ella, pues afecta directamente a la salvaguardia de las personas y bienes ante situaciones de grave riesgo o catástrofe. Esta concurrencia de competencias per-

mite a las CC. AA. legislar sobre la materia y a las entidades locales asumir competencias.

La STC 133/1990, de 19 de julio<sup>5</sup>, aborda directamente la delimitación competencial en materia de protección civil y es fundamental para entender el reparto de competencias entre el Estado y todas las comunidades autónomas, respecto del artículo 149.1.29.<sup>a</sup> CE. En ella se define claramente que el competente para fijar las bases y la coordinación general del Sistema Nacional de Protección Civil es el Estado, mientras que las CC. AA. serán competentes para desarrollar la legislación y las normas de ejecución (reglamentos, órdenes) en su territorio, asumir la dirección y gestión de los servicios y planes de protección civil en su territorio (emergencias ordinarias), así como organizar los servicios y recursos propios, como los bomberos y los sistemas de emergencias.

### 3.2. Marco autonómico

Las comunidades autónomas tienen competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica estatal, al amparo de sus estatutos de autonomía.

La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, validó la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de protección civil (art. 132 EAC), pero interpretándola como subordinada a lo establecido por el Estado en ejercicio de su competencia de seguridad pública.

Además, la STC 58/2017, de 11 de mayo, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra preceptos de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil. Este pronunciamiento reforzó la prevalencia estatal en ciertos supuestos:

- El TC desestimó el recurso al reiterar que, dado el vínculo entre protección civil y seguridad pública (art. 149.1.29.<sup>a</sup> CE), la competencia autonómica no puede impedir la existencia de facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando esté en juego el interés nacional.

---

5. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco.

- Definición de interés nacional: el Tribunal determinó que el “interés nacional” se da por:
  - o el alcance y la dimensión de la emergencia (catástrofes que afecten a varias CC. AA. o sean de especial magnitud),
  - o la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo de actuación y prevención.
  
- Fases de la emergencia: la vinculación con la seguridad pública (149.1.29.<sup>a</sup> CE) es más patente en la fase de prevención e intervención inmediata (socorro), y se difumina en las acciones de restablecimiento de la normalidad (servicios esenciales), donde la competencia autonómica gana peso.

En resumen, el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> CE es el paraguas constitucional que permite al Estado dictar legislación básica y ejercer funciones de coordinación y dirección superior en protección civil, especialmente ante emergencias de interés nacional o supraautonómico, limitando la exclusividad de la Generalitat en la materia.

### 3.3. Marco local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), es la norma básica estatal que dará la oportunidad a la Administración local de asumir competencias en esta materia y sentar las bases de la organización y del funcionamiento de las entidades locales (municipios, provincias, etc.).

Respecto a los cuerpos de bomberos, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 establece la competencia municipal a través de los artículos 25.2.c) y 26.1.c), que reconocen la prevención y extinción de incendios como una competencia propia de los municipios y, en concreto, establecen la obligación de prestar este servicio para los municipios con población superior a 20 000 habitantes. El artículo 36.1.c) LRBRL establece como competencia de las diputaciones provinciales la de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, siempre que estos no procedan a su prestación (matiz que no siempre se tiene en cuenta al imponer competencias en esta materia a las diputaciones en aquellos casos en que municipios de menos de 20 000 habitantes asumen de forma voluntaria la prestación del servicio).

Hay que tener en cuenta que en la propia Ley de Bases de Régimen Local se recoge, en la disposición final tercera, la obligación de la elaboración de un estatuto específico para los cuerpos de bomberos, que aún no se ha desarrollado después de 40 años:

“El personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

### 3.4. Resumen genérico de la situación jurídica actual

Contenido	Competencia	Justificación
<b>Norma básica</b>	Exclusiva estatal	Define los principios generales y mínimos del Sistema Nacional de Protección Civil (planificación, coordinación, tipología de riesgos) para garantizar la cohesión y eficacia en todo el territorio.
<b>Planes y ejecución</b>	Desarrollo y ejecución autonómica	Corresponde a las CC. AA. la aprobación de los planes territoriales y especiales (p. ej., por riesgos sísmicos o inundaciones) que se desarrollen únicamente en su ámbito geográfico.
<b>Medios y servicios</b>	Ejecución y organización autonómica y local	La organización, gestión y disposición de los medios y recursos (bomberos, servicios de emergencias) corresponde, dentro del marco básico estatal, a la comunidad autónoma y a las entidades locales.

Fuente: modelo propio.

## **4. Modelos de servicios de bomberos en España teniendo como elemento comparativo la presencia de bomberos voluntarios**

Definidas las competencias en materia de protección civil entre las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local (ayuntamientos y diputaciones), se observan diferentes modelos de gestión de los SPEIS. En algunos casos, incluso entre provincias de la misma comunidad autónoma, en algunas se establecen modelos exclusivamente de bomberos funcionarios, en otras provincias modelos mixtos, (bomberos funcionarios con bomberos voluntarios o incluso con bomberos de carácter laboral), y en otras un modelo predominantemente voluntario, mediante convenios con Administraciones que cuentan con servicios de extinción exclusivamente formados por funcionarios.

### **4.1. Aragón**

#### **4.1.1. Marco legal y desarrollo normativo**

a) Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón:

“Artículo 101. Competencias de las distintas Administraciones públicas en materia de prevención y extinción de los incendios forestales.

[...]

2. Las comarcas podrán asumir la elaboración y aprobación de los planes comarcales de prevención de incendios forestales, la ejecución de los proyectos y obras enunciados en los mismos, así como la organización de las agrupaciones de voluntarios para su extinción, todo ello sin perjuicio de las competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma”.

“Artículo 105. Organización de la extinción.

[...]

2. La Administración de la Comunidad Autónoma procurará la integración efectiva de las distintas Administraciones públicas en el protocolo de emergencias por incendios forestales, contemplando especialmente la incorporación de las agrupaciones de voluntarios de protección civil”.

b) Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón:

“Artículo 27. Servicios operativos.

A los efectos de esta ley, son servicios operativos:

[...]

ñ). Los bomberos de empresa y los bomberos voluntarios”.

“Artículo 86. Voluntariado en el ámbito de protección civil.

[...]

6. Los bomberos voluntarios de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento [...] serán regulados por su propia normativa de prevención, extinción de incendios y salvamento y los reglamentos internos del servicio al que pertenezcan”.

c) Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón:

“Artículo 4. Competencias.

[...]

3. A las comarcas, en desarrollo de la legislación de comarcalización, les corresponden las siguientes competencias:

[...]

c) Promover la creación de organizaciones de voluntarios en materia de prevención y extinción de incendios en el territorio comarcal”.

“Artículo 7. Bomberos voluntarios.

1. Los bomberos voluntarios son aquellas personas que prestan servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de forma altruista, dentro de la estructura de cualquiera de estos Servicios, y de manera complementaria a las funciones que, con carácter principal, desarrolla el personal operativo profesional. No tienen la condición de personal funcionario ni laboral.

2. Reglamentariamente, el Gobierno de Aragón regulará su organización y funcionamiento.

3. La coordinación y supervisión de los voluntarios corresponderá al Departamento competente en materia de protección civil, sin perjuicio de su dependencia jerárquica y funcional de los correspondientes Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

4. La formación, perfeccionamiento y capacitación de los bomberos voluntarios corresponde a la Academia Aragonesa de Bomberos.

5. Los voluntarios tienen derecho a disponer de un seguro que cubra los riesgos que puedan producirse en acto de servicio y a la defensa jurídica en las causas instruidas contra ellos como consecuencia de actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones”.

“Artículo 9. Condición de agente de autoridad.

1. En el ejercicio de sus funciones, el personal de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento tendrá la consideración de agente de la autoridad.
2. Lo expresado en el apartado anterior no será de aplicación al personal de empresa con funciones de extinción de incendios, por su condición de servicio complementario, ni a los bomberos voluntarios.
3. La condición de agente de la autoridad se hará constar en el documento de acreditación de bombero profesional regulado en la presente ley”.

“Artículo 13. Funciones de coordinación.

1. Corresponde al Gobierno de Aragón el ejercicio de la coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, que comprende, entre otras, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo reglamentario de la presente ley en materia de estructura, organización y funcionamiento de dichos Servicios.
- b) La regulación de sistemas de homogeneización y homologación de la uniformidad y de la imagen corporativa.
- c) La homogeneización de los medios técnicos y recursos necesarios de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en especial de sus sistemas de información e intercomunicación, a efectos de aumentar la eficacia de sus cometidos.
- d) La provisión de medios comunes de coordinación en materia de gestión de emergencias mediante la implantación de terminales del sistema ‘112 SOS Aragón’.

2. Corresponden al Departamento competente en materia de protección civil las siguientes funciones:

- a) Establecer las normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos internos de organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.
- b) Fijar los contenidos mínimos de la formación profesional, perfeccionamiento y capacitación de su personal, así como de los voluntarios y del personal de empresa.
- c) Coordinar y supervisar a los voluntarios de los Servicios.
- d) Asesorar a los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento e instrumentar medidas de coordinación y asesoramiento a las Administraciones públicas de las que dependan.
- e) Promover la realización de estudios técnicos sobre riesgos en Aragón, a cuyas previsiones deberán adaptarse las características y despliegue de los Parques de Bomberos, sus medios y recursos.
- f) Impulsar la homogeneización de métodos y protocolos de actuación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

g) Elaborar el Plan Director de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón que garantice la eficacia y mejor prestación de los mismos.

h) Recabar la actuación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento fuera de su correspondiente ámbito territorial.

i) Promover la creación de consorcios u otras entidades asociativas para la prestación de los Servicios.

j) Fijar las condiciones para el manejo y movilización del Puesto Avanzado de Mando de titularidad autonómica por personal de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en caso de emergencia.

k) Cualesquiera otras funciones que le atribuya la legislación sectorial".

"Artículo 31. Defensa y asistencia jurídica.

Las Administraciones públicas de las que dependa el personal operativo de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, así como los bomberos voluntarios, prestarán defensa y asistencia jurídica en las causas judiciales instruidas contra ellos como consecuencia de actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones, siempre que hubieren actuado con sujeción a la legalidad o cumpliendo órdenes superiores que no constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante del ordenamiento jurídico".

d) Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón:

"Artículo 4. Definiciones.

[...]

- Bombero voluntario: Son personas que sin consideración de personal al servicio de las Administraciones Públicas y debido a su vocación benéfico social, prestan de forma altruista las funciones de prevención y extinción de incendios y de salvamento siempre bajo supervisión de Bomberos Profesionales y en apoyo de estos. Los bomberos voluntarios no podrán recibir salario o remuneración alguna por las funciones que desempeñen, sin perjuicio, si así se estipulase, de los gastos por manutención, transporte o alojamiento devengados durante la prestación del servicio, debiendo hacer frente a estos gastos la Administración Pública de la que dependan".

"Artículo 9. Clasificación de los Parques de Bomberos.

1. Los Parques de Bomberos se clasifican en:

[...]

b) Parques secundarios: Los parques secundarios estarán distribuidos en el territorio para la atención inmediata de las emergencias.

Estarán constituidos por bomberos profesionales para una primera intervención, con el apoyo de bomberos voluntarios para intervenciones complementarias y la dotación mínima marcada en el artículo 11 del presente Reglamento.

c) Parques de apoyo: Son aquellas bases o parques de apoyo cuyo objetivo es la atención de las emergencias en la isócrona de 35 minutos.

Estarán constituidos por bomberos profesionales, bomberos a tiempo parcial o bomberos voluntarios y la dotación mínima marcada en el artículo 11 del presente Decreto. Las bases o Parques de apoyo dependerán orgánica y funcionalmente de un parque principal o secundario”.

e) Ley 6/2018, de 28 de junio, del Voluntariado de Aragón:

“Artículo 39. Voluntariado en el ámbito de protección civil.

[...]

7. Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley los voluntarios de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), regulados en su propia normativa. Dichas personas prestan servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, siempre dentro de la estructura de cualesquiera de estos Servicios, no teniendo tampoco la condición de personal funcionario o laboral. Asimismo quedan fuera las agrupaciones de voluntariado existentes en este ámbito”.

#### 4.1.2. Resumen

- Se destaca que existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico importante.
- La ejecución operativa corresponde a las diputaciones provinciales y los ayuntamientos.
- Los bomberos voluntarios existentes están integrados en los servicios provinciales de extinción de incendios de las diputaciones.
- Existen reglamentos de voluntarios integrados en los servicios de extinción de incendios de la diputación, como es el ejemplo de la Diputación de Teruel<sup>6</sup>.
- La solicitud de ingreso del voluntario debe ser autorizada por los servicios de extinción de incendios de la diputación, por lo que existe una relación directa entre la Administración y el voluntario.

---

6. Capítulo 17 del Reglamento: <https://236ws.dpteruel.es/estatico/boletines/2025/06mayo.pdf>.

- La Administración exige un curso obligatorio de formación del voluntario a través de una escuela habilitada por la C. A., con contenidos establecidos.
- No se conocen sentencias contrarias al modelo.

Es, sin lugar a duda, la Comunidad Autónoma que más ha regulado en esta materia para una integración entre bomberos funcionarios y voluntarios, obligando a estos últimos a tener registro, formación y medios. La propia ley establece que no son comparables a los voluntarios de protección civil.

La Diputación de Zaragoza cuenta con nueve parques de bomberos profesionales y siete de bomberos voluntarios.

La Diputación de Teruel, por su parte, cuenta con cuatro parques de bomberos profesionales, en Teruel, Calamocha, Alcañiz y Montalbán, y dieciséis bases de bomberos voluntarios; y cuenta a su favor en este tema, como se ha mencionado anteriormente, la inclusión en su reglamento de la regulación de los bomberos voluntarios.

## **4.2. Navarra**

### **4.2.1. Marco legal y desarrollo normativo**

i. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil:

El voluntariado de protección civil podrá colaborar en la gestión de las emergencias, como expresión de participación ciudadana en la respuesta social a estos fenómenos, sin perjuicio del deber general de colaboración de los ciudadanos.

Las actividades de los voluntarios en el ámbito de la protección civil se realizarán a través de las entidades de voluntariado.

Los ciudadanos y las personas jurídicas participarán en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Las actividades de las personas voluntarias en el ámbito de la protección civil se prestarán de acuerdo con el régimen jurídico y los valores y principios que inspiran la acción voluntaria establecidos en la normativa propia de voluntariado, y de acuerdo con las directrices de las entidades y organizaciones públicas en las que se desarrollen.

Los poderes públicos promoverán la participación y la formación de los voluntarios en apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil.

Cuando sean requeridas organizaciones de voluntarios para la atención de emergencias, su movilización y sus actuaciones estarán subordinadas a las de los servicios públicos.

La Cruz Roja y otras entidades entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil contribuirán con sus efectivos y medios a las tareas de la misma.

ii. Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado de Navarra:

“Artículo 5

1. Las entidades de voluntariado son personas jurídicas legalmente constituidas que realizan programas o actividades sociales, sin ánimo de lucro, en beneficio de personas o grupos sociales, y que para ello utilizan mayoritariamente personal voluntario.

2. Los programas que ocupan a las entidades de voluntariado corresponden a áreas de servicios sociales, educativas, culturales, científicas, de ocio, de deporte, sanitarias, de defensa del medio ambiente, de cooperación al desarrollo, de protección civil, de fomento de la economía, de la inserción e integración laboral, de la vida asociativa, de los intereses municipales, de promoción del voluntariado y, en general, de todas aquellas áreas en las que se desarrollen programas mediante trabajo voluntario [...]”.

“Artículo 12

Las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra fomentarán el voluntariado y la solidaridad en el seno de la sociedad civil, mediante actuaciones de información, campañas de divulgación y reconocimiento [...], promoción de la participación personal y del apoyo económico y social de la ciudadanía, formación del voluntario [...] y asistencia técnica a las entidades de voluntariado en sus programas concretos”.

“Artículo 14

1. La Comunidad Foral de Navarra apoyará económicamente la realización de programas y actividades de voluntariado, para lo que se consignarán en los presupuestos las partidas correspondientes.

Se concederán subvenciones mediante las convocatorias públicas correspondientes y se acordarán convenios o conciertos con las entidades de voluntariado para cubrir los gastos ocasionados”.

iii. Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, que prevé la constitución de un sistema público de protección civil en Navarra, entendido como conjunto estructurado y coordinado orientado a la integración de los esfuerzos públicos y privados

en la atención y prestación material de asistencia en situaciones de emergencia:

“Artículo 34. El voluntariado de protección civil.

[...]

La Administración de la Comunidad Foral y los municipios canalizarán las iniciativas de las agrupaciones de voluntariado de emergencias mediante campañas de información, divulgación y reconocimiento de las actividades que desarrollen en el ámbito de la protección civil, formación del voluntariado y asistencia técnica”.

“Artículo 39 bis. Los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil.

Son servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los siguientes:

[...]

h) Las entidades de voluntariado de protección civil y los bomberos voluntarios dependientes de las entidades locales que actuarán subordinados a los servicios públicos”.

El Gobierno de Navarra prevé la organización del voluntariado de protección civil materializándola en tres grandes grupos de asociaciones de voluntariado, muy diferentes por su ámbito de actuación y su naturaleza jurídica:

- 1) organizaciones de bomberos voluntarios;
- 2) organizaciones locales de voluntarios de protección civil;
- 3) otras organizaciones, con diferentes objetivos y áreas de actuación.

En cuanto a la organización de los bomberos voluntarios, existen siete parques dependientes de sus respectivos ayuntamientos:

- 1) Aoiz
- 2) Bera
- 3) Coizueta
- 4) Isaba
- 5) Leitza
- 6) Lesaka
- 7) Luzaide/Valcarlos

Se establece una relación entre dichos parques (ayuntamientos) y el Gobierno de Navarra a través de convenios de colaboración. Ejemplo de ello es

el firmado en febrero de 2021 por la directora general de Interior y los alcaldes de los siete municipios. El objeto de los mismos es establecer un marco de colaboración y actuación coordinada en materia de protección civil y atención de emergencias, y especialmente de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Además, en cuanto a los bomberos voluntarios:

- cuentan con equipamiento y dotación de medios y equipo para la intervención en incendios urbanos y forestales, así como en búsqueda y rescate;
- reciben formación y realizan prácticas y maniobras con seguimiento y acompañamiento de bomberos profesionales;
- en los protocolos de movilización para situaciones de emergencia se contempla la activación de estos grupos.

#### 4.2.2. Resumen

- La regulación es clara y precisa, basada en una normativa básica estatal y un desarrollo normativo autonómico.
- Implicación directa del Gobierno de Navarra en la existencia de parques de bomberos voluntarios, en su mantenimiento y en su financiación. Ejemplo de ello son las bases actualmente en vigor, a fecha 28 de marzo de 2026, de subvenciones a los ayuntamientos de Navarra que dispongan de una agrupación municipal de voluntarios, para contribuir a su funcionamiento del 1 de noviembre de 2025 al 31 de octubre de 2026, y cuyo objeto y finalidad es regular las ayudas económicas con que la Dirección General de Interior contribuirá al funcionamiento de las agrupaciones municipales de bomberos voluntarios del 1 de noviembre de 2025 al 31 de octubre de 2026, de acuerdo con lo acordado por las partes en el convenio de colaboración suscrito con fecha 9 de febrero de 2021 y prorrogado por la Resolución 1473E/2025, de 7 de febrero, del director general de Interior<sup>7</sup>.

La finalidad de utilidad pública y social de la actividad subvencionada se fundamenta en el indudable carácter de servicio público que tiene la prestación de los servicios relacionados con la pro-

7. <https://tramitespersonal.navarra.es/documents/22723707/56251523/2.+Bomberos+Voluntarios+Bases+Convocatoria+2026.pdf/d78a215b-693e-304a-3ed9-f0774015a7e9?t=1768384048005>.

tección civil, así como en el fomento de la colaboración del voluntariado, que se agrupa libre y voluntariamente para compartir actuaciones con las Administraciones.

Las agrupaciones de bomberos voluntarios operan en el ámbito de su municipio y de su entorno geográfico próximo, pudiendo, de común acuerdo, ser avisadas para intervenciones en otros ámbitos.

La fuente de esta información es el propio Gobierno de Navarra a través de su página web.

### 4.3. Castilla y León

#### 4.3.1. Marco legal y desarrollo normativo

i. La regulación de Castilla y León en materia de protección civil se encuentra en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, tras las modificaciones introducidas por la Ley 2/2019, de 14 de febrero, en lo que respecta a la estructura del Cuerpo de Bomberos y a los voluntarios de extinción de incendios.

Los aspectos más importantes, y que han dado lugar a controversia jurídica, son los regulados en los siguientes artículos y en su posterior desarrollo:

“Sección 1.<sup>a</sup> De los servicios esenciales para la asistencia ciudadana

Artículo 38. Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

1. A los efectos de esta Ley, son servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento los profesionales y los medios materiales asignados a las tareas y funciones descritas en el artículo siguiente.

2. Los bomberos profesionales ostentan el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de las funciones encomendadas en esta Ley.

3. Se consideran, a todos los efectos, colaboradores de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento:

a) Los voluntarios para la extinción de incendios.

b) El personal de los servicios de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas.

4. Cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, éstas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio”.

“Artículo 40. Ordenación.

1. La Junta de Castilla y León regulará, en el ámbito de sus competencias y respetando en todo caso las competencias y la potestad de autoorganización y autonomía de las entidades locales, la estructura, el funcionamiento y la organización de los servicios de prevención, extinción y salvamento, así como cuantas cuestiones resulten necesarias para su adecuación al sistema de protección ciudadana.

2. La Junta de Castilla y León ejercerá la coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, a través del establecimiento de un estatuto para dichos servicios en Castilla y León, el cual tendrá el carácter de plan sectorial y contendrá los criterios de actuación, los objetivos y prioridades y, en su caso, los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados y necesarios para una prestación homogénea de este servicio a los ciudadanos de la Comunidad.

3. Asimismo, la Junta de Castilla y León habilitará los medios necesarios para favorecer la homogeneidad e interoperatividad en la actuación de los profesionales de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento”.

ii. Producto de esta competencia se redacta el Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León.

Los tribunales superiores de justicia han actuado frecuentemente en el ámbito contencioso-administrativo para anular normativas autonómicas o planes de emergencias que no cumplieran con el marco legal, lo cual indirectamente ha impactado en la seguridad jurídica existente en este ámbito, en cuanto al desarrollo legislativo del modelo de protección civil y extinción de incendios a elegir e imponer, tanto en la Comunidad Autónoma como en las provincias que la componen y en los ayuntamientos que tienen un SPEIS propio.

El TSJ de Castilla y León, en sentencia de 6 de julio de 2022, anuló el Decreto 10/2021. Los fundamentos jurídicos (vicios de nulidad) que se adujeron fueron los siguientes:

- Inoperatividad e inseguridad jurídica: el Plan fue anulado por ser “imposible su aplicación”.
- Vulneración del principio de sostenibilidad financiera: el TSJ determinó que el Plan no había previsto o documentado los costes reales que su implementación suponía para las Administraciones

locales (diputaciones y ayuntamientos), que eran las encargadas de desarrollarlo y financiarlo, al no prever dicho plan la aportación económica por parte de la Junta de Castilla y León.

- Confusión con el voluntariado: se cuestionó el papel que el Plan otorgaba a los voluntarios en la prestación del servicio público esencial, exigiendo que la responsabilidad recayera en los bomberos profesionales. El voluntariado de extinción de incendios aparece en el artículo 38 de la Ley 4/2007 como un servicio esencial, colaborador de los servicios de prevención y extinción de incendios, pero sin definir sus funciones, lo cual lleva a indefiniciones jurídicas abocadas a resoluciones judiciales.
- Los bomberos profesionales (art. 38.2 de la Ley) son los únicos que ostentan el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de las funciones encomendadas en esta ley, lo que les confiere presunción de veracidad y un régimen de protección legal.
- La Ley obligó a los SPEIS de Castilla y León a adaptar sus puestos de trabajo a la nueva clasificación prevista en la Ley en un plazo máximo de dos años desde su entrada en vigor (disposición transitoria cuarta). Este fue un cambio administrativo importante que afectó a las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de las corporaciones locales y a los costes que pudieran derivarse de ellas financiados en exclusiva por las Administraciones afectadas.
- La Ley, al distinguir claramente a los bomberos profesionales de los colaboradores, entre los que se encuentran los voluntarios para la extinción de incendios, define que las tareas de colaboración deben realizarse bajo la dirección, la organización y el control del servicio de prevención y extinción profesional (art. 39.j), pero también abre una puerta a la ambigüedad en su artículo 38.4, cuando se estipula que, “cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, éstas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio”, dejando la puerta abierta a que pudieran existir ámbitos de no colaboración entre ambas figuras al existir ámbitos competenciales distintos, en los que los voluntarios pudieran actuar de forma individual, sin existir legalmente definición de dichas competencias.

iii. A pesar de la derogación del Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León, la disposición

final primera establece una modificación del Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León.

Se modifica el apartado 2 del artículo 3 del Decreto 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León y se regula su funcionamiento, que queda redactado del siguiente modo:

“2.- En el Registro podrán establecerse diversas categorías y especialidades funcionales dentro de las Secciones creadas en función del tipo o naturaleza de la actividad en materia de protección civil que desarrollen las Agrupaciones Locales o Asociaciones, atendiendo a la siguiente clasificación:

- Categoría 1.<sup>a</sup>: Colaboración en tareas de rescate y salvamento.
- Categoría 2.<sup>a</sup>: Colaboración en tareas de apoyo logístico.
- Categoría 3.<sup>a</sup>: Colaboración en tareas de apoyo social y humanitario.
- Categoría 4.<sup>a</sup>: Colaboración en tareas de extinción de incendios”.

#### **4.3.2. Modelos provinciales**

La inexistencia de un desarrollo normativo específico, la derogación del Plan Sectorial que pudiera establecer un modelo de prevención y extinción de incendios definido, junto a una C. A. muy extensa, muy despoblada y con una implantación de los bomberos voluntarios muy asentada a lo largo de los años, han dado lugar a una disparidad de respuestas o modelos provinciales, fundamentalmente provenientes de las diputaciones, en función de sus posibilidades presupuestarias y criterios políticos o técnicos, que se han ido corrigiendo con el paso del tiempo, en algunos casos a través de sentencias y en otros a través de decisiones políticas o técnicas, que han ido imponiendo el criterio de profesionalización sin atender a criterios de territorialidad, racionalización, eficacia o elementos económicos.

Todo ello nos permite estudiar la diferente casuística existente en la C. A. de Castilla y León:

##### i. SALAMANCA:

La externalización del servicio de bomberos por parte de la Diputación de Salamanca ha sido objeto de sentencias judiciales muy claras que han dado la razón a los bomberos profesionales y han obligado a la institución a cambiar su modelo de gestión, basado fundamentalmente en bomberos voluntarios, en empresas externas o en bomberos de carácter laboral:

- Sentencia 275/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Asunto: licitación para la contratación del servicio de extinción de incendios y salvamento en las comarcas de Ciudad Rodrigo y Guijuelo. Los bomberos voluntarios crean una empresa, que es la que recibe la financiación pública, y luego esta paga a los voluntarios en Ciudad Rodrigo.

Recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Plataforma de Bomberos Profesionales de Castilla y León, contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación del servicio de extinción de incendios y salvamento del ámbito de la comarca de Ciudad Rodrigo y Guijuelo, convocado por la Diputación de Salamanca.

El mismo versa sobre si es susceptible de gestión indirecta, en la forma prevista en el Pliego de Condiciones, el ejercicio de las funciones previstas en dicho pliego respecto a la extinción de incendios, teniendo en cuenta que el servicio se presta de una forma permanente. El Pliego de Prescripciones Técnicas denomina a esta solución “la solución técnica de la emergencia”.

La sentencia informa:

“Que el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

El hecho de que en la nomenclatura de la contratación de la Unión Europea, a que se refiere la resolución recurrida, se exprese que conforme a dicha normativa comunitaria los servicios de extinción de incendios pueden prestarse en gestión indirecta en forma contractuales, no puede hacernos llegar a una distinta conclusión, ya que cabrán, sí, formas contractuales de prestación de servicios, más ello no puede suponer el llegar a una formas alternativa de prestación de servicios, excluyendo la prevista en nuestro ordenamiento jurídico, que exige la prestación directamente por funcionarios, sino que ha de entenderse que las formas externas de prestación deberán tener un carácter complementario, de forma tal que siempre esté garantizado que sea el funcionario quien tome las decisiones fundamentales en orden a la prestación del servicio, y ello no se encuentra en absoluto garantizado en la forma de prestación de servicios objeto del presente recurso”.

Fallo: la sentencia declaró la nulidad de la licitación y los pliegos porque la Diputación pretendía privatizar las funciones operativas de extinción de incendios, dejando solo la dirección y el control en manos de funcionarios.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, y posteriormente el Supremo, reiteraron la doctrina de que las funciones propias del servicio de extinción de incendios deben ser desempeñadas por funcionarios públicos, ya que estas implican el ejercicio de autoridad (Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de CyL, y EBEP).

Adquisición de firmeza en 2021 (tras desestimación del recurso de casación de la Diputación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo).

Ello supone la paralización de la gestión del servicio de protección civil y extinción de incendios en dicho parque por parte de bomberos voluntarios.

- Decreto de Presidencia de la Diputación de Salamanca de octubre de 2022 por el que se establecía un nuevo “contrato de emergencia” con la Asociación Humanitaria de Bomberos de Ciudad Rodrigo para encargarse del Parque de Bomberos mirobrigense por 440 000 € durante 6 meses (fórmula que se viene repitiendo durante los últimos tres años).

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca, en la pieza de medidas cautelares 115/2023 derivada del procedimiento ordinario 115/2023, acuerda la suspensión del Decreto de la Presidencia de la Diputación Provincial de Salamanca de 10 de octubre de 2022, solicitada por la Plataforma de Bomberos Profesionales de Castilla y León.

La Diputación recurre el Auto n.º 57/2023, de fecha 24 de mayo de 2023, basándose en que la situación fáctica existente es distinta de la que había cuando se dictó por esa Sala la sentencia de fecha 27 de febrero de 2020 (recurso 308/2019), ya que en este momento hay 6 funcionarios adscritos al parque de Ciudad Rodrigo (que antes no existían) y la contratación se refiere a servicios auxiliares y funciones complementarias a las que estos realizan.

Se completa este argumento con las consecuencias de la suspensión del decreto, ya que con base en el mismo se disponía de 6 bomberos funcionarios y 15 colaboradores, garantizándose la presencia continua durante 24 horas los 365 días del año, mientras que ahora, con la medida cautelar, solo se dispone de 1 funcionario por turno.

Esta medida cautelar fue ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sentencia de fecha 3 de noviembre de 2023.

El Juzgado invocó las sentencias previas (incluida la Sentencia 275/2020 del TSJCyL) que ya habían establecido que las funciones

de extinción corresponden a funcionarios y no pueden ser prestadas por servicios externos en régimen de “gestión indirecta” o por asociaciones de voluntarios cobrando por ello.

- A pesar de estos fallos, han continuado las denuncias sindicales y de la Fiscalía contra la gestión de la Diputación, en parte por seguir utilizando a empresas privadas y voluntarios en contratos de emergencia para cubrir las deficiencias del servicio, contraviniendo las propias sentencias.

La fiscalía abrió diligencias para observar el cumplimiento de las sentencias, y con posterioridad ha pedido el archivo de las diligencias contra el presidente de la Diputación Provincial de Salamanca, puesto que considera que la Diputación ha ido creando plazas y bolsas de bomberos hasta alcanzar los 116 puestos actuales. Concluye que no hubo desobediencia ni incumplimiento deliberado de las sentencias que exigían profesionalizar el servicio.

- En la actualidad existe un conflicto de tipo laboral entre la Diputación Provincial de Salamanca, la empresa Demontes y 21 bomberos.

A partir del 1 de enero de 2026, los trabajadores contratados por la empresa Demontes y que hacían funciones de bomberos en el parque de Villares de la Reina (dependiente de la Diputación de Salamanca), con más de 20 años de servicio, se han quedado sin trabajo, puesto que la Diputación Provincial ha asumido el servicio desde el día de la fecha, sin reconocerlos como trabajadores propios. Además, tras el despido, los bomberos quedaron en un “limbo judicial”, con el SEPE sin reconocer inicialmente la situación de despido para la prestación de desempleo.

Los bomberos han presentado una denuncia por despido improcedente. La empresa Demontes alega que dependen de la Diputación Provincial, mientras que esta lo niega. Se ha producido el acto de conciliación sin llegar a ningún acuerdo, por lo que será una decisión judicial la que resuelva el contencioso.

## ii. LEÓN:

La sentencia de 16 de abril de 2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, dictada en el Procedimiento abreviado 75/2018, declaró nulo el acuerdo de la Diputación de León para la creación de parques comarcales.

El servicio de extinción de incendios, de acuerdo con la sentencia mencionada, debe prestarse con bomberos profesionales y funcionarios, ya que su trabajo implica el ejercicio de autoridad, una función que la ley solo reconoce al funcionario público (Estatuto Básico del Empleado Público - EBEP).

### iii. ZAMORA:

Se produce un intento de disolución del Consorcio de Bomberos en junio de 2025, impulsado por conflictos reiterados entre bomberos funcionarios, bomberos voluntarios y la gestión del Consorcio.

El conflicto entre los bomberos y la gestión anterior del Consorcio fue tan grave y prolongado (casi cuatro años) que derivó en el inicio de la disolución total del Consorcio Provincial de Incendios en 2023 y la integración de todos sus efectivos directamente en la estructura de la Diputación de Zamora, excepto los parques de bomberos voluntarios, que siguen dependiendo de los ayuntamientos, antes consorciados y ahora conveniados con la Diputación de Zamora (en la actualidad solo hay un parque de bomberos voluntarios en Toro, con una previsible profesionalización en breve):

- Hecho: el Consorcio, al igual que otros organismos, tuvo que afrontar procesos de estabilización de empleo temporal según la Ley 20/2021.
- Sentencia de 14 de enero de 2022 que afectaba a la Oferta de Empleo Público (OEP) del ejercicio 2021. El Consorcio interpuso un recurso de apelación ante el TSJ de Castilla y León contra esta sentencia.
- Reconocimiento de exceso de jornada: los tribunales (especialmente el Contencioso-Administrativo) han tendido a revocar las normativas de jornada y retenes de los consorcios si superan la jornada anual máxima legal de los funcionarios (actualmente 1642 horas) sin la debida compensación económica o en tiempo de descanso.

La conclusión práctica para Zamora es que las sentencias y el conflicto judicial han sido un factor determinante para el funcionamiento del Consorcio y la integración del servicio en la Diputación, en busca de un marco jurídico más estable y del máximo respeto de los derechos laborales, con la firma de la disolución del Consorcio con efectos de 1 de enero de 2027 y la integración de su personal en la Relación de Puestos de Trabajo de la Diputación Provincial.

#### iv. SORIA:

- Sentencia 136/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Soria.  
Esta sentencia hacía referencia al cumplimiento máximo de horas de trabajo, así como de retenes, teniendo en cuenta el convenio firmado entre el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Soria.
- La sentencia anterior fue recurrida y dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) - Recurso de Apelación (octubre de 2018):
  - Fallo: el TSJCyL dictó una sentencia (Sentencia 147/2018) en la que revocaba la dictada por el Juzgado de lo Contencioso sobre la jornada laboral y los retenes de los bomberos de refuerzo.
  - Esta sentencia superior avaló, en última instancia, los procesos y bases de selección que la Diputación de Soria estaba llevando a cabo para reforzar el servicio con contratos de jornada completa, consolidando la necesidad de profesionalizar el servicio y salir del conflicto de las medias jornadas y los excesivos retenes.
- La Sentencia sobre la externalización del servicio de la Diputación de León (Sentencia de 16 de abril de 2020, del Juzgado de lo Contencioso número 3 de León, dictada en el PO 75/2018) supuso una implicación para la Diputación de Soria. Este fallo implicó un aviso claro para la Diputación de Soria de que cualquier intento de crear un servicio de parques comarcales basado exclusivamente en personal laboral, o a través de una externalización pura a empresas privadas que no garanticen la condición de funcionario, podría ser anulado por los tribunales.  
Actualmente, la Diputación de Soria se ha centrado en el desarrollo y la consolidación de una red de parques comarcales bajo un modelo que combina la inversión en infraestructura y la profesionalización del personal.
- En cuanto a la profesionalización, la Diputación ha convocado plazas de bombero funcionario para cubrir las dotaciones en los parques comarcales existentes (Almazán, El Burgo, San Esteban, Ágreda y Ólvega) y previstos.
- Por lo que se refiere a los conflictos laborales, los conflictos judiciales recientes se han centrado más en:

- la discriminación de jornada para los bomberos interinos o de refuerzo (sentencia de 2018),
- irregularidades en los procesos de selección para las plazas de bombero funcionario (casos en el Contencioso-Administrativo en 2023 y 2024),
- externalización en incendios forestales.

Es importante diferenciar entre los bomberos provinciales (Diputación), que atienden incendios urbanos y siniestros en carretera, y el operativo de incendios forestales (Junta de Castilla y León).

En el ámbito forestal, sí ha habido una fuerte crítica y denuncias, por partidos políticos, por el mantenimiento de privatizaciones en los servicios de prevención y extinción de incendios forestales en Soria y otras provincias, alegando amaños y prácticas contrarias a la libre competencia en contratos públicos, aunque algunas de estas denuncias fueron archivadas.

#### v. PALENCIA:

El Plan Sectorial, aprobado por la Junta de Castilla y León en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 40.2 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, derogado con posterioridad, establecía un parque tipo 1, en Palencia capital, dos parques tipo 2 y seis parques tipo 3, por lo que permitía un modelo mixto conjunto entre bomberos funcionarios y bomberos voluntarios.

La provincia de Palencia tenía una historia de funcionamiento con parques de bomberos municipales de acuerdo con la autonomía local, aunque son municipios de menos de 20 000 habitantes, de bomberos voluntarios. La Diputación, a través del tiempo, fue suscribiendo convenios con dichos municipios, mientras estos reglamentaban las actividades de sus bomberos. En la actualidad, la Diputación de Palencia tiene suscritos once convenios con otros tantos ayuntamientos, que aportan fundamentalmente medios humanos, mientras que la Diputación financia íntegramente su funcionamiento a través de una subvención anual que debe ser posteriormente justificada.

De acuerdo con el Plan Sectorial derogado, Palencia es la provincia que más población protegía dentro de la isócrona de media hora, con casi el 100 %. Más incluso que las provincias que tienen un sistema de bomberos funcionarios. Aun así, sin perder sus convenios con parques municipales, la Diputación Provincial de Palencia ha ido construyendo

parques dependientes de la institución, con dos en funcionamiento en la actualidad (Saldaña y Aguilar de Campoo) y un tercero en proceso de licitación en la zona sur de la provincia, en Venta de Baños, profesionalizando así el sistema.

Desde la Diputación Provincial de Palencia siempre se ha apostado por el modelo mixto, reconociendo la labor histórica de los bomberos voluntarios e intentando que los ciudadanos que viven en el mundo rural, en zonas muy despobladas, formen parte del sistema de protección civil y extinción de incendios y se sientan integrados en él. Sin embargo, la reciente sentencia 52/2026, de 26 de marzo, del Juzgado n.º 1 de lo Contencioso-Administrativo de Palencia, añade más tensión al sistema, al anular el Programa Operativo 2025-2029 de Protección Civil y Extinción de Incendios de la provincia de Palencia, aprobado por el Pleno de la Diputación Provincial en agosto de 2025, que sentaba las bases políticas del sistema, y en el que, además de establecer dichas bases, se permitía cohabitar y colaborar a los bomberos profesionales y a los voluntarios para mejorar la eficacia y eficiencia del modelo. Dicha sentencia está pendiente de ser apelada ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

### 4.3.3. Resumen

- Existencia de un marco legal básico estatal con un desarrollo normativo autonómico incompleto debido a la derogación del Plan Sectorial, a la inexistencia de una ley de bomberos urbanos, así como a la falta de un posible estatuto de los bomberos voluntarios, a los que exigir una formación mínima para formar parte del sistema de protección civil y extinción de incendios.
- La ejecución operativa corresponde en exclusiva, en materia de bomberos urbanos y voluntarios, a las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. Asimismo, salvo subvenciones puntuales, la financiación corre a cargo de estas Administraciones.
- Única comunidad autónoma que no denomina a los voluntarios como bomberos, sino que, como servicio esencial, los incluye como colaboradores de extinción de incendios, denominándolos voluntarios de extinción.
- Los bomberos voluntarios tienen, fundamentalmente, relación con ayuntamientos de forma directa o a través de asociaciones.
- Los reglamentos de bomberos voluntarios son escasos o desconocidos, aprobados por los ayuntamientos.

- Solicitud de ingreso del bombero voluntario directamente al ayuntamiento, informado en escasas ocasiones por los servicios de extinción de incendios de la diputación provincial si hay convenio de colaboración.
- Los cursos de formación de los bomberos voluntarios son realizados o financiados directamente por los ayuntamientos o las diputaciones provinciales. No existe formación desde la Comunidad Autónoma para bomberos voluntarios.
- No existe formación obligatoria o reglada para ser bombero voluntario.
- La Escuela de la Agencia de Protección Civil de Castilla y León da cursos en exclusiva para bomberos funcionarios de las diputaciones o los ayuntamientos. Hay que recordar que la Agencia de Protección Civil no tiene ningún bombero a su cargo.
- La Junta de Castilla y León no financia regularmente los gastos de los servicios de extinción de incendios. No forma parte de ningún consorcio de bomberos de los existentes en la Comunidad.
- División dentro de la Junta de Castilla y León entre responsables de la extinción de incendios forestal y urbana: Medio Ambiente y Agencia de Protección Civil.
- Diferentes sentencias mencionadas con anterioridad que dificultan el desarrollo de un modelo ejecutivo.
- El Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (INFOCAL) incluye en su reglamentación el Grupo de Extinción. Dicho grupo lo constituye el conjunto de medios materiales y humanos cuya actuación principal son las operaciones de extinción, coordinados por el Jefe de Extinción. Estará integrado por medios humanos y materiales, incluidos voluntarios, organizados en los planes de actuación provincial y municipal.

En resumen, la externalización de los servicios de bomberos provinciales, fundamentalmente los de la Diputación, está siendo limitada judicialmente en toda la Comunidad, obligando a optar por un modelo de bomberos funcionarios profesionales, sin tener en cuenta, desde el ámbito de la coordinación autonómica de estos servicios, lo perjudicial que resulta, tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica como de la estabilidad financiera, el hecho de no tener una legislación definida, lo que provoca unos problemas y tensiones en el sistema difíciles de superar.

## 4.4. Cataluña

### 4.4.1. Marco legal y desarrollo normativo

- Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña:

“Artículo 5.

Integran los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña el Cuerpo de Bomberos de la Generalidad, el personal perteneciente a los servicios de prevención y extinción de incendios de las entidades locales, los bomberos voluntarios, los bomberos de empresa y el personal a que se refiere la disposición adicional tercera [personal técnico de soporte y ayuda de carácter laboral]”.

“Artículo 8.

El personal voluntario está integrado por quien, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, se halla en posesión del correspondiente nombramiento de bombero voluntario”.

“Artículo 13.

Corresponden al Departamento de Gobernación, a través del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad, las siguientes funciones:

- a) Extinguir incendios y, en supuestos de ocurrencia de cualquier siniestro o situación de emergencia, actuar con la finalidad de minimizar los daños, tanto personales como materiales, en el ámbito territorial de su competencia.
- b) Realizar actividades de prevención tendentes a evitar o disminuir el riesgo de incendios y de accidentes, en el marco de la normativa específica para cada ámbito. Entre estas actividades, le corresponde [...] emitir informe [...] sobre los proyectos de nueva construcción, [...].”

“Artículo 18.

[...]

3. Asimismo, la Administración de la Generalidad puede determinar, en las convocatorias de acceso a la categoría de bombero de primera, la valoración en la fase de concurso del tiempo prestado como bombero voluntario de la Generalidad”.

“Artículo 51.

1. Son bomberos voluntarios las personas que, por su vocación benéfico-social, prestan sus servicios de forma altruista dentro de la estructura de cualquiera de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Cataluña. Los bomberos voluntarios no tienen la consideración de personal funcionario ni de personal laboral y se rigen por la normativa que se establezca por reglamento [decretos 140/2020 y 8/2015].

2. Los bomberos voluntarios de la Generalidad están bajo la organización y la supervisión del Departamento de Gobernación y tienen una estructura y una organización jerarquizadas, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento. Ejerce su mando superior la persona titular de dicho departamento.
3. Los bomberos voluntarios de la Generalidad desarrollan también las funciones de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de la Generalidad.
4. La formación, el perfeccionamiento y la capacitación de los bomberos voluntarios corresponden a la Escuela de Bomberos de Cataluña.

Artículo 52.

1. Los bomberos y bomberas voluntarios tendrán derecho a gozar de un seguro que cubra los accidentes que puedan producirse en acto de servicio; a gozar de la defensa jurídica necesaria en las causas instruidas como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de sus funciones; y a recibir compensaciones que indemnicen su dedicación en la forma y cuantía que se determine reglamentariamente.

2. Los bomberos y bomberas voluntarios que, por su actuación en servicio, sufran secuelas de carácter permanente reconocidas de conformidad con lo que determine el departamento competente en materia de prevención, extinción de incendios y salvamentos, también tienen derecho a recibir una aportación dineraria a cargo de la Generalitat.

Esta aportación tiene carácter exclusivamente indemnizatorio y su cuantía es equivalente a la que en idénticas circunstancias perciba el personal funcionario integrado en el cuerpo de Bomberos de la Generalitat al que se le haya reconocido una situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.

3. Los bomberos y bomberas voluntarios deben ser distinguidos o recompensados cuando se aprecie alguna de las circunstancias o alguno de los supuestos que sean determinados por reglamento”.

- Ley 3/2010, de 18 de febrero, de prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios.
- Decreto 312/2006, de 25 de julio, por el que se regula la gestión del fuego técnico por parte del personal de los servicios de prevención y extinción de incendios de la Generalidad de Cataluña.
- Decreto 8/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat de Cataluña y del Consejo de Bomberos Voluntarios de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 140/2020, de 24 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 8/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat de Cataluña y del Consejo de Bomberos Voluntarios de la Generalitat de Cataluña.

#### 4.4.2. Conflictos

El conflicto entre la Generalitat de Cataluña (a través de la Conselleria d'Interior) y el colectivo de los bomberos voluntarios (Bombers Voluntaris de la Generalitat) es un conflicto histórico y muy intenso que ha escalado en los últimos años, girando en torno a la precariedad, la seguridad social y el reconocimiento profesional.

El principal problema es el modelo mixto (bomberos funcionarios + bomberos voluntarios) de Cataluña, el único en España que retribuye a los voluntarios por intervención, lo que, según los críticos, “pervierte” la figura del voluntario y crea una bolsa de mano de obra barata.

#### Puntos clave del conflicto y denuncias judiciales

- La precariedad y la “uberización” del servicio
  - Denuncia: el colectivo (a través de plataformas como Bombers Precaris en Lluita) denuncia que son utilizados por la Generalitat como “personal ‘low cost’” o en un régimen de “uberización”, es decir, que, de acuerdo con las denuncias de los bomberos voluntarios, se hace el mismo trabajo que los bomberos funcionarios, pero con un menor coste económico y con una merma de los derechos laborales.
  - Condición: los bomberos voluntarios cobran una pequeña cantidad por hora de intervención (aproximadamente 10 euros la hora), más dietas, pero no están dados de alta en el régimen de la Seguridad Social como empleados.
  - Reclamo laboral: esta situación ha llevado a que una parte del colectivo anuncie o inicie demandas laborales (en el ámbito social) para exigir el reconocimiento de una relación laboral normalizada, al considerar que las horas de disponibilidad y las intervenciones remuneradas cumplen los criterios de una relación de dependencia.
- Cobertura sanitaria y riesgos laborales (el conflicto sanitario)  
Este es el punto más sensible y que ha generado las protestas más importantes:
  - Problema: si un bombero voluntario sufre un accidente en acto de servicio, la Generalitat a menudo lo reconoce como

“contingencia común”, y no como un “accidente laboral” o “accidente en acto de servicio” con la misma cobertura que si fuese un funcionario.

- Consecuencias: los bomberos accidentados quedan desprotegidos, con indemnizaciones limitadas o sin ellas a largo plazo, y sin una cobertura sanitaria integral que les permita continuar haciendo tareas.
- Reclamo: el colectivo exige una cobertura sanitaria “digna” y que se les aplique la prevención de riesgos laborales, algo que actualmente no se cumple bajo su figura actual.

— La demanda penal y administrativa (2021)

- Denuncia penal: la Asociación de Bomberos Voluntarios de Cataluña (ASBOVOCA) llegó a presentar una denuncia por la vía penal ante la Fiscalía contra la cúpula del cuerpo por presunta usurpación de funciones y prevaricación. Esto ocurrió tras la expulsión de cientos de efectivos por supuestamente “no ser operativos”, lo que tensó las relaciones al máximo.
- Usurpación de funciones: sindicatos de bomberos funcionarios (como UGT) también han denunciado que los voluntarios, al cobrar por su servicio, “invaden competencias exclusivas” de los funcionarios, a pesar de carecer de la misma formación y condiciones.

— El deseo de acceder al funcionariado

Subyace a todo el conflicto la pretensión de una parte del colectivo de lograr una “regularización” que les permita acceder al cuerpo de funcionarios de la Generalitat sin necesidad de opositar (la llamada “entrada por la puerta de atrás”), una postura que genera fuerte rechazo entre los sindicatos de los bomberos profesionales.

En resumen, el conflicto ha llevado a protestas ante el Parlament y a la paralización del servicio (declarándose “no disponibles” en incendios como protesta), obligando a la Generalitat a buscar acuerdos para licitar nuevas mutuas de asistencia sanitaria y planes de ahorro, sin resolver el fondo del problema: la ambigüedad y la precariedad de la figura del bombero voluntario remunerado.

El conflicto con los bomberos voluntarios de la Generalitat ha impulsado a la Conselleria d’Interior a aprobar medidas importantes, aunque el

núcleo del problema (la relación laboral y la Seguridad Social) sigue siendo motivo de protesta.

Los últimos acuerdos y planes se centran en la profesionalización a largo plazo y la mejora de medios, pero también buscan mantener la figura del voluntario.

#### **4.4.3. El Plan Estratégico “Bombers 2030” (octubre de 2025)**

El anuncio más relevante es la aprobación por el Govern del Plan Estratégico “Bombers 2030”. Aunque el Plan se centra en el cuerpo en su conjunto, tiene implicaciones directas para los voluntarios:

##### **a) Ampliación de la plantilla profesional (estrategia indirecta)**

- Compromiso: se prevé la ampliación del cuerpo profesional hasta 4000 efectivos para 2030, mediante convocatorias anuales de unas 300 plazas.
- Relevancia: este aumento de funcionarios busca reducir la dependencia de la Generalitat hacia los voluntarios para la cobertura básica y de seguridad, un punto clave de las denuncias de precariedad.

##### **b) Mejora de la seguridad y la prevención**

- Inversión en EPI: se contempla la compra de 9700 nuevos equipos de protección individual (EPI) para todo el cuerpo (incluyendo tallaje femenino).
- Prevención reforzada: se impulsarán medidas para reforzar la prevención de riesgos psicosociales y laborales del personal operativo, y se iniciará un plan de seguimiento médico postocupacional.

##### **c) Mantenimiento de la figura del voluntario**

- Doble vía: el Plan 2030 establece que se seguirán realizando convocatorias anuales de bomberos voluntarios con el objetivo de consolidar su número en torno a 2000 efectivos (actualmente hay unos 1400).
- Crítica: esta decisión ha generado un fuerte rechazo en el colectivo, organizado en la asociación Bombers Precaris en Lluita, presente en 4 de cada 5 parques de bomberos voluntarios (61 de 75, el 81 %),

y además en 10 parques mixtos de Cataluña, que argumenta que el Govern busca “agrandar más el problema” al aumentar el número de voluntarios sin “regularizar su figura” previamente, manteniendo la precariedad laboral que motiva el conflicto.

#### **d) Nuevo decreto para bomberos voluntarios (septiembre de 2025)**

El Gobierno catalán ha aprobado un nuevo decreto específico para los bomberos voluntarios de Cataluña que introduce cambios en los procesos de selección y acreditación:

- Acreditación: se establecen dos niveles de acreditación para incorporarse al cuerpo.
- Méritos: el peso de los méritos en el proceso de selección tendrá una mayor importancia.

#### **e) Resumen de la situación actual**

La Generalitat está invirtiendo en modernización y más funcionarios, pero mantiene el modelo mixto que es el origen del conflicto. Las negociaciones clave se centran ahora en:

- Cobertura social: garantizar una cobertura de Seguridad Social y sanitaria adecuada para los accidentes en acto de servicio (contingencia profesional).
- Reconocimiento: intentar establecer un marco jurídico que, sin convertirlos en funcionarios, les dé mayor reconocimiento por su alta disponibilidad y el riesgo asumido, sin resolver la demanda de fondo de una relación laboral normalizada.

#### **f) Avance en cuanto a los bomberos forestales (diferenciación)**

Es crucial destacar la diferencia con los bomberos forestales (personal que lucha contra incendios en el medio natural), donde sí ha habido un avance significativo en 2025, no por sentencia judicial directa, sino por la presión y los acuerdos que han obligado a la Generalitat a actuar:

- Real Decreto 817/2025: este real decreto y los acuerdos alcanzados han reconocido a varios centenares de trabajadores (unos 500)

como bomberos forestales “de pleno derecho”, y han implementado una cotización adicional que les permite acceder al derecho a la jubilación anticipada, lo que supone una equiparación profesional y laboral importante.

#### 4.4.4. Resumen

- Existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico.
- La ejecución operativa corre a cargo de la Generalitat de Cataluña.
- Los bomberos voluntarios tienen una relación directa con la Generalitat.
- La normativa de ejecución operativa la establece la Generalitat.
- Solicitud de ingreso a través de oposición reglada definida por la Generalitat.
- Cursos de formación obligatoria realizados por la Generalitat.
- Modelo mixto: bomberos funcionarios + bomberos voluntarios solo existe en el ámbito rural.
- Los bomberos voluntarios tienen un cómputo de horas mínimo de obligado cumplimiento establecido por la Generalitat.
- En la actualidad, oposición abierta de 300 plazas de bomberos voluntarios para la Generalitat.
- En la actualidad, se ha presentado demanda por parte de los bomberos voluntarios por considerar que al realizar oposiciones son funcionarios “low cost”, debido a que realizan el mismo trabajo, pero no cobran lo mismo, y no tienen Seguridad Social ni seguros de accidentes. Pendientes de aumento del número de demandas y de posibles sentencias que cambien el modelo actualmente existente.
- La figura del “bombero voluntario remunerado por intervención” es jurídicamente compleja. Una sentencia que reconozca una relación laboral supondría un precedente enorme y obligaría a la Generalitat a regularizar a más de mil personas, algo que la Administración está intentando evitar mediante acuerdos políticos.
- Sentencias antiguas que aún siguen vigentes: el debate se basa a menudo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre si existe o no una relación de ajenidad y dependencia (los criterios clave de una relación laboral) en este tipo de figuras.

## 4.5. Tenerife

### 4.5.1. Marco legal y desarrollo normativo

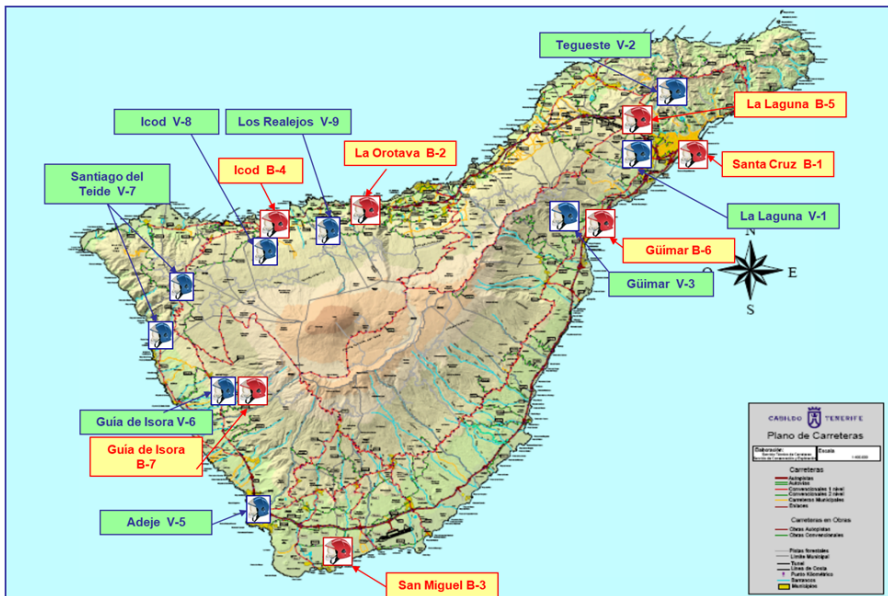
- Ley 17/2015 de Protección Civil y de Atención de Emergencias
- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección
- Ley 9/2007 de Servicios de Emergencias de Canarias
- Decreto 52/2020, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias.

### 4.5.2. Consorcio de Bomberos de Tenerife

Está formado por nueve parques de bomberos voluntarios y siete parques de bomberos profesionales, todos trabajando bajo un mismo mando central.

Se rigen por las normas establecidas en el Estatuto del Consorcio Bomberos Tenerife, recogidas en su página web<sup>8</sup>.

Mapa del Consorcio de Tenerife



Fuente: página web de los Bomberos de Tenerife.

8. <https://bomberostenerife.es/el-consorcio/>.

En dicho estatuto se establece la vinculación con las asociaciones de bomberos voluntarios:

“CAPITULO 7. Bomberos voluntarios.

Artículo 39. En el desarrollo de su actividad, el Consorcio contará con la participación de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios con las que tenga suscrito el oportuno convenio de colaboración. Su intervención en el operativo se regirá por los principios de unidad de mando y complementariedad respecto a los efectivos profesionales.

Artículo 40. Los bomberos voluntarios no tendrán vinculación jurídica alguna con el Consorcio, relacionándose éste estrictamente con las Asociaciones de las que aquéllos forman parte”.

En la página del Consorcio se recogen los convenios firmados, así como las justificaciones anuales de los gastos efectuados por las asociaciones de bomberos conveniadas.

Ejemplo de convenio: Convenio 04/2025. Convenio de Colaboración entre la Asociación de Bomberos Voluntarios de Adeje y el Consorcio de Prevención, extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife.

La exposición de motivos de los diferentes convenios firmados con las asociaciones de bomberos expone la legislación básica de cumplimiento para la firma de los mismos:

- la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil;
- el artículo 39 de los Estatutos del Consorcio Provincial de Bomberos de Tenerife;
- el artículo 7 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil;
- el artículo 20 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado, sobre medidas de fomento del voluntariado;
- la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones.

### 4.5.3. Resumen

- Existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico.

- La ejecución operativa se realiza a través del Cabildo de la isla, que es el que tiene la competencia.
- Existe un consorcio de bomberos con financiación del Gobierno de Canarias, del Cabildo y de los ayuntamientos de la isla.
- Los bomberos voluntarios tienen una relación directa con el Consorcio a través de asociaciones de bomberos voluntarios de los diferentes ayuntamientos que tienen parques de bomberos municipales.
- La normativa de ejecución operativa la desarrolla el Consorcio a través de protocolos aprobados en su seno.
- La solicitud de ingreso como bombero voluntario se realiza a través de la asociación municipal de bomberos voluntarios.
- Los cursos de formación se realizan a través del Consorcio y por las asociaciones municipales de bomberos voluntarios.
- El proceso de integración de las asociaciones de bomberos voluntarios en el Consorcio provincial es sencillo.
- No se observa jurisprudencia en contra del modelo existente, ni rechazo entre las partes implicadas.

## **4.6. Comunidad Valenciana**

### **4.6.1. Marco legal y desarrollo normativo**

- Ley 17/2015 de Protección Civil y de Atención de Emergencias.
- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección.
- Ley 13/2010 de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana.
- Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana.
- Estatuto de bomberos voluntarios: BOP núm. 145 de 19/06/1996: Reglamento de los Grupos de Bomberos Voluntarios del Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Provincia de Valencia.
- Decreto 224/2015, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se regula el Registro de Bomberos de la Comunidad Valenciana y se establecen las condiciones y requisitos para la acreditación del personal bombero voluntario y del personal bombero de empresa (DOCV núm. 7676 de 11.12.2015):

### TÍTULO III

Procedimiento de acreditación del personal bombero voluntario y de empresa

Artículo 13. Acreditación del personal bombero voluntario y de empresa

1. La condición de bombero voluntario y de bombero de empresa, tal y como establecen los artículos 8 y 9 de la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, se adquirirá mediante la acreditación expedida por el IVASPE que se regula en el presente título.

2. Esta acreditación deberá efectuarse con carácter previo a la inscripción del personal en el Registro de Bomberos de la Comunitat Valenciana.

Artículo 14. Condición de bombero voluntario y de bombero de empresa

A los efectos del presente decreto, tendrán la consideración de bomberos voluntarios y bomberos de empresa las personas que hayan superado, en cada caso, los respectivos cursos de formación que se establecen en el presente decreto y, en consecuencia, hayan recibido la correspondiente acreditación expedida por el IVASPE.

Artículo 15. Procedimiento de acreditación del personal bombero voluntario

1. Los cursos de formación básica de nuevo ingreso para el personal bombero voluntario deberán contener, como mínimo, los temas formativos que se incluyen en el anexo II del presente decreto. Su duración mínima será de 100 horas lectivas.

2. Los cursos serán impartidos por el IVASPE o en el marco de convenios de colaboración entre este instituto y los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.

3. La superación del curso de formación básica de nuevo ingreso comportará el derecho a recibir la acreditación como bombero voluntario, que se efectuará por el IVASPE, asignándose un número de acreditación que permitirá su inscripción en el Registro de Bomberos de la Comunitat Valenciana, una vez incorporado al Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

[...]

### ANEXO II

Temario formativo para la acreditación del personal bombero voluntario (contenido mínimo que deberá incluir al menos el 40 % de prácticas)

Legislación de protección civil.

Los servicios contra incendios en la Comunitat Valenciana.

Reglamento de los Bomberos Voluntarios.

El teléfono de emergencias 1-1-2 Comunitat Valenciana.

Planes de Protección Civil en la Comunitat Valenciana.

Cartografía.

Comunicaciones.

Génesis y propagación del fuego.

Edificación. Medidas de prevención contra incendios.  
Instalaciones de protección contra incendios.  
Autoprotección.  
Medios y equipos contra incendios.  
Los incendios urbanos. Intervención.  
Los incendios industriales. Intervención.  
Los incendios rurales y forestales. Intervención.  
Accidentes de tráfico. Intervención.  
Mercancías peligrosas. Intervención.  
Intervenciones frente a riesgos naturales: inundaciones, nevadas, vientos y seísmos.  
Búsqueda, rescate y salvamento.  
Asistencias técnicas.  
Seguridad en las intervenciones.  
Primeros auxilios”.

El servicio de bomberos en la Comunidad Valenciana se gestiona principalmente a través de los consorcios provinciales (Alicante, Valencia y Castellón), y la mayoría de las sentencias judiciales relevantes se han centrado en la problemática común de los bomberos: el exceso de jornada y la discriminación laboral.

#### 4.6.2. Resumen

- Existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico.
- La ejecución operativa se realiza a través de los consorcios de bomberos provinciales existentes.
- Los bomberos voluntarios tienen relación directa con el Consorcio de Bomberos de Valencia.
- La solicitud de ingreso se tramita directamente al Consorcio de Bomberos de Valencia.
- La normativa de ejecución operativa la realiza el Consorcio de Bomberos a través de protocolos aprobados en su seno.
- Los cursos de formación obligatoria para el ingreso de los bomberos voluntarios cuentan con un mínimo de 100 horas, y los realiza el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE) (último curso, iniciado en agosto de 2025).
- Existe un reglamento de bomberos voluntarios, aprobado en el Consorcio de Bomberos.
- No se observa jurisprudencia en contra del modelo existente.

## 5. Temas centrales en la jurisprudencia de bomberos voluntarios

Las sentencias más relevantes abordan los siguientes temas, que se repiten en diferentes países con modelos de bomberos voluntarios.

### 5.1. Reconocimiento de relación laboral vs. voluntariado

- Doctrina del TSJ de Andalucía / TS (Caso Aznalcóllar, 2019): el TS ratificó la decisión de que la experiencia como bombero voluntario, aun realizando las mismas funciones operativas que un profesional (guardias, turnos, atención a siniestros), no da derecho al reconocimiento de una relación laboral (ni como laboral fijo ni como funcionario).
- Un caso destacado es el de los bomberos voluntarios del parque de Gerena (Sevilla): el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) desestimó un recurso y confirmó que, al tratarse de una situación de “voluntariado” y no de bomberos funcionarios, no existía “relación laboral” entre estas personas y el Ayuntamiento.
- El caso de Coria del Río (Sevilla): el TSJA ha desestimado en varias ocasiones (p. ej., 2018, 2020, 2022) que los bomberos voluntarios de este municipio tuvieran un vínculo laboral, indicando que no se puede ser bombero profesional sin superar una oposición, ya que la ley exige ser funcionario para funciones de autoridad; “existe un impedimento legal para que tales funciones de bombero voluntario se desempeñen bajo régimen laboral, porque la ley andaluza lo ha reservado a funcionarios, tanto profesionales como voluntarios, en atención a que ostentan el carácter de agentes de la autoridad”, concreta la Sala de lo Social del TSJA.
- El caso de El Arahál (Sevilla): el TSJA descartó la relación laboral de siete bomberos voluntarios, aludiendo que no existía ajenidad ni dependencia en los términos laborales, y que sus funciones no equivalían a las de un bombero profesional.

La Ley de Gestión de Emergencias de Andalucía (y leyes similares) reserva las plazas de bomberos profesionales a personal funcionario que ha superado un proceso selectivo basado en el mérito y la capacidad (oposición); sin embargo, los bomberos voluntarios a menudo solicitan el reconocimiento de una relación laboral (funcionarial o contractual) cuando sus condiciones de servicio son indistinguibles de las de un bombero profesional:

- Argumentos de los bomberos voluntarios:
  - o cumplimiento de horarios o turnos de guardia fijos;
  - o disponibilidad y obediencia a las órdenes de un superior;
  - o uso de los mismos medios materiales y realización de las mismas funciones que los profesionales;
  - o alegación de que la institución (ayuntamiento, asociación, etc.) usa el voluntariado para cubrir deficiencias estructurales o necesidades permanentes de personal.
  
- Decisión judicial común (ejemplo España):
  - o El Tribunal Supremo y tribunales superiores de justicia han tendido a negar la relación laboral directa si la vinculación se establece bajo un marco normativo de voluntariado o colaboración.
  - o La jurisprudencia insiste en que, para acceder a la condición de funcionario o personal laboral, es obligatorio superar el proceso selectivo (oposiciones), y la experiencia previa como voluntario no otorga el derecho automático a la plaza.

## 5.2. Acceso a beneficios de la Seguridad Social

Las peticiones y denuncias abordan los derechos en materia de jubilación y accidentes, especialmente en los modelos de servicio voluntario compensado:

- Riesgos profesionales: las denuncias van en el sentido de reconocer la protección del voluntario ante accidentes ocurridos *durante o a consecuencia* del servicio, aunque la cotización sea diferente de la de un trabajador por cuenta ajena.
- Coeficientes reductores de la edad de jubilación (ejemplo España): bomberos, tanto profesionales como, a veces, los que están en regímenes especiales, inician acciones judiciales para determinar si pueden aplicar coeficientes reductores a su edad de jubilación debido a la especial peligrosidad de su trabajo.

## 5.3. Jurisdicción competente

A menudo, los tribunales deben decidir qué jurisdicción es competente para conocer de la demanda:

- Relación laboral: si se demanda un despido o una reclamación de cantidad con base en una relación laboral, la competencia es del orden social (laboral).
- Relación voluntaria o administrativa: si la relación se considera de voluntariado, colaboración cívica o de servicios públicos, la competencia pasa al orden contencioso-administrativo.

La doctrina del Tribunal Supremo (TS) y de los tribunales superiores de justicia (TSJ) es contundente y se resume en lo siguiente:

1. Principio de no sustitución (la diferencia fundamental)
  - Implicación administrativa: la función del voluntario es la colaboración altruista y el apoyo al servicio profesional, y no la sustitución de las plazas estructurales que deben ser ocupadas por funcionarios. Los tribunales declaran la falta de competencia de la jurisdicción social en estos casos (al tratarse de una relación de voluntariado de naturaleza administrativa), y exigen que cualquier acceso a la función pública pase por la vía de la oposición.
2. Responsabilidad de la Administración (costes económicos)
  - Problema común: muchos ayuntamientos y diputaciones históricamente han utilizado el voluntariado para suplir la falta de parques profesionales. Cuando la Administración decide cerrar el servicio o prescindir del voluntariado, surgen las demandas por despido.
  - Fallo judicial: los tribunales (como el TSJA) niegan el nexo laboral y, por lo tanto, desestiman las demandas por despido y reclamación de cantidad presentadas por los voluntarios, ya que su actividad se regía por una relación administrativa de voluntariado y no por un contrato de trabajo.

#### **5.4. Conclusión bomberos voluntarios vs. bomberos funcionarios**

Los problemas jurídicos son muy diferentes:

Aspecto	Bomberos funcionarios / laborales	Bomberos voluntarios
<b>Naturaleza del conflicto</b>	Se centran en el contenido de sus derechos (retribuciones, jornadas, validez de las bases de acceso).	Se centran en la existencia de derechos laborales y la naturaleza de su vínculo con la Administración.
<b>Doctrina judicial</b>	Favorable a las garantías y los derechos estatutarios.	Rigurosa: niega la existencia de relación laboral (voluntariado es altruista) y exige la superación de la oposición para acceder a la plaza de funcionario.
<b>Normativa clave</b>	EBEP, LPRL, leyes autonómicas SPEIS que recogen en exclusiva este tipo de bomberos.	Ley del Voluntariado, Ley de Protección Civil, leyes autonómicas SPEIS que incluyen regulación sobre bomberos voluntarios.

Fuente: elaboración propia.

## 6. Los grupos locales de pronto auxilio (GLPA)

Los grupos locales de pronto auxilio (GLPA) son colectivos de voluntarios promovidos por los ayuntamientos en áreas que están total o parcialmente incluidas en zonas de peligro por incendios forestales, principalmente en Andalucía, dentro del marco del Plan INFOCA (Plan de Prevención y Extinción de Incendios Forestales de Andalucía).

Las tareas que realizan estos grupos, como funciones principales, son de pronto auxilio y se llevan a cabo siguiendo siempre las instrucciones de la dirección técnica del Plan INFOCA:

1. Prevención y vigilancia:
  - o realizar vigilancia preventiva en zonas sensibles a los incendios;
  - o informar y divulgar entre los ciudadanos las normas para evitar incendios;
  - o comunicar a Emergencias 112 cualquier actuación negligente o la detección de un siniestro.
2. Extinción y apoyo logístico:

- o colaborar en el ataque inicial a fuegos incipientes si se les requiere;
- o prestar apoyo logístico, como el abastecimiento de bebidas, comida, combustible, herramientas o equipos a los grupos de extinción;
- o realizar la vigilancia del perímetro una vez que el incendio se encuentra estabilizado.

3. Restauración:

- o participar en las tareas de restauración de las áreas afectadas por el fuego.

En resumen, son un componente clave de la participación social en la protección contra incendios, actuando como un primer nivel de respuesta local y apoyo logístico para los equipos profesionales.

## 7. Resumen

Con un modelo perfectamente estructurado y definido jurídicamente, los bomberos voluntarios son un complemento necesario de los bomberos profesionales; para ello se deben tener en cuenta los siguientes parámetros, de acuerdo con los criterios mencionados por Anitua (2025)<sup>9</sup>:

- Encuadramiento: los bomberos voluntarios deben formar parte del equipo. Los bomberos son una parte más del Servicio de Protección Civil y Extinción de Incendios del que forman parte.
- Jerarquía: deben tener claro el cuadro de sus mandos.
- Deben estar responsabilizados de sus cometidos y tener personas responsables dentro del grupo.
- Conocimiento: debidamente formados y equipados no son un problema, forman parte de la solución de la emergencia.
- Coordinación: deben estar perfectamente coordinados, “no pueden ir por libre”. Un ejemplo de esta obligación son los artículos 38 y 39 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, cuando afirma que dentro de las funciones de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento está: “La dirección, la coordinación y el control del voluntariado y del per-

9. Vid. <https://opra.info/no-al-voluntariado-de-emergencias-proteccion-civil-bomberos-etc/>.

sonal de los servicios de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias”.

Otros beneficios que hay que tener en cuenta de la existencia de los bomberos voluntarios, preferentemente en territorios altamente despoblados y con una baja estadística de intervenciones, son que:

- fijan población en los territorios que están despoblados,
- suponen una motivación extra para la defensa de su territorio por los habitantes de la zona.

¡Los bomberos voluntarios son una pieza esencial en la seguridad y respuesta a emergencias a nivel mundial!

## 8. Referencias

### Bibliografía:

Anitua, P. (2025). No al voluntariado de emergencias (protección civil, bomberos, etc.). *Vuelta y vuelta* [blog], 22/09/2025. <https://opra.info/no-al-voluntariado-de-emergencias-proteccion-civil-bomberos-etc/>.

### Páginas web:

Bomberos Consorcio de Tenerife. (s. f.). *El consorcio*. <https://bomberostenere.es/el-consorcio/>.

Bomberos Voluntarios de Argentina. (s. f.). *Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios (SNBV)*. <https://www.bomberosra.org.ar/snbv-consejo-nacional>.

Bomberos Voluntarios de Alemania. (s. f.). *CTIF – International Association of Fire and Rescue Services*. <https://ctif.org/>.

Bomberos Voluntarios de Chile. (s. f.). *Cuerpo de Bomberos de Chile*. <https://www.bomberos.cl>.

Bomberos Voluntarios de Estados Unidos. (s. f.). *National Fire Protection Association (NFPA)*. <https://www.nfpa.org/>.

Bomberos Voluntarios de Francia. (s. f.). *Miembro país: Francia (CTIF)*. <https://ctif.org/es/country-member/francia>.

Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia. (s. f.). *Bombers de València*. <https://www.bombersdv.es/es/>.

Consortio Provincial de Bomberos de Valencia. (s. f.). *Bomberos voluntarios*.  
<https://www.bombersdv.es/es/areas-operativas/bomberos-voluntarios/>.

Consortio Provincial de Bomberos de Zamora. (s. f.). *Consortio Provincial de Bomberos de Zamora*. <https://cpbzamora.es/>.

Diputación de Salamanca. (s. f.). *Protección civil y extinción de incendios*.  
<http://www.lasalina.es/fomento/gestionserviciosurbanos/proteccioncivil/>.

Diputación de Teruel. (s. f.). *Servicio de extinción de incendios y salvamento*. <https://www.dpteruel.es/DPTweb/la-diputacion/areas/cooperacion-local/servicio-de-extincion-de-incendios/>.

Diputación Provincial de Palencia. (s. f.). *Servicio de industria, protección civil y extinción de incendios*. <https://www.diputaciondepalencia.es/sitio/proteccion-civil>.

Generalitat de Cataluña. (s. f.). *Bombers de la Generalitat*. [https://interior.gencat.cat/es/arees\\_dactuacio/bombers/index.html](https://interior.gencat.cat/es/arees_dactuacio/bombers/index.html).



# La gestión de los incendios rurales

## La sostenibilidad y los modelos de protección: entre la profesionalización y el voluntariado

Por su magnitud y su impacto transversal, el fenómeno de los incendios en el entorno rural ha dejado de ser una cuestión meramente técnica o sectorial para convertirse en un elemento estratégico que debe integrarse en la planificación y en la toma de decisiones de todos los Gobiernos locales. Al igual que la revolución digital o el proceso de internacionalización han transformado la fisonomía de nuestras Administraciones, la creciente virulencia y complejidad de los incendios en el medio rural plantea hoy un reto de primer orden que incide en el núcleo mismo de la prestación de servicios públicos esenciales y, en última instancia, en la seguridad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Las diputaciones, en su función de asistencia y cooperación con los municipios de menor capacidad económica y de gestión, se sitúan hoy en el centro del debate sobre el modelo de protección más adecuado para el territorio.

Especial atención merece el estudio del voluntariado, pieza clave en la resiliencia de la España rural, pero que, como se expone en estas páginas, requiere de un encuadramiento jurídico y operativo que evite riesgos de litigiosidad y garantice la seguridad y sostenibilidad de las entidades locales.

Más allá del análisis normativo, esta obra se distingue por su enfoque práctico y orientado a resultados. Se exponen propuestas operativas para mejorar la respuesta pública, racionalizar recursos y fortalecer la coordinación interadministrativa en un Estado compuesto como el autonómico, donde la lealtad debe ser el motor institucional de una protección civil eficaz.

La obra que el lector tiene en sus manos es, en definitiva, una invitación a la acción y a la reflexión estratégica. Una invitación a que los responsables públicos locales miren el reto de los incendios rurales no como un obstáculo insuperable, sino como una oportunidad para fortalecer nuestras democracias locales mediante la construcción de paisajes más resilientes y servicios de emergencia más profesionales y seguros.

Con este libro, la Fundación Democracia y Gobierno Local reafirma su compromiso con la seguridad de nuestros ciudadanos y la defensa de un mundo rural que es, y debe seguir siendo, un espacio de libertad y progreso protegido por el derecho.

ALFREDO GALÁN GALÁN

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.*

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*

