

QDL 71

Junio de 2026 · Cuadernos de Derecho Local

GOBIERNOS LOCALES, GESTIÓN FORESTAL Y LUCHA CONTRA INCENDIOS



FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL



QDL71

Junio de 2026 · Cuadernos de Derecho Local

GOBIERNOS LOCALES, GESTIÓN FORESTAL Y LUCHA CONTRA INCENDIOS



FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL

La revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* está presente en las siguientes bases de datos:

PUBLICACIONES ONLINE (<https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/>)

DIALNET (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=3400>)

LATINDEX (<https://www.latindex.org/latindex/ficha/5055>)



Edición

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona

Fernando el Santo, 27, bajo A - 28010 Madrid

Producción

PRINTER BROK 2010 S.L. / DPrint

Corrección y revisión de textos

María Teresa Hernández Gil

Depósito legal: B-4681-2002

ISSN: 1696-0955 (papel) \ 2695-6101 (digital)

Foto de cubierta: iStock.com/Ana_del_Castillo

La revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* fue fundada en 2002, y desde entonces viene publicándose, ininterrumpidamente, cada cuatrimestre.

CONSEJO CIENTÍFICO

Presidente:

Luciano Parejo Alfonso, *Universidad Carlos III de Madrid*
Manuel Aragón Reyes, *exmagistrado del Tribunal Constitucional*
José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, *Tribunal Supremo*
Javier Barnés Vázquez, *U. de Huelva*
Miguel Beltrán de Felipe, *U. de Castilla-La Mancha*
Francisco Cacharro Gosende, *Diputación de Ourense*
Eduardo Calvo Rojas, *Tribunal Supremo*
Teresa Carballeira Rivera, *U. de Santiago de Compostela*
José Miguel Carbonero Gallardo, *Diputación de Granada*
José Luis Carro Fernández-Valmayor, *U. de Santiago de Compostela*
Miguel Casino Rubio, *U. Carlos III de Madrid*
Carmen Chinchilla Marín, *U. de Alcalá*
Jesús Colás Tenas, *Diputación de Zaragoza*
Diego Córdoba Castroverde, *Tribunal Supremo*
Javier Delgado Barrio, *exmagistrado del Tribunal Constitucional*
Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, *U. Complutense*
Rafael Fernández Montalvo, *Tribunal Supremo*
Tomàs Font i Llovet, *U. de Barcelona*
Josep Ramon Fuentes i Gasó, *U. Rovira i Virgili*
Pablo García Manzano, *exmagistrado del Tribunal Constitucional*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *U. Complutense*
Juan Miguel Massigoge Benegiu, *exmagistrado TSJ Madrid †*
Joan Mauri Majós, *U. de Barcelona*
Segundo Menéndez Pérez, *Tribunal Supremo*
Josep Mir Bagó, *U. Pompeu Fabra*
María Jesús Montoro Chiner, *U. de Barcelona*
Alejandro Nieto García, *U. Complutense †*
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *U. da Coruña*
Domènec Sibina Tomàs, *U. de Barcelona*
Joaquín Tornos Mas, *U. de Barcelona*
Francisco Velasco Caballero, *U. Autónoma de Madrid*
Juan Antonio Xiol Ríos, *Tribunal Constitucional*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director:

Alfredo Galán Galán, *Universidad de Barcelona*

Secretario:

Gustavo Manuel Díaz González, *Universidad de Oviedo*

Coordinadora:

Petra Mahillo García, *Diputación de Barcelona*

Vocales:

Marcos Almeida Cerrada, *U. de Santiago de Compostela*
Mónica Álvarez Fernández, *U. de Oviedo*
Antonio Arroyo Gil, *U. Autónoma de Madrid*
M. Mercè Darnaculleta Gardella, *U. de Girona*
Antonio Descalzo González, *U. Carlos III de Madrid*
Ricard Gracia Retortillo, *U. de Barcelona*
María Hernando Rydings, *U. Rey Juan Carlos*
Agustín Iriondo Colubi, *Consejo Consultivo de Asturias*
Cayetano Prieto Romero, *Comunidad de Madrid*
Diana Santiago Iglesias, *U. de Santiago de Compostela*
Sofía Simou, *U. Autónoma de Madrid*
Francisco Toscano Gil, *U. Pablo de Olavide*

ESTUDIOS

I. Sección monográfica

Gobiernos locales, gestión forestal y lucha contra incendios

14

Las potestades de las entidades locales en la lucha contra los incendios forestales · MÓNICA ÁLVAREZ FERNÁNDEZ

52

La lucha ante los incendios forestales y la intervención y organización de los entes locales · JULIA ORTEGA BERNARDO

98

Instrumentos de recuperación de la tierra agraria y lucha contra los incendios forestales · LUIS MIGUEZ MACHO

121

La titularidad privada de los montes y su relevancia en la lucha contra los incendios forestales: el problema de los montes sin propietario conocido y las asociaciones de propietarios forestales · JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA

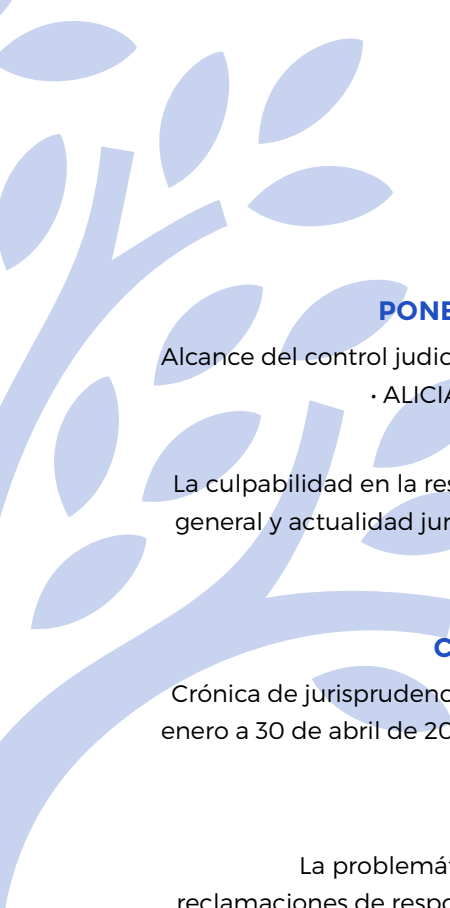
156

Régimen jurídico de la biomasa forestal: análisis transversal del marco comunitario y su transposición al ordenamiento español · ALEJANDRO D. LEIVA LÓPEZ

182

II. Sección general

La imparcialidad en la organización y la actividad de las Administraciones locales. Una comparación entre Italia y España · GIANLUCA GARDINI



Índice

PONENCIAS, CRÓNICAS Y NOTAS

Alcance del control judicial en la ejecución de sentencias
• ALICIA ESTHER ORTUÑO RODRÍGUEZ

204

La culpabilidad en la responsabilidad contable: doctrina
general y actualidad jurisprudencial • RAFAEL ENTRENA
FABRÉ

238

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL

Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de
enero a 30 de abril de 2026) • VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

268

CRÓNICA CONSULTIVA

La problemática fijación del *dies a quo* en las
reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la
Administración de Justicia • FERNANDO JIMÉNEZ
COLORADO

300

Límites a la aprobación de modelos normalizados
obligatorios en los procedimientos administrativos: el
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
n.º 22/2026, de 29 de enero • CARLOS M.ª RODRÍGUEZ
SÁNCHEZ

310

A large, stylized tree logo in a light blue color. The tree has a thick trunk that curves slightly to the left at the bottom, forming a large 'Q' shape. The canopy is composed of many branches with oval-shaped leaves. The text 'QDL71' is positioned in the upper right area of the canopy.

QDL71

ESTUDIOS



QDL71

**I. Sección
monográfica**

**Gobiernos locales,
gestión forestal
y lucha contra
incendios**

Las potestades de las entidades locales en la lucha contra los incendios forestales

MÓNICA ÁLVAREZ FERNÁNDEZ
Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Oviedo

- 1. El contexto de los incendios forestales en España**
- 2. La posición de las entidades locales en la lucha contra los incendios forestales**
 - 2.1. Breve delimitación del concepto jurídico de la lucha contra los incendios forestales
 - 2.2. Las competencias locales en la lucha contra los incendios forestales
- 3. Las potestades locales implicadas en la lucha contra los incendios forestales en montes de titularidad local**
- 4. Las potestades locales implicadas en la lucha contra incendios forestales que ocurren en el respectivo término municipal**
 - 4.1. La potestad de planificación
 - 4.1.1. *Los planes locales de prevención de incendios forestales y los planes de actuación municipal por incendios forestales*
 - 4.1.2. *Los planes urbanísticos*
 - 4.2. La potestad de autoorganización
 - 4.3. La actuación material de las entidades locales
- 5. Bibliografía**

Resumen

Las entidades locales tienen un papel limitado en la lucha contra los incendios forestales. Ya sea por la gravedad de muchos de ellos, ya sea por las limitadas capacidades y recursos de la mayoría de entes locales, las competencias al respecto se escalan a la Administración autonómica y, en los casos más graves, a la estatal. No obstante, deben reconocerse necesariamente a los entes locales competencias en esta materia, por determinación de la legislación de régimen local. Esas competencias se concretan por la legislación forestal o, sobre todo, de protección civil por emergencias. En ambos casos, la potestad básica que se asigna a los entes locales es la de planificación, lo que genera una multiplicidad de instrumentos de planeamiento no siempre fácil de integrar y que, al contrario, puede generar problemas y contradicciones en su aplicación.

Artículo recibido el 15/05/2026; aceptado el 10/06/2026.

Palabras clave: *incendio forestal; monte; entidad local; competencias; potestades; planes.*

The powers of local authorities in the fight against forest fires

Abstract

Local authorities play a limited role in combating forest fires. Due to both the severity of these fires and the limited resources of most local governments, this responsibility is typically devolved to regional and, in the most severe cases, central governments. Nevertheless, local authorities are legally mandated to hold certain powers in this area, as stipulated by local government legislation. These powers are established in forestry laws and, most notably, civil protection emergency frameworks. In both contexts, the primary competency assigned to local authorities is planning. This has given rise to a multitude of planning instruments that are difficult to integrate, often resulting in contradictions and operational conflicts during their application.

Keywords: forest fire; woodland; local authority; responsibilities; powers; planning instruments.

1

El contexto de los incendios forestales en España

La Estrategia Forestal Española¹ asume que los incendios constituyen el principal elemento de degradación de los ecosistemas forestales y uno de los principales problemas medioambientales actuales. No se trata de una preocupación exclusiva de nuestro país, sino que los incendios forestales ya se perciben en todo el territorio de la Unión Europea como un desafío complejo, por su potencial de causar daños de largo alcance a la sociedad, la economía, el medio ambiente, el clima, las infraestructuras y el patrimonio cultural de Europa².

1. Véase la Estrategia Forestal Española, Horizonte 2050, aprobada por el Consejo de Ministros en su sesión de 20 de diciembre de 2022.

2. Pueden mencionarse en este sentido la Comunicación de la Comisión "Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030", de 16 de julio de 2021, COM(2021) 572 final, y la Comunicación de la Comisión "Estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2030: Reincorporar la naturaleza a nuestras vidas", de 20 de mayo de 2020, COM(2020) 380 final, ambas adoptadas en el marco del Pacto Verde Europeo; y sobre todo, mucho más recientemente, la Comunica-

Esta percepción es fruto del impacto creciente de los incendios forestales en los años más recientes. De acuerdo con los datos manejados³, hasta el año 2021, y teniendo en cuenta los incendios forestales de los diez años anteriores, se podía advertir una tendencia media decreciente tanto en el número de incendios forestales como en el de superficie quemada. De entre todos los incendios forestales, los considerados grandes incendios forestales⁴ representaban el 0,22 % del total de siniestros, pero afectaron a una superficie del 51,03 % del total quemado. Sin embargo, desde el año 2022 y hasta el momento actual la tendencia ha cambiado en relación con la superficie quemada. Especialmente en los años 2022 y 2025⁵ se han producido crecimientos exponenciales de las áreas afectadas por el fuego en relación con el número de incendios forestales ocurridos, lo que revela la prevalencia de incendios forestales con una creciente capacidad destructiva, los denominados incendios de sexta generación o convectivos⁶.

Esta recurrencia y gravedad de los incendios forestales se atribuye a una suma de diversos factores entre los que destacan esencialmente tres⁷. Por una parte, la propia actividad humana, ya sea de manera accidental o intencionada. Por otra parte, diversas circunstancias de carácter socioeconómico vinculadas esencialmente a los procesos de despoblación de las zonas rurales, al abandono de la actividad agraria tradicional y de la gestión forestal activa y, simultáneamente, a la expansión de las zonas urbanas hacia

ción de la Comisión "La gestión integrada del riesgo de incendios forestales", de 25 de marzo de 2026, COM(2026) 330 final.

3. Se han tomado como referencia los datos proporcionados por la Estadística General de Incendios Forestales (EGIF), la base de datos nacional, gestionada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

4. Los Grandes Incendios Forestales (GIF) son aquellos que superan las 500 hectáreas quemadas de acuerdo con la estandarización efectuada a partir de los datos que se recogen en la EGIF. Actualmente se ha establecido así en el artículo 2 del 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, que añade para tal calificación, además de la extensión, que para su control se exija la intervención extraordinaria de medios de extinción. También se deduce del artículo 92 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.

5. En particular, en el año 2022, de acuerdo con el informe anual sobre "Incendios forestales en Europa, Oriente Medio y Norte de África 2022", preparado por el Centro de Investigación Común (JRC, por sus siglas en inglés) y el Servicio de Ciencia y Conocimiento de la Comisión Europea, se registró un aumento con respecto a la media de los últimos diez años del 285,59 % en terrenos arbolados, del 237,30 % en terrenos no arbolados y del 184,30 % en superficies forestales (suma de terrenos arbolados y no arbolados). El año 2022 ocupa el primer puesto de la década en cuanto a superficie forestal afectada. Los GIF provocaron ese año el 80,78 % de la superficie total quemada (el porcentaje más alto de la década), aunque estos incendios de gran magnitud representaron tan solo el 0,54 % del total de incendios producidos. Para el año 2025 no existe aún un informe analítico, pero a partir de los datos que proporciona el Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales (EFFIS) puede advertirse la reiteración de la tendencia del año 2022.

6. Véase Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024) en relación con los denominados incendios convectivos, que son incendios que liberan grandes cantidades de energía, generando nubes convectivas que alimentan su propio crecimiento.

7. Así, por ejemplo, la Estrategia Forestal Española o la Comunicación de la Comisión "Gestión integrada del riesgo de incendios forestales", ya mencionadas.

ámbitos naturales. Y por último, y muy especialmente, el cambio climático, que genera unas condiciones meteorológicas extremas (incremento de la temperatura y sequías) que favorecen la ignición y la propagación de los incendios forestales⁸.

Resulta fundamental, por tanto, abordar todos estos factores para limitar los incendios forestales y sus notables impactos sociales, económicos y ambientales. Conseguir este objetivo requiere la aplicación de toda una serie de medidas de carácter muy variado que los documentos estratégicos nacionales y europeos más recientes en relación con la gestión de los incendios forestales identifican⁹. Se trata, preferentemente, de medidas dirigidas a la prevención, tales como la promoción de la gestión forestal sostenible, la recuperación y el mantenimiento de las actividades tradicionales del sector primario, la incorporación del riesgo de incendio forestal a las políticas sectoriales y a la planificación territorial de todo tipo, la mejora de la concienciación sobre la autoprotección y la cultura del riesgo de la población en general y de los operadores del medio rural en particular, el fomento de la corresponsabilidad de los propietarios de montes o el incremento en la financiación de actividades ambientalmente beneficiosas. Pero también, aunque desde un plano que se propugna como secundario, atendiendo a los aspectos más vinculados a la extinción, por ejemplo, reforzando la vigilancia, detección y alerta precoz de los incendios forestales y mejorando la gestión de la extinción a través del incremento de financiación de nuevas capacidades, la optimización de los recursos humanos y materiales existentes y la potenciación de la coordinación de todos los dispositivos implicados.

Esta diversidad de acciones alcanza a todos los poderes públicos en lo relativo a su diseño, aplicación o control, pero incumbe especialmente a las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Montes y, por tanto, en atención a su responsabilidad para actuar en aras de la pro-

8. En este sentido, Badia *et al.* (2025: 96-101).

9. En España, las "Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales", aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) el 21 de noviembre de 2019 y, posteriormente, por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 28 de julio de 2022. En el marco de la Unión Europea, la Comunicación de la Comisión "Gestión integrada del riesgo de incendios forestales", aprobada, según lo ya indicado, en marzo de 2026. Debe aclararse en este punto, no obstante, que la Unión Europea carece de competencias específicas en materia forestal y, por tanto, no se han aprobado normas en esta materia, pero sí diversos documentos inspirados en los valores de protección y desarrollo sostenible de los bosques europeos, como los ya mencionados. Sin embargo, otras acciones europeas repercuten en los bosques, como, por ejemplo, las relativas a la política agraria común (PAC) a través de las ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) [Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013]. Desde la perspectiva de la protección civil sí existen previsiones en el derecho de la Unión en relación con los incendios forestales; por ejemplo, la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión o, más recientemente, el Reglamento (UE) 2021/836, de 20 de mayo de 2021, que modificó la anterior Decisión. Habría que mencionar igualmente el Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales, ya citado.

tección y defensa del interés general, entendido aquí como el bien jurídico común que representa la función social del monte¹⁰, que se ve frontalmente lesionada cuando se produce un incendio forestal.

2

La posición de las entidades locales en la lucha contra los incendios forestales

Se puede adelantar aquí que la intervención de las entidades locales en la lucha contra incendios forestales es limitada¹¹. Aunque su intervención puede quedar sobradamente justificada desde diversas perspectivas (forestal, medioambiental, protección civil, urbanismo, entre otras), la regulación jurídica evidencia lo contrario.

En efecto, de todas las Administraciones públicas implicadas, los entes locales suelen resultar los más afectados por los incendios forestales, tanto por la territorialidad del recurso como por las implicaciones para las actividades vinculadas al mismo y para el medio rural local en general. Es evidente la presencia de intereses locales en torno a la lucha frente a los incendios forestales y, por lo tanto, la operatividad del principio de autonomía local. El artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) concreta el alcance de esa autonomía constitucionalmente garantizada, atribuyendo al legislador competente en cada caso el reconocimiento de competencias locales en atención a “las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local”, y, como se ha encargado de reiterar el Tribunal Constitucional, con la intensidad que venga determinada por la concurrencia de otros intereses supralocales sobre la materia¹².

Son dos, por tanto, las circunstancias que condicionan el papel de los entes locales en este ámbito. Por una parte, las funciones que comporta la lucha contra los incendios forestales, y por otra, los recursos propios de estas Administraciones. Respecto a lo primero, y según lo ya señalado más arriba, la virulencia cada vez mayor de los incendios forestales, especialmente de los de sexta generación, y su potencial destructivo, exigen, ineludiblemente,

10. En los términos del artículo 4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Sobre la multifuncionalidad de los montes y su trascendencia económica, social y ambiental, Sarasibar Iriarte (2007: 106-139) y Bustillo y Menéndez (2005: 196-230).

11. Esta ha sido una constante en la tradición jurídica española que la Ley de Montes no llegó a alterar, manteniendo relegados a los entes locales en el ejercicio de competencias en materia forestal. En este sentido, Gómez Barahona (2005: 285-286). En la misma línea, Moreno Molina (2005: 1079) constata que las entidades locales carecen prácticamente de competencias en relación con la prevención y extinción de incendios forestales. También desde la perspectiva de la protección civil, como advierten Barcelona Llop (2007: 166) y Menéndez Rexach (2011: 55).

12. Desde la STC 32/1981, de 28 de julio, hasta la más reciente STC 88/2024, de 5 de junio.

la concurrencia de la Administración autonómica y de la estatal, y justifican que, en esos supuestos, los entes locales queden relegados a un segundo plano. Por otra parte, y respecto al segundo de los aspectos indicados, la realidad de muchos municipios (la mayoría, de hecho) determina la escasez de recursos económicos, técnicos y humanos para luchar contra los incendios forestales¹³.

Todo lo señalado lleva a escalar necesariamente las competencias en relación con la prevención y extinción de incendios forestales hasta las comunidades autónomas e incluso el Estado¹⁴, y, de acuerdo con lo ya adelantado más arriba, explica el papel limitado que actualmente se reconoce a las entidades locales, no solo a los municipios, sino también a las provincias¹⁵.

La caracterización de nuestro régimen local permite, no obstante, algunas modulaciones a la conclusión anterior en relación con otras entidades locales supramunicipales que adquieren un papel superior en materia de montes e incendios forestales.

Resulta especialmente relevante el papel de los territorios forales del País Vasco, que tienen atribuidas en exclusiva las competencias en materia de montes que corresponden a la Administración autonómica y las de ejecución en materia de defensa contra incendios¹⁶. Asimismo, merecen una especial mención los cabildos en el archipiélago canario, que, siendo entes locales, asumen y ejercen igualmente competencias propias de la Administración autonómica en atención a la naturaleza mixta con que los configura su Estatuto de Autonomía, y que, en concreto en este ámbito, ejercen

13. Según datos del INE, más del 90 % de los 8125 municipios españoles están por debajo de 20 000 habitantes. Sobre esta cuestión señala Barcelona Llop (2018: 253), refiriéndose a los municipios de menos de 1000 habitantes, que sus posibilidades de actuación en relación con los incendios forestales se reducen a "realizar tareas informativas de formación [...] organizar simulacros, formular la existencia de una agrupación municipal de voluntarios y, llegado el caso, socorrer en la medida de lo posible a las víctimas del siniestro". En el mismo sentido, Bensusan Martín (2018: 409).

14. En los supuestos más graves y en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Incluso resulta posible la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno cuando se produzca una alteración grave de la normalidad ante catástrofes como los incendios forestales [artículo 4.a) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio]. Es por ello esencial —clave, afirma Boix Palop (2026: 34)— articular mecanismos de coordinación adecuados en los que las entidades locales puedan intervenir en proporción a sus medios. En relación específicamente con los incendios forestales, Moreno Molina (2005: 1066) considera especialmente necesaria la cooperación, y afirma que este sector se muestra como paradigmático de la cooperación interadministrativa.

15. O las comarcas, como entidad supramunicipal prevalente en determinados ámbitos territoriales. Es el caso de las comarcas aragonesas, a las que la legislación sectorial atribuye competencias propias en materia de montes, pero también en materia de protección civil, de prevención y extinción de incendios y de urbanismo en su propio territorio. Así se deriva del artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. En relación con los incendios forestales esta norma atribuye a las comarcas la facultad de colaborar con las entidades públicas competentes en la prevención y lucha contra los incendios forestales.

16. Véase la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en su artículo 7, apartados a), 9 y c), 4.

competencias en materia de planificación de incendios forestales que, en otras comunidades autónomas, se asumen por la Administración forestal (autonómica)¹⁷.

Con carácter previo al análisis de las competencias y de las potestades que corresponden a las entidades locales, parece necesaria, no obstante, una aproximación al ámbito material sobre que el que se proyectan esas potestades que se trata de identificar.

2.1

Breve delimitación del concepto jurídico de la lucha contra los incendios forestales

La propia Ley de Montes proporciona un punto de partida al definir el incendio forestal como el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte [artículo 6.k)]¹⁸. La normativa autonómica de montes reproduce este concepto con algún matiz, dirigido, esencialmente, a concretar en qué tipo de terrenos debe producirse o qué extensión mínima debe alcanzar el fuego para que pueda hablarse de un incendio forestal. Así, por ejemplo, en algún caso puntual se requiere una superficie mínima quemada de 1 hectárea de vegetación forestal¹⁹; sin embargo, las (pocas) normas autonómicas que recogen un concepto de incendio forestal lo hacen para determinar los ámbitos adicionales a los montes o terrenos forestales²⁰ cuya quema constituye también un incendio forestal. Es el caso de los enclaves forestales ubicados en terrenos agrícolas independiente-

17. Así se deriva del artículo 6.l) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares en relación con las determinaciones que derivan del 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.

18. La reciente Comunicación de la Comisión sobre "La gestión integrada del riesgo de incendios forestales", a la que ya se ha aludido, recoge también un concepto de incendio forestal que, a su vez, toma del informe *Spreading like Wildfire: The Rising Threat of Extraordinary Landscape Fires*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que pone el acento en el objeto de lo quemado, pero también en las consecuencias del fuego. Así, se define el incendio forestal como una quema inusual o extraordinaria de vegetación, de combustión libre, que puede iniciarse de forma maliciosa, accidental o por causas naturales, y que influye negativamente en los valores sociales, económicos o medioambientales.

19. Así lo establece el artículo 2 del Decreto 180/2025 de Canarias.

20. Si bien no es posible detenerse aquí en la propia delimitación del concepto de monte o terreno forestal, debe advertirse que ha generado algún problema de interpretación, sobre todo a partir de las delimitaciones que se hacen en las normas autonómicas. Ha de tenerse en cuenta, además, la diferencia que existe entre el concepto de monte que se maneja en la regulación española y el de bosque propio del derecho de la Unión. Una referencia a esta problemática puede verse en Sarasíbar Iriarte (2007: 93-105). También en Alonso Ibáñez (2018: 2627) se alude a la ambigüedad e imprecisión del concepto.

mente de su extensión²¹ o las áreas adyacentes al monte o de transición con otros espacios urbanos, industriales o agrícolas²².

Esta última es, precisamente, la característica que se añade al concepto de incendio forestal ya señalado (el del artículo 6 de la Ley de Montes) en la definición que, a su vez, se recoge en la normativa de protección civil, en concreto en la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales²³, evidenciando la imbricación que existe entre estos dos campos normativos.

Las áreas adyacentes o colindantes al monte se identifican con las denominadas zonas de influencia forestal que se recogen en las normas forestales autonómicas²⁴, o con la interfaz urbano-forestal, noción que tiene su origen en la legislación de protección civil²⁵.

La zona de influencia suele configurarse como una franja circundante a los terrenos forestales con una anchura de 400 o 500 metros²⁶ en los que se establecen condiciones y límites a las actuaciones que puedan conllevar un riesgo de incendio forestal. Sin embargo, la idea relativa a otras áreas adyacentes al monte se vincula ahora, más bien, a la denominada interfaz urbano-forestal que define la propia Directriz Básica como la zona en la que las edificaciones entran en contacto con el monte, generando el riesgo de extensión del fuego a esas edificaciones y de propagación hacia otras zonas edificadas. Se trata de un ámbito en el que pueden existir edificaciones ais-

21. En este sentido, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales de Andalucía, el artículo 2 de la Ley 5/2004, de 24 de julio, de prevención y lucha contra los incendios forestales de Extremadura o el artículo 2.2 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

22. A ello se refiere el artículo 2 del Decreto 180/2025 de Canarias, ya citado.

23. Aprobada por el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre. Trae causa de lo previsto en el artículo 11, en relación con el Anexo de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, y, a su vez, de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC). Aunque ha sido derogada por la Norma Básica, mantiene su aplicación en tanto no se apruebe un instrumento jurídico equivalente.

24. Se define, por ejemplo, en el artículo 2.2 del Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, como la franja de 400 metros de anchura, circundante a los terrenos forestales, en la cual los terrenos incluidos podrán ser considerados de naturaleza forestal a efectos de prevención y/o prohibiciones.

25. En algunos casos, se alude también a la interfaz rural-urbana, por ejemplo, en el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales de Asturias (INFOPA), en atención a la realidad demográfica y geográfica de la región. También en el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales de las Islas Baleares (INFOBAL) se alude a las zonas de interfaz urbano/industrial-forestal y agrícola-forestal. De hecho, este plan incluye una definición de la interfaz agrícola-forestal como aquella zona en la que áreas de cultivo entran en contacto con el terreno forestal.

26. El artículo 3 de la Ley andaluza 5/1999, el artículo 40 bis de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña o el artículo 3 de la Ley extremeña 5/2004 fijan la anchura en 400 metros, mientras que el artículo 57 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, la amplía a 500 metros. Aunque sin una denominación específica, también la Ley 3/2009 de Castilla y León, en su artículo 87.2, habilita a la Administración forestal a acordar medidas preventivas de incendios forestales en los terrenos situados a menos de 400 metros de los montes.

ladas, urbanizaciones u otro tipo de instalaciones que deben ser tenidas en cuenta al diseñar las acciones de prevención y extinción frente a incendios forestales, por la específica problemática que plantean²⁷.

Este concepto ha terminado por incorporarse también a la legislación forestal, en la Ley de Montes²⁸ y, especialmente, en alguna norma autonómica, que lo define en los mismos términos en los que vienen haciéndolo las normas de protección civil, vinculándolo, a su vez, al propio concepto de incendio forestal²⁹.

En consecuencia, no cabe limitar el concepto de incendio forestal a la quema de monte o terreno forestal, sino que tiene una proyección más amplia, en la medida en que el incendio puede afectar a ámbitos no forestales que pueden tener, incluso, carácter urbano³⁰. Es por ello imprescindible incorporar a la lucha contra los incendios forestales instrumentos adicionales a los previstos por la legislación forestal. Desde esta perspectiva, como veremos, se justifica la aplicación de la normativa en materia de protección civil, en la medida en que el fuego puede afectar a personas o bienes distintos a los forestales, pero también de la normativa y el planeamiento urbanístico, con el objeto de ordenar el suelo forestal y adyacente, clasificándolo y delimitando sus usos.

Por último, cuando se alude a la lucha contra incendios forestales se incluyen acciones diversas y con alcance muy distinto. Suele hacerse referencia, en términos generales, a la idea de defensa, que se concreta en la normativa forestal en los conceptos de prevención, extinción y restauración, y también, en ocasiones, en los de vigilancia o detección como algo diferenciado de la prevención³¹.

27. Un análisis de estas áreas y su vinculación con los incendios forestales en Pérez-Soba y Jiménez (2019).

28. En concreto, en el artículo 44.3, tras la reforma operada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, con el objetivo de remitir a las comunidades autónomas la regulación de la prevención de incendios forestales y la adopción de medidas de seguridad en estas zonas. Se cita en este caso como interfase urbano-forestal.

29. Así, por ejemplo, el artículo 77 de la Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria, de las Islas Baleares, que define la interfaz urbano-forestal como el entorno de núcleos de población, edificaciones o instalaciones que se encuentran en terreno forestal, en sus alrededores o que confrontan con este, y más precisamente el artículo 2 del Decreto canario 180/2025, que habla de incendio de interfaz como aquel cuya evolución se desarrolla en áreas contiguas urbanas-rurales donde entran en contacto vegetación y edificaciones. La mayoría de los planes especiales de protección civil de emergencias por incendios forestales reproducen estas definiciones.

30. Agudo González (2010: 117-118) advierte un problema jurídico en esta ampliación, toda vez que chocarían el concepto de monte y el de incendio forestal de la regulación forestal con la clasificación de suelo urbano que corresponde, en la mayoría de los casos, a estas zonas de interfaz. Tolivar Alas (2015: 128) insiste en la diversidad del concepto de incendio en las normas autonómicas a partir del distinto alcance del concepto de monte y también de la fragmentación del concepto.

31. En las comunidades autónomas la terminología que se utiliza es diversa, lo que no ayuda a ofrecer unos patrones regulatorios comunes fácilmente identificables. En Andalucía, por ejemplo, se alude a prevención y lucha contra los incendios forestales (Ley 5/1999). El Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes

Esencialmente, la prevención se vincula a la planificación preventiva, al tratamiento o gestión de la vegetación, a la regulación de los usos y actividades de riesgo en el monte y a la ejecución de infraestructuras de protección, mientras que la extinción se configura como una actividad operativa y de intervención dirigida a dar una respuesta frente al fuego, que requiere un mando único y una coordinación técnica. Mientras la prevención alcanza a las autoridades públicas y a los propietarios y titulares de derechos sobre el monte, la extinción se configura como un servicio público ligado normalmente al sistema de protección civil y que implica el ejercicio de potestades administrativas reforzadas dirigidas a la protección prioritaria de personas y bienes frente a los efectos del incendio forestal. Finalmente, la restauración se identifica con el conjunto de actuaciones públicas y/o privadas dirigidas a la recuperación de las funciones ecológicas, productivas, paisajísticas y sociales de los montes afectados por el incendio forestal, a la corrección de los daños ambientales y territoriales causados por el fuego y a la reducción de la vulnerabilidad frente a futuros incendios.

La reciente Comunicación de la Comisión sobre la gestión integrada del riesgo de incendios forestales diseña un abordaje holístico de los incendios forestales y lo hace en torno a la idea del riesgo, integrando sus dimensiones ecológicas, sociales, culturales y económicas y cubriendo todo el ciclo de gestión del riesgo, esto es, la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación. Esta idea del riesgo y de tratamiento integral es la que maneja también la reciente normativa reguladora de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales³², a través de los que se pretende ordenar el conjunto de actuaciones a desarrollar frente a los incendios forestales en cada una de las comunidades autónomas.

En definitiva, y a los efectos de este trabajo, se pretende la delimitación de las potestades que corresponden a las entidades locales frente a los incendios forestales, esto es, los incendios que afectan a los montes o terrenos forestales y, además, a las áreas adyacentes a estos terrenos, en particular a la interfaz urbano-forestal, y que se vinculan a las distintas fases de acción que requiere la lucha contra el incendio forestal, esto es, la prevención del fuego, la extinción del incendio y la restauración de los terrenos quemados.

de Aragón, se refiere a la protección frente a incendios forestales. Por su parte, la Ley gallega 3/2007 hace referencia a la prevención y defensa contra los incendios forestales. En todas ellas se procede a una ordenación común respecto a la prevención, la extinción o la restauración y, en su caso, vigilancia y aviso.

³². Se trata del 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 los incendios forestales, dictado en desarrollo del artículo 48 de la Ley de Montes, que se modificó íntegramente por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.

2.2

Las competencias locales en la lucha contra los incendios forestales

Lo hasta aquí señalado ya permite adelantar una superposición de títulos competenciales que habilitan en la lucha contra los incendios forestales, sin perjuicio de la penetración que cada uno de ellos tenga en las entidades locales, tal y como vamos a ver a continuación.

Las competencias locales en este ámbito son resultado de la suma de las previsiones contenidas en la legislación de régimen local, básica y de desarrollo autonómico, y en la legislación sectorial, ya sea esta básica, de desarrollo o dictada en el marco de competencias exclusivas del Estado o de las comunidades autónomas.

Desde la perspectiva general, la LRBRL identifica ahora, como materias en las que están presentes intereses locales y, por lo tanto, en las que los municipios deberán ejercer competencias propias, la protección civil, la prevención y extinción de incendios y el urbanismo³³. Además, la protección civil y la extinción de incendios se configuran como un servicio público de obligatoria existencia en los municipios de más de 20 000 habitantes³⁴.

Las leyes de régimen local dictadas por las comunidades autónomas que contienen previsiones en materia competencial reproducen este esquema. Además, en algunas de ellas se contemplan competencias propias de los municipios en relación con los montes de su propiedad, particularmente en relación con su gestión, de acuerdo, en todo caso, con lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales³⁵.

Ahora bien, ninguna de estas normas de régimen local, ni la básica ni las de desarrollo autonómicas, alude a los incendios forestales en sentido estricto, lo que puede generar la duda de si la referencia a la prevención y extinción de incendios que deriva de ellas alcanza también a los de carácter forestal o se limita a los urbanos. *A priori*, y dado que no se hace ninguna

33. En los apartados f) y a), respectivamente, del artículo 25.2 LRBRL. La protección del medio ambiente se menciona, en cambio, en el artículo 27.3.b) como competencia que puede ser delegada a los municipios por la Administración General del Estado y, sobre todo, por las comunidades autónomas.

34. En este sentido, el artículo 26.1.c) LRBRL. En los de población inferior la prestación de estos servicios podrá correr igualmente a cargo de los municipios o, en su defecto, de la Diputación Provincial de conformidad con el artículo 36.1.b) LRBRL. En el caso de las Islas Canarias esta competencia corresponde a los cabildos (artículo 8 de la Ley 8/2015).

35. Así, por ejemplo, en el artículo 191 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en el artículo 191 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en el artículo 165 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en el artículo 15.b) 12.º de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, en el artículo 20.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en el artículo 17.29) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

distinción, debería llevar a considerarlos incluidos. De hecho, el legislador sectorial estatal cuando se refiere a los incendios forestales se remite a la normativa de régimen local. Es el caso, por ejemplo, del Real Decreto-ley 15/2022, por el que se adoptaron medidas urgentes en materia de incendios forestales modificando la Ley de Montes, que, en su exposición de motivos, alude a las competencias propias que ostentan las entidades locales en materia de prevención y extinción de incendios de acuerdo con lo previsto en la LRBRL, previsión que solo puede referirse a lo establecido en los artículos 25 y 26 de esta ley.

No se hace, sin embargo, la misma vinculación en las normas autonómicas dictadas en este ámbito material, que, al contrario, configuran la prevención y extinción de incendios (forestales) como una competencia propia de la Administración autonómica (Administración forestal), dificultando de este modo la conexión de las previsiones establecidas en los citados artículos 25 y 26 de la LRBRL con la regulación sectorial.

De acuerdo con el esquema competencial diseñado en esta materia a partir de las previsiones de los artículos 148.1.8.^a y 149.1.23.^a CE y de los estatutos de autonomía aprobados, el régimen jurídico de los montes se contiene tanto en la Ley de Montes estatal, de carácter básico, como en las leyes dictadas por las comunidades autónomas en desarrollo de esa normativa básica estatal³⁶. De este conjunto regulatorio resulta una atribución de competencias a los entes locales referida a la gestión (con límites) de los montes de su titularidad³⁷ y al ejercicio de muy escasas facultades en cuanto Administración territorial titular de intereses generales en relación con los montes existentes en su término municipal, que además, en ocasiones, tienen su

36. Todos los estatutos de autonomía han asumido las competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales, y en muchos de ellos se mencionan también los servicios forestales. La mayoría de las comunidades autónomas han aprobado leyes forestales o en materia de montes, o han incluido esa regulación en las normas agrarias. Así, además del Decreto Legislativo 1/2017 aragonés, de la Ley catalana 6/1988, de la Ley castellanoleonesa 3/2009 o de la Ley valenciana 3/1993 ya citados, también la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal del Principado de Asturias o la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia. A las anteriores ha de añadirse la regulación contenida en la Ley 3/2019, Agraria de las Islas Baleares, ya citada, o la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. También a partir de las previsiones constitucionales y estatutarias se han dictado leyes específicas en relación con la lucha contra los incendios forestales; por ejemplo, las ya citadas leyes 5/1999 de Andalucía, 5/2004 de Extremadura o 3/2007 de Galicia. Deben tenerse en cuenta, además, las normas forales en materia de montes dictadas en las tres provincias vascas, en concreto la Norma Foral 3/1994 en Vizcaya, la Norma Foral 7/2006 en Guipúzcoa y la Norma Foral 11/2007 en Álava. Un análisis detallado del régimen de distribución de competencias en esta materia puede verse en Lázaro Benito (1993: 37-52) y en Díez y Valencia (2005: 246-247).

37. Aunque sí les corresponden los aprovechamientos forestales en todo caso, de acuerdo con el artículo 9.c) de la Ley de Montes.

soporte más bien en las competencias urbanísticas locales y, sobre todo, en las de protección civil, y no tanto en las de carácter forestal.

En relación, en particular, con los incendios forestales, la Ley de Montes circunscribe la intervención de los entes locales prácticamente a la colaboración en las tareas de prevención y extinción que asumen el resto de las Administraciones públicas y, en particular, las comunidades autónomas³⁸.

Se trata de una competencia incorporada *ex novo* por el Real Decreto-ley 15/2022 al artículo 9 de la Ley de Montes, aunque, en realidad, solo viene a recoger de manera expresa lo que con anterioridad ya se derivaba de los artículos 44.4 y 47.1 de la Ley, en el Capítulo dedicado a los incendios forestales. De estos preceptos deriva la intervención que corresponde a los entes locales, en concurrencia con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y las Administraciones autonómicas, tanto en la prevención de los incendios como en su extinción, esencialmente aportando los medios que resulten pertinentes ante el fuego³⁹.

Las leyes autonómicas intensifican mínimamente esta posición de los entes locales. Por una parte, encomendándoles la elaboración de planes de distinto tipo dirigidos esencialmente a la prevención de incendios forestales en su término municipal, y por otra previendo la utilización de sus medios para la ejecución de las medidas de prevención y extinción acordadas por la Administración forestal autonómica. Y, en ambos casos, no siempre desde la base de la legislación forestal, sino, frecuentemente, desde la perspectiva de la protección civil, como se ha adelantado.

De hecho, son las competencias en materia de protección civil las que en la mayoría de los casos sirven de soporte no solo para justificar las funciones de las entidades locales en la lucha contra los incendios forestales, sino, incluso, para ordenar todo el sistema de prevención y extinción de incendios

³⁸. Así resulta de los artículos 43 a 50 bis de la Ley de Montes y es una constante en todas las leyes autonómicas.

³⁹. Incluye, según el propio artículo 9.g), la obligación de tener actualizado un plano en el que se delimiten los núcleos de población y urbanizaciones existentes en el término municipal, indicando su proximidad al medio forestal, las vías de acceso y la localización de hidrantes y puntos de agua. Ello se ha traducido en algunas comunidades autónomas en la obligación de que los ayuntamientos cumplimenten una “guía de respuesta” que debe remitirse a la Administración autonómica con la finalidad de incorporar los datos indicados, de manera que puedan ser tenidos en cuenta por los operativos autonómicos.

forestales⁴⁰, evidenciando la prevalencia de la idea de emergencia (o de catástrofe) sobre la de incendio forestal propiamente dicho⁴¹.

Desde esta perspectiva la protección de los montes contra los incendios trasciende la materia forestal en sentido estricto y, en atención a los intereses a proteger, se convierte en una cuestión de orden público, lo que hace entrar en juego las competencias autonómicas en materia de protección civil e, incluso, las competencias estatales en materia de seguridad pública⁴².

En este punto, esto es, en relación con la protección civil, las competencias que pueden asumir los municipios de acuerdo con la LRBRL siguen el régimen ya señalado para la prevención y extinción de incendios, es decir, se trata de una materia sobre la que aquellos tienen competencias propias y que, además, da lugar a un servicio público en el caso de los municipios de más de 20 000 habitantes⁴³.

40. Es suficientemente significativo el artículo 44 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, que define los servicios de lucha contra incendios forestales como “el operativo formado por el conjunto de medios -humanos y materiales- y recursos que la Consejería competente en esta materia pone a disposición de las labores de prevención y extinción de incendios forestales, en los términos establecidos por la normativa sectorial vigente”, previendo como funciones de los mismos, según el artículo 45, entre otras, el análisis del riesgo de incendios forestales, la prevención y detección de incendios forestales o la evaluación y extinción de los incendios forestales. En términos análogos también el artículo 54 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja. La doctrina se refiere a la vis expansiva o vis atractiva de la protección civil sobre otros ámbitos, por ejemplo el forestal. Así, Pérez-Soba y Jiménez (2019: 166), Moreno Molina (2021: 29) y Ochoa Monzó (2022: 1). Para Domínguez Martín (2026: 85), la protección civil se configura como “un sistema organizado, multinivel y planificado” que opera como “un régimen general de actuación dirigido a la prevención respuesta y recuperación frente a riesgos y emergencias”.

41. La legislación de protección civil tiene por objeto la acción pública dirigida a la protección de personas y bienes ante distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales (o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada) (artículo 1 LSNPC). La propia LSNPC define las emergencias de protección civil y las catástrofes en los apartados 5 y 6, respectivamente, del artículo 2. Las emergencias son situaciones que comportan un riesgo colectivo que requiere una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas, para mitigar los daños y para evitar que deriven en una catástrofe. Por su parte, una catástrofe se refiere a un acontecimiento o situación que ocasiona gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales. Un incendio forestal puede dar lugar, con frecuencia, a una situación de emergencia o, incluso, llegar a constituir una catástrofe, pero, evidentemente, ello no siempre es así. En consecuencia, no cabría someter a reglas propias de la protección civil actuaciones que responden a un objeto distinto, como la prevención de incendios forestales o su extinción cuando no generen una situación de emergencia ni supongan una catástrofe. Es claro en este sentido el artículo 46.4 de la Ley de Montes cuando dispone que se estará a lo dispuesto en la normativa de protección civil “[e]n el caso de declaración de situación de emergencia”. De manera análoga también, por ejemplo, el artículo 60.2 de la Ley asturiana 3/2004.

42. A este respecto, Lázaro Benito (1993: 147), en un momento en que el Tribunal Constitucional (Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre) consideraba que la materia “protección civil” constituía una submateria encuadrable en el título competencial “seguridad pública”. En sentido contrario, aunque cuando los estatutos de autonomía ya habían incorporado competencias en materia de protección civil, Casino Rubio (2015: 114), Barcelona Llop (2018: 280) considera que el hecho de que las leyes autonómicas otorguen múltiples cometidos, más allá de la protección civil, a los servicios correspondientes, los configura como servicios de seguridad pública, toda vez que son los responsables de la protección de personas y bienes en diversas circunstancias.

43. Una reflexión crítica sobre el contenido del servicio público de protección civil del artículo 26 LRBRL, en Barcelona Llop (2018: 254-262), que considera que este servicio no tiene un contenido mínimo funcional o prestacional. A su juicio, la configuración como servicio público tiene la utilidad de atribuir la responsabilidad sobre esta materia a los poderes públicos,

También, como en el caso de la prevención y extinción de incendios, la asignación de las funciones que corresponden a los entes locales deriva de la legislación sectorial, estatal y autonómica, de acuerdo con un régimen de distribución competencial que no ha sido pacífico y que ha experimentado una evolución al compás de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁴. En todo caso, las comunidades autónomas han asumido las competencias fundamentales en materia de protección civil al amparo del artículo 149.3 CE, reteniendo el Estado su propia competencia, vinculada al título de seguridad pública recogido en el artículo 149.1.29.^a CE, en los casos de un alcance supraautonómico de la emergencia ocasionada por el incendio forestal o cuando la entidad de este pueda requerir una coordinación nacional⁴⁵.

De acuerdo con lo anterior, la LSNPC no se detiene en atribuir competencias a favor de las entidades locales y únicamente se hace mención a esta Administración de manera genérica, al referirse a los distintos tipos de planes que se regulan o a su condición de colaboradora o destinataria de las acciones en materia de protección civil que corran a cargo del Estado. Son las leyes dictadas por las comunidades autónomas⁴⁶ las que relacionan las competencias que pueden ejercer las entidades locales. En todas ellas la atribución esencial en favor de estas entidades o, en su caso, de las de carácter supramunicipal, es la facultad de adoptar planes (de ámbito local o

en este caso locales. Afirma, además, que, aunque todos los entes locales deben desempeñar alguna competencia a este respecto por determinación del artículo 25.2 LRRL, no todos los municipios deben ser tratados de forma igual por las leyes. La consideración de la protección pública como una "función pública", más que como un servicio público, se recoge también en Menéndez Rexach (2011: 53).

44. A partir de la STC 123/1984 citada, el Tribunal Constitucional ha ido evolucionando respecto a la percha constitucional de las competencias en esta materia, concluyendo en la Sentencia 87/2016, de 28 de abril, que las comunidades autónomas tienen competencia en relación con la protección civil en la medida en que lo recojan los respectivos estatutos de autonomía a partir de lo previsto en el artículo 149.3 CE. De esta sentencia deriva, a su vez, que las eventuales competencias en materia de protección civil que asuma el Estado tienen su fundamento en la competencia en materia de seguridad pública del artículo 149.1.29.^a CE en los casos señalados. A este respecto, De la Quadra Salcedo Janini (2024: 88), Ochoa Monzó (2022: 4-10), Barcelona Llop (2018: 249-251), Menéndez Rexach (2011: 56-63) y Lucas Tobajas (2020).

45. Artículo 28 de la LSNPC, ya citada. En este sentido, De la Quadra Salcedo Janini (2024: 96-101), que habla en estos casos de las competencias del Estado en caso de supraterritorialidad o de subsidiariedad, siempre de acuerdo con las condiciones que en cada supuesto establece la LSNPC.

46. Además de la Ley 4/2007 de Castilla y León y la Ley 1/2011 de La Rioja, ya citadas, también la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Islas Baleares, la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, la Ley 10/2019, de 11 de abril, de Protección Civil y de Gestión de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de Emergencias de Galicia, la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra, el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias del País Vasco, la Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia y la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana.

supralocal), ya sean territoriales o especiales, principalmente estos últimos, en el caso de los incendios forestales, y la puesta en marcha de los servicios públicos correspondientes (en los municipios de más de 20 000 habitantes), ejecutando las actividades derivadas de esos planes en el ámbito de sus competencias o, en su caso, poniendo sus medios y recursos a disposición de las Administraciones competentes, la autonómica o, eventualmente, la estatal.

Como cierre del sistema competencial esencial que configura el contexto normativo de lucha contra los incendios forestales a nivel local, aún debe añadirse el título vinculado a la ordenación del territorio y el urbanismo.

En esta materia, corresponde a las comunidades autónomas la competencia exclusiva, en virtud de lo previsto en el artículo 148.1.13.^a CE, sin perjuicio de las competencias anejas que asume el Estado en materia de suelo y en relación con su régimen de propiedad⁴⁷. Todas las comunidades autónomas han asumido competencias en materia territorial y urbanística en sus estatutos de autonomía, y han dictado leyes reguladoras que contemplan la intervención de las entidades locales con mucha mayor intensidad que en los dos ámbitos materiales anteriores⁴⁸, en relación con la planificación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanística, dando cumplimiento, a su vez, a lo previsto en el artículo 25.2.a) de la LRBRL.

Pues bien, la intervención local desde esta perspectiva urbanística opera con un carácter transversal, especialmente para la prevención de un incendio forestal y la recuperación posterior del monte, interrelacionándose de manera notable con la propia gestión forestal y con la actividad de protección civil en dos planos destacados, el privado y el público.

En el primer caso, las leyes territoriales y urbanísticas y los correspondientes planes deben recoger la obligación que contempla el artículo 16 TRLS, que, al regular el contenido del derecho de propiedad del suelo rural, incluye la obligación de su titular de conservarlo, lo que implica la ejecución de las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar el riesgo de incendio, previéndose, en su defecto, la intervención coactiva de la Administración.

En el segundo caso, el propio TRLS, en su artículo 20, incluye como obligación de las Administraciones competentes (autonómica y local) la de atender, en la ordenación de los usos del suelo, los riesgos derivados del cambio climático y, en particular, los riesgos de incendios, especialmente los

47. A ello responde el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLS).

48. Mientras que las competencias de ordenación territorial se asumen por la Administración autonómica.

que afectan a la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y zonas forestales, lo que supone la necesidad de prever medidas de ordenación al respecto en los instrumentos de planeamiento urbanístico, pero también la inclusión de ese suelo en la situación básica de suelo rural [artículo 21.2.a)]. Además, la disposición adicional sexta del TRLS incorpora específicamente la limitación que deriva de la legislación forestal en relación con la exigencia de que los terrenos forestales incendiados mantengan su clasificación como suelo rural y se destinen al uso forestal, lo que exige que se tenga en cuenta, a su vez, en los planes urbanísticos correspondientes.

3

Las potestades locales implicadas en la lucha contra los incendios forestales en montes de titularidad local

Todas las leyes forestales parten de la distinción básica entre montes públicos y montes privados. En el caso de los de carácter público la titularidad corresponde siempre a una Administración o entidad pública, ya sea el Estado, las comunidades autónomas o, especialmente, las entidades locales. De hecho, estas últimas son las propietarias del 80 % total del suelo forestal público en España⁴⁹.

Los montes públicos pueden ser, a su vez, demaniales o patrimoniales. Los primeros incluyen los montes declarados de utilidad pública en atención al servicio público que cumplen (protección frente a la erosión, frente a riesgos hidrológicos, especialmente cuando puedan afectar a las poblaciones, protección de cultivos e infraestructuras, contribución a la conservación de la diversidad biológica y al mantenimiento de los sistemas ecológicos, etc.). En atención a la importancia de su funcionalidad se inscriben en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, configurándose como montes catalogados. Junto a estos tienen también la condición de montes públicos cualesquiera otros que, sin estar catalogados, están afectados a un uso o servicio público y, además, los montes comunales, esto es, los montes de titularidad local cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Todos los montes de titularidad pública distintos de los anteriores se consideran montes de naturaleza patrimonial.

Pese a que, como se indica, los entes locales son propietarios del mayor volumen de terrenos forestales públicos, las potestades que pueden ejercer

⁴⁹. De acuerdo con el Anuario de Estadística Forestal 2023, el último que se puede manejar, el 28 % de la superficie forestal es público y el 72 % restante es privado (incluyendo los terrenos forestales de propietarios desconocidos). Del total de la superficie forestal, el 22 % corresponde a superficie arbolada de titularidad local y el 20 % a superficie forestal desarbolada también de titularidad de las entidades locales.

son limitadas en el caso de los montes demaniales, toda vez que, a salvo de las excepciones previstas por la legislación autonómica, se atribuye su ordenación y gestión a la Administración forestal⁵⁰. En consecuencia, el grueso de sus poderes se limita a los montes patrimoniales.

En relación, en concreto, con los incendios forestales, las posibilidades de actuación local tienen distinto alcance. Por una parte, actuaciones de prevención, esencialmente, aunque no solo, en el marco de los instrumentos de gestión forestal que deben aprobar para la ordenación de los montes de su titularidad (los patrimoniales, con carácter general, tal y como se viene indicando), y por otra, la ejecución de actividades de extinción en distinto grado.

En primer lugar, los entes locales deben elaborar los proyectos de ordenación, los planes técnicos o dasocráticos o la figura equivalente prevista en cada caso por la legislación forestal autonómica para la gestión forestal sostenible de los montes, aunque la aprobación de tales instrumentos se encomienda a la Administración forestal. En este sentido, la Ley de Montes impone la ordenación de los montes catalogados⁵¹, remitiendo a lo previsto por las comunidades autónomas para el resto de los montes⁵².

Son, a su vez, las comunidades autónomas las que deben aprobar las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes en base a las que los propietarios (o Administraciones competentes) deberán redactar, para sus respectivos montes, los proyectos o planes de gestión. De tales instrucciones deriva la obligación de cada uno de estos instrumentos de gestión de contemplar el riesgo de incendio forestal, incluyendo la caracterización y el análisis de dicho riesgo, la identificación de las infraestructuras de prevención y defensa existentes en el momento o que puedan utilizarse llegado el caso, la determinación de las prácticas silvícolas y los sistemas de gestión más adecuados para mejorar la estabilidad de la vegetación arbórea

50. La Ley de Montes, en su artículo 9.a), limita las competencias de los entes locales a la gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes, sin perjuicio de que, como se ha señalado, se prevea de otro modo por las leyes dictadas por las comunidades autónomas. En este sentido, como excepción, por ejemplo, la Ley andaluza 2/1992 solo reserva a la Administración autonómica la gestión de los montes de otras Administraciones públicas cuando así se establezca en virtud de un convenio de cooperación (artículo 26). En el caso de Castilla y León, el artículo 7 de la Ley 3/2009 prevé la gestión conjunta de la Administración autonómica y la entidad local propietaria de los montes catalogados. La Ley valenciana 3/1993, en su artículo 15, reconoce a las entidades locales competencias para la gestión de todos los montes de su titularidad.

51. En algunos casos, como en Aragón, la competencia de elaboración de los instrumentos de gestión de los montes catalogados de titularidad local se atribuye a las comarcas (artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2017).

52. A modo simplemente ejemplificativo, la Ley gallega 7/2012 extiende la exigencia del Proyecto de ordenación a todos los montes públicos (artículo 77). En el caso de la Ley extremeña 5/2004, se exige también un instrumento de gestión para los montes patrimoniales de superficie superior a 300 hectáreas (artículo 253 de la Ley 6/2015 en relación con el artículo 7 del Decreto 119/2022, de 21 de septiembre, por el que se aprueban las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes).

y arbustiva y para facilitar su capacidad de regeneración, resistencia y adaptación frente a los incendios forestales, así como cualquier otra previsión dirigida a la evitación de los incendios forestales o, en su caso, a la minimización de sus efectos⁵³.

Más aún, se impone la incorporación a estos instrumentos de gestión de las determinaciones incluidas en la legislación y/o en el planeamiento superior aprobado específicamente para la lucha contra los incendios forestales⁵⁴, en particular el Plan anual para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, por una parte, y los planes especiales de protección civil ante emergencias por incendios forestales, por otra.

En algunos territorios, en ausencia de instrumento de gestión, resulta preceptiva para el titular del monte (en su caso, la entidad local) la formulación *ad hoc* de planes de prevención de incendios forestales en los que será obligatorio, como mínimo, establecer las características de la vegetación del terreno forestal, estimar el riesgo de incendio y la determinación de los tratamientos silvícolas preventivos respecto a incendios, cortafuegos o infraestructuras de apoyo⁵⁵.

Más allá de los instrumentos de gestión que los montes de titularidad local puedan tener aprobados o de los planes de prevención que, en defecto de los anteriores, sean exigibles en algunas comunidades autónomas, corresponde a los entidades locales propietarias la adopción y ejecución de cuantas medidas de prevención de incendios se impongan por las autoridades forestales y de protección civil en el marco de los planes de prevención y extinción existentes⁵⁶, so pena de que, en defecto de actuación propia, se proceda a la ejecución subsidiaria por parte de los órganos competentes de la Administración autonómica.

Desde la perspectiva de la extinción, las competencias de las entidades locales como propietarias de terrenos forestales pueden confundirse con las de carácter territorial que les corresponde ejercitar respecto a los incendios

53. Se recoge, por ejemplo, en los artículos 22 y 23 de la Ley andaluza 5/1999.

54. Así se recuerda expresamente en el artículo 79 de la Ley gallega 7/2012.

55. Véase a este respecto el artículo 24 de la Ley andaluza 5/1999 o el artículo 28 de la Ley extremeña 5/2004.

56. En Extremadura, el artículo 18 del Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la prevención de los incendios forestales, contempla el establecimiento de unas medidas generales de prevención que son aplicables en los terrenos no sujetos a planes de prevención (en atención a su superficie) y que recogen actuaciones obligatorias a cargo de los propietarios forestales (también, por tanto, entidades locales en su caso). Una regulación singular es la que deriva de la Ley gallega 3/2007, que, en sus artículos 18 y siguientes, regula como mecanismos preventivos frente a incendios forestales las denominadas "redes de fajas de gestión de biomasa", fajas en las que debe gestionarse la biomasa existente tanto en los terrenos forestales como en zonas adyacentes. Se establecen tres niveles de redes: primaria, secundaria y terciaria. En concreto, las redes secundarias se establecen a nivel municipal y las terciarias a nivel de monte, y se prevé (artículo 21 *ter*) que, para estas últimas, sean los propietarios respectivos los que gestionen la biomasa existente, con los criterios establecidos en la propia ley y en la normativa de desarrollo.

forestales declarados en su término municipal. No obstante, con carácter general y en cuanto propietarios, las normas les imponen la obligación de poner a disposición de los dispositivos de extinción actuantes todos los medios materiales que puedan movilizar. Se trata, no obstante, en la mayoría de los casos, de una mera colaboración en los operativos de extinción cuya responsabilidad asume primariamente la Administración forestal y/o el sistema de protección civil autonómico.

Por último, las entidades locales propietarias de un monte deben coadyuvar a la recuperación del terreno forestal quemado, debiendo realizar las actuaciones que resulten necesarias con ese objetivo, ya sea por sí mismas o con el apoyo de otras Administraciones públicas, a cuyo fin podrán articularse las correspondientes ayudas técnicas y económicas o suscribirse convenios de colaboración específicos. Si bien, en la mayoría de los casos, las actuaciones concretas a acometer por las entidades locales vienen determinadas por la Administración forestal a través de planes o proyectos de recuperación, algunas normas autonómicas imponen esa obligación a los propietarios, que, en consecuencia, deberán elaborar planes de restauración específicos, en los que, por una parte, se evalúe el estado de los terrenos quemados para valorar la situación de la producción forestal y de los ecosistemas forestales, y, por otra, se determinen las actuaciones a realizar o las medidas a adoptar para la restauración o regeneración de los terrenos, incluyendo la reforestación, la limitación de usos o los acotamientos temporales⁵⁷.

4

Las potestades locales implicadas en la lucha contra incendios forestales que ocurren en el respectivo término municipal

Desde esta perspectiva más general, en la que se tiene en cuenta la intervención de las entidades locales como Administraciones territoriales con competencias generales para la satisfacción de sus intereses, nuevamente debe destacarse su posición secundaria respecto a las Administraciones autonómicas, que ostentan las competencias principales para la prevención y extinción de incendios forestales.

En atención a la legislación sectorial ya referenciada, las potestades que, básicamente, aunque con distinta intensidad, se atribuyen a los entes

⁵⁷. En este sentido, el artículo 51 de la Ley andaluza 5/1999. De acuerdo con esta regulación, es la Administración autonómica la que concreta las medidas a aplicar en cada caso a partir de todas las que se recojan en el plan de recuperación formulado.

locales en la lucha contra incendios forestales son las de planificación, organización y ejecución material⁵⁸, ya sea en el marco de los servicios públicos que deban tener constituidos de acuerdo con lo señalado más arriba, ya sea como obligación general. Desde luego, no pueden obviarse las facultades ordinarias vinculadas al privilegio de autotutela declarativa y ejecutiva que ostentan todas las Administraciones públicas, que les permiten intervenir directamente en las actividades que se desarrollen en su término municipal, las de inspección en relación con los servicios y recursos propios ligados a la prevención y extinción de incendios y, en su caso, también las sancionadoras que se prevean en la normativa correspondiente⁵⁹.

4.1

La potestad de planificación

4.1.1

Los planes locales de prevención de incendios forestales y los planes de actuación municipal por incendios forestales

La potestad de planificación constituye la más característica e intensa que asumen los entes locales en la lucha contra los incendios forestales⁶⁰. Pese a ello, no está exenta de dificultades.

En primer lugar, la posición de las entidades locales determina que los planes que aprueben se integren en un contexto planificador más amplio (y no siempre claro) que jerarquiza las determinaciones que se incluyen en ellos.

Así, la lucha contra los incendios forestales se contempla prácticamente en todos los instrumentos previstos en la legislación forestal. Por supuesto, en la Estrategia Forestal Española ya citada, en el Plan Forestal Español que desarrolla a la anterior⁶¹ y, a nivel autonómico, en los planes de ordenación

58. La mayor parte de las leyes dictadas por las comunidades autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias se refieren a las potestades de los entes locales (principalmente municipios) para la elaboración y ejecución de las políticas de protección civil en su ámbito de competencias.

59. En todos estos casos, las previsiones en la normativa forestal y en la de protección civil, que son las más íntimamente ligadas a la lucha contra los incendios forestales, son muy limitadas. También son escasas las previsiones directas sobre las funciones inspectora y sancionadora en la legislación urbanística. En todos los casos, respecto a actuaciones o infracciones vinculadas directamente a los incendios forestales.

60. Ahora bien, como se señaló más arriba, los escasos recursos humanos, económicos y técnicos de la mayoría de los municipios dificultan el ejercicio de esta potestad. En este sentido, Barcelona Llop (2007: 205) considera que esta falta de recursos determina que los planes municipales de protección civil resulten poco útiles, e incluso —afirma— completamente innecesarios.

61. Se prevé en el artículo 30 de la Ley de Montes. El vigente Plan Forestal Español 2022-2032 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de diciembre de 2022.

de los recursos forestales (PORF) o, en su caso, en los planes de ordenación infraautonómicos (a nivel de comarcas, demarcaciones o distritos forestales) que se prevean en las normas aprobadas.

A su vez, la normativa forestal contempla planes específicamente concebidos para el diseño de las acciones de prevención y extinción de los incendios forestales y la posterior restauración de los terrenos forestales quemados. Es el caso de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales que ahora regula el artículo 48 de la Ley de Montes⁶². Se trata de planes que deben elaborar y aprobar las comunidades autónomas antes del 31 de octubre del año precedente a su aplicación, y que se conciben como instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas públicas territoriales⁶³. Es, sin embargo, en la legislación autonómica en la que prolifera la regulación de todo tipo de planes cuyo objeto es la prevención y extinción de incendios⁶⁴.

Precisamente, en este contexto jurídico autonómico es en el que se contemplan los planes locales de prevención de incendios forestales (PLPIF), previstos para los municipios cuyo término municipal se encuentre en zonas de alto riesgo, y cuya finalidad es esencialmente la prevención estructural de los incendios forestales previendo las actuaciones necesarias para eliminar o minimizar el riesgo de incendio, pero también, habitualmente, contemplando las medidas operativas y administrativas que permitan una adecuada tarea de extinción del incendio si este llega a producirse, así como los equipos

62. Son el resultado de la modificación que operó sobre la Ley de Montes el Real Decreto-ley 15/2022. Incorporan las determinaciones de los planes de defensa relativos a zonas de alto riesgo de incendio (ZAR) o de protección preferente a los que, con anterioridad a esa reforma, se refería el artículo 48 de la Ley de Montes. El Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, aprobó las directrices y criterios comunes de estos planes anuales.

63. Hasta el punto de que, incluso, cualquier instrumento de planificación forestal que tuviera aprobado una comunidad autónoma deberá revisarse para su adaptación a estos planes anuales (artículo 48.5 de la Ley de Montes).

64. Por ejemplo, los planes comarcales de prevención de incendios forestales de Aragón (artículo 101.2 del Decreto Legislativo 1/2017). En el archipiélago balear se contempla un Plan General contra Incendios Forestales de las Islas Baleares (PGIF), y a su vez este se desarrolla a través de planes insulares y comarcales de defensa contra incendios forestales (artículo 76 de la Ley 3/2019). En Canarias, por su parte, se regulan los planes de defensa para zonas de interfaz urbano-forestal en las que exista un riesgo de incendio forestal (artículo 27 del Decreto 180/2015). Además, en esta comunidad autónoma se establecen los planes INFO-isla (artículo 23 del Decreto 180/2025), previstos para las islas con riesgo de incendio forestal. En la Comunidad de Madrid se prevé un plan de protección de los ecosistemas forestales (artículo 50 de la Ley 16/1995) y los planes de prevención de incendios forestales de demarcación (artículo 55.2 de la Ley 3/1993). Es frecuente, además, que las leyes autonómicas mantengan la regulación de los planes de defensa en relación con zonas de alto riesgo de incendios forestales; así ocurre, por ejemplo, en Aragón (artículo 103 del Decreto Legislativo 1/2017), en Asturias (artículo 62 de la Ley 3/2004) o en Extremadura (artículo 25 de la Ley 5/2004). En esta última comunidad autónoma se añaden a los anteriores el Plan de Prevención de Incendios Forestales (PREIFEX) y el Plan de Lucha de Incendios Forestales de Extremadura (INFOEX). Un supuesto especial es el Plan de Prevención y Defensa contra los Incendios Forestales de Galicia (artículo 14 de la Ley 3/2007), que se configura, a su vez, como un plan especial de emergencias por incendios forestales. En esta comunidad autónoma se aprueban, además, los planes de prevención y defensa contra los incendios forestales de distrito (artículo 15).

e infraestructuras necesarias para afrontar el riesgo de incendio forestal o su extinción si este se produce⁶⁵.

Si atendemos al ámbito de la protección civil, el esquema planificador resulta de la LSNPC, que, en lo que aquí interesa, regula los planes especiales, uno de cuyos cometidos es hacer frente a los riesgos vinculados a fenómenos naturales y, por supuesto, a los incendios forestales⁶⁶, y en los que se prevén el marco orgánico-funcional y los mecanismos dirigidos a la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para hacer frente a las situaciones de emergencia que se planteen. En ese marco, la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales⁶⁷ dispone la aprobación de un plan estatal⁶⁸, de planes autonómicos⁶⁹ y, además, de planes de actuación municipal por incendios forestales (PAMIF) para aquellos municipios con riesgo de incendio forestal que queden identificados en el plan autonómico correspondiente, en el que finalmente los planes locales se integrarán, aunque de manera independiente, toda vez que su elaboración y aprobación compete a la entidad local implicada.

Estos planes de actuación municipal se concretan en las normas autonómicas, limitándose su elaboración en algunos casos únicamente a los municipios de más de 20 000 habitantes o, en otros, a aquellos cuyos términos municipales se encuentren en zonas de riesgo o peligro de incendio⁷⁰. Para el resto de entes locales que no se encuentren en ninguna de las situaciones anteriores el eventual riesgo de incendios suele quedar contemplado en programas municipales de prevención y previsión de incendios forestales

65. Por ejemplo, se prevén planes locales de prevención de incendios en el artículo 101.3 del Decreto Legislativo 1/2017 de Aragón, subordinados a los planes comarcales correspondientes. También se regulan planes de prevención de carácter local en el artículo 40 de la Ley catalana 6/1988, o planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales en el artículo 16 de la Ley gallega 3/2007. En Extremadura se regulan los planes municipales (o de mancomunidades) de extinción de incendios forestales, que se contemplan como obligatorios en todos los municipios (artículo 52 de la Ley 5/2004). En la Comunidad Valenciana el artículo 55 de la Ley 3/1993 regula los planes locales de prevención de incendios forestales.

66. Así se deriva del Anexo de la Norma Básica de Protección Civil, regulada en el artículo 13 de la LSNPC y que se aprobó por Real Decreto 524/2023, de 20 de junio.

67. Aprobada por el Real Decreto 893/2013, ya citado más arriba. Este reglamento fue derogado expresamente por el Real Decreto 524/2023, aunque continúa aplicándose hasta que se apruebe el nuevo instrumento que lo sustituya, de conformidad con lo dispuesto en la Norma Básica.

68. El Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014.

69. Todas las comunidades autónomas tienen aprobados actualmente los correspondientes planes especiales de protección civil de emergencias por incendios forestales.

70. A este respecto, por ejemplo, el artículo 41 de la Ley andaluza 5/1999 y el artículo 26 del Decreto canario 180/2025, que admiten la integración en el plan territorial de emergencia municipal que, en su caso, deba aprobar el municipio. Es el caso también de Castilla-La Mancha (artículo 58.8 de la Ley 3/2008).

(de emergencias) y de divulgación de los riesgos aparejados a los incendios forestales, así como en campañas de concienciación y sensibilización⁷¹.

El objetivo de estos planes, cuando se elaboran, es la determinación de la estructura organizativa y los procedimientos para la intervención en emergencias por incendios forestales, la zonificación del territorio en función del riesgo y las consecuencias previsibles de los incendios forestales y, en particular, la incorporación de mecanismos de coordinación con otras Administraciones en el marco del plan de emergencias supralocal correspondiente, estableciendo claramente el modo en que sus propios recursos se integran en la estructura del plan autonómico.

A veces de manera diferenciada a los anteriores (los PLPIF y los PAMIF)⁷², pero en la mayoría de las ocasiones como parte de ellos, se presta especial atención a las zonas de influencia o zonas de interfaz urbano-forestal.

La regulación de estos ámbitos tiene por objeto complementar las labores de prevención, vigilancia y detección previstas en los planes de ámbito superior, facilitar las tareas de extinción por parte de los operativos que actúen y, en su caso, organizar los medios humanos y materiales disponibles para una primera intervención hasta la llegada y actuación de aquellos y garantizar la posible evacuación de las personas ocupantes de las instalaciones o edificaciones.

Específicamente, para determinadas actividades, instalaciones o edificaciones, públicas o privadas, ubicadas en la interfaz urbano-forestal, se prevén los planes de autoprotección por incendios forestales, que una vez aprobados se incorporan generalmente a los PAMIF⁷³, y que incorporan obli-

71. Así se deriva, por ejemplo, del artículo 19.3 de la Ley 4/2004 de Aragón, del artículo 38 de la Ley 1/2011 de La Rioja, del artículo 27 de la Ley Foral 8/2025 o del artículo 13 del Decreto Legislativo 1/2017 del País Vasco.

72. Es el caso de los planes de delimitación previstos en la Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana, de Cataluña, cuyo objeto es la determinación de las urbanizaciones, los núcleos de población, las edificaciones y las instalaciones situadas en terrenos forestales, en una franja de 500 metros en torno a ellos. A su vez, la Ley prevé la obligación de aprobar planes de autoprotección contra incendios forestales que se incorporarán al correspondiente PAMIF. Desde la perspectiva forestal deben mencionarse los planes periurbanos de prevención de incendios regulados en el artículo 31 de la Ley extremeña 5/2004, que tienen por objeto establecer medidas concretas para la prevención de los incendios forestales en los entornos urbanos de las diferentes entidades locales de Extremadura. Por último, deben mencionarse los planes de defensa de interfaz, que son los planes insulares (en el archipiélago canario) adoptados para la protección de las zonas de interfaz urbano-forestal que se declaren como de riesgo alto o muy alto (artículo 27 del Decreto canario 180/2025).

73. A ellos se refieren el artículo 15.4 LSNPC y todas las normas autonómicas. El Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, aprobó la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. Si bien ha quedado derogada por el Real Decreto 524/2024, sigue aplicándose en tanto no se apruebe el nuevo instrumento de planificación que la sustituya. En ella se establecen las actividades que exigen la aprobación de un plan de autoprotección. Las comunidades autónomas, no obstante, pueden prever otras actividades adicionales. Es el caso, por ejemplo, del Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de autoprotección.

gaciones específicas de prevención y protección para tales instalaciones o edificaciones⁷⁴.

Pese al distinto origen competencial y normativo de unos y otros planes locales, PLPIF y PAMIF, y el distinto alcance que teóricamente les corresponde, toda vez que los PLPIF ordenan la prevención y reducción del riesgo en el término municipal al que se refieren, mientras que los PAMIF organizan la respuesta municipal ante la emergencia si el incendio se produce, lo cierto es que en la práctica su contenido y finalidad es mayoritariamente coincidente.

Las normas, sin embargo, no han previsto mecanismos que aseguren la simplificación, interrelación o integración de unos y otros⁷⁵, y ni siquiera que organicen su entrada en juego escalonada; antes bien, las entidades locales deben reproducir en muchos casos documentos más o menos análogos (con las pocas diferencias que resulten de las previsiones específicas que determinen las normas y los planes de cabecera), con la consiguiente duplicación de esfuerzos y con el riesgo de solapamientos o incluso contradicciones que ello genera, cuando no dudas en la propia aplicación⁷⁶.

Solo muy puntualmente, en algunas comunidades autónomas se atiende a esta circunstancia. Es el caso de Andalucía y Castilla-La Mancha,

tección exigibles a determinadas actividades, centros o establecimientos para hacer frente a situaciones de emergencia del País Vasco.

74. Desde el establecimiento de fajas perimetrales libres de vegetación en los entornos de las urbanizaciones, edificaciones o instalaciones, la previsión de una zona de servidumbre de uso de las infraestructuras existentes para la utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios o la existencia de hidrantes o tomas de agua apropiadas.

75. Las normas dictadas en materia forestal o las dictadas en el ámbito de la protección civil establecen reglas de integración vertical de los planes que regulan, pero raramente establecen mecanismos de coordinación intersectorial. Agudo González (2010: 37, 46) se refiere a la superinflación normativa y a la proliferación de planes, sin que, a su juicio, se aclaren las relaciones de prevalencia entre todos ellos o los mecanismos de coordinación que se articulan. Este mismo autor (Agudo González, 2011: 378) considera que la multiplicación de planes (y normas) en este ámbito pone en tela de juicio la efectividad del modelo vigente. Por su parte, Moreno Molina (2005: 1079) lamentaba ya en aquel momento que la Ley de Montes no hubiese incorporado previsiones en materia de protección civil para hacer frente a los incendios forestales. También, aunque desde la perspectiva de la ordenación y planificación de la interfaz urbano-forestal, Pérez-Soba y Jiménez (2019: 168).

76. Resulta muy significativa en este sentido la STSJ de Galicia núm. 406/2021, de 23 de julio (rec. núm. 4166/2020, ECLI:ES:TSJGAL:2021:4864), cuyo objeto es el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Concello de Becerreá, de 25 de octubre de 2018, por el que se aprobó el Plan de Actuación Municipal ante el Riesgo de Incendios Forestales de este municipio. Se invocó por los recurrentes que no existía en el expediente administrativo remitido correspondiente al PAMIF ninguna referencia al Plan Municipal de Defensa contra Incendios Forestales (PMDIF) previsto en el artículo 16 de la Ley de Incendios Forestales. La Sentencia señala que "se trata de dos instrumentos de planificación distintos (de emergencias y forestal), con diferente regulación [...], los planes de prevención y defensa contra los incendios forestales se regulan en la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales, siendo un instrumento distinto del objeto de la impugnación de autos, con una tramitación y aprobación autónoma, y regulándose por una diferente normativa, a pesar de que se exija que estos últimos se integren en los primeros, como anexo al Plan de actuación municipal, caso de haber sido aprobado con anterioridad".

que han integrado en un único plan la organización, los procedimientos y los medios y recursos para la lucha contra incendios forestales⁷⁷. A nivel local, ello se traduce en un plan único que atiende, en ambos territorios, a las determinaciones de la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales⁷⁸. Así, como apuntamos más arriba, prevalece la competencia en materia de protección civil frente a la correspondiente a la defensa de los montes ante incendios forestales. En esta misma línea se inserta el más reciente decreto canario regulador de la prevención y extinción de incendios forestales, que diseña una diversidad de planes a nivel autonómico, de isla y municipal cuyo objeto es la lucha contra los incendios forestales, pero que se insertan en el marco de la normativa reguladora de la protección civil y de emergencias⁷⁹.

Recientemente, a través de la última modificación de la legislación de montes estatal, y en concreto a través de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción, se ha pretendido articular un cierto mecanismo de coordinación planificador más general⁸⁰.

El Real Decreto 716/2015, que aprobó las directrices y criterios comunes para su elaboración, configura estos planes anuales como un instrumento de gestión integral en materia de incendios forestales que pone el acento en la prevención, tanto del riesgo de incendio forestal como de la estrategia y organización del dispositivo de la extinción. Y si bien podrían convertirse en un instrumento idóneo, ya no de integración, pero sí, al menos, de coordinación de la información, de las actuaciones y de los objetivos de los diversos planes elaborados para la lucha contra los incendios forestales en el territorio de una comunidad autónoma, la realidad de los planes anuales aprobados hasta el momento y, en particular, los correspondientes a la campaña 2026⁸¹, es otra, al menos a nivel local, pues más allá de las reiteraciones sobre la cooperación interadministrativa y de los datos que las entidades

77. La Ley gallega 3/2007, en su artículo 16, contempla una regla de coordinación, pero no de integración, al señalar que los planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales (PMDIF) se integrarán (esto es, una vez aprobados) en los planes municipales de emergencias correspondientes (PAMIF), tal y como acaba de explicarse en la Sentencia a la que se refiere la nota anterior.

78. Así, los artículos 39 y 40 de la Ley andaluza 5/1999 y el artículo 58.10 de la Ley 3/2008 de Castilla-La Mancha.

79. Ya se han indicado más arriba algunos de los distintos tipos de planes que regula el Decreto 180/2025. En particular, en los artículos 21 y siguientes.

80. Posteriormente, el Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, ha desarrollado las medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, si bien se refiere, esencialmente, a los dispositivos que intervienen en la extinción de incendios forestales.

81. En Asturias por Resolución de 21 de octubre de 2025, en Cantabria por Resolución de 17 de diciembre de 2025, en Castilla y León por Orden de 9 de febrero de 2026, en Aragón por Orden de 25 de noviembre de 2025, en Cataluña por Resolución de 30 de octubre de 2025, en las Islas Baleares por Orden de 19 de diciembre de 2025, en la Región de Murcia por Resolución de 23 de enero de 2026, y en Andalucía por Orden de 15 de diciembre de 2025.

locales deben aportar por mandato de la Ley de Montes, los planes anuales se limitan a remitir, a invocar o a hacer constar la planificación que aprueben las entidades locales, sin llevar a cabo ninguna función unificadora o de acoplamiento entre los diversos planes.

Esta reduplicación y ausencia de criterios de aplicación uniformes resulta más problemática si se atiende a la distinta naturaleza jurídica que frecuentemente se atribuye a estos planes en atención a sus características intrínsecas y del órgano competente para su aprobación.

Se ha sostenido que los PAMIF tienen un carácter normativo análogo a los planes urbanísticos, toda vez que se aprueban, con carácter general, por los plenos municipales⁸², lo que, unido a su contenido regulador⁸³, a su aplicabilidad directa desde el momento de su activación y a su carácter vinculante tanto para las Administraciones públicas como para los ciudadanos, a los que imponen, como mínimo, limitaciones, pero también, incluso, prestaciones personales, llevaría a otorgarles esa naturaleza reglamentaria indicada⁸⁴. No existe una conclusión similar, no obstante, en relación con los PLPIF, que se aprueban por orden o resolución del consejero competente en materia forestal, si bien, por sus características, podría llegar a concluirse que, del mismo modo que los PAMIF, deberían participar de la naturaleza reglamentaria que se otorga a estos.

No parece, no obstante, que pueda asumirse de plano la naturaleza reglamentaria de estos planes, al menos no en su integridad, lo que viene a evidenciar la singularidad de este instrumento y la dificultad de encuadrarlo en una categoría administrativa concreta⁸⁵.

82. Y, en algunos casos, por las juntas de gobierno local. Las normas autonómicas exigen un informe preceptivo del órgano autonómico correspondiente y homologación posterior de la comisión o consejo autonómico de protección civil, aunque la LSNPC ha suprimido con carácter general la exigencia de homologación. La Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales remite al órgano competente de la corporación local. Por su parte, los planes de autoprotección se aprueban, en algunos casos, por el ente local, sin perjuicio de la homologación por parte del órgano autonómico competente. Así ocurre en Andalucía (artículo 44.3 de la Ley 5/1999) y en Extremadura (artículo 55 de la Ley 5/2004). En la mayoría de los territorios, sin embargo, corresponde su elaboración al titular responsable de la edificación o instalación, sin aprobación municipal posterior, aunque sí se prevé que la entidad local ejerza una potestad de control con ocasión del otorgamiento de cualquier licencia de explotación o inicio de la actividad de que se trate. Así ocurre en Aragón (artículo 56 del Decreto Legislativo 17/2015).

83. En la medida en que regulan estructuras de mando y coordinación, establecen niveles de activación, fijan funciones obligatorias de órganos y servicios e imponen deberes de actuación y colaboración.

84. Ochoa Monzó (2023: 119) o Barcelona Llop (2007: 76), que otorga esa condición normativa a los planes de protección civil, al menos desde una consideración global o de conjunto. Lo recoge también Pérez-Soba y Jiménez (2019: 189).

85. La STS de 18 de julio de 2023 (rec. de casación núm. 265/2020, ECLI:ES:TS:2023:3410) señala precisamente, a este respecto, que “no puede predicarse una naturaleza jurídica, en abstracto, para todos los instrumentos de planificación que se aprueban, debiendo atenderse singularmente al carácter y contenido de los mismos, cumplimiento de criterios de generalidad y ordinamentales, órgano que los aprueba y si a éste se le ha atribuido legalmente la potestad reglamentaria”. Véase, en relación con esta dificultad de categorizar los planes, Martín

Para empezar, tratándose de PLPIF, en algunos casos las normas remiten su aprobación al procedimiento de elaboración de los actos administrativos⁸⁶ o prevén la posibilidad de que el procedimiento de aprobación pueda terminar por silencio administrativo⁸⁷. De donde deriva, en consecuencia, que la naturaleza que se les otorga es, esencialmente, la de actos administrativos.

En el caso de PAMIF, la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales remite su aprobación, como se ha adelantado, a la corporación local, y su homologación al órgano competente de la comunidad autónoma, pero no se determina ni en la Directriz ni en las normas autonómicas correspondientes cuál debe ser su forma jurídica o el procedimiento de elaboración, por lo que la determinación de su naturaleza pasaría por la indagación de sus características propias⁸⁸. Y a este respecto debe reiterarse su condición de instrumento de gestión más que de instrumento de carácter normativo o creador de derecho, lo que los privaría de la principal característica de una norma reglamentaria⁸⁹. Y si bien de esos planes pueden resultar mandatos o prohibiciones desde el momento de su activación, la habilitación de esa posibilidad deriva de las normas que los prevén y regulan y no directamente del plan. Por lo demás, no se remi-

Fernández (2026: 153-154). Algunos autores los reconducen, en función de sus características, a la naturaleza de reglamentos o de actos administrativos (generales), según sus características. Así, Vaquer Caballería (2025). Resulta más adecuado el planteamiento de Parejo Alfonso (2020: 28), que considera el plan como una forma de actuación de la Administración con identidad propia, que no encaja ni en la pura normación ni en la resolución administrativa concreta o con pluralidad de destinatarios, aunque, como afirma, mezcla diversos elementos de una y otra. Este es el planteamiento que sigue Rodríguez de Santiago (2023: 35-39), para quien el plan sería un eslabón intermedio entre la norma abstracta y general y los actos individuales de ejecución.

86. Es el caso de los planes periurbanos de prevención de incendios forestales previstos en Extremadura, tal y como establece el artículo 22 de Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

87. En el caso de los planes de prevención de incendios forestales de ámbito local que regula el artículo 40 de la Ley catalana 6/1988, transcurrido el plazo de tres meses sin que la Consejería lo apruebe, o de los planes locales de prevención de incendios forestales de la Comunidad Valenciana, tal y como deriva del artículo 91/2023, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993.

88. Una tarea de calificación jurídica del plan, a la que se refiere Rodríguez de Santiago (2023: 29).

89. Recientemente el TS, en su Sentencia 1545/2025, de 1 de diciembre (rec. de casación núm. 45/2023, ECLI:ES:TS:2025:5472), ha vuelto a determinar los rasgos esenciales distintivos de los reglamentos y de los actos administrativos generales, dejando clara, además, la inexistencia de un *tertium genus* correspondiente a los planes. La Sentencia insiste en que la característica esencial del reglamento es que tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas, lo que significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto. Por su parte, los actos administrativos generales no pueden encontrar fundamento normativo en sí mismos, sino que deben apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante; por eso, no pueden innovar ni modificar el ordenamiento jurídico. Por lo demás, los actos administrativos generales se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general.

ten al procedimiento de elaboración de los reglamentos, y aunque suele preverse la necesidad de publicación del acuerdo aprobatorio en el boletín oficial de la provincia o en el de la comunidad autónoma, según proceda, no se exige la publicación del contenido mismo, lo que excluye también su carácter normativo. Por el contrario, tienen una vocación de permanencia y aplicación general, lo que los diferencia de los actos administrativos, aun generales. Todo ello los convierte en un instrumento híbrido diferenciado de los reglamentos y de los actos administrativos.

No obstante, el hecho de que los PLPIF sean reconocidos normativamente como actos administrativos y de que los PAMIF se asuman generalmente como normas reglamentarias puede determinar indudables conflictos, vinculados a la jerarquía de aplicación, no tanto de los diversos planes en cascada⁹⁰ dentro del mismo ámbito material⁹¹, sino respecto al ámbito competencial de cada uno de ellos. Y, dependiendo del tipo de plan de que se trate, unos mecanismos de control administrativo y judicial u otros.

Resulta, pues, primordial, en aras de la garantía del objetivo que se persigue en todo caso, si no una integración completa de la planificación local, tal y como sería deseable, sí, como mínimo, una configuración escalonada y sucesiva de la aplicación, que debe partir necesariamente de una redacción adaptada a la finalidad real y primordial de cada uno de los planes⁹².

4.1.2 Los planes urbanísticos

Como se ha apuntado ya, si bien los instrumentos de planeamiento urbanístico no se refieren específicamente a la lucha contra los incendios forestales, tienen un carácter transversal, en la medida en que establecen la clasificación y calificación del suelo del término municipal (en el caso de los planes generales) y, por lo tanto, determinan dónde se encuentran los terrenos forestales y los usos posibles tanto en el propio monte⁹³, de manera conforme con la legislación forestal, como en su entorno (por ejemplo, en la interfaz urbano-forestal).

90. Véase la referencia en Barcelona Llop (2018: 278-279).

91. En el caso de los diversos planes de protección civil se establecen las denominadas interfases, esto es, los procedimientos operativos que aseguran, entre los diferentes planes, la integración y la adecuada coordinación y traspaso de mando entre unos y otros.

92. Este planteamiento confluye con la necesidad de "una gobernanza integrada y la optimización de los recursos de todas las Administraciones públicas implicadas", que permita integrar y compatibilizar los diversos medios y recursos disponibles ante crisis o emergencias. En este sentido, Domínguez Martín (2026: 102), que propugna una protección civil entendida de manera integral, que implica una amplia política de seguridad.

93. Así lo prevé ya el artículo 39 de la Ley de Montes.

La legislación urbanística autonómica, de manera generalizada, contempla la inclusión en los planes urbanísticos, como suelo rústico o no urbanizable, de los terrenos forestales, lo que, como se viene diciendo, condiciona, a su vez, su uso en los correspondientes planes urbanísticos, esencialmente restringiéndolo o limitándolo. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, el concepto amplio de incendio forestal que maneja la normativa forestal, que se proyecta, como hemos señalado más arriba, sobre las zonas de influencia forestal y, en particular, sobre la interfaz urbano-forestal, ámbitos que suelen reunir las características propias del suelo urbano, lo que, en la práctica, puede generar dificultades en la coherencia entre la regulación forestal y el planeamiento urbanístico, que no siempre incorpora previsiones específicas para mitigar el riesgo forestal en estas zonas.

Además, en todas las normas es habitual incluir específicamente como parte del suelo rústico o no urbanizable todos aquellos ámbitos en los que concurren riesgos naturales que sean incompatibles con la urbanización (en distintas categorías, según la legislación autonómica de que se trate). En algunos casos se menciona expresamente el riesgo por incendios forestales, y en otros se hace remisión a lo previsto en la legislación sectorial, lo que en relación con los montes y los incendios forestales lleva directamente a lo establecido en los planes forestales y de protección civil, que identifican las zonas de alto riesgo por incendios forestales⁹⁴. Solo la normativa vasca ha previsto un planeamiento urbanístico específico para los espacios forestales, dirigido a la protección de estos⁹⁵.

Más excepcional resulta la normativa urbanística de la Comunidad Valenciana⁹⁶, que incluye una regulación concreta dirigida a la prevención de incendios forestales en las urbanizaciones, los núcleos de población, las edificaciones y las instalaciones situadas en terrenos forestales o en la zona

94. Resulta muy significativa la regulación del artículo 18 del Decreto Legislativo 1/2027, regulador del sistema de emergencias del País Vasco, que impone a los planes urbanísticos la toma en consideración de los inventarios y mapas de riesgos autonómicos, y en particular, para los planes urbanísticos, la información sobre riesgos existentes que debe proporcionar la Administración autonómica. En el mismo sentido, el artículo 20 de la Ley 3/2019, de emergencias de Cantabria.

95. En concreto, los planes especiales de protección y conservación para espacios forestales (artículo 72.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo).

96. En otras normas, sobre todo de carácter forestal, se remite al planeamiento urbanístico la fijación de normas específicas de seguridad y defensa de los montes en las zonas de interfaz urbano-forestal; por ejemplo, el artículo 77.2 de la Ley 3/2019 de las Islas Baleares o el artículo 37.2 de la Ley extremeña 5/2004. Sin embargo, la normativa urbanística respectiva no incluye ninguna previsión al respecto. Sí, por ejemplo, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que en su artículo 268.3 impone a los propietarios de terrenos agrícolas de labradío situados a menos de 500 metros de las superficies forestales arboladas la limpieza y el mantenimiento como medida de protección contra los incendios forestales. Y, en caso de incumplimiento, se faculta al ayuntamiento correspondiente a realizar la limpieza y a repercutir posteriormente los costes a los propietarios.

de influencia forestal⁹⁷. La norma recoge la obligación (que también contempla ahora el artículo 9 de la Ley de Montes) de los ayuntamientos de aprobar una cartografía en la que se identifiquen y delimiten las urbanizaciones, los núcleos de población, las edificaciones o instalaciones ubicadas en terrenos forestales o en la zona de influencia forestal, y que, por tanto, sean susceptibles de sufrir incendios forestales. Pero, además, se incluyen también en la Ley previsiones dirigidas a los titulares o responsables de esas urbanizaciones, núcleos de población, edificaciones o instalaciones, y que coinciden, aunque con mayores exigencias, con las que derivan para los planes de autoprotección de la Directriz Básica de planificación de protección de emergencia por incendios forestales⁹⁸. En último término, y en defecto de cumplimiento por parte de los responsables, corresponderá al ayuntamiento respectivo la aplicación de las medidas de ejecución forzosa que aseguren la correcta aplicación de todas las medidas señaladas.

Esta regulación puede resultar excesiva en una norma urbanística, e innecesaria en un plan urbanístico, toda vez que las obligaciones a las que se refiere pueden ser incorporadas a los PAMIF, en los que han de integrarse, a su vez, los planes de autoprotección exigibles para muchas de las instalaciones y edificaciones existentes en las zonas de influencia forestal o de interfaz urbano-forestal.

Sería preferible la exigencia general de que los instrumentos de planeamiento urbanístico tuviesen en cuenta de manera generalizada la zonificación de riesgo por incendios forestales, de acuerdo con la previsión que deriva del artículo 22 TRLS en relación con los mapas de riesgos, y previesen de manera efectiva las medidas correspondientes de calificación del suelo o, para el caso del suelo efectivamente urbanizado, incorporasen limitaciones en cuanto a cambios de uso y ejecución de obras y, en todo caso, recogiesen las obligaciones que corresponden a los propietarios de ese suelo en orden a su conservación y cuidado. Desde esta perspectiva el planeamiento urbanístico puede ser un instrumento muy útil en la lucha contra los incendios forestales, al mismo nivel que otros planes sectoriales más específicos⁹⁹.

97. Se trata de una regulación singular en el ámbito de las normas urbanísticas, que fue incluida por el Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunidad Valenciana por la guerra en Ucrania. La regulación se concreta en la disposición adicional séptima y en el Anexo XI del Decreto Legislativo 1/2021 de la Comunidad Valenciana.

98. De hecho, entre las previsiones que se incluyen en el Anexo XI del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, se dispone la aprobación de planes de autoprotección en estos casos, que se incorporarán al PAMIF correspondiente.

99. En este sentido, el artículo 21 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética establece, ahora, la necesidad de que tanto la planificación como la gestión urbanística consideren en su elaboración los riesgos derivados del cambio climático (lo que incluye, por supuesto, el riesgo de incendios forestales). Ochoa Monzó (2000: 94) se refiere a la "vocación natural" de la ordenación territorial y de la planificación urbanística para

Se trataría de integrar la perspectiva preventiva en el planeamiento urbanístico de un modo similar a como ya lo está la de restauración o recuperación de los terrenos quemados. En este sentido, la Ley de Montes prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados y la normativa urbanística, empezando por el TRLS, ha recogido esta previsión ampliándola, pues no solo prohíbe la recalificación del suelo del monte, sino también su reclasificación al imponer que se mantenga en situación de suelo rural. Este es el planteamiento que se recoge también en algunas normas autonómicas que, asimismo, han extendido las restricciones sobre el suelo quemado tanto al cambio de la clasificación como al de calificación del suelo¹⁰⁰.

4.2

La potestad de autoorganización

En todas las leyes autonómicas se contempla la facultad de las entidades locales de crear, organizar y mantener las estructuras municipales adecuadas para sostener las tareas asignadas en la prevención y extinción de incendios forestales y las tareas de protección civil¹⁰¹.

Pueden ser estructuras de carácter estrictamente municipal, en particular tratándose de municipios de más de 20 000 habitantes, sobre la base del servicio público correspondiente, o bien de carácter supramunicipal

prevenir los efectos de riesgos naturales. Por su parte, Agudo González (2010: 125) proponía precisamente un modelo urbanístico sostenible y no expansivo que evitase la urbanización de las zonas de riesgo y los usos peligrosos en dichas zonas. Badia *et al.* (2025: 112), entre otras recomendaciones para abordar una nueva forma de enfocar la lucha contra los incendios forestales, mencionan, precisamente, el desarrollo de legislación que fomente la integración del riesgo de incendios en la planificación territorial y urbanística. Desde otra perspectiva, Barcelona Llop (2018: 302-303) justifica también la necesidad de que los planes urbanísticos incluyan previsiones sobre los riesgos por incendios forestales a partir del principio de precaución.

¹⁰⁰. Es el caso del artículo 58.2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, o del artículo 9.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. Además, el artículo 28 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco impide la reclasificación y la recalificación del suelo de los montes no solo en los casos de incendio forestal, sino también de daño medioambiental a los mismos o de talas ilegales, y el artículo 139 de la Ley 4/2017 canaria impide la reclasificación de los terrenos rústicos que sufran un incendio forestal o que experimenten un proceso irregular de parcelación urbanística.

¹⁰¹. Barcelona Llop (2007: 193-196) se pregunta por la necesidad de esas estructuras administrativas permanentes de protección civil en municipios en los que no existen servicios de intervención, salvo que sí cuenten con un plan territorial o especial que prevea cierta organización. Cuando exista una organización, este autor la vincula a la concejalía con competencias en materia de seguridad y, en este marco, la organización puede tener más o menos densidad en atención a las necesidades del municipio. En cambio, en los municipios en los que sea innecesaria esta estructura, sería suficiente la identificación de la autoridad pública habilitada para adoptar decisiones inmediatas.

para municipios más pequeños, correspondiendo la prestación en esos casos a las diputaciones provinciales¹⁰² o a otras entidades supramunicipales¹⁰³.

Las leyes autonómicas suelen exigir, además, la creación de una organización específica que actúe a modo de centro de coordinación de emergencias respecto a los servicios operativos dependientes de la entidad local y que sirva, al mismo tiempo, como base de coordinación con otras Administraciones públicas, en particular la autonómica, ya sea con carácter general¹⁰⁴, en relación con emergencias de mayor entidad que requieran la activación del plan de emergencia correspondiente¹⁰⁵, o únicamente en aquellos municipios que tengan la obligación de aprobar planes de protección civil¹⁰⁶. A los anteriores se añaden a veces comisiones locales, normalmente en los municipios de cierta entidad, con carácter consultivo, deliberante y también coordinador¹⁰⁷.

Todas ellas atribuyen, además, a la persona que ocupe la alcaldía (o, en su caso, la presidencia de la entidad supramunicipal) la condición de máxima autoridad de protección civil en el término municipal y, por lo tanto, las potestades de dirección y coordinación que deriven de los instrumentos de planificación de protección civil aprobados en el municipio, la activación y desactivación del operativo previsto en esos planes y, en su caso, la solicitud de medios materiales y humanos adecuados de otras Administraciones públicas que coadyuven a la correcta atención de la emergencia (en este caso incendio forestal) que pueda tener lugar en el término municipal.

Independientemente de los planes existentes, será la alcaldía la que deba asumir todas las medidas inmediatas o mediatas que sean necesarias y adecuadas en caso de grave riesgo o catástrofe, conforme a la cláusula

¹⁰². Específicamente, por ejemplo, el artículo 21 de la Ley aragonesa 4/2024. La Ley 4/2007 de Castilla y León habilita esta prestación supramunicipal en favor de las diputaciones provinciales incluso para los municipios de más de 20 000 habitantes a los que, por sus características, les resulte difícil o imposible la prestación (artículo 18.3). Una previsión similar se encuentra en la disposición adicional primera de la Ley 1/2011 de La Rioja y en la disposición adicional cuarta de la Ley Foral 8/2005, con referencia, en este caso, al Gobierno de Navarra. Una regulación de las concretas funciones que corresponden a las diputaciones provinciales, también en el artículo 26 de la Ley gallega 5/2007 o en el artículo 13 de la Ley 13/2010 de la Comunidad Valenciana.

¹⁰³. Por ejemplo, en el caso de las comarcas aragonesas (artículo 20 de la Ley 4/2024) o las comarcas catalanas (artículo 50 de la Ley 4/1997). En general, para las entidades supramunicipales que se puedan crear, también en el artículo 40 de la Ley 3/2019 de Cantabria, el artículo 39 de la Ley 1/2011 de La Rioja o el artículo 28 de la Ley Foral 8/2005. Aun asumiendo su peculiar naturaleza como instituciones de la Comunidad Autónoma en cada isla y, al mismo tiempo, como entidades locales, los consejos insulares ejercen competencias en ese nivel intermedio de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 3/2006 de las Islas Baleares.

¹⁰⁴. Así, el artículo 26.1.e) de la Ley andaluza 2/2002.

¹⁰⁵. Por ejemplo, los artículos 19.2.i) y 20.5 de la Ley aragonesa 4/2024, o el artículo 14.2 de la Ley 13/2010 de la Comunidad Valenciana.

¹⁰⁶. Es el caso de la previsión que deriva del artículo 41 de la Ley cántabra 3/2019 o del artículo 49 de la Ley catalana 4/1997.

¹⁰⁷. Así, por ejemplo, la Ley 3/2019 de Cantabria, en el artículo 43, la Ley 4/1997 de Cataluña, en su artículo 51, o la Ley gallega 5/2007, en su artículo 30.

general de necesidad prevista en el ámbito local [artículo 21.1.m) LRBRL]¹⁰⁸. Esta cláusula atribuye unos poderes amplísimos frente a situaciones extraordinarias, actuando como fórmula de cierre en aquellos casos en que las competencias específicas de reacción frente a circunstancias catastróficas (por ejemplo, un incendio forestal grave) que exigen una rápida respuesta no se ejercitan por las Administraciones competentes y conforme a los planes específicos¹⁰⁹, permitiendo a los alcaldes, en esos casos, desbordar el orden normal de competencias y adoptar las medidas necesarias, si bien con sujeción a requisitos y límites específicos y, entre ellos, la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.1.m) LRBRL¹¹⁰.

Sin perjuicio de la utilidad de estos poderes extraordinarios, su ejercicio efectivo debe acomodarse e integrarse, en cuanto sea posible, a las determinaciones contenidas en los diversos planes de prevención y lucha contra incendios forestales, para evitar la reiteración y el solapamiento de actuaciones que se viene criticando.

4.3

La actuación material de las entidades locales

En el marco de las potestades generales atribuidas a las entidades locales para la protección y defensa de los montes frente a los incendios forestales desde las diversas perspectivas competenciales señaladas, se habilita a aquellas para llevar a cabo todas las actuaciones materiales que resulten necesarias con el fin de afrontar las necesidades que la extinción de un incendio forestal pueda requerir.

De la diversa normativa manejada resulta la intervención de los entes locales ejecutando las directrices y actuaciones emanadas de las autoridades competentes en cada caso, y, en particular, poniendo a disposición de estas los medios y recursos disponibles de su titularidad que consten en los distintos planes, pero también tomando todas aquellas decisiones o llevando a cabo todas aquellas acciones que sean necesarias de manera inmediata para afrontar urgentemente las situaciones de emergencia a que pueda

¹⁰⁸. Y en el artículo 124.4.h) LRBRL para los municipios de gran población, aunque con distinta dicción, lo que ha planteado dudas sobre el alcance real de los poderes de necesidad en estos municipios. Así, por ejemplo, Rebollo Puig (2007: 3389), Villar Crespo (2025: 261-262) o Domínguez Martín (2026: 89).

¹⁰⁹. En este sentido, Villar Crespo (2025: 252) diferencia esta cláusula de necesidad de la competencia atribuida a los municipios en materia de protección civil, aunque —afirma— se encuentran material y complementariamente relacionadas.

¹¹⁰. Y el control posterior, que corresponde necesariamente al pleno, más desde la perspectiva formal y procedimental que desde la de carácter sustantivo o material. Así, Domínguez Martín (2026: 100). Un control político más que de legalidad, como advierte Toscano Gil (2021: 284).

dar lugar un incendio forestal en el término municipal, hasta la puesta en marcha de los mecanismos de extinción previstos en los planes aprobados.

Sobre la base de los poderes de necesidad atribuidos al alcalde, según lo señalado, podría acordarse la evacuación o alejamiento de las personas que puedan verse afectadas por el incendio forestal, la restricción de acceso a la zona en la que se desarrolla o cualquier otra actuación necesaria que puede implicar una limitación de derechos de forma temporal o la exigencia de la colaboración personal o real para la gestión de la emergencia más inmediata; o, en general, acordarse la movilización de cuantos medios públicos y privados resulten necesarios.

Estas medidas, adoptadas incluso antes de la activación del plan de emergencia correspondiente, deben responder a los principios de prevención, cautela y proporcionalidad, encontrando habilitación general en la propia Ley de Montes, cuando en su artículo 45 dispone la obligación de cualquier persona de avisar a la autoridad competente o a los servicios de emergencia de la existencia de un incendio forestal y, en su caso, de colaborar, dentro de sus posibilidades, en la extinción del incendio; y, por supuesto, en la normativa de protección civil¹¹¹.

La actuación material de las entidades locales deriva, además, de las potestades de autotutela ejecutiva que tienen encomendadas para hacer efectivo el contenido de las obligaciones (incumplidas) que corresponden a los propietarios privados, especialmente en relación con la conservación de los terrenos forestales o la ejecución de las medidas preventivas que les corresponden en los términos que se han señalado más arriba en este trabajo.

5 Bibliografía

- Agudo González, J. (2010). *Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales en España*. Madrid: Dykinson.
- (2011). El derecho administrativo ante los incendios: una propuesta para un nuevo enfoque. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico* (pp. 369-422). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Alonso Ibáñez, M.^a R. (2018). La restauración de terrenos incendiados. En particular, las medidas de exclusión o acotamiento del pastoreo y el principio de no regresión ambiental. En M. Vaquer Caballería, M. Moreno Molina y A. Descalzo Gon-

¹¹¹. Una habilitación más genérica derivaría del artículo 21 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. En este sentido, Boix Palop (2026: 22) y Nogueira López (2022: 26-29).

zález (coords.). *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (pp. 2621-2643). Valencia: Tirant lo Blanch.

Badia, A., Francos, M., Morán, P., Quílez, R. y Úbeda, X. (2025). La integración de los incendios forestales en la gestión y planificación territorial en el contexto de cambio global. En J. Romero y A. Camarasa (eds.). *Cambio climático y territorio en el Mediterráneo ibérico. Efectos, estrategias y políticas* (pp. 95-114). Valencia: Tirant lo Blanch.

Barcelona Llop, J. (2007). *Las atribuciones de los municipios en materia de protección civil*. Madrid: Iustel.

— (2018). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2017, 9, 247-303.

Bensusan Martín, M.^a P. (2018). La planificación como instrumento de prevención y gestión de los riesgos y desastres naturales. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (pp. 397-432). Valencia: Tirant lo Blanch.

Boix Palop, A. (2026). La actuación de los Gobiernos locales en situaciones críticas: régimen jurídico, límites, ordenación y planificación de la respuesta frente a emergencias. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 14-41.

Bustillo Bolado, R. O. y Menéndez Sebastián, E. M.^a (2005). *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*. Madrid: Iustel.

Casino Rubio, M. (2015). *Seguridad pública y Constitución*. Madrid: Tecnos.

De la Quadra Salcedo Janini, T. (2024). La distribución de competencias en materia de protección civil. *Informe comunidades autónomas*, 2024, 55-102.

Díez Sánchez, J. J. y Valencia Martín, G. (2005). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en la Ley de Montes y la Administración Forestal. En L. Calvo Sánchez (coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (pp. 203-274). Madrid: Thomson Reuters-Civitas.

Domínguez Martín, M. (2026). Las facultades del alcalde ante los grandes desastres y en situaciones de necesidad en un sistema de gobernanza multinivel. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 72-108.

Gómez Barahona, A. (2005). La Administración local en la nueva Ley de Montes. En L. Calvo Sánchez (coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (pp. 275-304). Madrid: Thomson Reuters-Civitas.

- Lázaro Benito, F. (1993). *La ordenación constitucional de los recursos forestales*. Madrid: Tecnos.
- Lucas Tobajas, A. B. (2020). La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 209, 215-254.
- Martín Fernández, C. (2026). La planificación municipal frente a los riesgos y las emergencias. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 149-180.
- Menéndez Rexach, A. (2011). Concepto de protección civil. Distribución de competencias. En Á. Menéndez Rexach (dir.). *Protección civil y emergencias: Régimen jurídico* (pp. 49-63). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Moreno Molina, J. A. (2005). Defensa frente a los incendios forestales. En L. Calvo Sánchez (coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (pp. 1041-1087). Madrid: Thomson Reuters-Civitas.
- (2021). Protección frente a los incendios forestales y normas reguladoras en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 110, 21-43.
- Nogueira López, A. (2022). Derecho Administrativo para la excepción. La respuesta jurídico-pública ordinaria para la sociedad de riesgo. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- Ochoa Monzó, J. (2000). Planificación territorial, protección civil y prevención de riesgos. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 179, 91-118.
- (2022). Pandemias y protección civil: la necesidad de un sistema único y ordinario de gestión de emergencias. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- (2023). El derecho a la información sobre riesgos en las emergencias de protección civil. *Revista Española de la Transparencia*, 18, 105-131.
- Parejo Alfonso, L. (2020). La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 7-40.
- 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, 158-218.
- Rebollo Puig, M. (2007). Artículo 124. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (pp. 3371-3399). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (2023). *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2024). Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos? *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 59.
- Sarasíbar Iriarte, M. (2007). *El Derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- Tolivar Alas, L. (2015). *Los poderes públicos y el fuego. Una aproximación jurídica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Toscano Gil, F. (2021). Los bandos del alcalde en situación de necesidad. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 267-288.
- Vaquer Caballería, M. (2025). Planificación administrativa. *Manual de Derecho administrativo. Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 455-473.
- Villar Crespo, G. (2025). Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 67, 224-290.

La lucha ante los incendios forestales y la intervención y organización de los entes locales

JULIA ORTEGA BERNARDO

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Instituto de Derecho Local – UAM*

1. Introducción

2. El marco competencial multinivel en materia de incendios forestales

- 2.1. Las competencias estatales
 - 2.1.1. *El alcance y desarrollo de las competencias normativas y ejecutivas estatales y su impacto en la intervención local*
 - 2.1.2. *La legislación estatal en materia de incendios forestales de última generación*
- 2.2. Las competencias autonómicas y sus distintos modelos regulativos
 - 2.2.1. *Modelo de legislación sectorial propia en materia de incendios forestales*
 - 2.2.2. *Modelo de regulación de incendios forestales integrada en la legislación forestal*
 - 2.2.3. *Modelo de regulación de los incendios forestales a través de instrumentos de planeamiento*
- 2.3. Las competencias de las entidades locales
 - 2.3.1. *El esquema básico de atribución competencial en la LBRL*
 - 2.3.2. *El carácter no reservado del servicio y sus consecuencias*
 - 2.3.3. *El papel de las diputaciones provinciales en materia de incendios: el art. 36 LBRL*
 - 2.3.4. *La coordinación supralocal de los servicios municipales de incendios forestales*
 - 2.3.5. *Clasificación de las diferentes competencias y funciones atribuidas a las entidades locales por la legislación sectorial estatal y autonómica*

3. Modalidades de gestión de los servicios de incendios

- 3.1. Premisa: el cuadro general del art. 85 LBRL y sus modulaciones sectoriales
- 3.2. La gestión directa
 - 3.2.1. *Alcance y valoración*
 - 3.2.2. *TRAGSA como medio propio instrumental en la gestión forestal*
 - 3.2.3. *Otros medios de gestión directa*
- 3.3. La gestión indirecta

Artículo recibido el 13/05/2026; aceptado el 25/05/2026.

- 3.4. Las fórmulas asociativas municipales: las mancomunidades de municipios
- 3.5. Los consorcios de extinción de incendios
- 3.6. Convenios interadministrativos
- 3.7. Las Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF) y los grupos locales de pronto auxilio

4. Conclusiones y reflexiones finales

5. Bibliografía

Resumen

Los incendios forestales han devastado muy a menudo y de forma muy grave el territorio español. El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la organización jurídico-institucional y administrativa de la intervención local en materia de prevención y extinción de incendios forestales, con atención particular a las modalidades de gestión —directa e indirecta— que el ordenamiento jurídico pone a disposición de las Administraciones competentes, con especial énfasis en las entidades locales. Así, se realiza previamente un estudio del marco competencial multinivel en materia de incendios forestales, en el que el protagonismo autonómico es muy significativo, y en el que, a su vez, se integran las funciones que desempeñan las entidades locales y sus correspondientes estructuras organizativas de gestión. En este sector, por la propia naturaleza del riesgo afrontado, es imprescindible atender a la gestión, mayoritariamente en manos de organizaciones y medios supramunicipales en los que se incardinan las funciones que han de prestar las entidades locales.

Palabras clave: *incendios forestales; organización administrativa; entidades locales; competencias locales; marco competencial multinivel; comunidades autónomas; gestión directa; gestión indirecta; TRAGSA (medio propio instrumental); prevención de incendios forestales; extinción de incendios forestales; mancomunidades y consorcios; protección civil; servicios públicos locales obligatorios.*

The fight against wildfires and the intervention and organization of local authorities

Abstract

Wildfires have frequently and very severely devastated the Spanish territory. This article analyzes the legal-institutional and administrative organization of local intervention regarding the prevention and firefighting of wildfires, with particular attention to the management models—both direct and indirect—that the legal system makes available to the competent public administrations, placing special emphasis on local authorities. Thus, a preliminary study is conducted on the multi-level framework of competencies regarding wildfires, a domain where regional governments (comunidades autónomas) play a highly significant and leading role. This framework, in turn, integrates the functions performed by local entities and their corresponding organizational management structures. In this sector, due to the very nature of the risk faced, it is essential to address management that is mostly in the hands of supra-municipal organizations and resources, within which the functions to be provided by local entities are embedded.

Keywords: wildfires; administrative organization; local entities; local competencies; multi-level framework of competencies; autonomous communities; direct management; indirect management; TRAGSA (instrumental in-house provider); wildfire prevention; wildfire firefighting; municipal associations and consortia; civil protection; mandatory local public services.

1

Introducción

Los incendios forestales, que han devastado muy a menudo el territorio de nuestro país¹, suponen una de las amenazas más graves para el patrimonio natural, la biodiversidad y la seguridad humana. Sus consecuencias alteran sustancialmente los modos de vida de las personas perjudicadas, afectan al medio rural, a su sostenibilidad y a su futuro; también destruyen o impactan en las infraestructuras y los servicios esenciales para la comunidad, tanto

1. El Real Decreto 939/2025, de 21 de octubre, dictado al amparo del art. 23 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, para aprobar ayudas directas de emergencia para el sector agrario, recoge el diagnóstico gubernamental sobre los incendios recientes con cifras oficiales. Describe tres olas de incendios en 2025 —finales de junio, primeros de julio y la más destructiva a partir del 8 de agosto, con incendios simultáneos en Galicia, Castilla y León y Extremadura— con 61 grandes incendios anuales registrados hasta su aprobación, “cifra que se sitúa muy por encima de la media de los últimos años, casi triplicándola”.

públicos como privados². Como es fácilmente observable, la lucha contra los incendios forestales traspasa en la inmensa mayoría de los casos las capacidades individuales de las respectivas localidades, lo que conduce a la necesidad de articular respuestas coordinadas entre los distintos niveles administrativos y de gobierno³.

Aunque sucesos como los incendios forestales resultan una constante a lo largo de la historia de España⁴, nuevos factores —como el impacto del calentamiento global y la transformación del medio rural y su creciente abandono⁵— inciden en este específico fenómeno y agravan extraordinariamente su magnitud y sus consecuencias. En el contexto de la crisis climática se producen fuegos forestales extremos⁶. Esta constatación científico-técnica tiene implicaciones organizativas directas para las Administraciones. Pone de manifiesto que el paradigma, predominante en la práctica, de inversión en medios de extinción, resulta insuficiente frente a los grandes incendios. La organización administrativa de los servicios debe trasladarse a la prevención activa y a la adecuada gestión del territorio⁷. En este sentido se ha dicho que “las sociedades modernas viven el fuego forestal exclusivamente como una emergencia”⁸, cuando en realidad también puede contemplarse desde una perspectiva preventiva en la que habría que enfatizar la función ecológica y de gestión de la vegetación⁹.

2. Cfr. preámbulo del referido Real Decreto 939/2025.

3. Esta evidencia la ponen de manifiesto los recientes intentos legislativos por adaptar el marco normativo al actual riesgo de incendios forestales catastróficos. Concretamente lo reconoce en su preámbulo la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. También afirma: “El número de incendios forestales que se han producido en España en los últimos años ha generado consecuencias irreparables en términos de masas forestales quemadas, fallecidos, heridos y consecuencias medioambientales. [...] A esto hay que sumar los efectos negativos que el cambio climático propicia en el medio natural, como son las olas de calor, cada vez más frecuentes y prolongadas, que hacen que los incendios sean más virulentos y se propaguen con más facilidad. [...] Adicionalmente, las nuevas tendencias, como la urbanización de las sociedades y el cambio de usos en la zona rural, hacen que los incendios se vuelvan más transversales y afecten no sólo al ámbito forestal sino también a la llamada ‘interfaz urbano-forestal’, con el consiguiente aumento del riesgo para la vida de las personas que viven cerca de las zonas más afectadas”.

4. En el derecho español, las disposiciones sancionatorias contra quien incendiara los montes se conocen desde antiguo. Guaita Martorell (1986: 219) encontró, por ejemplo, normas dictadas por Alfonso X en las Cortes de Valladolid de 1256, y por Pedro I de Castilla en 1350, que llegaban a amenazar con la pena de muerte.

5. Preámbulo de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. Según las Orientaciones estratégicas del Comité de Lucha contra Incendios Forestales (en adelante CLIF) de 2019, el fenómeno del despoblamiento está además íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y a la falta de aprovechamientos forestales, lo que 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.

6. Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024a: 32).

7. Desde hace años la doctrina administrativista se hace eco de esta necesidad: Agudo González (2010: 10); Rodríguez-Chaves Mimbrero (2020) ha abogado por una inversión pública del 70 % para prevención y del 30 % para extinción. Le sigue Moreno Molina (2021).

8. Madrigal Olmo (2024), que también afirma que no hay que olvidar que la gestión frente a los fuegos “ha modelado muchos de los paisajes que hemos heredado en la actualidad”.

9. *Ibidem*.

Hay que tener en cuenta, en palabras de Rivero Ortega (2023), que “quien más sufre los incendios son las personas que viven en las áreas rurales devastadas por el fuego, así que atribuir a sus representantes democráticamente elegidos el poder y la responsabilidad de poder actuar desde su conocimiento del terreno parece imprescindible, sin perjuicio del refuerzo de los medios en los niveles superiores administrativos”.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la organización jurídico-institucional y administrativa de la intervención local en materia de prevención y extinción de incendios forestales, con atención particular a las modalidades de gestión —directa e indirecta— que el ordenamiento jurídico pone a disposición de las Administraciones competentes, con especial énfasis en las entidades locales. Ante la ausencia (hasta la fecha) de recientes estudios completos sobre la intervención local en materia de incendios forestales, se parte analizando quién actúa para luego exponer cómo se organiza su actuación. Así, se realiza previamente un estudio sucinto del marco competencial multinivel en materia de incendios forestales —en el que el protagonismo autonómico es muy significativo— y en el que, a su vez, se integran las funciones que desempeñan las entidades locales y sus correspondientes estructuras organizativas de gestión. En este sector, por la propia naturaleza del riesgo afrontado, es imprescindible atender también a la gestión mayoritariamente en manos de organizaciones y medios supramunicipales en los que se incardinan las funciones que han de prestar las entidades locales.

2

El marco competencial multinivel en materia de incendios forestales

2.1

Las competencias estatales

2.1.1

El alcance y desarrollo de las competencias normativas y ejecutivas estatales y su impacto en la intervención local

La base constitucional en materia de incendios forestales se encuentra en el art. 149.1.23 CE: “legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente”. Con base en ella el Estado aprobó en su momento la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. El Capítulo III del Título IV —arts. 43 a 50 bis— de esta Ley de Montes contiene las nor-

mas básicas sobre defensa contra incendios forestales. Su art. 43 sienta el eje competencial del sistema por lo que respecta a su ejecución. Establece lo siguiente: “Corresponde a las Administraciones públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales”. Se ha venido interpretando¹⁰ que este precepto atribuye a las comunidades autónomas la obligación de organizar la referida defensa a través de medidas coordinadas de prevención, detección y extinción de incendios.

En este marco legislativo básico el Estado procedió a la fijación de los elementos estructurales fundamentales del sistema de protección en materia de incendios forestales, entre los que se encuentran la obligación de coordinación entre Administraciones, la planificación de la prevención, la declaración de zonas de alto riesgo, la defensa frente a los incendios y la restauración tras ellos.

A ello hay que añadir que la actividad pública de prevención y extinción de incendios se encuentra incluida dentro de los servicios de protección civil conforme a lo previsto en el art. 17 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil —confirmada en este punto por la STC 58/2017, de 11 de mayo (FJ 3)—. También el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil¹¹, enumera entre sus riesgos el de incendios forestales (núm. 6 del Anexo). Con respecto a este tipo de riesgos se dispone en esta norma infralegal (art. 11) que han de aprobarse planes especiales (estatales o autonómicos) que contengan medidas específicas para afrontarlos¹². De este modo, en materia de incendios también se activa el sistema competencial y organizativo de protección civil, para cuyo análisis me remito a los últimos estudios de Boix Palop (2026) y Domínguez Martín (2026b).

En relación con las entidades locales, la normativa estatal sobre incendios —prevista en la legislación de montes— es especialmente parca. El art. 44 de la Ley de Montes distribuye las responsabilidades de prevención entre distintas instancias administrativas, pero sin atribuir un papel relevante a las Administraciones locales. El apartado primero encomienda a la Administración del Estado y a la de las comunidades autónomas la organización coordinada de programas específicos de prevención, basados en el estudio de la causalidad de los incendios. El apartado segundo extiende el deber de desarrollar programas de concienciación y sensibilización a todas las Administraciones públicas, fomentando la corresponsabilidad ciudadana. Los apartados tercero y cuarto reservan, respectivamente, a las comunidades

10. Moreno Molina (2021), Sarasíbar Iriarte (2022).

11. Deroga la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, aprobada por el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre.

12. Esta obligación se solapa con la anteriormente dispuesta en el Decreto-ley 15/2022, al que a continuación se hace referencia en el texto.

autónomas la regulación de las actividades de riesgo y las medidas de seguridad en la interfaz urbano-forestal, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la investigación policial de los incendios, y a las Administraciones públicas en general la organización de grupos de voluntarios —siendo esta última mención la única en que las entidades locales aparecen como posibles destinatarias—.

Sí se asignan competencias específicamente a las entidades locales en el art. 9.g) de la Ley 43/2003 —en la redacción introducida por el RD-ley 15/2022—. Se establece así expresamente como función local la colaboración con los servicios de vigilancia y extinción de los incendios forestales. A estos efectos, se dispone seguidamente que “mantendrán actualizado un plano de delimitación de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal, recogiendo entre sus características principales la proximidad al medio forestal, las vías de acceso y la localización de hidrantes y puntos de agua”.

En definitiva, por lo que resulta de la regulación sectorial del Estado en materia de incendios, las entidades locales asumen una posición auxiliar escasamente articulada. En principio, cabe deducir de esta ausencia de referencias expresas con respecto a los municipios y diputaciones provinciales una tendencia del legislador básico estatal a concentrar las funciones de prevención y gestión en las Administraciones autonómica y estatal¹³. También cabe inferir que se trata de una competencia local que ha de ser determinada y precisada por las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias regulativas. ¿Podría tratarse de una apuesta estatal para que el régimen local en materia de incendios sea interiorizado por las comunidades autónomas?¹⁴ Lo veremos, pero antes de ello, es necesario constatar los últimos avances sectoriales desarrollados en este nivel estatal.

2.1.2

La legislación estatal en materia de incendios forestales de última generación

Debido a las catastróficas e irreparables consecuencias de los recientes incendios forestales en el territorio nacional¹⁵, se ha ido procediendo en los

13. Muy crítico con ello, Rivero Ortega (2023), quien considera que hay una desatención a los municipios y diputaciones provinciales en esta materia, lo que le parece un error por varias razones que expone en su análisis.

14. Sea o no así, hay autores como Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024b) que consideran que lo deseable es aprobar una legislación básica estatal para la gestión integral de los incendios forestales.

15. Al respecto, lo expuesto *supra* 1.

últimos cuatro años a la renovación del marco legislativo estatal en este ámbito.

En primer lugar, por medio del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, se han adoptado medidas urgentes en materia de incendios forestales¹⁶. Una de las previsiones más relevantes es justamente la que suprime el sistema autonómico de zonificación del territorio según el riesgo de incendios y lo sustituye por la aprobación de planes anuales autonómicos, a los que se han de adaptar, en caso de desajuste, los instrumentos de planificación forestal previos¹⁷. En desarrollo de esta previsión, el Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, ha aprobado las directrices y criterios comunes que han de seguir estos nuevos planes anuales autonómicos. En esta norma se contiene una escueta referencia a la planificación por parte de las entidades locales, en la medida en que les incumba esta competencia.

Por último, y recientemente, por medio del Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, se han desarrollado medidas de coordinación y homologación técnica de los instrumentos y recursos para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales. Con esta última norma infralegal se ha procedido a configurar las bases del sistema técnico y operativo común, a fin de garantizar la coordinación efectiva cuando las emergencias desbordan el ámbito de una sola comunidad, entre otras cosas para permitir la interoperabilidad de los equipos y recursos técnicos y humanos¹⁸. A este nuevo bloque normativo también hay que sumar la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, de Bomberos, que busca unificar las condiciones y funciones en el desempeño de los bomberos forestales, anteriormente dispersas en diferentes regímenes jurídicos y categorías autonómicas¹⁹.

Con estas normas, sin alterar el reparto competencial —las CC. AA. siguen siendo el nivel ordinariamente competente para la gestión—, el Estado ha densificado la legislación básica en materia de lucha contra los incendios. Ha adoptado una legislación básica estatal de segunda generación.

De esta forma, cabe entender que el decreto-ley del año 2022 en realidad es una reforma legislativa de urgencia de la Ley 43/2003 de Montes, que

16. Este decreto-ley se enmarca en las “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España” elaboradas por el Comité de Lucha contra los Incendios Forestales (CLIF) de 2022, aprobadas como 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. Su análisis, en Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024a: 9-11). También en González Iglesias (2023).

17. En particular, los planes de ordenación de recursos forestales. Los primeros aprobados fueron ya analizados por Rodríguez-Chaves Mimbrero (2016).

18. No es extraño en este sector contar con la solidaridad de los servicios públicos. Por ejemplo, los cuerpos de bomberos catalán y aragonés asistieron a Emergencias en Valencia: <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20250820/10989035/pspv-denuncia-consell-envio-bomberos-comunidades-tuvo-hacerlos-volver.html>.

19. Al respecto de los modelos competenciales autonómicos en materia de bomberos, *vid.* Rodríguez-Chaves Mimbrero (2026).

introduce modificaciones en sus tres elementos estructurales: prevención, extinción y restauración postincendio²⁰. En materia de prevención, incorpora un catálogo mínimo de prohibiciones uniformes cuando el riesgo de incendios sea muy alto o extremo, que todas las comunidades autónomas deben aplicar. Obliga a que los planes anuales autonómicos sean continuos, abarquen todo el año y no solo los veranos, al tiempo que también se extiendan a la totalidad del territorio autonómico. Para ello fija el contenido técnico mínimo obligatorio de todos ellos (contenido que será aplicable a las entidades locales en atención a las competencias que les atribuyan las respectivas comunidades autónomas). Con esta norma se despliega claramente una función de coordinación²¹, de instrumento de armonización técnica horizontal: unifica los estándares de planificación sin vaciar la competencia autonómica de ejecución.

Por último, el Real Decreto 38/2026 desciende al nivel operativo y contiene medidas de coordinación ejecutiva e interoperabilidad instrumental²². Con su doble habilitación constitucional —art. 149.1.23 CE (legislación básica forestal) y art. 149.1.29 CE—²³, este reglamento articula la cooperación operativa entre los dispositivos de extinción de incendios con todas las Administraciones públicas, incluidas las locales. Ya el art. 7.2.c) de la Ley 43/2003 asignaba a la Administración General del Estado la competencia de desplegar medios de apoyo —entre ellos la Unidad Militar de Emergencias— cuando la comunidad autónoma lo solicitara o cuando el incendio alcanzara el nivel de máxima gravedad. Este nuevo Decreto 38/2026 seguramente contribuye a reducir en el ámbito de los incendios este margen de apreciación, que se ha calificado como político (De la Quadra-Salcedo Janini, 2025)²⁴, conforme al cual corresponde al Estado decidir asumir (o no) la gestión centralizada de los incendios —frente a la ordinaria gestión descentralizada— cuando, debido a su magnitud, estos quedan englobados dentro de las emergen-

20. González Iglesias (2023).

21. Con ellos se introducen la vigilancia y prevención permanentes —no estacionales— como obligación universal. Sobre la elaboración y el contenido de estos planes ya se han comenzado a realizar fiscalizaciones exprés o focalizadas por parte del Tribunal de Cuentas, que, dada la cercanía con su adopción, permite las alegaciones de las comunidades autónomas con respecto a sus conclusiones (Tribunal de Cuentas, 2023).

22. Articula cinco actuaciones que resultan clave: (i) calificación homogénea de las unidades de extinción, para que cada Administración pueda identificar las capacidades de los medios ajenos; (ii) protocolo común para el uso de medios aéreos; (iii) sistemas de comunicación interoperables; (iv) estándares técnicos mínimos de los dispositivos; y (v) procedimientos comunes de mando en situaciones de actuación conjunta.

23. En ella, a tenor de la temprana STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 1, se encuentra la competencia de coordinación de la protección CIVIL.

24. De la Quadra-Salcedo Janini (2025: 267-268). Este autor también da cuenta de los catastróficos incendios del verano de 2025 como caso de gestión descentralizada sin declaración de emergencia de interés nacional, en el que ninguna C. A. afectada (Galicia, Castilla y León, Extremadura) la solicitó, y cómo todo ello generó una “importante trifulca política sobre la insuficiencia de los medios.

cias de protección civil estatal. Cabe suponer que esto sea así, debido a la homogeneización técnica que en él se impone —calificación uniforme de unidades, protocolo común de medios aéreos, indicativos de radio unívocos, simbología común, EPI (equipos de protección individual) estandarizados—. Una vez que todos los dispositivos comparten los mismos estándares operativos, la posibilidad de que el Estado asuma la dirección de la extinción en un incendio pluriautonómico se vuelve técnicamente mucho más viable y posiblemente menos controvertida desde el punto de vista jurídico. En todo caso, el referido decreto crea las condiciones instrumentales para que la centralización en la gestión de incendios forestales, si se decide, sea ejecutable sin fricciones técnicas. Con ello se refuerza la tendencia apuntada por Boix Palop (2026) de que en los Estados con reparto territorial del poder se termina por asignar la competencia de dirección (el mando único) a la instancia territorial con competencias más globales y generales que territorialmente abarque todo el ámbito de la emergencia o situación.

2.2

Las competencias autonómicas y sus distintos modelos regulativos

Las comunidades autónomas constituyen el nivel ordinariamente competente en materia de incendios forestales. Las bases constitucionales de esta competencia se encuentran en el art. 148.1.8.^a CE, referido a montes y aprovechamientos forestales, y en el art. 148.1.9.^a CE, en el que se atribuye la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Sin perjuicio de que para un marco completo del papel de las comunidades autónomas también haya que acudir a las competencias que estas ejercen en materia de protección civil²⁵, el protagonismo autonómico en la responsabilidad jurídico-pública de organizar la defensa contra incendios se infiere, como se ha expuesto *supra* (2.1), de la legislación sectorial estatal, del referido art. 43 de la Ley 43/2003, de montes. En este precepto se alude a “Administraciones públicas competentes”. Ello ha de leerse juntamente con el art. 46.2, en el que se precisa que el órgano competente de la respectiva comunidad autónoma establecerá el mando unificado de la extinción. Muy relevante también resulta el art. 48.1 de la misma ley, que, como se ha expuesto, obliga a elaborar y aprobar planes anuales de prevención, vigilancia y extinción para la totalidad de su territorio. Cada comunidad autónoma ha ido optando, no obstante, por un modelo normativo para concretar esa responsabilidad.

25. A este respecto nos remitimos con un enfoque local a Barcelona Llop (2017).

Cabría distinguir entre tres tipos distintos de modelos regulativos autonómicos. El primer modelo consistiría en la aprobación de legislación sectorial autonómica propia en materia de incendios forestales. Concurriría un segundo modelo en el que el régimen de incendios forestales se incluye dentro de la ley forestal autonómica; y, en tercer lugar, hay comunidades que han decidido regular estas cuestiones en sus respectivos decretos de planes de emergencia. Como se verá a continuación, el tipo de norma autonómica elegida tiene un cierto impacto en las competencias locales y, por ende, organizativas; determina en gran medida el nivel de intensidad y autonomía con que los municipios participan en el sistema de defensa contra incendios forestales, y cómo se organizan para gestionarlo. Esto es así ya que, ante la ausencia de una regulación estatal básica más completa de las competencias locales en materia de gestión y prevención de incendios, las competencias locales en esta materia han de ser interiorizadas y, por tanto, determinadas por las comunidades autónomas, o quedarán difuminadas.

En el referido primer modelo, la posición de los municipios viene por lo general regulada con mayor precisión y, en general, con mayor nivel de exigencia. La razón seguramente es estructural. Una ley sectorial de incendios forestales tiene como objeto propio la organización del sistema de defensa forestal frente a los incendios en todos sus niveles, y, por tanto, es menos lógico que pueda omitir la regulación del papel de las entidades locales o dejar incompleto su régimen. Ahora bien, también puede argüirse en contra, y a favor del segundo modelo, que una estrategia preventiva en materia de incendios tiene que incardinarse necesariamente en una política forestal activa y constante con cobertura en una regulación precisa a tal efecto²⁶.

2.2.1

Modelo de legislación sectorial propia en materia de incendios forestales

Entre las comunidades autónomas integrantes de este primer modelo, que disponen de ley sectorial propia, se encuentra Andalucía, que fue pionera con la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales²⁷, actualizada por el Decreto-ley 2/2023. Esta última norma autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergen-

26. Creo que apuntarían en esta dirección los estudios de Rodríguez-Chaves Mimbrero (2019, 2024b).

27. Un estudio de la regulación andaluza en el que se analizaron críticamente sus defectos y en, concreto, la necesidad en su momento de regulación de la protección del interfaz urbano-forestal y la exigencia de la elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal, en Moreno Molina (2021).

cias, y atribuye a la Consejería de Medio Ambiente la elaboración del Plan de Emergencia por Incendios Forestales (INFOCA) y la dirección de la extinción. En relación con los municipios, se les encomienda (art. 8) la elaboración de Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales (PLEIF), movilización de recursos propios y colaboración con la Consejería. En ella también se otorga a los alcaldes el mando de urgencia en el ámbito de su término municipal antes de que se active el mando autonómico (art. 11)²⁸.

Cataluña regula este sector a través de la Ley 5/2003, de medidas de prevención de incendios forestales en urbanizaciones. Su art. 2 obliga a los ayuntamientos a aprobar los planos de delimitación de urbanizaciones afectadas; aun así, la gestión preventiva forestal y la extinción operativa corresponden fundamentalmente a la Comunidad Autónoma (art. 2).

Rivero Ortega (2023) considera esta regulación con respecto a la intervención local en materia de incendios muy incompleta. La gestión catalana ha sido muy criticada tras los últimos devastadores incendios²⁹, y en el momento actual se están adoptando medidas para impulsar la política forestal como estrategia de prevención de incendios³⁰.

Por su parte, la Ley 5/2004 de Extremadura reserva al Consejo de Gobierno la aprobación de los planes PREIFEX e INFOEX (art. 7), y atribuye a las entidades locales los planes periurbanos de prevención y los planes municipales de extinción (art. 8). De esta forma el municipio se convierte en un agente activo de la planificación del territorio forestal periurbano, no solo en un colaborador del operativo autonómico.

En este grupo también se encuentra Galicia, que cuenta, como resulta fácilmente entendible, con una de las regulaciones más completas, con la Ley 3/2007, de 9 de abril, de Prevención y Defensa contra los Incendios Forestales. En esta comunidad autónoma se establece el sistema de planificación en cascada (art. 13) —autonómica, de distrito y municipal—. La ley atribuye a la Consellería de Medio Ambiente la dirección operativa (art. 14), y obliga (art. 16) a los ayuntamientos a elaborar y mantener actualizado el planeamiento municipal de prevención con un contenido propio, para la práctica totalidad de los municipios. Esto incluye la determinación de áreas de actuación prioritaria, la red de pistas y caminos forestales, las fajas secundarias de biomasa³¹ y los recursos movilizables (art. 16). En esta comunidad el planeamiento municipal se integra en un sistema de planificación en cascada, en el que

28. Sobre esta función del alcalde, Domínguez Martín (2026a: 86 y ss.).

29. <https://conversesacatalunya.cat/es/cataluna-arde-los-errores-de-prevision-y-de-politica-forestal>.

30. <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20260501/catalunya-nueva-estrategia-prevencion-incendios-forestales-129358456>.

31. La biomasa forestal es recurso energético renovable, cuya gestión resulta muy recomendable por motivos de prevención, pero también económicos.

cada nivel se subordina al superior sin perder su autonomía de contenido (art. 13).

Tanto en el modelo gallego como en el andaluz, la figura del alcalde desempeña un papel capital en la fase de respuesta activa al fuego. En el caso andaluz, el art. 11 de la Ley 5/1999 atribuye expresamente a los alcaldes “adoptar medidas urgentes en caso de incendio y ordenar, en cualquier caso, la participación de los recursos municipales en las labores de extinción”. Este papel de mando urgente —que coexiste con la dirección técnica autonómica del operativo— es expresión de la función constitucional del municipio como instancia de primera respuesta ante situaciones de emergencia. Esta función, reconocida con carácter general al alcalde en los arts. 21.1.m) y 124 LBRL, y en la legislación de protección civil autonómica³², se articula a través de los niveles operativos del sistema de protección civil: la llamada “situación operativa 0”³³. En definitiva, en estos casos, y frente a otros modelos, concurre una atribución específica para incendios forestales, con un mandato de contenido preciso (ordenar la participación de recursos municipales en la extinción). En otros modelos se puede encontrar una cláusula general de protección civil que atribuye al alcalde la dirección de los servicios de socorro ante cualquier emergencia, sin mencionar expresamente la participación de recursos municipales en la extinción del fuego³⁴. En todos los casos, sin embargo, el mando municipal cede cuando el operativo autonómico asume el control del siniestro³⁵.

Por su parte, la Ley 7/2011, de 1 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento³⁶ de la Comunidad Valenciana, reitera lo dispuesto en la LBRL en relación con las competencias municipales (al respecto, *infra* 2.3). También permite expresamente la dispensa del servicio a los municipios que no puedan prestarlo. Asimismo, prevé (art. 6.2) que los ayuntamientos obligados, las diputaciones y la Generalitat puedan convenir la prestación conjunta mediante la forma jurídica del consorcio, lo que constituye la base legal específica de los tres consorcios provinciales de la Comunitat Valenciana (al respecto, *infra* 3.5). En todo caso será la Comunidad la que asuma la coordinación, a través de la Consejería y una comisión, sin perjuicio, se dice, de la autonomía de cada servicio (arts. 5.4 y 14). De hecho, en su art. 9 se reconoce que cada Administración decide cuál es la

32. Al respecto, Domínguez Martín (2026a).

33. Tras la 0 se da paso a la “situación operativa 1” cuando se activan los recursos autonómicos, y a las situaciones operativas 2 y 3 cuando la emergencia alcanza una escala que exige la coordinación de la comunidad autónoma con el Estado (De la Quadra-Salcedo Janini, 2025).

34. Domínguez Martín (2026a).

35. *Ibidem*.

36. Además, en esta comunidad la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana, ha sido modificada por el Decreto-ley 1/2023, que crea el Fondo Estratégico Municipal de Prevención de Incendios y Gestión Forestal, desarrollado reglamentariamente por el Decreto 91/2023.

opción institucional más apropiada y promueve la celebración de convenios interadministrativos.

Dentro de este primer grupo, un caso de especial relevancia es el del País Vasco. La configuración histórica del territorio vasco, articulada sobre la institución foral, llevó a que durante décadas la regulación de los incendios forestales se realizara en las normas forales de cada territorio histórico³⁷. Esta dispersión foral ha sido superada mediante la Ley 12/2023, de 23 de noviembre³⁸, de los servicios de prevención y extinción de incendios del País Vasco. En su art. 6, atribuye a los municipios la creación, la organización y el mantenimiento de los servicios de prevención y extinción de incendios cuando resulten obligados por la legislación de régimen local. También les asigna la aprobación de ordenanzas que garanticen un adecuado nivel de protección frente al riesgo de siniestros y el ejercicio de las potestades en materia de prevención en el otorgamiento de licencias y autorizaciones. Los municipios titulares de la obligación de prestar el servicio [ex art. 26.2.c) LBRL] cuentan con la posibilidad de solicitar dispensa a la diputación foral correspondiente; las diputaciones forales crean y mantienen los servicios que dan cobertura a los municipios no obligados y definen las áreas geográficas de prestación garantizando la extensión del servicio a todo el territorio histórico (art. 7); y las instituciones comunes del Gobierno Vasco ejercen el desarrollo reglamentario, la formación a través de la Academia Vasca de Policía y Emergencias, y el impulso de estándares mínimos de calidad e intercambiabilidad de equipos (art. 8).

En este grupo de comunidades autónomas también se integra Canarias, con el Decreto 180/2025, de 1 de diciembre, por el que se regula la prevención y extinción de incendios. Mediante esta norma infralegal se atribuye la planificación, coordinación y extinción a la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, y la ejecución territorial a los cabildos insulares.

37. Se trataba de la Norma Foral 11/2007 de Álava, la Norma Foral 3/1994 de Bizkaia modificada por la 3/2007, y la Norma Foral 7/2006 de Gipuzkoa. En todas ellas se atribuían las competencias de prevención y extinción a las respectivas diputaciones forales, con la mera coordinación del Gobierno Vasco en casos de emergencia declarada.

38. La Ley 12/2023 encuentra su habilitación competencial en las competencias vascas en materia de seguridad pública, protección civil y emergencias, así como en la regulación de la función pública, y viene a sustituir las previsiones contenidas en el capítulo V del texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017.

2.2.2

Modelo de regulación de incendios forestales integrada en la legislación forestal

El segundo modelo regulativo se corresponde con aquellas comunidades autónomas que legislan en materia de incendios dentro de su ley forestal general, sin una norma sectorial específica. Dentro de este grupo nos encontramos con soluciones organizativas igualmente diversas. Navarra encomienda a la Administración de la Comunidad Foral la planificación, coordinación y ejecución de las medidas de prevención y lucha contra los incendios mediante la Ley Foral 13/1990, de 31 de octubre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal (art. 37). En esta comunidad el mando operativo de la extinción una vez declarada la emergencia recae sobre la Agencia Navarra de Emergencias. Se separa así la función forestal preventiva de la función de gestión de la emergencia.

La Comunidad de Madrid, por ejemplo, regula en la Ley 16/1995 la competencia autonómica en prevención, detección y extinción con plena independencia de la titularidad de los terrenos (art. 47), y la obligación de colaboración de los propietarios y de las entidades locales (art. 53). La articulación concreta del papel municipal —la obligación de elaborar un Plan de Actuación Municipal ante Incendios Forestales (PAMIF)— se establece en el Plan INFOMA aprobado por el Decreto 59/2017, con rango reglamentario. Por su parte Aragón regula en la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón la planificación de la extinción como competencia autonómica, sin atribuir a los municipios funciones propias de planificación forestal preventiva más allá de la colaboración genérica en el operativo (arts. 77 a 80). La Rioja regula la materia en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal (arts. 49 a 57), en la que se atribuye a la Comunidad Autónoma la organización del dispositivo operativo INFORIOJA. También pertenecen a este grupo Asturias —arts. 67 a 76 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal del Principado—, Castilla-La Mancha —arts. 68 a 76 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible, modificada por la Ley 8/2023, de 10 de marzo³⁹— y Murcia —arts. 77 a 90 de la Ley 4/2006, de 8 de noviembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad—.

En este modelo, la regulación del papel municipal resulta, por lo general, menos intensa. Al insertarse la materia en una ley forestal de objeto más amplio, el articulado sobre incendios tiende a centrarse en la organización

39. 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.

del operativo autonómico y en la tipificación de conductas infractoras, dejando la regulación del papel local para los decretos de planes de emergencia que lo desarrollan. En Castilla-La Mancha, sin embargo, la Ley 3/2008 sí atribuye expresamente a los municipios la elaboración de planes de actuación municipal integrados en el Plan SEIF autonómico (art. 75). En Castilla y León, el Decreto-ley 2/2023, de 13 de abril, sobre medidas urgentes de prevención de incendios regula la potestad municipal de aprobar ordenanzas de prevención de incendios forestales —lo había propuesto Rivero Ortega (2023)— y la obligación de requerir a los propietarios incumplidores y actuar subsidiariamente. Esto justamente supone una ampliación significativa del espacio de intervención local. La regulación castellanoleonésa en este sector encontraba también cobertura en la legislación de protección ciudadana, en la Ley 4/2007 (arts. 38 a 40, 44 y 45).

En relación, con este segundo modelo sectorial autonómico, hay que tener en cuenta que, en todo caso, conforme a lo dispuesto en la legislación básica estatal, la planificación forestal se subordina a los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, pues tienen naturaleza de instrumentos de ordenación preferente [art. 48.5.a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes].

2.2.3

Modelo de regulación de los incendios forestales a través de instrumentos de planeamiento

El tercer modelo es el de las comunidades que regulan la materia exclusivamente mediante decretos de planes de emergencia, sin articulado forestal propio con rango legal. Cantabria es el ejemplo más claro: el Decreto 17/2006 aprueba el Plan INFOCANT conforme a lo previsto en el art. 9 de su Ley 10/2006 de Montes, en el que la Consejería de Presidencia asume la dirección de la emergencia y la Consejería de Desarrollo Rural gestiona la prevención. En la Comunidad de Islas Baleares se regulan los incendios mediante el Decreto 36/2001, que aprueba el Plan INFOBAL, con la Conselleria de Medi Ambient i Territori como titular y los consells insulars como ejecutores territoriales. Aun así, en esta comunidad, posteriormente, la Ley 20/2006, municipal y de régimen local de Illes Balears, de 2006, dispone (art. 22.2.n) que los municipios, en el marco de las leyes, tienen en todo caso competencias propias en materia de gestión de planes de protección civil y de emergencia, prevención y extinción de incendios y adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe.

2.3

Las competencias de las entidades locales

2.3.1

El esquema básico de atribución competencial en la LBRL

El punto de partida para el análisis de la competencia local en materia de prevención y extinción de incendios es el art. 25.2.f) LBRL, que configura como materia sobre la que el municipio ejercerá competencias propias la “protección civil, prevención y extinción de incendios”. Se trata de títulos competenciales locales que la legislación sectorial específica no solo no puede vaciar, sino que ha de determinar, precisar e incluso ampliar, pues no es un listado cerrado (STC 41/2016, FJ 12). Esto es así dado que se trata del precepto que relaciona las materias de intervención municipal. A este respecto se viene interpretando por la doctrina jurisprudencial (STC 41/2016, FJ 10) y científica⁴⁰ que el art. 25 LBRL no determina el alcance concreto de la competencia y tampoco atribuye por sí mismo competencias. En oposición a esta corriente mayoritaria, podría resultar lógico entender que si por medio del art. 25.2 se disponen diversas atribuciones competenciales como garantía mínima de la autonomía local⁴¹, es porque él mismo asigna directamente esos ámbitos materiales de competencia. Además, que el listado del art. 25.2 contiene por sí mismo títulos habilitantes de competencia municipal es un dato avalado durante años de práctica municipal: el ejercicio de la potestad normativa local en varios sectores se ha desarrollado con base en el art. 25.2 LBRL sin “ninguna otra” cobertura legal expresa (Ortega Bernardo, 2014)⁴².

En cualquier caso, la determinación legal ulterior de las competencias locales corresponde a las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, de conformidad con la distribución constitucional de competencias, en este caso en materia forestal y de protección civil (arts. 149.1.23 y 19 CE, y art. 148.1.9 CE, según los títulos concurrentes), como acabamos de referir *supra* en 2.2.

Junto al art. 25.2.f), el art. 26.1.c) LBRL establece que los municipios con una población superior a 20 000 habitantes deben prestar el servicio de prevención y extinción de incendios, configurándolo, así, como servicio pú-

40. Entre otros, Carbonel Porras (2023).

41. Así lo interpretan la propia STC 41/2016, FJ 10, y Zafra Víctor (2014).

42. Ortega Bernardo (2014: 203-204): las ordenanzas locales dictadas en determinados sectores (ruido, captación de energía solar para usos residenciales, protección frente a la contaminación lumínica y la causada por malos olores) no se aprobaron con base en una ley sectorial previa, sino con base en el art. 25.2 LBRL (en concreto, en lo relativo a la protección del medio ambiente), al no existir todavía legislación sectorial (ni estatal, ni autonómica) aprobada en la materia que tales ordenanzas regularon.

blico de prestación obligatoria para los municipios de esa dimensión, que no llegan a ser el 5 % del total de municipios españoles⁴³. Esta previsión tiene consecuencias organizativas de primer orden: el municipio de más de 20 000 habitantes está constitucionalmente obligado a prestar este servicio, sea directamente o a través de cualquiera de las fórmulas organizativas previstas en el art. 85.2 LBRL.

En este punto hay que recordar que los vecinos ostentan el derecho subjetivo correlativo a exigir judicialmente el establecimiento y, por consiguiente, el funcionamiento correcto de los servicios locales obligatorios, también de incendios, de conformidad con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre el art. 18.1.g) LBRL (también de la STC 41/2016, FJ 9). Ilustrativa de la necesidad de cumplimiento legal de esta obligación para el caso de los incendios resulta ser la reciente STSJ de Galicia de 29 de enero de 2025⁴⁴. En ella se declara el incumplimiento por parte de un ayuntamiento pontevedrés de constituir el servicio municipal de prevención y extinción de incendios. El recurso de instancia lo había interpuesto el jefe del Servicio Municipal de Emergencias, Extinción de Incendios y Salvamento (SEIS), personal laboral del Ayuntamiento, contra la desestimación por silencio de su solicitud de constitución formal de dicho servicio, a pesar del compromiso expreso de la Alcaldía fechado en 2022 —que quedó en papel mojado— de reconocer, planificar y dotar de recursos y personal al SEIS. El tribunal confirma que el Ayuntamiento en cuestión, con 29 218 habitantes, tiene la obligación legal de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios conforme al art. 26.1.c) LBRL y al art. 27 de la Ley 5/2007, de Emergencias de Galicia. Asimismo, considera que ninguna de las acciones del Ayuntamiento acredita en ese momento el cumplimiento de esa obligación. Al hilo de ello se resalta que no se había adherido al convenio existente con la Xunta, la FEGAMP y la Diputación Provincial (al respecto, *infra* 3.6).

Para los municipios que no alcanzan el umbral de 20 000 habitantes, la prestación del servicio no es legalmente obligatoria conforme al art. 26.1.c) LBRL, pero sí puede serlo en virtud de la legislación sectorial autonómica. Así ocurre en la Comunidad Valenciana, donde la Ley 3/1993, Forestal, impone a todos los municipios con terrenos forestales en su término determinadas obligaciones de prevención y gestión de la biomasa vegetal, con independencia de su tamaño demográfico. Más relevante es el modelo gallego, donde la Ley 3/2007 establece la obligación de redactar un plan municipal de prevención y defensa de incendios con carácter obligatorio para la práctica totalidad de los municipios, excluyendo solo aquellos cuya superficie forestal sea inferior a veinticinco hectáreas.

43. Se trataría de 394 de un total de 8311 según el INE, consultado el 08/05/2026.

44. ECLI:ES:TSJGAL:2025:572.

2.3.2

El carácter no reservado del servicio y sus consecuencias

El art. 86.2 LBRL contiene la lista de servicios reservados en exclusiva a las entidades locales, que tras la LRSAL se reduce a abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros. La prevención y extinción de incendios no figura en ese elenco, lo que significa que, desde la perspectiva de la LBRL, se trata de un servicio público no reservado cuya prestación podría, teóricamente, coexistir con la iniciativa privada.

La condición de servicio no reservado tiene consecuencias relevantes para la organización del sistema: de un lado, las entidades locales no están obligadas a excluir a los particulares⁴⁵, a los voluntarios y a cualquier operador privado de la prestación de determinadas actividades relacionadas con la prevención —trabajos de selvicultura preventiva, desbroces, gestión de la biomasa—. De otro lado, el hecho de que no exista reserva resulta indiferente con respecto a la forma de gestión. No condiciona la elección entre gestión directa e indirecta, que sigue, en principio, rigiéndose por el mandato de sostenibilidad y eficiencia del art. 85.2 LBRL.

2.3.3

El papel de las diputaciones provinciales en materia de incendios: el art. 36 LBRL

El punto de partida normativo más relevante para analizar las competencias provinciales en el sector de incendios forestales es el art. 36.1.c) LBRL, que atribuye a la diputación provincial —o entidad equivalente— la competencia para asumir directamente la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20 000 habitantes cuando estos no procedan a su prestación. Esta atribución opera como mecanismo subsidiario de sustitución por inactividad municipal. Conectado con lo anterior, el art. 36.1.a) LBRL atribuye a la diputación la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial. Esta facultad de coordinar habilita a la diputación para articular operativos conjuntos de extinción e imponer criterios comunes de actuación entre los municipios de su ámbito territorial. Esto es así en la medida en que la coordinación comporta un poder de dirección; la Administración coordinadora orienta el ejercicio de

45. Ortega Bernardo (2017: 77).

las competencias de la coordinada, que es la titular de la competencia y la conserva, pero condicionada en su ejercicio, a diferencia de la cooperación, que presupone la voluntariedad por ambas partes⁴⁶.

Junto a estas competencias sustantivas, el art. 36.1.b) LBRL atribuye a las diputaciones la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Aquí cabe subrayar, siguiendo a Carbonell Porras (2021: 87), la vinculación histórica entre la cooperación provincial y los municipios rurales que ya recogía el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Esta “marcada vocación ruralista” de la provincia encuentra en el sector forestal su expresión más nítida, pues son precisamente los pequeños municipios rurales, los más expuestos al riesgo de incendio y los menos dotados de medios, los destinatarios naturales de la función asistencial provincial. El instrumento principal de cooperación es el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal [art. 36.2.a) LBRL]. En aplicación directa al ámbito forestal, este plan puede financiar, por ejemplo, la apertura y el mantenimiento de cortafuegos, la mejora de pistas forestales, la instalación de puntos de agua, la dotación de equipos de protección individual y la formación del personal municipal.

2.3.4

La coordinación supralocal de los servicios municipales de incendios forestales

Hay que recordar en este punto lo que se expuso *supra* (2.1): que el servicio de prevención y extinción de incendios se encuentra integrado en los servicios de protección civil (art. 17 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil). La gestión de los incendios forestales se inserta en su dimensión de respuesta a situaciones de grave riesgo colectivo, dentro del sistema de protección civil. Como ha declarado el Tribunal Constitucional [STC 58/2017, FJ 3 a), con cita de las SSTC 155/2013, FJ 3, y 87/2016, FJ 4]: “Todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas —es decir, la respuesta inmediata a las emergencias— pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada”.

46. Carbonell Porras (2021).

La invocación del título sobre protección civil resulta significativa desde el punto de vista de la coordinación competencial y organizativa, pues supone la imposición a las entidades locales de obligaciones de integración en sistemas comunes, junto con el Estado y las comunidades autónomas, que limitan, en gran medida, su autonomía de gestión. En este sentido se encuentra muy asentada, en la doctrina⁴⁷ y en la práctica del reparto competencial, la convicción de que la protección civil se integra como vertiente de la seguridad pública y se ejerce de forma necesariamente concurrente (con la participación del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales), con fuerte necesidad de coordinación⁴⁸. A mayor abundamiento, en virtud del diseño autonómico de los sistemas de prevención y extinción de incendios forestales, en numerosas comunidades, como se ha expuesto *supra* (2.2), los municipios y sus medios quedan integrados en estructuras supramunicipales cuya dirección técnica corresponde a la comunidad autónoma. Esta centralización autonómica no elimina, en muchos casos, la relevancia jurídica de las entidades locales, que actúan como primer escalón de respuesta, asumen la planificación a escala municipal e integran sus propios medios en el dispositivo coordinado cuando resulta necesario.

En definitiva, que la gestión de los incendios forestales se inserte, en su dimensión de respuesta a situaciones de grave riesgo colectivo, dentro del sistema de protección civil, determina el régimen jurídico de coordinación de los servicios locales sobre incendios y el desplazamiento progresivo del mando en función de la escala del siniestro. Como señala Boix Palop (2026), toda emergencia —incluido el incendio forestal— se hace presente y se gestiona necesariamente en el ámbito local, incluso cuando su dirección acaba desplazándose a niveles autonómicos o estatales. Así, el sistema se articula con tres elementos estructurales: la tendencia a concentrar decisiones en un “mando único” ejecutivo para ganar rapidez y eficacia; el desplazamiento competencial según el alcance territorial o la intensidad del episodio; y la delimitación jurídica de los límites de actuación mediante los principios de necesidad y proporcionalidad, con control posterior⁴⁹.

Desde la perspectiva del derecho local, la integración en estructuras autonómicas de coordinación no puede vaciar de contenido la competencia local ni transformar las competencias propias en meras competencias

47. En este punto, las consideraciones de Boix Palop (2026: 17) y la doctrina por él citada. Anteriormente, Menéndez Rexach (2011).

48. Por todos, Carbonell Porras (2023: 11): “la coordinación tiene como finalidad asegurar la coherencia de la actuación de todas las administraciones públicas como refiere el artículo 59 LBRL, e implica un poder de dirección que condiciona a las entidades locales que, aunque en todo caso conservan la titularidad de la competencia, están limitadas en su ejercicio para proteger los intereses de otras entidades locales o de las administraciones estatal y autonómica”.

49. Cfr. Boix Palop (2026).

delegadas sujetas a tutela de oportunidad⁵⁰. De esta forma, aunque las competencias en materia de protección frente a incendios forestales hayan de considerarse en puridad competencias propias, van a estar intensamente coordinadas, cuando no van a verse desplazadas en su ejercicio.

2.3.5

Clasificación de las diferentes competencias y funciones atribuidas a las entidades locales por la legislación sectorial estatal y autonómica

Como se ha expuesto, lo que se deriva de la legislación estatal en relación con las competencias locales es muy escueto⁵¹. Lo más relevante es el contenido del art. 9.g) de la Ley 43/2003 —introducida por el RD-ley 15/2022—, que sirve de suelo normativo básico que impide que la posición local quede totalmente vacía de contenido. En él se establece como función local la colaboración con los servicios de vigilancia y extinción de los incendios forestales. A estos efectos —se dice en su frase segunda—, mantendrán actualizado un plano de delimitación de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal, recogiendo entre sus características principales la proximidad al medio forestal, las vías de acceso y la localización de hidrantes y puntos de agua.

Con independencia del modelo normativo elegido por cada comunidad autónoma —al respecto, *supra* 2.2—, el análisis del contenido concreto de las funciones que la legislación autonómica confiere a las entidades locales permite distinguir dos grandes ámbitos funcionales de intervención local: una función planificadora y otra prestacional.

El primer ámbito, relativo a la planificación, integra a su vez varias funciones —hasta tres— delimitables, a las que aquí se aludirá solo de forma sucinta.

⁵⁰. En cuanto al listado de materias que el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, entre las que figura expresamente la “protección civil, prevención y extinción de incendios”, la STC 41/2016 confirma que dicho listado no solo impone obligaciones prestacionales a los municipios, aunque no les atribuye la correspondiente competencia, sino que garantiza a aquellos que superen el umbral de población el derecho constitucionalmente protegido a prestar ese servicio de forma autónoma.

⁵¹. A ello cabría añadir lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. En su disposición final cuarta modifica el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y al realizar la relación de los riesgos derivados del cambio climático para los usos del suelo, incluye los “riesgos de incendios con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales”. Como ya en su momento puso de manifiesto Agudo González (2010: 15-16): “Es sobre todo la política territorial la que muestra un enorme potencial para afrontar de forma integral y coordinada las causas estructurales que afectan a los incendios”.

En primer lugar, con el art. 9.1.g) de la Ley de montes encontramos la actualización y el mantenimiento de la cartografía de la interfaz urbano-rural⁵² y de las infraestructuras de emergencia. Esta función cartográfica tiene consecuencias operativas directas, ya que su actualización es condición necesaria, entre otras cuestiones, para la eficacia del operativo de extinción y para la adopción de decisiones de evacuación.

En segundo lugar, en este ámbito planificador local se encuadran dos tipos de figuras de planeamiento: la elaboración de planes de emergencia municipal o de actuación local en materia de incendios, integrados en la planificación autonómica de incendios forestales como componente subordinado, y, por otro lado, la elaboración de planes de prevención de incendios forestales.

Dejando a un lado la planificación, el segundo tipo de competencias, que son las que más interesan a efectos del análisis que desarrollamos, tiene por objeto la actividad prestacional del servicio de vigilancia, prevención y extinción de incendios. Se trata claramente de competencias de ejecución o prestacionales⁵³. Al respecto hay que reiterar que en la actualidad se impone a todas las entidades locales, sin distinción, colaborar con los servicios de vigilancia y extinción conforme a lo previsto en el art. 9.g) de la Ley 43/2003, de montes, a partir de la aprobación del RD-ley 15/2022, que modificó en este punto la Ley 43/2003. Desde ese momento todos los municipios, con independencia de su tamaño y ubicación, están obligados a poner sus medios a disposición del operativo de extinción dirigido por la Administración autonómica cuando sean requeridos. Esta obligación comprende una función que se va a articular en la mayoría de las ocasiones, en un 95 % de los municipios —que son aquellos con población inferior a 20 000 habitantes—, de forma esencialmente subordinada, dado que el municipio actúa como auxiliar del dispositivo autonómico o provincial, no como titular de un operativo propio.

El siguiente cuadro sistematiza estos cinco ámbitos funcionales (3 relativos a competencias planificadoras y 2 de ejecución) configurados por la legislación sectorial en correspondencia con las normas que los prevén y con el carácter de la función.

52. Sobre esta cuestión, muy interesantes las reflexiones de Pérez-Soba y Jiménez (2019).

53. Sobre los distintos tipos de actividad local en este sentido, *vid.* Velasco Caballero (2017).

Ámbito funcional	Norma	Carácter de la función local
Competencias planificadoras		
Cartografía de interfaces e infraestructuras de emergencia	Art. 9.g) Ley 43/2003; art. 2 Ley 5/2003 Cataluña	Técnico-documental; obligatoria para todos los municipios
Plan de actuación local / emergencia municipal	Arts. 8 y 11 Ley 5/1999 Andalucía; art. 75 Ley 3/2008 C.-La Mancha; Plan INFOMA Madrid (Decreto 59/2017); art. 37 LF 13/1990 Navarra	Subordinada e integrada y subordinada al sistema autonómico; mando de urgencia del alcalde en Andalucía
Plan municipal de prevención forestal	Art. 16 Ley 3/2007 Galicia; art. 55.3 Ley 3/1993 Valencia; art. 8 Ley 5/2004 Extremadura	Autónoma; planificación territorial forestal propia; subordinada al plan autonómico, pero con contenido propio
Competencias ejecutivas/operativas		
Colaboración operativa en la extinción	Art. 9.g) Ley 43/2003 (RD-ley 15/2022) – todas las CC. AA.	Subordinada; auxiliar del operativo autonómico; obligatoria para todos los municipios
Policía forestal y ejecución subsidiaria sobre propietarios	Ley 5/2003 Cataluña; art. 8 Ley 5/1999 Andalucía; DL 2/2025 Castilla y León; Ley 3/2007 Galicia, arts. 7.d), 22 y 10.10	Potestad de ejecución subsidiaria sobre particulares; ordenanzas municipales

Cabe observar que los ámbitos con mayor intensidad de funcionamiento autónomo son la policía forestal y la planificación municipal preventiva propia. Por ello, pueden ser también los que planteen mayores tensiones con el principio de autonomía local desde una perspectiva constitucional. Cuando la legislación autonómica impone al municipio la elaboración de un plan forestal propio —con contenido, plazos y procedimiento de aprobación determinados desde la comunidad autónoma— o la ejecución subsidiaria de obligaciones de terceros con cargo a su presupuesto, está ampliando el ámbito de las tareas locales. En este sentido se activa la obligación de garantizar necesariamente la suficiencia financiera con base en el art. 142 CE, de modo que no puede trasladarse al municipio el coste de una función sin el correlativo respaldo financiero⁵⁴. Además, hay que tener en cuenta que la integración de los municipios y diputaciones provinciales en estructuras autonómicas de planificación y gestión no puede convertir los servicios en meras competencias delegadas, sujetas a tutela de oportunidad, si se trata del ejercicio de competencias propias.

3

Modalidades de gestión de los servicios de incendios

3.1

Premisa: el cuadro general del art. 85 LBRL y sus modulaciones sectoriales

De conformidad con el art. 85.2 LBRL, y atendiendo a sus presupuestos procedimentales y materiales⁵⁵, los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente⁵⁶ de entre las siguientes: A) gestión directa, que comprende la gestión por la propia entidad local, el organismo autónomo local, la entidad pública empresarial local y la sociedad mercantil local de capital íntegramente público; y B) gestión indirecta, mediante las modalidades del contrato de concesión de servicios previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Este cuadro clásico de formas de gestión resulta plenamente aplicable al servicio local de prevención y extinción de incendios forestales, si bien con las modulaciones que introduce la legislación sectorial, en la medida en que, en muchas ocasiones, el servicio como tal es asumido también por la respectiva comunidad autónoma. Es un ámbito en el que la concurrencia

54. Villar Rojas (2023).

55. Sobre ellos, Ortega y De Sande (2015).

56. Al respecto, lo analizado en López de Castro y Ortega (2024).

en la titularidad de diferentes Administraciones está claramente justificada, ante un riesgo que puede materializarse en diferentes magnitudes y resultar catastrófico.

Por otro lado, en cuanto a las formas de gestión, una de las modulaciones derivadas de la legislación sectorial consiste en el principio de disponibilidad permanente del servicio, dado que los medios de extinción han de estar disponibles en todo momento, en condiciones de despliegue inmediato. Es, en concreto, la *Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales*, aprobada por el RD 893/2013, de 15 de noviembre, la que exige que los planes de emergencia autonómicos y locales garanticen en todo momento la disponibilidad de medios suficientes. Este punto de la Directriz tiene implicaciones en relación con la elección de la forma de gestión, dado que esta decisión no puede reducirse a un análisis puramente financiero de sostenibilidad y eficiencia. Esta exigencia opera, por tanto, como un límite material a la elección de la forma de gestión; de esta forma, cuando la gestión indirecta no pueda garantizar la disponibilidad inmediata de medios, la gestión directa deviene la única opción legalmente admisible.

3.2

La gestión directa

3.2.1

Alcance y valoración

La forma de gestión directa es la predominante en los municipios que cuentan con medios propios de extinción (aquellos con población superior a 20 000 habitantes en la LBRL), o en aquellos que establezca la legislación autonómica.

La modalidad más habitual es la gestión por la propia entidad local a través de sus órganos y personal⁵⁷: el parque municipal de bomberos, en los municipios con servicio integrado de bomberos —que en España atiende tanto incendios urbanos como forestales cuando se producen en la interfaz

⁵⁷. Esta gestión directa tiene lugar, desde luego, cuando es el Estado el que, en ejercicio de sus competencias (*supra* 2.1), directamente presta el servicio de extinción. Así, puede ponerse como ejemplo el acuerdo interdepartamental, vigente desde 2020, formalizado para la extinción aérea de incendios en la Administración General del Estado entre el MITECO y Defensa para proveerse de recursos a través de las Fuerzas Armadas. Los medios aéreos de lucha contra incendios operados por el 43 Grupo de Fuerzas Aéreas están adscritos orgánica y operativamente al Ministerio de Defensa y funcionalmente al Ministerio del Interior. Fuente: BOE-A-2020-9318. Página: BOE núm. 215, 10/08/2020. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9318.

urbano-forestal—, o las brigadas forestales municipales. En cuanto al servicio municipal de prevención y extinción de incendios, la legislación autonómica suele prever con carácter general que el personal adscrito tenga la cualificación de bombero profesional, con la condición de funcionario y agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la posibilidad de participación de personal laboral para tareas ejecutivas o eventuales, así como de la colaboración mediante voluntarios⁵⁸.

La expansión de las zonas de interfaz urbano-forestal ha ampliado el ámbito de actuación de los servicios municipales de extinción más allá de los núcleos urbanos, exigiendo una mayor especialización técnica del personal municipal en materia forestal⁵⁹.

La gestión directa a través de la propia entidad local presenta la ventaja de garantizar el control municipal sobre el servicio y la disponibilidad permanente de los medios, pero plantea dificultades evidentes cuando la entidad local carece de la capacidad organizativa o financiera para mantener una estructura profesional permanente. En estos casos, la legislación autonómica ofrece soluciones alternativas. Así, por ejemplo, la Ley 3/2007 de Galicia prevé (art. 18.4) la posibilidad de que se encomiende la gestión de infraestructuras preventivas de titularidad autonómica —puntos de agua, fajas secundarias, redes de vigilancia— a las entidades locales u otras entidades gestoras, en lo que constituye una forma de gestión encomendada de bienes autonómicos en los que se invierten los términos de la figura del encargo de gestión del art. 11 LRJSP.

Junto a la gestión directa por los propios órganos municipales, la LBRL admite la gestión a través de organismos autónomos locales o entidades públicas empresariales locales [art. 85.2.A), apdos. b) y c), LBRL]. Esta modalidad, frecuente en municipios de mediana y gran dimensión para la gestión de servicios complejos, no parece haber tenido un desarrollo específico en el sector de la extinción de incendios forestales, a diferencia del servicio de abastecimiento de agua, ya que justamente la tendencia predominante ha sido, como se verá, la creación de consorcios u otras fórmulas supramunicipales.

La apuesta por la gestión directa como forma exclusiva de gestión es un rasgo singular que se introduce en el caso de la Comunidad Autónoma vasca con la Ley 12/2023, de 23 de noviembre, de prevención y extinción de incendios. Del art. 10 de esta ley se deriva una prohibición expresa de las formas de gestión indirecta, al imponerse que todos los servicios deben prestarse mediante gestión directa. Se admite, eso sí, la prestación consorciada entre Administraciones. Esta prohibición, que puede entenderse ligada (aunque

58. López de Castro García-Morato (2014: 67).

59. Ferragut y Pérez (2024).

no se derive necesariamente de ello) al carácter de servicio esencial que el art. 3 de la ley atribuye al servicio de prevención y extinción de incendios⁶⁰, difiere del régimen general de opcionalidad del art. 85.2 LBRL. Esta opción vasca por un modelo de servicio público de titularidad exclusivamente pública, cuya gestión resulta intransferible a operadores privados, implica que el recurso a la contratación externa se reduzca prácticamente a satisfacer las necesidades de suministro necesarias para abastecerse del equipamiento. Así, los contratos que se adjudican son fundamentalmente de equipamiento, y de escasa cuantía⁶¹.

3.2.2

TRAGSA como medio propio instrumental en la gestión forestal

Una modalidad de gestión directa que merece atención específica en este sector es la encomienda de gestión a medio propio personificado, en particular a través de la Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P. (TRAGSA), y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P. (TRAGSATEC)⁶². La relevancia de emplear a TRAGSA, de capital social íntegramente público y perteneciente a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), para la gestión de los incendios forestales no es discutible, aunque el volumen anual de estos encargos resulte reducido (no llega al 5 %) en comparación con el volumen total de servicios que se le encargan⁶³. En este sentido, hay que tener en cuenta que TRAGSA actúa como medio propio conjunto —perteneciente tanto al Estado como a las comunidades autónomas y diputaciones provinciales—. Concretamente en materia de incendios forestales desarrolla tres tipos de actuación: campañas operativas de vigilancia y extinción mediante brigadas y cuadrillas helitransportadas;

60. Esta caracterización de servicio esencial se encuentra en otras comunidades autónomas. Así, en Cantabria, el Plan anual 2026 lo declara expresamente en relación con el operativo de extinción de incendios forestales que garantiza respuesta permanente 24 horas al día, 365 días al año. BOC n.º 248, 26/12/2025. Página: CVE-2025-10778, pp. 50353-50422. URL: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=428981>.

61. Por ejemplo, en 2024-2026, estos contratos fueron para maquinaria pesada y equipamiento, y por montantes reducidos (55 000 €; 59 200 €; 8500 €). Fuente: Euskadi.eus, perfiles de contratación. URL: https://www.euskadi.eus/anuncio_contratacion/servicio-reten-y-extincion-incendios-forestales-mediante-uso-maquinaria-pesada-territorio-historico-alava/web01-tramite/es/.

62. El régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P. (TRAGSATEC) se desarrolla en el Real Decreto 345/2025, de 22 de abril.

63. Vid. Tribunal de Cuentas (2024). En síntesis, el Tribunal constata que, si bien estas actividades corresponden legítimamente al objeto social de TRAGSA, varios de los encargos analizados presentan deficiencias formales graves, tales como ausencia de presupuesto previo, falta de formalización, desajuste con tarifas. También informa de que el apartado legal relativo a incendios forestales ha sido utilizado en algún caso como cobertura jurídica para encargos de emergencia de naturaleza distinta.

actuaciones de selvicultura preventivas (cortafuegos, caminos forestales, eliminación de vegetación de riesgo); y mantenimiento de infraestructuras de apoyo a la extinción (depósitos, puntos de carga para helicópteros)⁶⁴. Además, desarrolla otros servicios en materias tan directamente vinculadas al objeto de este estudio como las actuaciones por obras, trabajos de prestación de servicios, estudios, planes y proyectos en materia forestal, de desarrollo rural, protección y mejora del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

TRAGSA tiene reconocida la condición de medio propio personificado de los poderes adjudicadores sobre los que las distintas Administraciones —tanto el Estado como las comunidades autónomas y diputaciones provinciales— ejercen un control análogo al que ostentan sobre sus propios servicios. De ello se deriva que las relaciones de TRAGSA con tales poderes adjudicadores tienen naturaleza instrumental y no contractual, y se articulan a través de encargos como medio propio de los previstos en el art. 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Ello significa que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado. Esto es así en la medida en que en todos los casos se cumplan los requisitos que prevé dicho precepto⁶⁵ y que son trasunto de los dispuestos por la legislación europea. En este punto hay que recordar que la compatibilidad de la configuración jurídica de TRAGSA con el derecho europeo se analizó en la STJUE de 8 de mayo de 2003, asunto C-349/97, *Comisión c. España*, y en la STJUE de 19 de abril de 2007, asunto C-295/05, *Tragsa-Asemfo*⁶⁶. De ello se deriva que TRAGSA actúa como instrumento de gestión directa sin acudir a la contratación pública, tanto para el Estado, en servicios como la gestión de las BRIF (Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales)

64. *Ibidem*.

65. Para ser considerado medio propio —lo cual es muy problemático en la aplicación práctica— se han de cumplir cuatro condiciones (art. 32.2 LCSP): a) que el poder adjudicador ejerza sobre la entidad un control, directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades, y ello implica una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas; b) que más del 80 % de las actividades de la entidad controlada se realice en el ejercicio de los cometidos confiados por el poder adjudicador que la controla —se toma como referencia la actividad de los tres ejercicios anteriores a la formalización del encargo—; c) que la totalidad de su capital o patrimonio sea de titularidad pública; y d) que los estatutos o el acto de creación de la entidad reconozcan la condición de medio propio [art. 32.2 d) LCSP].

66. Gallego Córcoles (2025: 859-860) sostiene una visión crítica al respecto. Considera que en esta segunda sentencia el Tribunal de Justicia no está en puridad aplicando los requisitos de la autoprovisión/cooperación vertical, propios de su doctrina anterior sobre los medios propios o “contratación *in house*” formulada en la Sentencia de 18 de noviembre de 1998, C-107/1998, *Teckal*, cristalizada normativamente en el art. 12.3 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, de contratos públicos. Sostiene que en este caso la doctrina contenida en la sentencia apunta en otra dirección; no se ampara tanto en que se trate de una relación de autoprovisión —al menos en relación con las comunidades autónomas—, sino que justifica que no se acuda a la contratación por la atribución a servicios o instrumentos técnicos realizada a través del recurso “formal” a un acto unilateral (lo que, a su juicio, solo se ha consolidado en el considerando 34 de la referida directiva, sin que este, en principio, tenga en sí valor jurídico vinculante).

y los EPAIF (Equipos de Planificación y Análisis)⁶⁷, como para distintas comunidades autónomas y diputaciones provinciales en sus respectivos servicios desplegados en este ámbito.

Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, después de años de licitar a empresas externas la prestación de los servicios de prevención y apoyo a la extinción de incendios forestales, se cambió el sistema por uno de encargo a la empresa pública TRAGSA⁶⁸. Esta decisión de externalización fue recurrida, y finalmente se desestimó el recurso en la STSJ de Madrid de 3 de marzo de 2024⁶⁹. En la sentencia se declaró que, para enjuiciar la eficiencia del cambio de gestión, se deberían tener en cuenta no solo los gastos del nuevo medio de gestión, sino también que el contenido del servicio que se iba a prestar no resultaba estático, sino que habría de adaptarse a nuevas necesidades, que podrían justificar un mayor gasto.

Otro ejemplo es el de la Comunidad Valenciana, en la que los encargos resultan formalizados por la *Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias* (AVSRE), organismo autónomo de la Generalitat Valenciana con competencias en materia de protección civil y gestión de emergencias al amparo de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat. Esta empresa realizó, por ejemplo, un encargo a TRAGSA como medio propio instrumental para la gestión integral del Servicio de Bomberos Forestales en el ámbito de la Comunidad Valenciana durante la campaña estival de 2018⁷⁰. En el encargo se prevé expresamente la coordinación horizontal entre los jefes de dotaciones de TRAGSA y los capataces coordinadores de los consorcios provinciales de bomberos. Este dato parece apuntar la concurrencia de dos modelos de gestión diferenciados —encargo autonómico a

67. Que se utiliza por el Estado se constata en la respuesta del Gobierno a la pregunta escrita por el Congreso 184/19190 21/07/2020 46882. El uso de TRAGSA como medio propio personificado estatal se enmarca en la ejecución del servicio para el funcionamiento del dispositivo de prevención y extinción de incendios forestales del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, como apoyo a las comunidades autónomas en la prevención, la extinción y el análisis de incendios forestales. Se trata de equipos compuestos por personal especializado en la planificación de actuaciones preventivas, en el manejo y comportamiento del fuego y en el análisis estratégico. Recoge estas obligaciones reconocidas del encargo terrestre del año 2022 (BRIF, BLP, EPRIF/EPAIF, CCINIF y bases BRIF), por importe de 35 851 232 €, el Tribunal de Cuentas, en su Informe n.º 1.535 (BOE núm. 75, 28/03/2025), p. 42485.

68. Encargo Comunidad de Madrid a TRAGSA que tiene por objeto entre 2022-25 el servicio de prevención y apoyo a la extinción de incendios forestales e inclemencias invernales y sustituye una anterior licitación privada. El importe asciende a 107 066 036,90 €. Fuente: Perfil contratante Comunidad de Madrid (encargo 2022-2025).

69. ECLI:ES:TSJM:2024:3424.

70. El objeto del encargo comprende la totalidad del servicio de extinción: organización y operación de las Unidades de Bomberos Forestales (UBF), Unidades Helitransportadas de Bomberos Forestales (UHBf), autobombas de emergencia, operadores de comunicaciones en los centros de coordinación de emergencias, sistema de localización del personal mediante telefonía móvil, gestión logística, mantenimiento de instalaciones, dotación y mantenimiento de herramientas, y formación del personal adscrito.

TRAGSA y gestión directa provincial mediante consorcio provincial⁷¹. También en la Comunidad Autónoma de Asturias se procedió a realizar un encargo auxiliar⁷², no sustitutivo del servicio operativo general, a TRAGSATEC, tanto para la prevención técnica como para el apoyo de emergencia.

Pero además de las comunidades autónomas, como se ha expuesto, las diputaciones provinciales también encargan este tipo de servicios a TRAGSA. Resultan señaladas por el propio Tribunal de Cuentas como uno de los principales “encomendantes” de TRAGSA⁷³. Esta situación también la comparten los cabildos insulares. Estas entidades locales utilizan con frecuencia este instrumento para canalizar las actuaciones de asistencia técnica y sustitución de municipios de pequeño tamaño carentes de medios propios. Esta práctica encaja perfectamente con la función de garantía del art. 36 LBRL (analizada en el apartado *supra* 2.3.3). La diputación encarga a TRAGSA, en nombre de los municipios, los trabajos preventivos que individualmente ninguno de ellos podría ejecutar directamente.

Ha de subrayarse que, desde la perspectiva de las formas de gestión local, la encomienda de gestión a TRAGSA por parte de una entidad local no constituye un supuesto de gestión indirecta en el sentido del art. 85.2.B) LBRL —que exige la celebración de un contrato de concesión de servicios con un operador que asuma el riesgo operacional—, sino una modalidad de gestión directa instrumental que cabe calificar como gestión directa a través de medios propios de la Administración. Esta calificación tiene consecuencias —como ya se ha apuntado— muy relevantes: la encomienda no requiere el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia propios de la contratación pública, pero sí exige que concurren todos los requisitos materiales del art. 32 LCSP —en particular, que el poder adjudicador ejerza sobre TRAGSA un control análogo al que ejerce sobre sus propios órganos— y que TRAGSA realice la parte esencial de sus actividades con los poderes adjudicadores de los que es medio propio. El cumplimiento de estas exigencias es responsabilidad directa tanto de TRAGSA como de las entidades locales encomendantes.

De esta forma, los encargos a medios propios pueden ofrecer ventajas respecto a la contratación pública en términos de agilidad y flexibilidad, por la posibilidad de comenzar las prestaciones en menor tiempo y porque sus

71. (GVA Oberta, expediente EG18/04, Pliego de Prescripciones Técnicas y Resolución de Aprobación; Tribunal de Cuentas, 2024).

72. Fuente: https://miprincipado.asturias.es/documents/d/guest/resolucion-ordenacion-encargo-a-medio-propio-10-11-2025-comp_2024_8506. Principado Asturias; listados TRAGSA. Resolución PA/289/2025/6997.

73. Es posible identificar, al menos, 242 encargos de CC. AA., diputaciones y cabildos a la sociedad TRAGSA, relacionados con la prevención o con la extinción de incendios en los años 2021 y 2022, por importe total de 248 388 373 euros, según el referido informe del Tribunal de Cuentas. Sobre estas relaciones, *vid.* Turon Serra (2024).

modificaciones están sometidas a menos limitaciones que los contratos y, además, permiten un control directo en la ejecución. Esta agilidad resulta especialmente valiosa para las actuaciones de emergencia forestal, donde la rapidez de la respuesta es determinante⁷⁴.

Por último, es necesario advertir que la encomienda a TRAGSA no está exenta de limitaciones jurídicas que la doctrina⁷⁵ y el Tribunal de Cuentas han destacado: la utilización recurrente de la figura del encargo comporta “un riesgo para la competencia de los mercados que podría desembocar en un efecto expulsión, afectar a la eficiencia por falta de competitividad”. De ello se deriva que su uso haya de estar debidamente justificado caso por caso en la falta de medios propios de la entidad encomendante, y no responda a una práctica sistemática de elusión de las normas de contratación pública.

3.2.3 Otros medios de gestión directa

Otros ejemplos de administración directa son los encargos a medios propios exclusivamente autonómicos. Es el caso del Gobierno de Aragón, que gestiona el dispositivo INFOAR mediante encargo a SARGA, S. L. U. —sociedad de capital íntegramente público autonómico— al amparo del artículo 32 LCSP, con cobertura territorial completa y carácter anual ininterrumpido desde 2024⁷⁶.

También en Castilla-La Mancha se observa la concurrencia de gestión internalizada a nivel autonómico. En este caso se autorizan a la sociedad de capital íntegramente público autonómico y medio propio instrumental la vigilancia fija y móvil, el mantenimiento de infraestructuras forestales, la planificación forestal y el apoyo a la extinción de incendios, en las cinco provincias⁷⁷.

⁷⁴. Según apunta también el referido Informe del Tribunal de Cuentas a TRAGSA.

⁷⁵. Al respecto, lo referido ya por Callego Córcoles (2025).

⁷⁶. Fuente: Plan Anual Aragón 2023 (pp. 12-13); Aragón Hoy, 03/10/2024. El importe del encargo ascendió a ~34,3 M€ en 2023 y ~31,9 M€ en 2024, sufragando brigadas terrestres, unidades helitransportadas, personal técnico de planificación y apoyo logístico. URL: https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/orden_plan_anual_incendios.pdf.

⁷⁷. GEACAM asume selvicultura preventiva, vigilancia fija/móvil, infraestructuras y planificación forestal por 49 860 586 € en 2021. Fuente: JCCM, nota Consejo de Gobierno 12/01/2021 (nota oficial).

3.3

La gestión indirecta

La gestión indirecta mediante contratación privada es admisible en este ámbito. Así se señala en el Informe 2/2006, de 24 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación, cuando alude a que el servicio de prevención y extinción de incendios tiene un contenido económico, que “deriva de la circunstancia de que las prestaciones que implica son susceptibles de valoración económica y, por tanto, de licitación”⁷⁸. Esta explicación viene a colación al hilo de la necesidad de aclarar que no se trata de un servicio en el que se efectúa ejercicio de autoridad, dado que en ese caso sí estaría prohibida dicha gestión material por particulares (arts. 92.3 LBRL y 284.1 LCSP).

Es lógico pensar que la contratación pública puede resultar útil en la realización de actividades técnicas y materiales que configuran la dimensión preventiva del servicio, esto es, en los trabajos materiales de selvicultura preventiva, desbroce, en la creación y el mantenimiento de infraestructuras preventivas —fajas cortafuegos, pistas forestales, puntos de agua—, en la ejecución de quemas prescritas y la gestión de la biomasa vegetal. Son tareas cuya programación anual permite articular procedimientos de licitación ordinarios. Previsiones al respecto se encuentran en la legislación valenciana. En esta comunidad, la Ley 3/1993, Forestal, en su modificación por el Decreto-ley 1/2023, crea el Fondo Estratégico Municipal de Prevención de Incendios y Gestión Forestal, que a su vez se desarrolla por el Decreto 91/2023 del Consell. En esta última norma reglamentaria se prevé la creación de un registro de empresas autorizadas para la realización de trabajos forestales, accesible tanto para la Administración autonómica como para los ayuntamientos, lo que facilita la contratación de servicios preventivos.

Para los servicios de extinción de incendios, la reciente Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, reconoce expresamente la contratación privada de bomberos. Se dispone en su preámbulo: “el personal responde a diversas formas de relación con la administración competente, ya sea a través de subcontratas temporales a través de empresas privadas, a través de encargos a empresas públicas o a través de la consideración de los bomberos forestales como personal laboral o funcionario de algunas comunidades autónomas”.

Como ejemplo de contratación externa se encuentran en la práctica los servicios de vigilancia y extinción aéreos, tanto por parte del Ministerio

78. Tomo la cita de Barcelona Llop (2017: 281).

competente (Ministerio para la Transición ecológica y el Reto demográfico)⁷⁹ como de varias comunidades autónomas⁸⁰.

3.4

Las fórmulas asociativas municipales: las mancomunidades de municipios

El art. 44 LBRL reconoce el derecho de los municipios a asociarse en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia. La mancomunidad de municipios para la prevención y extinción de incendios forestales representa una alternativa organizativa de gran interés para los municipios rurales de cierta dimensión demográfica, que no pueden prestar el servicio individualmente con la calidad necesaria. La mancomunidad permite alcanzar economías de escala —parque de maquinaria compartido, brigadas supramunicipales, sistemas conjuntos de vigilancia y detección— sin renunciar al control municipal sobre la gestión del servicio, que sigue residiendo en los representantes de los municipios asociados en los órganos de la mancomunidad.

En la práctica, las mancomunidades de municipios para la prevención de incendios han tenido un desarrollo irregular en España, más intenso en comunidades autónomas con alta presión de incendios, como es el caso de Galicia, en el que, por otro lado, la atomización municipal es un dato muy relevante⁸¹. En esta comunidad, por ejemplo, mediante convenios interadministrativos entre la Xunta y la Diputación Provincial de Ourense se cofinanciaban en 2024 dieciséis brigadas de prevención de incendios forestales distribuidas en cuatro mancomunidades, a través del Fondo de Cooperación Local. Estas brigadas asumen tareas de desbroce, limpieza de pistas forestales y gestión de la biomasa, integradas en los planes de prevención de los

79. MITECO, exp. 24PFSV214, anuncio y adjudicación en BOE-B-2025-381.

80. Generalitat Valenciana en la licitación 2035368, publicada PLACSP/Gobierno y noticia del periódico *Valenciaplaza*. <https://valenciaplaza.com/valenciaplaza/laaguilearotorsunseha-ceconuncontratode20millonesparalaluchacontraincendiosenvalencia>.

81. Galicia concentra un total de 313 municipios (Padrón Municipal 2025, IGE), de los cuales 121 tienen menos de 2000 habitantes y 84 entre 2001 y 5000 —más de dos tercios del total por debajo del umbral de 5000 habitantes—, lo que configura una planta municipal extremadamente atomizada, que explica estructuralmente el recurso al modelo mancomunado cofinanciado por la Xunta. GE, Padrón Municipal 2025, tabla 4592; IV Informe Red Localis, Foro Económico de Galicia.

distritos forestales correspondientes⁸². También están activas las mancomunidades de Montes de Baixo Miño, Morrazo, Pontevedra, Val Miñor y Vigo⁸³.

En el resto de España hay también ejemplos en la Comunidad de Castilla y León; por ejemplo, la Mancomunidad de Tierras Altas de Soria⁸⁴, en la que no es la Mancomunidad la que gestiona el servicio, sino que este se presta mediante su incorporación al sistema provincial de extinción de incendios, articulado a través de un consorcio provincial, para lo que la Diputación presta el apoyo técnico y la coordinación con el Consorcio Provincial⁸⁵.

Sin embargo, en el pleno de la Mancomunidad Comarca de Peñaranda (octubre de 2025) sí se constató expresamente que “en Castilla y León ya hay 62 mancomunidades que asumen prevención y extinción de incendios⁸⁶”, un 26,3 % de las existentes.

3.5

Los consorcios de extinción de incendios

La figura más relevante desde el punto de vista organizativo es, sin duda, la del consorcio provincial de extinción de incendios, que combina por razones de eficiencia la participación de la diputación provincial, los municipios consorciados y, en muchos casos, la comunidad autónoma, para la prestación integrada del servicio en un ámbito territorial supramunicipal.

Los consorcios, como entidad de derecho público⁸⁷, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, se crean por varias Administraciones públicas al amparo de lo previsto tanto en la legislación estatal como en la autonómica de régimen local para el desarrollo de actividades de interés común dentro de sus respectivas competencias. Su régimen jurídico básico a nivel estatal se contiene en los arts. 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de

82. En *La Voz de Galicia*, noticia de febrero de 2024. https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosagro/forestal/2024/02/08/cuatro-mancomunidades-tendran-16-brigadas-luchar-contrafuego/0003_20240208C1991.htm. También en <https://www.depourense.gal/es/nova/la-diputacion-reafirma-el-compromiso-de-colaboracion-con-la-xunta-en-la-dotacion-de-16>.

83. <https://cadenaser.com/galicia/2025/09/15/los-comuneros-se-unen-para-reclamar-un-pacto-de-prevencion-de-incendios-ser-baixo-mino/>.

84. El convenio con la Diputación de Soria (formalizado el 20 de marzo de 2015) está disponible en la web de la Diputación: <https://www.dipsoria.es/areas-diputacion/urbanismo/parques-comarcales/convenios>. La Diputación aporta el apoyo técnico y coordina con el Consorcio Provincial (Diputación de Soria, Convenio de Prevención y Extinción de Incendios con la Mancomunidad de Tierras Altas, 20/03/2015).

85. <https://www.dipsoria.es>.

86. <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/administracion-local/estadistica-mancomunidades.html>.

87. Distintas sentencias analizan su naturaleza jurídica a raíz de varios litigios constituidos para la prestación del servicio de extinción de incendios. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 (recurso 7268/1992), la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) 34/2002, de 3 de mayo (recurso 96/2001), o la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 224/2012, de 23 de marzo (recurso 308/2012).

octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con aplicación también de la Ley 7/1985 (art. 57 LBRL). Como ya se ha expuesto, el art. 26.1.c) LBRL obliga a los municipios de más de 20 000 habitantes a prestar el servicio de extinción de incendios, y el consorcio actúa como la fórmula asociativa mediante la cual los municipios que no alcanzan ese umbral y, por tanto, en su lugar, las diputaciones (ex art. 36 LBRL) y, en ocasiones, también las comunidades autónomas ejercen conjuntamente esa competencia.

El consorcio se diferencia de la mancomunidad en que puede integrar a Administraciones de distinta naturaleza —comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos y, en algunos casos, entidades privadas sin ánimo de lucro— y en que dispone de un estatuto propio más flexible. Para la gestión de los servicios de extinción de incendios forestales, el consorcio resulta especialmente adecuado cuando la prestación óptima del servicio exige la participación conjunta de la Administración autonómica o provincial (que aporta medios técnicos de gran coste, como helicópteros o hidroaviones) y de las entidades locales, que aportan el primer escalón de respuesta y el conocimiento del territorio. La gestión consorciada del servicio no implica necesariamente una gestión directa del mismo; ahora bien, si ciertos servicios se encargan a una sociedad mercantil de capital público, salvo que sea medio propio, es necesaria su contratación⁸⁸.

El consorcio provincial ofrece ventajas organizativas indudables, dado que la prestación del servicio se desarrolla a una escala territorial óptima —que para los incendios forestales es normalmente, como se ha señalado, supramunicipal—. Además, implica la posibilidad de mantener una plantilla profesional suficiente y cualificada, y la integración de los medios locales en el dispositivo provincial o autonómico de extinción con arreglo a los actuales protocolos del RD 38/2026.

Los consorcios de bomberos de Valencia, Alicante, Castellón o Tenerife son ejemplos de esta fórmula.

Entre los más destacados se encuentran los tres consorcios provinciales valencianos, que se configuran para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios, salvamento y emergencias. Tanto en Valencia⁸⁹

⁸⁸. Ejemplos se encuentran en lo declarado en las SSTs de 9 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2901), de 24 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2226) y de 25 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2229), en relación con servicios en materia de aguas.

⁸⁹. En la modificación estatutaria de abril de 2024, se exoneró de contribución económica a los municipios consorciados de menos de 20 000 habitantes (Estatutos del Consorcio, texto publicado en el BOP de Valencia de 15/09/2015; última modificación ratificada por el Consell el 29/04/2024).

como en Alicante⁹⁰ y Castellón⁹¹ se han constituido conforme a lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 7/2011, de 1 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana.

Cabe también mencionar el Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife, integrado el Cabildo Insular de Tenerife, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos de la isla enumerados en el Anexo I de los Estatutos⁹². En este caso, y a diferencia de los consorcios peninsulares, el Cabildo Insular actúa como organizador central. Dispone, dentro de su competencia, de las potestades propias de las entidades locales necesarias para el cumplimiento de sus fines en todo el ámbito territorial insular. Su régimen jurídico remite al art. 118 de la Ley 40/2015 y a la normativa específica canaria —Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales—.

En Cataluña el modelo es sustancialmente distinto, puesto que no existe un consorcio provincial de bomberos equiparable a los valencianos o al de Tenerife. El Cos de Bombers de la Generalitat de Cataluña es un cuerpo autonómico propio, creado por la Ley 5/1994, de 4 de mayo, que presta el servicio en la práctica totalidad del territorio catalán. El Ayuntamiento de Barcelona mantiene un servicio municipal propio (Bombers de Barcelona). En el ámbito metropolitano se constituye adicionalmente el Consorci del Parc Natural de la Serra de Collserola —integrado por la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat, entre otros—, que gestiona el dispositivo específico con 36 municipios⁹³.

3.6 Convenios interadministrativos

Otra modalidad de gestión la constituyen los convenios interadministrativos de colaboración suscritos entre distintos niveles de Administraciones públi-

90. El régimen del personal de este consorcio se rige por el EBEP como funcionarios de carrera o personal laboral. La Ordenanza de tasas que acompaña a sus estatutos regula la contraprestación económica exigible a los beneficiarios del servicio (Estatutos del Consorcio Provincial de Alicante y Ordenanza de tasas, publicados en el DOGV de 03/08/2015; adaptación de estatutos, Diputación de Alicante, 2020).

91. Sus estatutos disponen que el objeto del consorcio es la prestación, en régimen de gestión directa, del servicio de prevención y extinción de incendios, salvamento y protección civil (art. 5). El personal está integrado por un gerente y el Cuerpo de Bomberos del Consorcio (art. específico de personal). Tiene sede electrónica propia (Estatutos del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón, BOP de Castellón, 23/08/2022; <https://consorciobomberoscastellon.sedelectronica.es>).

92. Los Estatutos del Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife están disponibles en <https://bomberostenerife.transparencia.tenerife.es>.

93. Consorci del Parc Natural de la Serra de Collserola, Dispositiu de Prevenció d'Incendis Forestals, en <https://parcnaturalcollserola.cat/dpi/>.

cas al amparo del artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Estos convenios están excluidos también de la contratación pública (art. 6 LCSP). Desde el punto de vista del derecho europeo, serían una técnica de cooperación horizontal, que se puede desarrollar directamente, sin necesidad de una licitación previa⁹⁴.

Hay que tener en cuenta que esta exclusión de la LCSP se produce de forma automática si se trata de convenios celebrados entre Administraciones públicas y entidades dependientes, con personalidad jurídico-pública⁹⁵.

Entre los ejemplos se encuentra el caso de los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma de Murcia y media docena de municipios para las anualidades 2024-2025 con el objetivo de prestar los servicios de vigilancia, prevención y extinción local⁹⁶.

Un relevante ejemplo en este ámbito es también el convenio entre la Xunta de Galicia, la Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) y la empresa pública SEAGA (Servicios agrarios gallegos, sociedad mercantil pública autonómica), un convenio de colaboración en materia de prevención y defensa contra incendios suscrito en 2018 que articula la participación de las entidades locales en el dispositivo autonómico⁹⁷.

Se utilizan los convenios incluso en ciertos ámbitos en los que estaba prevista la prestación de servicios de incendios mediante organizaciones supramunicipales. Así, por ejemplo, la Ley de Galicia 4/2012, de 12 de abril, de creación del Área Metropolitana de Vigo, disponía que esta podía asumir la prestación de servicios de titularidad municipal en materia de prevención y extinción de incendios (art. 25). En la actualidad todo apunta a que esta área metropolitana todavía no se ha llevado a la práctica en la realidad⁹⁸, pero que estos servicios se prestan. Su despliegue se produce seguramente a través de convenios. En todo caso cabe verificar que los servicios de incen-

94. Díez Sastre (2025).

95. En el caso de que participen entidades con personalidad jurídico-privada (por ejemplo, una sociedad mercantil pública), se han de cumplir ciertos requisitos por parte de estas últimas; además de que sean poder adjudicador, han de cumplirse tres condiciones: a) que las partes no tengan vocación de mercado (que se presume si realizan en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 % de las actividades objeto de colaboración); b) que se desarrolle una cooperación con el objetivo de asegurar objetivos de interés común asociados a la prestación de los servicios públicos que les conciernen; y c) que tal cooperación sea exclusivamente de interés público. Díez Sastre (2025), Santiago Iglesias (2024).

96. https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Consejo_Gobierno/2025-05-29/punto_15_convenio_ayuntamientos_INFOMUR.pdf.

97. Este convenio tripartito cubre 271 municipios gallegos en materia de prevención y defensa contra incendios forestales, por 12 250 000 € en 2025 y con 25 000 000 de € previstos para 2026. DOG n.º 250, 29/12/2025. URL: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2025/20251229/AnuncioG0426-161225-0001_es.html.

98. Según *La Voz de Galicia*, con acceso el 09/05/2026: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2026/05/09/areas-metropolitanas-galicia-realidad-ficcion/00031778345921355510705.htm>.

dios de Vigo extienden su prestación a otros muchos municipios (a 15)⁹⁹, y al menos algunos de ellos encuentran su base jurídica en la vía convencional¹⁰⁰.

3.7

Las Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF) y los grupos locales de pronto auxilio

Las Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF) constituyen una manifestación singular de la participación organizada de los actores locales en la prevención y extinción de incendios.

Existen en Cataluña, reguladas en la Orden de 6 de octubre de 1986, sobre regulación de las Agrupaciones de Defensa Forestal, en el marco de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, y es posible en la actualidad inscribirlas en un registro autonómico. En esta comunidad hay centenares de ADF repartidas por comarcas y municipios, coordinadas por el Secretariat de Federacions d'ADF¹⁰¹.

En la misma línea, la Ley 5/1999 de Andalucía las define como entidades de carácter voluntario que sirven para “canalizar la colaboración de los propietarios forestales, incluidas las Entidades Locales y asociaciones”, y destaca su papel en la prevención y gestión de la biomasa vegetal. El Decreto-ley 2/2023 de Andalucía, que autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias, reordena el marco organizativo autonómico de la extinción, pero mantiene el papel de estas estructuras de base local en la prevención y en la primera respuesta al fuego.

En Navarra, también las regula la Ley Foral 13/1990 de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal. En esta norma se les reconoce personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, permitiéndoles celebrar contratos, aceptar subvenciones y actuar como parte en relaciones jurídicas.

Se trata de una fórmula organizativa de naturaleza asociativa voluntaria, que, como se ha expuesto, puede integrar tanto a propietarios forestales como a entidades locales y asociaciones, y cuya personalidad jurídica les permite celebrar convenios con la Administración autonómica para la realización de trabajos preventivos. Aunque técnicamente no son consorcios en el sentido de la LRJSP, funcionan como estructuras de cooperación con relevancia jurídica propia en el sistema de defensa forestal.

99. “El ámbito de intervención de los bomberos de Vigo abarca los siguientes ayuntamientos: Vigo, Mos, Porriño, Moaña, Cangas, Gondomar, Nigrán, Baiona, Pazos de Borbén, Ponteareas, A Cañiza, A Garda, Oia, Redondela, Tomiño”. Fuente: <https://hoxe.vigo.org/movemonos/bombeiros.php?lang=cas>.

100. Fuente: https://www.atlantico.net/vigo/vigo-redondela-firmaran-convenio-cooperacion-bomberos_1_20200205-1708941.html.

101. <https://sfadf.org/>.

Estas fórmulas participativas de base local son coherentes con las Orientaciones Estratégicas del CLIF de 2019, que insisten en la necesidad de “apoyar el mantenimiento de la agricultura tradicional, ganadería extensiva y selvicultura, por contribuir a generar territorios con valor natural, social y económico, menos vulnerables a los incendios forestales”, y de “potenciar la figura del selvicultor activo” (Rodríguez-Chaves Mimbrero, 2024a).

La Ley 5/1999 de Andalucía prevé adicionalmente los grupos locales de pronto auxilio, promovidos directamente por las entidades locales, como “cauce para la participación voluntaria de los ciudadanos en la prevención y lucha contra los incendios forestales”. Esta figura conecta el servicio público local con la dimensión comunitaria de la gestión del riesgo forestal, en la que se resalta la implicación de los vecinos y propietarios forestales como actores activos y no solo como potenciales afectados¹⁰².

4

Conclusiones y reflexiones finales

La gestión local de la lucha contra los incendios forestales es un sector en el que la autonomía municipal —garantizada constitucionalmente ex arts. 137 y 140 CE— se conjuga de forma compleja con las exigencias de coordinación supramunicipal, tanto provincial como autonómica, e incluso estatal.

Ante los terribles incendios de los últimos años se ha operado una significativa renovación de la legislación básica estatal —materializada en el RD-ley 15/2022, el RD 716/2025, el RD 38/2026 y la Ley 5/2024 de bomberos forestales—, lo que refleja la toma de conciencia de la insuficiencia del sistema competencial y organizativo hasta entonces implantado. Con estas normas el Estado ha adoptado una legislación básica de segunda generación que, sin alterar el esquema de reparto competencial —las comunidades autónomas siguen siendo el nivel ordinariamente competente para la gestión—, impone la elaboración y aplicación de instrumentos de planeamiento autonómico anuales en materia de incendios para todo el territorio. También regula con mayor densidad los estándares técnicos comunes para articular la coordinación y la interoperabilidad entre todos los niveles administrativos, incluidas las entidades locales.

¹⁰². Conforme a lo dispuesto en el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, actualizado por el 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 referida de Seguridad y Gestión, los voluntarios han de cumplir los requisitos de selección, formación y adiestramiento que establezca la consejería competente en materia de protección civil y emergencias. Se trata de un servicio que se presta sin ánimo de lucro en las tareas que se les asignen con arreglo a lo previsto en los planes de emergencia por incendios forestales.

En lo que concierne a las obligaciones básicas de las entidades locales, el mínimo funcional garantizado con carácter uniforme para todos los municipios españoles se encuentra en tres previsiones legales. De un lado, el art. 26.1.c) LBRL, que configura el servicio de prevención y extinción de incendios como servicio público de prestación obligatoria para los municipios con población superior a 20 000 habitantes —que no llegan a ser el 5 % del total de municipios españoles—, y el art. 36.1.c), que asigna a las diputaciones provinciales su prestación en los restantes. De otro lado, el art. 9.g) de la Ley 43/2003, en la redacción introducida por el RD-ley 15/2022, que impone a todos los municipios, con independencia de su tamaño, la obligación de colaborar con los servicios de vigilancia y extinción y de mantener actualizada la cartografía de la interfaz urbano-forestal. Este último precepto representa el primer intento del legislador básico sectorial estatal de homogeneizar el papel local en un sector hasta entonces enteramente entregado a la opción regulativa de cada comunidad autónoma.

La escasez de referencias explícitas a los municipios y diputaciones provinciales en la legislación sectorial del Estado no tiene que verse necesariamente como una insuficiencia jurídico-técnica. Puede consistir en la expresión de una opción sistémica conforme a la cual la participación local en la lucha contra los incendios forestales ha de resultar interiorizada autonómicamente. Esto significa que su alcance, intensidad y forma organizativa dependen de las características geográficas, demográficas e institucionales de cada territorio. El análisis comparado de la legislación autonómica confirma esta conclusión. El alcance de la intervención local varía desde la atribución de plenas funciones planificadoras propias hasta la de mero colaborador auxiliar del operativo autonómico.

Esta interiorización autonómica de la participación local es constitucional y responde a la lógica del modelo competencial en materia de incendios forestales, en el que parece prevalecer su vertiente de protección civil, de gestión de emergencias. La comunidad autónoma ostenta la competencia ordinaria de gestión y ejerce el mando unificado de la extinción desde el momento en que activa su operativo. En este sector predomina la dinámica de desplazamiento progresivo del mando local hacia instancias superiores que es consustancial a los Estados con reparto territorial del poder, en los que la dirección de la emergencia tiende a recaer sobre la instancia que territorialmente abarque todo su ámbito. Cuestión distinta es si, atendiendo a la gravedad de los datos sobre incendios en nuestro país, no debían deslindarse más estas funciones de emergencia y de protección civil con respecto a los servicios de prevención de incendios, atendiendo a que estos últimos han de desarrollarse necesariamente con otra lógica. Estos servicios

se articulan de forma distinta, combinando la permanente obtención de datos forestales y la programación de una silvicultura activa. La programación de funciones y tareas preventivas se confía cada vez más a instrumentos de planificación locales (disponibles en algunas comunidades). El contenido de estos instrumentos locales, cuya adopción generalizada debería fomentarse, se integra en los planes anuales autonómicos de incendios, obligatorios según la legislación estatal desde 2022 y cuyas disposiciones deben prevalecer sobre las determinaciones de los planes forestales. Con estos planes autonómicos se impone la vigilancia y prevención permanente —no estacional— como obligación universal.

En este contexto, la elección de la modalidad de gestión —directa o indirecta— se produce en un sector en el que coexisten la prestación de servicios locales propios por parte las diputaciones provinciales —e incluso por parte de ciertos ayuntamientos— con la gestión autonómica y con fórmulas de gestión mancomunada y consorciada (de base provincial y en ocasiones autonómica). Las modalidades de gestión implantadas en materia de incendios responden a la lógica de afrontar graves emergencias que desbordan con frecuencia el ámbito territorial local y que exigen respuestas autonómicas, o, al menos, coordinadas entre los distintos niveles administrativos. Dentro de esta pluralidad, la elección concreta de cada forma de gestión, cuando es local, está sometida al doble condicionamiento del art. 85.2 LBRL —sostenibilidad y eficiencia económica— y a las exigencias de disponibilidad permanente del servicio derivadas de la normativa de protección civil. En la práctica conviven la gestión directa profesionalizada —con la encomienda a TRAGSA como medio propio instrumental, utilizada por diputaciones provinciales, cabildos y comunidades autónomas— con la contratación externa para ciertas funciones preventivas y de extinción. Sobre los encargos a TRAGSA ha recaído recientemente la labor de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que ha puesto de relieve tanto sus ventajas —agilidad, flexibilidad y control directo en la ejecución— como sus riesgos, en particular el posible efecto de expulsión de mercado y las deficiencias de justificación documental de ciertos expedientes.

Las diputaciones provinciales y las fórmulas asociativas intermunicipales —mancomunidades, consorcios— desempeñan un papel clave. La garantía provincial del art. 36 LBRL opera como mecanismo de cierre del sistema prestacional en este sector. Por ello, los consorcios provinciales de incendios constituyen una de las fórmulas organizativas más extendidas en el territorio nacional, sin perjuicio de la relevancia de algunas mancomunidades, pero, fundamentalmente, de los convenios interadministrativos. Tampoco pue-

den dejarse a un lado las fórmulas asociativas público-privadas en las que desde hace décadas se integra un tipo de voluntariado forestal regulado.

5 Bibliografía

Agudo González, J. (2010). *Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales*. Madrid: Dykinson.

Barcelona Llop, J. (2017). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 9, 247-303.

Boix Palop, A. (2026). La actuación de los Gobiernos locales en situaciones críticas: régimen jurídico, límites, ordenación y planificación de la respuesta frente a emergencias. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 14-41.

Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, especial 99-100, 765-781.

- (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 84-117.
- (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.

De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2025). La dirección y la coordinación de las emergencias de protección civil: de la DANA a los incendios forestales, pasando por el gran apagón. *Revista de Estudios Políticos*, 210, 267-303.

Díez Sastre, S. (2025). Lección 19. Contratos del sector público. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho administrativo (Tercera edición)*. Marcial Pons.

Domínguez Martín, M. (2026a). Las facultades del alcalde ante los grandes desastres y en situaciones de necesidad en un sistema de gobernanza multinivel. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 72-108.

- (2026b). La protección civil ante los grandes desastres: cuestiones organizativas. En J. A. Chinchilla Peinado, F. Iglesias González, J. Agudo González y M. Domínguez Martín. *Estudios en homenaje al profesor Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid*. Madrid: RDU Ediciones.

- Ferragut Cucala, A. y Pérez Crespo, A. (2024). Dispositivos multiemergencia. En D. M. Molina Terrén y A. Mir Sabaté (coords.). *La Dirección Técnica de Extinción de Incendios Forestales en España: nuevos retos*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Gallego Córcoles, I. (2025). Los contratos públicos. En J. M.^a Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.). *Tratado de Derecho administrativo. Volumen II. Estructuras. Formas*. Marcial Pons.
- 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).
- Guaita Martorell, A. (1986). *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*. Madrid: Civitas.
- López de Castro García-Morato, L. (2014). La organización de la protección civil municipal. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 171, 44-90.
- López de Castro García-Morato, L. y Ortega Bernardo, J. (2024). Los servicios públicos locales. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 479-514). Marcial Pons.
- Madrigal Olmo, J. (2024). Gobernanza para convivir con los incendios forestales. En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (coords.). *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 697-713). Madrid: CEPC.
- Menéndez Rexach, Á. (dir.). (2011). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*. La Ley.
- Moreno Molina, J. A. (2021). Protección frente a los incendios forestales y normas reguladoras en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 110.
- Ortega Bernardo, J. (2014). *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*. Marcial Pons.
- Ortega Bernardo, J. (2017). Servicios públicos e iniciativa económica local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de derecho económico local* (pp. 73-104). Marcial Pons.
- Ortega Bernardo, J. y De Sande Pérez-Bedmar, M.^a (2015). *El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales*. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, 63-96.

Pérez-Soba Diez del Corral, I. y Jimenéz Shaw, C. (2019). Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 53, 158-219.

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.

Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2016). Nuevos tiempos para nuestros montes. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 307, 157-213.

- (2019). Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal. *OPAM 2019*.
- (2020). Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*.
- (2024a). Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos? *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 59.
- (2024b). Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión. *Observatorio de Políticas Ambientales OPAM 2024*.
- (2026). El problema de la competencia. Modelos de gestión de incendios en zonas rurales: panorámica autonómica. En G. Carranza Galaico (dir.). *La gestión de los incendios rurales. La sostenibilidad y los modelos de protección: entre la profesionalización y el voluntariado* (pp. 85-156). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Santiago Iglesias, D. (2024). Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos. En E. Gamero Casado e I. Gallego Córcoles (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público. Tomo I* (2.ª edición). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sarasíbar Iriarte, M. (2022). El derecho ante los riesgos y desastres naturales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61, 1-24.

Tribunal de Cuentas (2023). N.º 1516. *Informe de fiscalización ¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y desestacionalización de incendios?* (aprobado por el Pleno el 27 de abril de 2023). <https://www.tcu.es/repositorio/3bb8e-cb5-b136-4e24-ab15-6582062b2ea3/11516.pdf>.

- (2024). N.º 1.558. *Informe de Fiscalización de la actividad de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) como medio propio, ejercicios 2021 y 2022* (aprobado por el Pleno el 29 de febrero de 2024). <https://www.tcu.es/es/buscador?busqueda=%221558.pdf%22>.
- Turon Serra, J. (2024). Las relaciones de cooperación entre las diputaciones provinciales y las empresas TRAGSA y TRAGSATEC. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 190.
- Velasco Caballero, F. (2017). El Derecho económico local: objeto, fuentes y formas. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho económico local* (pp. 21-40). Marcial Pons.
- Villar Rojas, F. J. (2023). La sostenibilidad (financiera) de los servicios públicos. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 7, 7-40.
- Zafra Víctor, M. (2014). Doble constitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 49-67.

Instrumentos de recuperación de la tierra agraria y lucha contra los incendios forestales

LUIS MIGUEZ MACHO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Santiago de Compostela

- 1. Introducción**
- 2. El abandono de la tierra agraria como factor de agravamiento de los incendios forestales**
- 3. La introducción de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria dirigidos a prevenir los incendios forestales: el caso de Galicia**
 - 3.1. Antecedentes
 - 3.2. Los polígonos cortafuegos
 - 3.3. El programa de aldeas modelo y su vinculación a la gestión de la biomasa para prevenir incendios forestales
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

Resumen

Existe consenso en que una de las causas del agravamiento del fenómeno de los incendios forestales es el abandono de la tierra agraria, que en muchas zonas de España está vinculado al proceso de despoblación del medio rural. En este contexto, los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva se presentan como una alternativa que puede ayudar a paliar el problema y contribuir a prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales. Por consiguiente, la política de prevención de estos últimos no se debería diseñar en la actualidad sin tomar en consideración los instrumentos mencionados. La legislación autonómica gallega prevé específicamente la aplicación de estos instrumentos para la prevención de los incendios forestales, a través de las modalidades de los polígonos cortafuegos y de la declaración de proyectos de gestión integral de la biomasa mediante actividad agroganadera, que se tramitan por el procedimiento de aprobación de las aldeas modelo. No obstante, soluciones de esta clase

Artículo recibido el 08/05/2026; aceptado el 01/06/2026.

se enfrentan a diversas dificultades, y entre ellas no son las menores las de carácter sociológico, como la eventual oposición social a las medidas de movilización forzosa de la tierra. Por ello, en la aplicación de estos instrumentos es fundamental la implicación de las entidades locales y, muy particularmente, de los municipios.

Palabras clave: *despoblación; abandono de tierras; incendios forestales; gestión de la biomasa; instrumentos de recuperación de la tierra; polígonos cortafuegos; aldeas modelo.*

Measures for the restoration of agricultural land and forest fire prevention

Abstract

There is a broad consensus that the abandonment of agricultural land—often linked to rural depopulation across Spain—is a primary driver of the worsening forest fire crisis. In this context, initiatives to restore and enhance productive agricultural land offer a viable alternative to alleviate this issue, helping to prevent fires and mitigate their severity. Consequently, modern forest fire prevention policies cannot be effectively designed without integrating these land-use measures. Galician regional legislation explicitly provides for such instruments, specifically through agroforestry firebreaks and the declaration of comprehensive biomass management projects driven by agricultural and livestock activities, both of which are processed through the “model villages” (villas modelo) approval procedure. However, implementing these solutions presents various challenges, particularly sociological ones, such as potential community opposition to the compulsory mobilization of land. To overcome these barriers, the active involvement of local authorities, especially municipalities, is essential.

Keywords: depopulation; land abandonment; forest fires; biomass management; land restoration tools; agroforestry firebreaks; model villages.

1 Introducción

Este trabajo tiene por objeto el estudio desde el punto de vista jurídico de la utilización de los instrumentos de recuperación de la tierra agraria productiva para tratar de prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales, en el marco de una nueva perspectiva de la lucha contra este fenómeno que prioriza la gestión de la biomasa combustible y resalta el protagonismo que las comunidades locales deben tener en dicha tarea.

Para ello, en primer lugar se analizará el fenómeno del abandono de la tierra agraria, vinculado a la despoblación del medio rural, como uno de los factores de agravación de los incendios forestales, y a continuación se expondrá la experiencia más desarrollada en la actualidad en España de introducción de instrumentos para la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, dirigidos de manera específica a tratar de prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales, que es la de la Comunidad Autónoma de Galicia. En este sentido, se abordará la evolución producida en Galicia desde la política de reestructuración de la propiedad agraria hasta la de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, y se estudiarán detalladamente los dos principales instrumentos contemplados por la legislación gallega vigente de recuperación de la tierra agraria que se relacionan directamente con la prevención de los incendios forestales, los polígonos cortafuegos y el programa de aldeas modelo, con especial atención a la participación municipal en la aplicación de este último.

El trabajo finaliza con unas reflexiones conclusivas sobre la experiencia analizada y la conveniencia de integrar los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva como un elemento imprescindible en la lucha contra los incendios forestales, así como de la necesaria implicación de las comunidades locales en su implantación.

2

El abandono de la tierra agraria como factor de agravamiento de los incendios forestales

El fenómeno de la despoblación del medio rural ha empezado a suscitar en España el interés académico y político en un periodo relativamente reciente, que se puede cifrar en poco más de una década. Desde el inicio, se ha vinculado a la crisis demográfica que vive nuestro país por su bajísima tasa de natalidad y que ya había sido objeto de atención con anterioridad. Puede afirmarse que fue la grave crisis económica que afectó a España entre los años 2008 y 2014 la que despertó el interés público en esta última cuestión, al provocar saldos migratorios negativos durante algunos años, lo que llevó

a una disminución de la población total del país entre 2012 y 2016¹, poniendo de relieve con toda crudeza la realidad del declive demográfico que se estaba viviendo.

Sin embargo, crisis demográfica y despoblación del medio rural no son fenómenos que vayan necesariamente unidos. Bien al contrario, lo que ha ocurrido en otros momentos históricos (en concreto, en las distintas oleadas del proceso industrializador) es que los incrementos fuertes de la población han implicado el abandono masivo de las zonas rurales y el crecimiento de las ciudades, y así sigue ocurriendo en la actualidad en los países menos desarrollados². Por tanto, la vinculación que en ocasiones se lleva a cabo en España entre crisis demográfica y despoblación exige precisiones: el proceso de abandono del medio rural existía igualmente cuando teníamos altas tasas de crecimiento de la población, por lo que no es una consecuencia específica del actual declive demográfico, ni la parcial corrección de este último por la inmigración detendrá aquel de forma automática.

Los efectos negativos de la despoblación que se suelen mencionar se pueden agrupar en dos grandes categorías: efectos de carácter cultural y efectos de carácter natural. Los primeros se refieren a la pérdida de patrimonio antropológico (o etnográfico, como lo denomina la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, en su título VI)³ que supone el abandono de los núcleos rurales de población (desaparición de costumbres y tradiciones vinculadas a la vida en el medio rural, abandono y ruina de las edificaciones tradicionales)⁴. Los segundos derivan del abandono de la actividad agraria, que implica la falta de cultivo y de cuidado de los campos y de los bosques, con el consiguiente desarrollo espontáneo de la vegetación, que favorece la multiplicación y el agravamiento de los incendios forestales, por mencionar sus consecuencias más destructivas⁵. Sin embargo, ambos tipos de efectos negativos de la despoblación no deberían ponerse al mismo nivel; los efectos que he denominado de tipo cultural no suponen una amenaza vital para la sociedad, pero los de tipo natural sí. Ahora bien, la pérdida de población en el medio rural, aunque conlleva inevitablemente consecuencias de tipo cultural, porque cercena la transmisión de las costumbres y tradiciones ligadas a una determinada forma de vida, no tiene por qué com-

1. Los datos oficiales pueden consultarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/>.

2. Sanz Larruga (2021: 35 y ss.).

3. Sobre esta cuestión conceptual y terminológica, véase Rodríguez Becerra (1999).

4. Sánchez-Mesa Martínez (2021: 416 y ss.).

5. Como señala Madrigal Olmo (2024: 704), "el abandono rural y la concentración de la población en grandes ciudades está haciendo que el reto demográfico tenga una relación casi directa con el régimen de incendios, ya que la mayoría de la población en áreas rurales vive de la actividad agraria en sentido amplio (agrícola, ganadera y forestal)". Véase también De Nuccio (2025: 47-49) y Doctor Cabrera (2025).

portar también el abandono de la actividad agraria. De hecho, con el grado de mecanización que ha alcanzado este tipo de actividad económica, sería posible mantenerla con una cantidad muy reducida de población radicada en las zonas rurales; por consiguiente, el abandono de la actividad agraria no puede considerarse una consecuencia indefectible de la despoblación del medio rural.

La legislación autonómica dictada en los últimos años en materia de desarrollo rural y lucha contra la despoblación⁶ no contiene una reflexión explícita sobre los motivos que hacen de la despoblación del medio rural un fenómeno que deba ser combatido; simplemente, se presupone que es algo negativo en sí mismo. No obstante, de los objetivos que recogen estas leyes se pueden deducir, *a contrario sensu*, los efectos que se consideran negativos de la despoblación. Tomando como ejemplo la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, en su artículo 4 se habla de “incentivar la protección, rehabilitación, recuperación y utilización del patrimonio natural, cultural material e inmaterial, etnológico e histórico autóctonos como vía de valorización económica y social de la singularidad de la dimensión local del mundo rural y del sentido de pertenencia a sus habitantes” [letra f)], de “promocionar y conservar las tradiciones, fiestas populares, la riqueza gastronómica y los oficios artesanos, como valores diferenciales del medio rural” [letra h)], o de “visibilizar los aspectos y valores positivos que atesora la vida rural y sus ventajas competitivas, para contrarrestar la hegemonía cultural y social que ensalza la vida urbana” [letra l)]. Todo ello remite a los efectos negativos de tipo cultural a los que ya se ha hecho referencia: hay un patrimonio antropológico vinculado a la vida en el medio rural que se ve en peligro si deja de existir la población que lo genera y mantiene.

Las leyes mencionadas, al igual que las que se han dictado en materia de reto demográfico⁷, contienen previsiones relativas al apoyo a la actividad agraria⁸, si bien no contemplan el abandono de la tierra agraria productiva

6. Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural (País Vasco); Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón; Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana.

7. Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, y Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.

8. En la Ley de impulso demográfico de Galicia se prevé la facilitación por la Administración pública del acceso a la tierra (artículo 87), el impulso de las actividades agrarias (artículo 88) y el impulso también de la sostenibilidad de estas (artículo 89); en la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha se contempla que la Administración regional realizará actuaciones de apoyo al sector agrícola, ganadero y forestal (artículo 51), de apoyo a la mejora de la posición de los agricultores y agricultoras en la cadena de valor (artículo 52), de apoyo a la demanda de productos agroeco-

como un problema específico ocasionado por la despoblación del medio rural, pese a la existencia de autores que afirman que, de entre los Estados miembros de la Unión Europea, España es donde se prevé que se produzca un mayor abandono de tierras agrícolas en las próximas décadas⁹. En cambio, sí se encuentra un análisis de este problema en el Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, en el que se evalúa la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017¹⁰. Este documento analiza con detalle, en sus apartados 3.3.3.1 y 3.3.3.2, los procesos de desagrarización y de envejecimiento y pérdida de población en el medio rural, que provocan el abandono de la tierra agraria productiva, al que sigue la extensión desordenada de la vegetación y del bosque no ordenado, que, a su vez, es una de las principales causas del aumento de la peligrosidad de los incendios forestales¹¹.

Las nuevas oleadas extraordinarias de incendios forestales producidas en los veranos de 2022 y 2025 obligan a retomar este análisis, que pone de relieve que la despoblación del medio rural, si va acompañada del abandono de la actividad agraria, se convierte en un riesgo vital para la sociedad que la sufre. Por ello, llama la atención que en la principal actuación legislativa estatal emprendida para reaccionar frente a la primera de esas oleadas, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas

lógicos y de calidad diferenciada de la región (artículo 53), de puesta en valor de los servicios de los ecosistemas forestales (artículo 54) y de apoyo a la comercialización de los productos forestales de la región (artículo 55); en la Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura la sección 2.ª del capítulo II de su título II se ocupa de las medidas de fomento de los sectores agrícola, ganadero y forestal, y hay también un artículo, el 38, dedicado a las medidas de promoción del acceso a la tierra; la Ley de desarrollo rural del País Vasco prevé, entre los objetivos sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural de su artículo 6, diversos relativos a la agricultura, silvicultura y alimentación; la Ley de dinamización del medio rural de Aragón tiene un artículo 44 sobre agricultura y ganadería con previsiones sobre "promover medidas para combatir el abandono de superficies de cultivo, así como de nuevos usos para los suelos agrarios ya abandonados"; la Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana, en su artículo 37, relativo al apoyo a la cadena de valor agroalimentaria, incluye el mandato de que se articulen medidas para favorecer el relevo generacional en el sector agrario y ganadero, la mejora estructural de las explotaciones y las infraestructuras agrarias, el mantenimiento y la recuperación de la agricultura de secano en terrenos abancalados de las zonas forestales para el fomento del mosaico agroforestal o la implantación de una renta rural agropecuaria que apoye el mantenimiento de las actividades de agricultura y ganadería.

9. Tomás *et al.* (2021). No obstante, no es fácil encontrar una constatación clara de esos datos, como se puede comprobar si se consulta el informe elaborado por Lopes *et al.* (2015).

10. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, X legislatura, núm. 346, de 10 de agosto de 2018.

11. En la doctrina científica, véase al respecto Corbelle y Crecente (2008: 7 y ss.), y, más recientemente, De Diego *et al.* (2020: 27 y ss.). Sobre la experiencia en otras áreas geográficas, véase el análisis realizado de los grandes incendios forestales en la provincia de Huelva por Doctor Cabrera (2025).

urgentes en materia de incendios forestales, que introdujo diversas modificaciones en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, no se tiene en cuenta la lucha contra el abandono de la tierra agraria productiva como uno de los pilares en que debería asentarse en la actualidad una política integral de prevención de aquellos. En cambio, sí se contempla, aunque quizá no con la preeminencia que sería deseable, 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 2022¹².

3

La introducción de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria dirigidos a prevenir los incendios forestales: el caso de Galicia

3.1

Antecedentes

La Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, que derogó tanto la Ley 10/1985, de 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia, como la Ley 11/1983, de 29 de diciembre, de actuación intensiva en las parroquias rurales, constituye un importante hito en la regulación de la reforma de las estructuras agrarias, porque da los primeros pasos para integrar este proceso en un concepto más amplio de desarrollo rural y hacer que de esta forma se pueda convertir en un instrumento de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural. La exposición de motivos de la ley destaca que la reforma de las estructuras agrarias no se puede entender de manera aislada, como un fin en sí misma, ya que los actuales modelos de desarrollo rural conciben el medio rural “como un todo en el que, sin duda, la actividad agraria debe ocupar un lugar principal, pero no único ni independiente”. Así, “el espacio rural se entiende, desde ese nuevo enfoque, como un conjunto de actividades relacionadas y equilibradas, en el que las funciones productivas han de convivir en armonía con las de defensa del entorno, el paisaje y el patrimonio hacia un objetivo único: la mejora de [la] calidad de vida de la población en su medio”. Esta mejora de la calidad de vida incluye, entre otros elementos, la lucha contra el abandono de la tierra, la fijación de la población en el territorio rural y la mejora de los servicios puestos a su disposición.

12. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/planes-y-estrategias/orientacionesestrategicasiiiff_cs28072022_tcm30-543585.pdf (última consulta: 7 de mayo de 2026).

La necesidad de superar la concepción tradicional de la concentración parcelaria, dirigida a combatir el minifundismo que lastraba la modernización productiva del campo gallego, viene también motivada por el profundo cambio experimentado por este en los últimos años. La propia exposición de motivos de la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia resalta que “la diferencia de situaciones entre el campo gallego de los años 70 del pasado siglo y la actual resulta casi abismal, pasando de una gran cantidad de población dedicada a la actividad agraria a una pérdida de explotaciones y trabajo no absorbidas por otras actividades en el rural y a una drástica reducción en el número de personas trabajadoras y de explotaciones, sin duda hoy mucho más productivas y profesionalizadas, pero que no han sido capaces de absorber el excedente de tierras derivado de la sustitución de la actividad agraria, asistiéndose a un proceso de abandono de tierras agrarias, muchas de ellas con enorme potencial productivo”¹³. El abandono de la tierra, entre otras consecuencias negativas, provoca “el cambio del paisaje antropogénico tradicional y el agravamiento de fenómenos negativos como los incendios o la transmisión de plagas”¹⁴.

En definitiva, la Administración y el legislador autonómicos gallegos han llegado a la conclusión de que de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si, una vez realizados los improbables esfuerzos administrativos, técnicos y financieros que supone todo proceso de concentración parcelaria, las tierras acaban por quedar abandonadas por el envejecimiento y la despoblación del medio rural. Por ello, la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia menciona entre sus objetivos generales fijar la población en el medio rural¹⁵ y la lucha contra el abandono de la tierra agraria, en directa conexión con las vigentes Directrices de ordenación del territorio, aprobadas definitivamente por el Decreto de la Xunta de Galicia 19/2011, de 10 de febrero¹⁶, y añade que para ello, entre otras medidas, se procurará “movilizar

13. Para una discusión sobre la cuantificación del fenómeno del abandono de la tierra agraria productiva en Galicia, puede acudir a Corbelle y Crecente (2009).

14. Señalan Soto *et al.* (2024: 33) que, “inicialmente, este problema estuvo ligado a las consecuencias socio-ecológicas de la industrialización de la agricultura, especialmente el abandono rural, entendido no como un problema exclusivamente demográfico, sino como eliminación de las formas de integración territorial propias de la agricultura orgánica campesina, de la multifuncionalidad de los distintos componentes del territorio (pastoreo extensivo, las formas de fertilización orgánica, el uso de la leña como combustible, la limpieza del territorio y las estivadas). En definitiva, el proceso de desagrarización y destrucción de la agricultura familiar, con la correspondiente pérdida de los servicios agro-ecosistémicos que estos agricultores prestaban es una causa estructural principal de la extensión de los incendios forestales actuales”.

15. Artículo 2.1.a): “Mejorar las condiciones estructurales, técnicas y económicas de las explotaciones agrarias en Galicia, de acuerdo con criterios de ordenación adecuada y sostenible de las mismas y de sus cultivos y aprovechamientos, cualesquiera que sean estos, bajo la perspectiva de su utilidad económica y social, con el fin de fijar la población en el medio rural en orden a hacer rentable la actividad productiva”.

16. Artículo 2.1.b): “Establecer, para las fincas que no formen parte de explotaciones agrarias, medidas de agrupación, redimensionamiento, mejora estructural y de infraestructuras que faciliten su movilización para uso agrario, entendiendo por tal la lucha contra el abandono, la

para las explotaciones las fincas con vocación agraria en estado de abandono, haciendo mayor hincapié en aquellas ubicadas en las zonas de concentración o reestructuración parcelaria” [artículo 2.2.f)].

Sin embargo, aunque la exposición de motivos afirma que “el texto legal hace especial hincapié en la movilización de las tierras agrarias en manifiesto estado de abandono mediante la declaración como perímetros abandonados de un conjunto de fincas con vocación agraria, cuando pudieran suponer riesgo de incendios forestales o sean objeto de incendios con el consiguiente peligro para las áreas habitadas cercanas a las zonas quemadas, o cuando existiese demanda de tierra por parte de explotaciones agrarias ya existentes en esas zonas o para nuevas iniciativas de explotaciones agrarias”¹⁷, en realidad la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia no incorpora directamente ninguna medida dirigida a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. La declaración de perímetros abandonados a la que se refiere el texto transcrito se introdujo en la ya derogada Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, y tampoco conlleva en realidad ninguna actuación de movilización de las fincas afectadas, sino más bien de prevención de los incendios forestales.

Lo que sí regula la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, a través de su título IX, son las zonas de actuación intensiva previstas en el apartado 3.3.9 de las Directrices de ordenación del territorio¹⁸. De una forma un tanto confusa, el artículo 78 de la ley señala que “estas serán zonas de actuaciones intensivas en función de sus especiales valores agrarios o ambientales, donde priorizará sus actividades, así como instará a las restan-

formación de nuevas explotaciones o la incorporación a las ya existentes, prestando especial atención al apoyo a la constitución de iniciativas asociativas para el aprovechamiento en común, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3.3.12.a) del Decreto 19/2001, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio”.

17. A continuación se añade, en relación con el problema del abandono de tierras que han sido objeto previamente de un proceso de concentración parcelaria o de reestructuración de la propiedad, que “ello es especialmente importante en las zonas de concentración parcelaria –y en las futuras de reestructuración– con las fincas de reemplazo en situación de abandono, para ser incorporadas a las explotaciones y así garantizar la utilización del espacio agrario en aquellos terrenos donde han sido invertidos importantes presupuestos para hacerlos más rentables”.

18. Dice ese apartado que “la Xunta de Galicia podrá identificar las zonas de actuación intensiva para incrementar su sostenibilidad, competitividad y desarrollo rural integral. Estas zonas podrán apoyarse en los límites parroquiales (y podrán incluir una o varias parroquias) y serán objeto de un plan de actuación integral en, al menos, uno o varios de los siguientes ámbitos: dotación y mejora de la infraestructura vial, abastecimiento y saneamiento de agua, gestión de residuos, equipamientos y servicios comunitarios, vivienda rural, electrificación rural y telecomunicaciones, reorganización parcelaria, ordenación de usos, restauración del paisaje o cualquier otro que permita el desarrollo rural”. De manera similar, el artículo 47 de la Ley de movilidad de tierras habla de unas “zonas de actuación agraria prioritaria”, que serán “zonas de actuación intensiva en función de sus especiales valores agrarios o medioambientales, donde podrá priorizar sus actividades así como instar a las restantes entidades con competencias en materias en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración”.

tes entidades con competencias en materia en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial, con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración". Su desarrollo se lleva a cabo a través los planes de actuación integral previstos en el artículo 81, cuyo contenido no es muy distinto al de los planes por zona rural diseñados en el artículo 13 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En efecto, estos últimos deberán ser aprobados por las comunidades autónomas y parecen especialmente aptos para recoger las actuaciones que las Administraciones competentes pretendan abordar para la lucha contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas¹⁹. Se podría, así pues, combinar ambos tipos de planes y consagrarlos legislativamente como verdaderos instrumentos de ordenación territorial, atribuyéndoles, entre otras funciones, la de concretar las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial, mediante la planificación de las actuaciones dirigidas de manera específica a luchar contra la despoblación y a dinamizar zonas delimitadas del medio rural²⁰.

El Dictamen del Parlamento de Galicia de 2018 mencionado en el anterior apartado de este trabajo contiene algunas propuestas de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. Así, en su apartado 82 recomienda impulsar el establecimiento de entidades similares a las juntas de compensación urbanística, para facilitar la gestión conjunta de las tierras mediante la integración obligatoria de estas, siempre que dichas entidades sean promovidas por los titulares de la mayoría de la superficie del ámbito de actuación. Sin embargo, las juntas de compensación urbanística no parecen un buen modelo para trasladar al ámbito de la gestión agraria, ya que, aparte de las evidentes diferencias entre la gestión urbanística y la agraria, la experiencia demuestra que dichas entidades con frecuencia fracasan cuando la propiedad está muy dividida, que es justo lo que sucede en el medio rural gallego, por no hablar del problema que supondría la integración en estas iniciativas de las fincas de propietario desconocido. Sería más adecuado fomentar la constitución de entidades de

19. El apartado 3.3.8 de las Directrices de ordenación del territorio aclara que en Galicia "los planes de zona serán elaborados por el órgano de coordinación de los distintos departamentos y entidades de la Xunta de Galicia que se designe para dicha función, con la participación de los agentes de cada territorio", y añade que "es preciso que su contenido responda a un método apropiado de planificación territorial y que sus actuaciones estén adaptadas a las necesidades y potencialidades de cada zona rural y que en su elaboración se preste una especial atención a los criterios definidos por los instrumentos territoriales definidos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia".

20. Míguez Macho (2020: 427-428).

gestión conjunta de la tierra agraria, de carácter asociativo y voluntario, extendiendo el modelo de las sociedades forestales al ámbito agropecuario, pero superando el carácter obligadamente mercantil que estas tienen en la legislación estatal que las regula²¹.

Otra recomendación, que se recoge en el apartado 83 del dictamen, consiste en la creación de la figura de los polígonos agrícolas y forestales, vinculados a proyectos agroforestales viables, dentro de una ordenación integral del territorio rural de Galicia que se tendría que desarrollar con carácter previo. Esta propuesta se liga expresamente a las actuaciones de fijación de población en el medio rural, por lo que se añade que se tendría que dar preferencia a la participación en los proyectos agroforestales de los habitantes de la zona delimitada. La Administración asumiría el protagonismo tanto en la delimitación de los polígonos, atendiendo a la demanda de empresas agroganaderas y forestales o a la iniciativa de nuevos emprendedores que necesiten tierras para llevar a cabo proyectos viables, como en la mediación entre estos promotores y los titulares de las tierras para su venta o arrendamiento, incluyendo la investigación de la propiedad en los casos en que no esté debidamente determinada.

La denominación de polígonos está de nuevo tomada del ámbito urbanístico, pero, más allá de estas dudosas analogías, la clave del éxito de la propuesta se halla sin duda en la existencia de proyectos de explotación agraria concretos y viables que garanticen que las tierras afectadas por la actuación vayan a ser trabajadas, con reestructuración de la propiedad o sin ella. Por eso, en un apartado anterior del dictamen, el 81, se recomienda también el desarrollo, a través de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y en colaboración con los ayuntamientos y otros actores públicos y privados, de proyectos piloto de movilización de tierras agrarias, cuando exista una demanda efectiva para el desarrollo de iniciativas productivas.

Los primeros pasos en esta dirección se dieron con la introducción, por las leyes autonómicas de medidas fiscales y administrativas de los años 2018 y 2019, de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo en la Ley de movilidad de tierras de 2011²². Sin embargo, la plasma-ción más completa de esta política se encuentra en la nueva Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, que deroga la citada Ley de movilidad de tierras de 2011, sustituyéndola por un nuevo texto legal que crea un Banco de Explotaciones al lado del Banco de Tierras, cambia los proyectos de movilización de tierras por la nueva figura de los polígo-

21. Véase la disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

22. Artículos 21 de la Ley del Parlamento de Galicia 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y 18 de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

nos agroforestales, mantiene las aldeas modelo, aunque con relevantes modificaciones, y añade un nuevo instrumento que también puede favorecer la recuperación de la tierra agraria productiva: las agrupaciones de gestión conjunta²³. Además, afronta por primera vez uno de los grandes problemas que se encuentra en Galicia cualquier iniciativa de recuperación de la tierra agraria productiva: el gran número de fincas de propietario desconocido²⁴.

3.2 Los polígonos cortafuegos

Los polígonos agroforestales cortafuegos o polígonos cortafuegos se definen, en los artículos 4.l) y 102.1 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, como “un tipo específico de polígono agroforestal de iniciativa pública caracterizado por su aplicación exclusiva en las áreas cortafuegos, que justifican la delimitación de su perímetro en base a la minimización de la probabilidad de expansión de los incendios y de la superficie afectada”. Por su parte, la definición de área cortafuegos aparece recogida en el artículo 4.d) de la ley, según el cual se trata del “área delimitada con criterios técnicos con el fin de generar discontinuidades de la biomasa que frenen o atenúen el avance de los incendios mediante la implantación de la actividad agrícola, ganadera o forestal más idónea para este fin”.

Con carácter general, el objetivo prioritario de los polígonos agroforestales, según el artículo 67.1 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, es poner en producción áreas de tierra agroforestal con buena capacidad productiva que han caído con el paso del tiempo en estado de abandono o de infrautilización. Su implantación se puede llevar a cabo tanto a iniciativa pública como a iniciativa privada, pero en ambos casos la regla general es que hace falta disponer del consentimiento de los titulares de los derechos de uso o aprovechamiento del setenta por ciento de la superficie de tierra incluida en el perímetro del polígono, y que se pueda presumir un estado de abandono o infrautilización de al menos el cincuenta por ciento de dicha superficie. Asimismo, se establece el requisito de que el perímetro de la actuación debe abarcar normalmente un mínimo de diez hectáreas.

Es fundamental tener en cuenta que, una vez alcanzado el consentimiento de los titulares de los derechos de uso o aprovechamiento del setenta por ciento de la superficie de tierra incluida en el perímetro del futuro polígono, a los demás titulares de tierras en estado de abandono o infrau-

23. Para un estudio de los nuevos instrumentos que introduce esa ley, cabe remitirse a Míguez Macho (2021) y De Nuccio (2025: 227 y ss.).

24. Busto Lago (2021: 520 y ss.).

tilización se les da la opción de comprometerse a venderlas, permutarlas o arrendarlas (por el precio mínimo fijado por la Administración) al “agente promotor productivo” que se vaya a encargar de la ejecución de la actuación o ponerlas en producción; si no optan por ninguna de estas alternativas, se procederá a la expropiación del uso de las fincas por incumplimiento de la función social de la propiedad, con la integración forzosa de aquellas en el Banco de Tierras y posterior arrendamiento al “agente promotor productivo” que ejecute el polígono (artículo 92.6 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia).

En todo caso, la aplicación de este instrumento a las áreas cortafuegos implica superar la concepción tradicional de estas como zonas libres de vegetación que tienen como finalidad frenar o reducir la propagación de los incendios forestales y que han de ser objeto de mantenimiento periódico, sin ningún retorno productivo, para abrir la posibilidad de que en ellas se desarrolle actividad agrícola, ganadera o forestal específicamente adaptada a la finalidad de contener los incendios forestales.

Frente a los polígonos agroforestales ordinarios, los polígonos cortafuegos presentan las particularidades de que son de iniciativa siempre pública, se exceptúa el requisito de la conformidad del setenta por ciento de los titulares de los derechos de uso y aprovechamiento de las fincas afectadas, y también se puede exceptuar el requisito del cincuenta por ciento de la superficie en estado de abandono o infrautilización, cuando así se justifique por razones de prevención de incendios y mediante informe de la dirección general competente en materia de defensa del monte (artículo 102.2 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia).

El procedimiento de aprobación de los polígonos agroforestales que diseña la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia en el capítulo I de su título VI es extremadamente complejo. En el caso de los polígonos cortafuegos, la iniciación del procedimiento corresponde a la Agencia Galega de Desarrollo Rural de oficio, previa delimitación de las áreas cortafuegos por parte de los servicios técnicos de la consejería competente en materia forestal.

Los servicios técnicos de la Agencia tienen que elaborar un estudio de viabilidad. Una vez aprobado este por la propia Agencia, el Consejo de la Xunta de Galicia, es decir, el Gobierno autonómico, declara la utilidad pública y el interés social de la actuación. A continuación, la Agencia inicia el procedimiento para redactar el proyecto básico del polígono, que incluye la tramitación ambiental que resulte preceptiva y, además, la revisión del parcelario afectado, con la identificación de las fincas en estado de abandono o infrautilización, la determinación de las exclusiones justificadas por motivos

productivos o de otro tipo, la investigación de la titularidad de las fincas, la solicitud de los compromisos de adhesión al proyecto y la elaboración de una propuesta de reestructuración de la propiedad en el polígono.

En este procedimiento un elemento clave es la investigación de la titularidad de las tierras, dada la enorme cantidad de fincas de propietario desconocido que hay en el medio rural gallego, muchas veces pertenecientes proindiviso a comunidades hereditarias de las que resulta muy difícil seguir el rastro.

Hay que recordar sobre este punto que el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece en su apartado 1 que “pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño”. Sin embargo, el apartado 2 del artículo matiza que, aunque “la adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado”, “de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley”. Así pues, las tierras abandonadas sin dueño conocido son del Estado, pero este no asume responsabilidad alguna sobre ellas mientras no las incorpora a su patrimonio, lo que constituye un grave obstáculo a la adopción de medidas para movilizarlas²⁵.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, mediante su disposición final segunda, introdujo en la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, un nuevo artículo 59 bis para incluir una cláusula similar a la del artículo 17 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, pero a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia²⁶. Así lo han hecho ya otras comunidades autónomas, basándose en sus competencias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil especial propio, y ha sido admitido por el Tribunal Constitucional²⁷, aunque la redacción que la disposición final segunda de la Ley de

25. Se celebró al respecto un convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Agencia Gallega de Desarrollo Rural sobre gestión de fincas con vocación agraria, publicado por resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 21 de febrero de 2013 en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 57 de 2013, de 7 de marzo.

26. La Ley de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia de 2011 ha sido derogada por la posterior Ley 6/2023, de 2 de noviembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, pero la disposición derogatoria única de esta última deja expresamente en vigor el artículo 59 bis de la ley anterior.

27. En concreto, las comunidades autónomas de Aragón y Navarra; las sentencias del Tribunal Constitucional que admiten la constitucionalidad de estas previsiones son la 40 y la 41/2018, ambas de 26 de abril (aunque con un voto particular discrepante suscrito por cinco magistrados, lo que da idea de lo controvertido de la cuestión).

recuperación de la tierra agraria de Galicia ha dado al precepto mencionado suscita algunas dudas, al desligar la asunción de la titularidad de los inmuebles vacantes del régimen de la sucesión intestada y, por tanto, de las competencias autonómicas en materia de derecho civil²⁸. Cuando se trata de inmuebles situados en suelo rústico o de núcleo rural²⁹, se prevé la posibilidad de la adquisición de su titularidad por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que se haría efectiva por vía administrativa a través del procedimiento de investigación que regula el artículo 19 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Finalizados los trámites antes descritos, y tras un plazo de audiencia a los interesados, la Agencia aprueba el proyecto básico, junto con el pliego de condiciones que regirá el procedimiento de concurrencia para la adjudicación de la ejecución del polígono. La selección de los candidatos se hace sobre la base de los criterios de evaluación recogidos en el pliego y, una vez producida la adjudicación, el agente o agentes productivos seleccionados tienen que presentar a la Agencia un proyecto técnico de ejecución de las obras necesarias, sobre la base del proyecto básico.

Los polígonos cortafuegos presentan en este punto la especialidad de que, en caso de no presentarse ninguna solicitud válida, la Agencia Gallega de Desarrollo Rural podrá declarar abierto un nuevo plazo de presentación de propuestas de tres meses, de forma que el proyecto de polígono será adjudicado al primer agente promotor productivo que durante este plazo haga una solicitud que se ajuste a los requisitos exigidos en la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia. De no presentarse de nuevo ninguna solicitud válida, el polígono podrá ser objeto de desarrollo directo o indirecto por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que asumirá los compromisos del agente promotor productivo.

Por último, la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia regula las actuaciones necesarias para la puesta en marcha del polígono, que incluyen la ejecución de los compromisos previos de venta, permuta o arrendamiento, la ejecución de las obras recogidas en el proyecto técnico y un levantamiento topográfico final de las fincas resultantes de la reestructuración de la propiedad.

28. De hecho, y con carácter general, la relación entre atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes y régimen de la sucesión intestada suscita serias dudas, tal como pone de manifiesto el mencionado voto particular discrepante a las sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018; véanse las reflexiones al respecto de Lacruz Mantecón (2018: 234 y ss.).

29. Hay que entender que, además, tendrán que ser fincas de tierra agroforestal, es decir, terrenos que posean aptitud productiva para el cultivo o para el aprovechamiento agrícola, ganadero, forestal o mixto, según las definiciones de la propia Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

3.3

El programa de aldeas modelo y su vinculación a la gestión de la biomasa para prevenir incendios forestales

El programa de aldeas modelo tiene su origen en el artículo 47 ter de la ya derogada Ley de movilidad de tierras de 2011, incorporado a esta por el artículo 18.dos de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y reformado posteriormente por el artículo 14 de la Ley 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas, que lo completó también con el artículo 47 quáter. Según la exposición de motivos de la Ley 7/2019, este programa estaba diseñado “como un sistema para recuperar y poner en valor las tierras circundantes a núcleos de población, incluyendo total o parcialmente sus redes secundarias de protección de biomasa, con la finalidad de recuperar la capacidad agronómica del perímetro del proyecto, su rehabilitación y recuperación arquitectónica y urbanística y la promoción del empleo y la dinamización socioeconómica”. El artículo 47 ter, apartado 1, de la Ley de movilidad de tierras de 2011 añadía que en las aldeas modelo “se procurará la recuperación de la actividad económica y social de los núcleos incluidos en ellas, con el objetivo de permitir su recuperación demográfica y la mejora de la calidad de vida de su población”, lo que las vincula claramente con la lucha contra la despoblación del medio rural, aunque no cabe duda de que otra de sus finalidades principales es la de proteger los núcleos de población de los incendios forestales, al operar fundamentalmente sobre los terrenos circundantes a estos que tienen la consideración legal de fajas de protección de biomasa³⁰.

En la vigente Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, las aldeas modelo se centran en la recuperación de la actividad económica y social de los terrenos de antiguo uso agrícola y ganadero circundantes a una aldea, y particularmente de aquellos que se encuentren en situación de abandono o infrautilización, abarcando también los propios núcleos rurales, con el objetivo de conseguir su recuperación demográfica y la mejora

³⁰. Las fajas de gestión de biomasa se definen en el artículo 2.15 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, como las “parcelas lineales del territorio estratégicamente ubicadas, donde se garantiza el control y la eliminación total o parcial de la biomasa forestal, mediante técnicas silvícolas idóneas, con el objetivo principal de reducir el riesgo de incendio”. Estas fajas, de acuerdo con el artículo 20 de la ley mencionada, se organizan en redes primarias, secundarias y terciarias: las redes primarias son infraestructuras lineales de prevención y defensa que se ubican a lo largo de las infraestructuras viarias, ferroviarias, energéticas y de telecomunicaciones; las redes secundarias tienen un ámbito municipal y su función prioritaria es la protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales; y las redes terciarias se ubican en los terrenos forestales y zonas de influencia forestal y están vinculadas a las infraestructuras de uso público, así como a las propias infraestructuras de prevención y defensa contra los incendios forestales.

de la calidad de vida de su población (artículo 79.1 de la ley). Por ello, la declaración de aldea modelo tendrá que ir precedida de la elaboración de un proyecto de ordenación productiva por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que sustituye a la guía de ordenación productiva que preveía la Ley de movilidad de tierras de 2011, y podrá conllevar la aprobación de un plan de dinamización del núcleo rural, así como la declaración como área de rehabilitación integral de todo o parte de este. Estos últimos elementos completan la regulación original de las aldeas modelo en dos aspectos: la garantía de la viabilidad del proyecto de recuperación agraria y el tratamiento integral del núcleo rural, ya que se abre la posibilidad de tener en cuenta no solo los aspectos agrarios, sino también los urbanísticos.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia distingue, por un lado, el procedimiento de aprobación de la aldea modelo, que en realidad se refiere a la elaboración y aprobación del proyecto de ordenación productiva para el área de suelo rústico circundante al núcleo rural, y, por otro, el procedimiento de aprobación del proyecto de dinamización del propio núcleo rural, aplicable al suelo clasificado urbanísticamente como de núcleo rural y que puede acompañar al anterior.

El procedimiento de aprobación de la aldea modelo parte ordinariamente de la iniciativa municipal, que debe reunir una serie de requisitos: que el ayuntamiento justifique que dispone del acuerdo de los titulares de los derechos de aprovechamiento de esas tierras que alcancen un mínimo del setenta por ciento de la superficie del perímetro propuesto de la aldea modelo; que esté adherido al Sistema público de gestión de la biomasa en las redes secundarias de fajas regulado por el artículo 21 quáter de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia³¹; que exista grave situación de abandono en un mínimo del cincuenta por ciento del perímetro propuesto; y que las tierras incluidas en el perímetro propuesto posean mayoritariamente buenas características productivas.

Una vez estimada la solicitud por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, el Consejo de la Xunta de Galicia declara la utilidad pública y el interés social del proyecto, que habilita para tramitar los procedimientos que sean necesarios para investigar la titularidad de las fincas afectadas y, en su caso, declararlas en estado de abandono o infrautilización. La Agencia elabora y aprueba el correspondiente proyecto de ordenación productiva, parecido al

31. Según dicho precepto, se trata de un sistema de cooperación entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia, la entidad del sector público autonómico Seaga, la Federación Gallega de Municipios y Provincias (Fegamp) y los municipios que voluntariamente se adhieran al sistema, cuya finalidad es la prevención de los incendios forestales, de modo que se consiga la disminución del número de estos en las zonas de interfaz urbana, garantizándose así el interés público de la seguridad de personas y de bienes. El objeto de la cooperación es la realización material de las actividades de gestión de la biomasa en los terrenos rústicos incluidos en las redes secundarias de fajas de gestión de la biomasa.

proyecto básico de los polígonos agroforestales (aunque no se contempla la posibilidad de incluir actuaciones de reestructuración de la propiedad), y cuya ejecución se somete, igual que en el caso de este último, a un procedimiento de concurrencia.

El artículo 21.4 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, prevé que el órgano de la Administración autonómica competente en materia de prevención y extinción de incendios podrá promover la declaración de proyectos de gestión integral de la biomasa mediante actividad agroganadera, que quedarán integrados en la red secundaria de fajas de gestión de biomasa³². Para ello se aplicará el procedimiento de aprobación de las aldeas modelo con ciertas especificidades. Así, el responsable de presentar la solicitud es el propio órgano competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales, en vez del ayuntamiento. La solicitud deberá fundamentarse en un informe sobre la idoneidad de la actuación propuesta como infraestructura preventiva.

En la elaboración del plan de ordenación productiva, el órgano competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales podrá proponer cultivos o aprovechamientos preferentes de cara a la prevención de incendios forestales y, entre los criterios de valoración para la selección de las propuestas de aprovechamiento de los terrenos incorporados al proyecto, deberán ser tenidos en cuenta aquellos que mejor cumplan la finalidad preventiva de la actuación. Finalmente, en caso de que no haya propuestas de aprovechamiento válidas, y de manera similar a lo que ocurre en el supuesto de los polígonos cortafuegos, el proyecto podrá ser objeto de desarrollo directo o indirecto por parte del órgano competente en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

4

Conclusiones

Existe consenso en que una de las causas del agravamiento del fenómeno de los incendios forestales es el abandono de la tierra agraria, que en muchas zonas de España está vinculado al proceso de despoblación del medio

32. Como ya se ha adelantado, las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa tienen ámbito municipal y su función prioritaria es la protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales. Su concreción corresponde a los planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales, de acuerdo con el artículo 16.2 de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia. Mientras no se concreten, la disposición transitoria tercera, apartado 1, de la ley establece que se aplicarán directamente las obligaciones impuestas a las personas responsables (es decir, a los titulares de los derechos de aprovechamiento de los terrenos) por el artículo 21, que incluyen la de gestionar la biomasa vegetal en una franja de cincuenta metros perimetral al suelo urbano, de núcleo rural y urbanizable.

rural. Es también evidente que ni existen medios públicos suficientes para abordar la limpieza de biomasa combustible en todas las fincas en estado de abandono, ni sería justo que ello se llevara a cabo exclusivamente con cargo a recursos financiados por todos los ciudadanos, si bien tampoco parece viable obligar de manera generalizada a los propietarios a hacerlo a su costa, tanto por la enorme cantidad de terrenos y titulares implicados, como por la realidad de que muchas tierras en estado de abandono ni siquiera tienen un titular conocido³³.

En este contexto, los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva se presentan como una alternativa que puede ayudar a paliar el problema y contribuir a prevenir y, en su caso, reducir la gravedad de los incendios forestales. Por consiguiente, la política de prevención de estos últimos no se debería diseñar en la actualidad sin tomar en consideración los instrumentos mencionados³⁴.

En esta línea, es muy interesante y reveladora la evolución que se ha producido en la legislación autonómica gallega desde el concepto tradicional de concentración parcelaria hasta el de reestructuración parcelaria, y de este al de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, para lo cual la movilización de esta constituye un instrumento fundamental. Como se ha expresado en este trabajo, de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si las parcelas resultantes de estos procesos no van a ser explotadas. Los bancos de tierras vienen siendo desde hace años el instrumento configurado para hacer posible la mediación por parte de la Administración entre los propietarios que no pueden o no desean trabajar sus fincas y las personas o entidades que demandan tierra agraria para fines productivos u otros compatibles con el desarrollo sostenible del medio rural; sin embargo, la dimensión actual del fenómeno del abandono de la tierra agraria produc-

33. Concluye a este respecto Madrigal Olmo (2024: 702) que "en este contexto se entiende por tanto que la 'vacuna' de los incendios es la gestión adecuada de la vegetación, ya que es el único factor de la aparición y propagación del fuego sobre el que podemos actuar. Actuar sobre la vegetación forestal implica unas decisiones políticas importantes a largo plazo que, basadas en criterio técnico mediante acciones de ingeniería forestal, pueden conseguir los objetivos perseguidos. No obstante, existen importantes obstáculos socioeconómicos y políticos por los que esto no se pone en marcha y que definen la dificultad de la gobernanza integrada de los incendios forestales".

34. En palabras de Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024: 103-104), "existe pleno consenso técnico y científico de que el problema de los incendios forestales ha variado y que 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. 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 'Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España' (2022), y de esta manera se apliquen en todo el territorio español".

tiva hace preciso configurar instrumentos más incisivos para la recuperación y puesta en valor no ya individual, sino conjunta de áreas de tierra mayoritariamente abandonada, cuando existan proyectos concretos y viables para su explotación.

En definitiva, la experiencia práctica en el funcionamiento del Banco de Tierras de Galicia y en la aplicación de la Ley de movilidad de tierras de 2011 ha aconsejado la previsión de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva en estado de abandono o de cultivo deficiente, en los que la iniciativa de la Administración pasa a ser determinante, y, sobre todo, se actúa conjuntamente sobre extensiones de terreno de una cierta entidad para hacer viables proyectos de explotación agraria de envergadura. Así se superaría el problema que supone tener que esperar a la decisión voluntaria de los titulares de las fincas de incorporarlas al Banco de Tierras, que solo se exceptuaba en los supuestos de declaración de fincas en estado de abandono, así como la dificultad que presenta para los sujetos o entidades interesadas en emprender proyectos de explotación agraria el acceso a extensiones de terreno suficiente para ello, a causa de la fragmentación que sigue caracterizando a la propiedad agraria en Galicia y de la falta de determinación de la titularidad de muchas tierras.

Un primer paso en este sentido se dio con la regulación legal de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo. La Ley de recuperación de la tierra agraria en Galicia de 2021 pretende consolidar y extender este tipo de instrumentos, sustituyendo los proyectos de movilización por los polígonos agroforestales y añadiendo las agrupaciones de gestión conjunta; todos ellos tienen en común que son proyectos de explotación agraria que precisan del acceso a la tierra para poder desarrollarse y que se someten a un procedimiento de calificación administrativa con el fin de declarar su interés social, lo que permite la adopción de medidas de movilización forzosa de las fincas abandonadas o deficientemente cultivadas incluidas en el perímetro en el que se vayan a ejecutar. Así, la falta de colaboración de los titulares de las fincas con los proyectos que nos ocupan, en la medida en que el estado de abandono de aquellas se mantenga, se entiende como incumplimiento de la función social de la propiedad consagrada en el artículo 33.1 de la Constitución, lo que faculta a la Administración para la expropiación de su uso, a través de una institución bien conocida en nuestro derecho como es el arrendamiento forzoso.

La legislación autonómica gallega prevé específicamente la aplicación de estos instrumentos para la prevención de los incendios forestales, a través de las modalidades de los polígonos cortafuegos y de la declaración de proyectos de gestión integral de la biomasa mediante actividad agroganadera,

que se tramitan por el procedimiento de aprobación de las aldeas modelo. En estos supuestos, la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva se pone directamente al servicio de la prevención de los incendios forestales, sustituyendo las áreas cortafuegos tradicionales por zonas en las que la actividad agrícola, ganadera y forestal se diseña para evitar y, en su caso, reducir la gravedad de aquellos, con lo que se da un uso productivo al suelo que evita la necesidad de una limpieza periódica de la biomasa combustible sin retorno alguno.

No se puede ocultar que soluciones de esta clase se enfrentan con diversas dificultades, y entre ellas no son las menores las de carácter sociológico y jurídico, como la eventual oposición social a las medidas de movilización forzosa de la tierra o el obstáculo que supone el alto número de fincas de propietario desconocido existentes en Galicia. Por ello, es fundamental la implicación de las entidades locales y, muy particularmente, de los municipios en la aplicación de los instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, lo que ha sido tenido en cuenta por el legislador autonómico gallego en el caso de las aldeas modelo, cuyo procedimiento de aprobación ordinariamente debe partir de la iniciativa de los propios ayuntamientos. Sin embargo, justamente cuando estos instrumentos se utilizan para la prevención de los incendios forestales ese protagonismo municipal desaparece y la iniciativa pasa a la Administración autonómica, pese a que las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa son de ámbito y responsabilidad esencialmente municipales. Esta es una cuestión que probablemente se deberá reconsiderar cuando exista experiencia suficiente en la aplicación práctica de los instrumentos que nos ocupan.

5 Bibliografía

- Busto Lago, J. M. (2021). La titularidad, el aprovechamiento y la gestión de la propiedad forestal en Galicia. En F. J. Sanz Larruga y L. Miguez Macho (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 479-528). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Corbelle Rico, E. y Crecente Maseda, R. (2008). El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencia. *Revista Galega de Economía*, 17 (2), 1-15.
- Corbelle Rico, E. y Crecente Maseda, R. (2009). Evolución histórica de la Superficie Agrícola Utilizada en Galicia (1962-2006). Integración de fuentes estadísticas y cartográficas. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 9 (2), 183-192.

- De Diego Abad, J., Fernández García, M. y Rúa Vieites, A. (2020). Influencia de la realidad socioeconómica de Galicia en la dinámica de producción de incendios forestales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 84, 2839, 1-37. <https://doi.org/10.21138/bage.2839>.
- De Nuccio, A. (2025). *El desafío del acceso a la tierra entre crisis demográfica y dimensión local. Una comparación entre España e Italia desde la perspectiva del Derecho administrativo*. Las Rozas (Madrid): Aranzadi.
- Doctor Cabrera, A. M. (2025). Población y grandes incendios forestales. *Cuadernos Geográficos*, 64 (1), 5-29.
- Lacruz Mantecón, M. (2018). Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, de 26 de abril de 2018. *Revista de Derecho Aragonés*, 24, 215-238.
- Lopes Barbosa, A. L. et al. (2015). *European landscape changes between 2010 and 2050 under the EU Reference Scenario*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Madrigal Olmo, J. (2024). Gobernanza para convivir con los incendios forestales. En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (coords.). *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 697-713). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Miguez Macho, L. (2020). Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 419-439.
- Miguez Macho, L. (2021). La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia. En D. Santiago Iglesias, L. Miguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (eds.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 333-356). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rodríguez Becerra, S. (1999). Patrimonio cultural y patrimonio antropológico. *Revista de Dialectología y Tradiciones Culturales*, LIV (2), 107-123.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2024). Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión. *Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales 2024*, II, 91-124.
- Sánchez-Mesa Martínez, L. (2021). La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales. En D. Santiago Iglesias, L. Miguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (eds.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 413-447). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.

- Sanz Larruga, F. J. (2021). Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho. En F. J. Sanz Larruga y L. Miguez Macho (eds.). *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 29-206). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Soto Fernández, D., Balboa López, X. L. y Fernández Prieto, L. (2024). Del manejo campesino del fuego al incendio post-campesino en Galicia. *Historia Agraria de América Latina*, 5 (1), 19-38. <https://doi.org/10.53077/haal.v5i01.181>.
- Tomás, J. V., Calafat, C., Gallego, Á. y Martínez, V. (2021). Estimación de la superficie agrícola abandonada en cultivos permanentes: registros y teleobservación. En *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria. Libro de Actas* (pp. 705-708). Cartagena (Murcia): Universidad Politécnica de Cartagena.

La titularidad privada de los montes y su relevancia en la lucha contra los incendios forestales: el problema de los montes sin propietario conocido y las asociaciones de propietarios forestales

JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA
*Director general de la Asesoría Jurídica
del Ayuntamiento de Oviedo.
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo*

- 1. Planteamiento**
- 2. Estatuto jurídico de la propiedad forestal: la función social del monte**
- 3. La fragmentación y la incertidumbre dominical de la propiedad forestal: montes sin propietario conocido**
 - 3.1. El problema del minifundio y la reordenación parcelaria
 - 3.2. Los montes privados proindiviso: identificación de la titularidad desconocida
- 4. El sistema de coordinación Catastro-Registro de la Propiedad y la gestión privada del monte**
 - 4.1. La representación gráfica georreferenciada como elemento identificador de la finca privada
 - 4.2. La gestión de la información para el conocimiento de la titularidad privada
 - 4.3. El control de los montes de particulares colindantes con el dominio público forestal
- 5. El fomento de las asociaciones de propietarios forestales para la lucha contra incendios**
 - 5.1. Naturaleza y objetivos de las asociaciones de propietarios forestales
 - 5.2. La certeza registral y catastral como requisito para la viabilidad de las asociaciones forestales
- 6. La representación gráfica georreferenciada y la intervención administrativa en la lucha contra los incendios forestales**
 - 6.1. La certeza parcelaria como presupuesto para la ejecución subsidiaria de obligaciones de prevención en la lucha contra los incendios forestales
 - 6.2. Las limitaciones impuestas al propietario del monte tras los incendios forestales: la nota marginal de afectación
- 7. Conclusiones**
- 8. Bibliografía**

Artículo recibido el 26/04/2026; aceptado el 14/05/2026.

Resumen

El presente estudio analiza la propiedad privada forestal desde la perspectiva de su función social, subrayando que la incertidumbre sobre la titularidad y la extrema fragmentación de esta constituyen los principales obstáculos estructurales para la gestión sostenible y la prevención de incendios. Ante este desafío, la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad mediante la representación gráfica georreferenciada resulta indispensable para dotar a las fincas de “certeza parcelaria”. Esta seguridad jurídica permite a la Administración identificar responsables, realizar la ejecución subsidiaria de trabajos preventivos y fomentar el asociacionismo forestal o la creación de juntas gestoras en montes de socios. Por tanto, dicha base técnica resulta esencial para legitimar la intervención administrativa directa, facilitando la ejecución subsidiaria de medidas de prevención y asegurando la eficacia de las limitaciones de uso del suelo impuestas tras un incendio para evitar la especulación urbanística.

Palabras clave: *montes; propiedad privada; incendios forestales.*

Private ownership of forests and its relevance in the fight against forest fires: the problem of forests with unknown owners and forest owner associations

Abstract

This article analyses private forest ownership from the perspective of its social function, highlighting that uncertainty over ownership and extreme fragmentation constitute the main structural obstacles to sustainable management and fire prevention. In the face of this challenge, coordination between the Cadastre and the Property Registry through georeferenced graphical representation is indispensable to provide estates with “parcel certainty”. This legal security allows the Administration to identify responsible parties, carry out the subsidiary execution of preventive work, and promote forest associations or the creation of management boards in jointly owned forests (montes de socios). Therefore, this technical basis is essential to legitimize direct administrative intervention, facilitating the subsidiary execution of prevention measures and ensuring the effectiveness of land-use limitations imposed after a fire to prevent urban speculation.

Keywords: *forests; private property; forest fires.*

1

Planteamiento

La riqueza forestal cuenta con una doble dimensión, ambiental¹ y económica², que convierte a este recurso en un elemento esencial para el bienestar social y el desarrollo rural³.

La relevancia de los montes de particulares en España resulta evidente al analizar su magnitud: la superficie forestal abarca 28 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente el 56 % del territorio nacional. De este total, la mayor parte (cerca del 70 %) es de titularidad privada; una extensión que, sin embargo, se encuentra extremadamente atomizada en más de 21,5 millones de parcelas⁴.

Esta fragmentación y la consiguiente incertidumbre sobre la propiedad han cobrado un relieve especial en los últimos tiempos al vincularse directamente con el grave problema de los incendios forestales, ya que el abandono de los terrenos a su suerte impide una gestión sostenible y favorece la acumulación de combustible.

Aunque esta preocupación no es nueva y ha estado presente desde el origen de la legislación forestal española, su tratamiento normativo ha sido históricamente escaso y disperso, lo que ha dificultado la identificación de los titulares de los terrenos y la ejecución de medidas preventivas eficaces⁵.

1. Desde la perspectiva ambiental, el papel de los montes es fundamental en la lucha contra el cambio climático, al actuar como auténticos sumideros de gases contaminantes, capturando y almacenando dióxido de carbono de la atmósfera. Además, los montes resultan esenciales para la conservación de la biodiversidad, la regulación del ciclo hidrológico y la protección del suelo contra la erosión, entre otras funciones.

2. Desde el punto de vista económico, el monte es una importante fuente de recursos renovables y una vía de ingresos de notable importancia (sustitutivo de otros usos agrarios en retroceso), clave para la generación de riqueza y de empleo.

3. Esta dualidad es inseparable en la gestión privada. Como sostiene Piqué Nicolau (2000), para asegurar la persistencia de la masa forestal es imprescindible que el bosque resulte rentable, ya sea por sus productos maderables o por la compensación de sus externalidades ambientales. Sin rentabilidad económica, el tercer pilar de la sostenibilidad falla, derivando inevitablemente en el abandono y en el incremento del riesgo de incendio.

4. Como señala Rojo Alboreca (2015), el hecho de que el 99 % de estas parcelas tengan menos de 10 hectáreas impone condicionantes administrativos y de escala casi insalvables para una gestión forestal sostenible sin una adecuada intervención pública. Martínez Pérez (2024: 654) analiza cómo la “miniaturización” de la propiedad en España, especialmente en el norte, ha sido un obstáculo histórico para su identificación, ya que el aliciente del crédito territorial no fue suficiente para que los titulares de fincas minúsculas asumieran los costes de inscripción. A pesar de la fragmentación mencionada, la capacidad productiva de los montes particulares es el motor del sector. Según datos de Rojo Alboreca (2015), el 80,4 % de las cortas de madera en España se producen en montes privados, lo que refuerza la necesidad de dotar a estos propietarios de instrumentos de gestión que den seguridad jurídica a su actividad económica.

5. Conforme señalamos en Fernández García (2004a: 168-175), es a partir de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 cuando comienza a plantearse la necesidad de dotar a esta materia de una adecuada organización y sistemática de conjunto, superándose el enfoque esencialmente represor, con medidas preventivas, combativas, reconstructivas y reparadoras, en las que profundizaría la legislación posterior. Un hito fundamental en este punto fue la Ley de Incendios Forestales de 1968 y el Reglamento de Incendios (parcialmente en vigor), por el que se estable-

La Ley de 1968 delimitó el estatuto jurídico de la propiedad del monte, con la imposición de prestaciones personales y una serie de medidas a observar en las explotaciones forestales y en los trabajos y actividades a desarrollar en los montes. Gran parte de esa regulación se recoge actualmente en la Ley de Montes 43/2003, en la que se incide en la necesidad de la actuación administrativa coordinada y en la corresponsabilidad de la población en esas tareas.

El legislador, sin embargo, no ha abordado hasta ahora la problemática creciente del desconocimiento de la titularidad del monte privado. Muchas de las parcelas catastrales figuran a nombre de personas fallecidas o sin la identificación de su dueño. La falta de gestión sostenible, derivada de la propiedad privada incierta, es una gran amenaza, por lo que la localización de los dueños resulta fundamental para una mejor prevención en la lucha contra estos siniestros⁶.

Atendiendo a esta realidad, resulta preciso analizar cómo el ordenamiento jurídico puede mitigar los efectos de la incertidumbre dominical mediante el fortalecimiento de la seguridad jurídica inmobiliaria, acudiendo al uso combinado de herramientas de identificación y publicidad de la propiedad, como son el Registro de la Propiedad (que ofrece fe pública respecto a la titularidad y derechos reales) y el Catastro Inmobiliario (como registro administrativo de bienes inmuebles al servicio de las Administraciones públicas). Todo ello, con un objetivo básico: que la Administración pueda ejercer su potestad de policía y garantizar la gestión y defensa de los montes contra los incendios⁷.

cieron planes generales de defensa contra los incendios y se interesó obligatoriamente en los mismos (particularmente, en las tareas de extinción, consideradas de orden público) a quienes ostentan la propiedad de los montes.

6. Al hilo de esta incertidumbre sobre la titularidad de muchos terrenos forestales, Martínez Pérez (2024: 612) analiza cómo históricamente se han producido fraudes en las descripciones de fincas rústicas para reanudar tractos sucesivos interrumpidos, lo que generaba un cúmulo de dobles inmatriculaciones por la falta de una base gráfica fiable en las sucesiones. Al respecto, indica Álvarez *et al.* (2016) que el conocimiento de las lindes rústicas está desapareciendo junto con los propietarios de mayor edad, lo que hace urgente el levantamiento gráfico masivo para preservar la identificación del territorio antes de que se pierda la memoria oral de los límites.

7. La aplicación multifuncional del Catastro ya se puso de manifiesto en los albores de esta institución. Como señalamos en Fernández García (2004a: 11), el Preámbulo del Real Decreto de 5 de agosto de 1865, por el que se aprueba el Reglamento General para la ejecución de las operaciones parcelarias o topográfico-catastrales encomendadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la Junta de Estadística por la Ley de 5 de junio de 1859, resultaba premonitorio al respecto: "Casi todos los catastros, o sea trabajos parcelarios en Europa, se han emprendido con la idea exclusiva de igualar la repartición de la contribución territorial; pero a pesar de las miras estrechas que presidieron a su planteamiento, se ha conocido después que podían utilizarse sus resultados para otros muchos objetos. ¿Quién puede desconocer las inmensas ventajas de dar determinación geométrica a los linderos de la propiedad? Individualizado cada inmueble, localizado, valuado y medido, fácil es de presumir la regularidad matemática con que funcionará el mecanismo hipotecario el día que utilice estos datos catastrales; la ancha base que se ofrecerá a la institución del crédito territorial; el fomento que recibirán las mejoras agrícolas, y la facilidad en sus transacciones y de los procedimientos expropiatorios cuando hayan de tener lugar..." (Col. Leg. 1865, 2.º sem., p. 266). Conforme mantiene Salmerón Manzano

La conexión entre la incertidumbre dominical y el riesgo de incendio forestal se alza, así, como el núcleo del problema de la gestión de los montes de particulares, requiriendo un renfoque en la coordinación de la información territorial para dar certeza a la titularidad y permitir la actuación administrativa coercitiva.

Para comprender cómo el ordenamiento jurídico puede dar respuesta a la inseguridad que generan la falta de gestión y el riesgo de incendios, es preciso analizar primero el marco de derechos y deberes que vinculan al titular con su terreno. Por ello, antes de abordar las herramientas técnicas de identificación, resulta fundamental examinar el estatuto jurídico de la propiedad forestal, cuyo eje central es la función social, la cual legitima la intervención administrativa para garantizar la conservación del monte frente a agentes destructivos.

2

Estatuto jurídico de la propiedad forestal: la función social del monte

El régimen jurídico de la propiedad privada forestal se encuentra condicionado por el mandato constitucional que establece que las leyes determinarán el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social⁸.

Los montes privados, o de particulares, son aquellos que pertenecen a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea de forma individual o en régimen de copropiedad. Dentro de esta categoría existen figuras de naturaleza especial, como los montes vecinales en mano común (cuya titularidad corresponde a las comunidades vecinales sin asignación de cuotas), a los que se aplica supletoriamente lo dispuesto para los montes privados. Igualmente existen montes conservados proindiviso, conocidos en ciertas regiones como montes de varas, abertales, de vocerío o de fabeo.

En cumplimiento de la función social de la propiedad, la legislación forestal establece que los propietarios de los montes son los responsables de

(2015), la coordinación entre el Registro Jurídico y el Económico-Fiscal es la piedra angular para que el sistema dote de una mejora cualitativa a la protección de los derechos de las Administraciones. Por su parte, Martínez Pérez (2024: 604) fundamenta la distinción conceptual entre ambos instrumentos: el Catastro es un registro fiscal y herramienta administrativa de gobierno, mientras que el Registro de la Propiedad garantiza situaciones jurídicas bajo la salvaguardia de los tribunales. El Catastro, como registro administrativo, es un instrumento de gobierno concebido para el desempeño de competencias de derecho público, lo que legitima la intervención coercitiva sobre el territorio. A diferencia del Catastro, el Registro se basa en la voluntariedad, lo que genera zonas de sombra en la titularidad que los expedientes de acreditación notarial, entre otros, intentan ahora mitigar para dar seguridad al tráfico (Juez Pérez, 2015: 118).

8. Sobre el carácter estatutario de la propiedad forestal y las técnicas e instrumentos de intervención administrativa, véase Fernández García (2004b: 83-89).

su gestión técnica y material, si bien dicha función puede ser asumida por el titular, directamente, o por terceros, incluso a través de la contratación con los órganos forestales de la comunidad autónoma.

En cualquier caso, la gestión de los montes privados debe ajustarse al correspondiente instrumento de gestión o planificación (proyectos de ordenación o planes dasocráticos) y, cuando estos no existen, el propietario queda sujeto a la autorización previa de la Administración, siempre que pretenda llevar a cabo determinados aprovechamientos⁹.

De forma inherente a esa función social, el ordenamiento jurídico impone al propietario del monte una serie de deberes con la finalidad de garantizar la gestión forestal sostenible, a través de la conservación ecológica, el mantenimiento del uso forestal y la defensa frente a agentes destructivos.

Entre esas obligaciones se encuentra la de respetar las condiciones de seguridad, funcionalidad y aprovechamiento de estos espacios, ejecutando los trabajos y obras necesarios para conservar el uso efectivo del monte y sus valores ambientales intrínsecos, de modo que la masa vegetal se encuentre en las condiciones precisas para evitar la erosión y los incendios, y la consiguiente contaminación de la tierra, el aire y el agua.

Más concretamente, el titular del monte está obligado a adoptar medidas preventivas y de control respecto de cualquier tipo de daño y, en especial, en relación con los incendios forestales, siendo este, pues, un deber esencial que se integra como parte de la función social de la propiedad, determinando una gestión forestal sostenible de las fincas y de sus aprovechamientos.

Asimismo, los propietarios y titulares de uso y disfrute de montes quedan obligados a colaborar en los trabajos de extinción de los incendios que se produzcan en sus terrenos con todos los medios técnicos o materiales de que dispongan, así como a facilitar y permitir la entrada de los equipos de extinción.

El incumplimiento de estos deberes, por abandono o dejación de las facultades dominicales, constituye una infracción que compromete la función social de la propiedad y acarrea, comúnmente, graves implicaciones para la conservación y protección de estos espacios. Ese incumplimiento de los

9. El cumplimiento de esta obligación choca frontalmente con un marco normativo obsoleto en muchas regiones. Rojo Alboreca (2015: 280) advierte que las instrucciones de ordenación vigentes en gran parte del Estado fueron diseñadas para montes de gran tamaño (como los de utilidad pública) y no para la realidad del minifundio privado, lo que explica que apenas un 6,5 % de la superficie forestal particular cuente hoy con planes de gestión aprobados. En Cataluña, esta necesidad se ha canalizado a través de los planes técnicos de gestión y mejora forestal (PTGMF). Piqué Nicolau (2000) destaca que estos planes son la herramienta fundamental para asegurar que los bosques privados sean rentables, tanto en términos productivos como de externalidades ambientales, bajo criterios de sostenibilidad que la Administración debe promover activamente.

deberes de conservación, mantenimiento y prevención de incendios forestales (que son parte del contenido esencial de la propiedad privada forestal) activa las potestades de control y policía de la Administración pública, facultándola a intervenir de forma directa¹⁰.

La efectividad de este estatuto jurídico y de las potestades de policía administrativa depende, sin embargo, de que exista un sujeto plenamente identificado sobre el cual hacer recaer las obligaciones de prevención. Cuando la titularidad se diluye o el terreno se atomiza, la función social se vuelve inoperante, lo que obliga a profundizar en los problemas de la fragmentación y la incertidumbre dominical, analizando de forma específica el fenómeno de los montes sin propietario conocido como el principal obstáculo para la gestión sostenible¹¹.

3

La fragmentación y la incertidumbre dominical de la propiedad forestal: montes sin propietario conocido

Este escenario de “propiedad invisible” presenta una doble dimensión que debe ser tratada de forma diferenciada para encontrar soluciones eficaces. Por una parte, existe un problema de base física derivado de la atomización parcelaria que hace inviable cualquier explotación forestal racional. Por otra, surge un desafío de índole jurídica relativo a la titularidad proindiviso, donde la existencia de cuotas vacantes paraliza la toma de decisiones. Por este motivo, se analizan a continuación tanto el problema del minifundio y su reordenación como el régimen especial de los montes de socios y la investigación de sus dueños.

10. Esta potestad de intervención no es ajena a nuestra historia forestal. Iriarte Goñi (2013) analiza cómo, desde el siglo XIX, el proceso de modernización económica ha requerido un ajuste continuo de los derechos de propiedad privada, legitimando al Estado para supervisar e incluso limitar el uso del monte en aras del interés general cuando el derecho de propiedad se ejerce sin limitación, destruyendo la vegetación y creando riesgos físicos al territorio.

11. La identificación precisa de los titulares de derechos de disfrute es una obligación procedimental ineludible para la Administración, especialmente en procesos de intervención forzosa sobre montes en mano común. Este reconocimiento de derechos reales individuales dentro de estructuras de propiedad colectiva es analizado en la STSJ de Galicia 231/2015, de 8 de abril (ECLI:ES:TSJGAL:2015:2264), donde se anuló parcialmente un proyecto expropiatorio por haber omitido a los titulares de usufructos sobre parcelas de un monte comunal, privándoles de su derecho a participar en la determinación del justiprecio. La complejidad de esta identificación en ámbitos urbanizados o con planeamiento antiguo se evidencia en la STSJ M 339/2022, de 13 de julio (ECLI:ES:TSJM:2022:9722), donde se constata que la imposibilidad de identificar sobre el terreno fincas registrales con linderos o superficies que no coinciden con el planeamiento ni con el Catastro actual impide la tramitación de expedientes de justiprecio, remitiendo la resolución de la controversia a un previo deslinde en vía civil.

3.1

El problema del minifundio y la reordenación parcelaria

Conforme venimos indicando, la gestión forestal sostenible, orientada a conseguir la biodiversidad y productividad del monte, se ve comprometida por la excesiva fragmentación de la propiedad privada. Por este motivo, el legislador establece límites a la autonomía del titular de estos terrenos en el tráfico jurídico, tratando de contrarrestar la división excesiva de las parcelas¹².

La Ley 43/2003 regula en el capítulo V el régimen de las unidades mínimas de actuación forestal, considerando indivisibles los predios cuya superficie no exceda de la establecida por la respectiva comunidad autónoma, aunque, a su vez, permite excepcionar ese límite cuando la causa que determina la segregación del terreno no resulta imputable al titular del fundo¹³. Fuera de este supuesto, el establecimiento de la unidad mínima forestal lleva aparejada la nulidad de cualquier acto o negocio jurídico sobre el monte contrario a la misma, al margen de constituir una infracción administrativa que podrá ser sancionada al generar responsabilidad sobre el titular de los terrenos.

Por otro lado, dado que la fragmentación excesiva de las parcelas y la atomización de la propiedad del monte merman la capacidad de acometer las labores de conservación y prevención del riesgo de incendios forestales, el ordenamiento jurídico instrumenta mecanismos para lograr la gestión integrada de estos espacios, procediendo a la reordenación de la propiedad de los terrenos.

La concentración parcelaria se constituye, así, en una herramienta de primer orden, en manos de la Administración, destinada a la creación de fincas funcionalmente aptas para el aprovechamiento forestal y la gestión sostenible de estos espacios, en sustitución o reemplazo de las parcelas dispersas, cuya explotación silvícola resulta ciertamente inviable. El ejercicio de esta potestad se encuentra amparado por el interés general que concurre en ciertos terrenos con clara vocación forestal. A su vez, esta actuación sobre

12. Galicia representa el caso más extremo de esta problemática. Según Rojo Alboreca (2015: 277-278), esta comunidad posee el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8 %), donde los montes familiares tienen un tamaño medio inferior a las 2 hectáreas (ha), divididas a su vez en parcelas que no alcanzan las 0,25 ha. Esta estructura convierte la "certeza parcelaria" en un reto administrativo de primer orden para evitar el abandono y el riesgo de incendio.

13. En la mayor parte de las comunidades autónomas se impide así, taxativamente, cualquier acto de división de la propiedad (divisiones, parcelaciones o segregaciones), cuando se dé lugar a predios con una superficie o extensión inferior a quince hectáreas. Dicha indivisibilidad, sin embargo, no opera cuando lo que se pretende es, precisamente, fomentar la reestructuración parcelaria. Esto es, cuando, por ejemplo, se trate de anexionar la propiedad a la de un terreno colindante, a fin de facilitar la agrupación de predios de reducido tamaño y así favorecer su gestión conjunta, al obtener un fundo con las dimensiones adecuadas.

terrenos de una misma zona o comarca, al implicar la reordenación de los terrenos, incide con fuerza sobre los mecanismos aplicables a la seguridad jurídica inmobiliaria¹⁴.

La Ley Hipotecaria obliga a que la nueva ordenación de la propiedad, derivada de la concentración parcelaria, quede recogida en el Catastro de rústica y se coordine, igualmente, con la información contenida en el Registro de la Propiedad. A tal efecto, el folio en el que se inscriba la finca de reemplazo deberá incorporar la representación gráfica georreferenciada que complete la descripción literal.

Opera, además, en este caso una obligación de comunicación sobre la Administración actuante, que deberá informar a la Gerencia del Catastro de la resolución del procedimiento de concentración parcelaria, aportando la información gráfica y alfanumérica precisa, en la que se refleje la reorganización de la propiedad para su corrección en las bases de datos catastrales¹⁵.

La eficacia de la concentración parcelaria es, por tanto, doble: por un lado, permite racionalizar la atomización de la propiedad y facilitar la gestión sostenible de estos espacios, mediante la agrupación de fincas fragmentadas y de reducido tamaño; y, por otro lado, mediante la coordinación exigida entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, se aporta una mayor certeza parcelaria, identificándose a los sujetos obligados al cumplimiento de la función social del monte.

3.2

Los montes privados proindiviso: identificación de la titularidad desconocida

Dentro de los montes de particulares, la Ley 43/2003 regula, concretamente, la figura de los montes de socios, que son aquellos cuya titularidad corresponde, en proindiviso, a varias personas, y algunas de ellas son desconocidas, independientemente de su denominación o del modo en que se han venido a constituir. Esta situación de copropiedad y cuotas vacantes impide

14. La STSJ de Galicia 616/2014, de 29 de octubre (ECLI:ES:TSJGAL:2014:8535), aclara que, en procedimientos de concentración parcelaria iniciados de oficio, la notificación de las bases definitivas puede realizarse válidamente mediante avisos y publicaciones edictales cuando los titulares son desconocidos. El tribunal subraya que la normativa forestal especial permite estas comunicaciones excepcionales para asegurar la eficacia del proceso concentrador, siempre que se garantice un período suficiente de exposición pública para que los posibles interesados puedan hacer valer sus derechos sobre las parcelas. Al respecto, sostiene Sanz Jarque (1961: 207) que la institución registral clásica debe adaptarse a la "moderna situación pública" para que la función social de la propiedad, su distribución y seguridad jurídica prevalezcan sobre las formas tradicionales de dominio.

15. Según destaca Puyal Sanz (2016: 257), en estos expedientes la Administración tiene la obligación legal (arts. 3.2 y 46 LCI) de utilizar la información catastral para la reconfiguración de los terrenos, facilitando una coordinación *ex novo* en espacios agrarios.

una gestión sostenible de los terrenos y representa uno de los desafíos más relevantes para la seguridad jurídica inmobiliaria en el ámbito forestal¹⁶.

Con el fin de evitar esa parálisis y falta de capacidad de acción a esta propiedad compleja, la Ley de Montes prevé la constitución de una junta gestora, que opera como órgano de gobierno y en representación provisional de la comunidad. Su constitución requiere la solicitud de cualquiera de los copropietarios, con independencia de su cuota de participación, ante el órgano de la comunidad autónoma competente en materia de gestión forestal; y para la válida constitución de esta, se precisa el acuerdo o la conformidad de cuatro quintas partes de los propietarios conocidos de estos terrenos.

La función principal de esta figura es acometer las actuaciones necesarias para la correcta explotación del monte mientras existan cuotas de participación vacantes y sin dueño conocido. Asimismo, corresponde a la junta acordar el reparto de los beneficios generados por el monte en proporción a la participación de los socios, destinando a la mejora de estos espacios la parte correspondiente a titularidades no esclarecidas o a cuotas vacantes¹⁷.

La propia legislación básica trata de sortear la dificultad de identificar a los sujetos obligados al cumplimiento con los deberes de gestión forestal sostenible y prevención del riesgo de incendio forestal, regulando un procedimiento de investigación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y siguientes de la Ley 33/2003 y resto de la normativa de aplicación¹⁸.

16. Martínez Pérez (2024: 631) describe la ingenuidad del legislador histórico al intentar dar efectos jurídicos al Catastro sin considerar la complejidad de derechos como el “vuelo y suelo” o los aprovechamientos repartidos entre múltiples copartícipes en partes ideales.

17. La Ley 3/2009 de Castilla y León se ocupa de estos espacios, regulando un registro administrativo de montes privados proindiviso, en el que se inscriben las juntas gestoras, sus integrantes y la respectiva cuota de participación de estos, a efectos de mera publicidad. El legislador de esta comunidad autónoma impone, a su vez, una restricción adicional a la acción civil, de modo que no se podrá ejercer la acción de división de la cosa común (*actio communi dividendo*) por la voluntad individual de cualquiera de los condueños, salvo que quede registralmente determinada la totalidad del dominio a favor de personas vivas. Igualmente, la Ley 7/2023 de Galicia desarrolla este régimen jurídico, estableciendo que, en la división de dichas tierras (con la extinción, por tanto, de la copropiedad), se aplicará la presunción de la igualdad de cuotas del Código Civil, sin perjuicio de que opere la regla de indivisibilidad cuando no se alcance la unidad mínima forestal exigida.

18. Corresponde a las juntas gestoras la realización de las diligencias iniciales para identificar a los titulares de las cuotas vacantes, a cuyo fin pueden utilizar cualquier tipo de pruebas admitidas en derecho y, en particular, la consulta de los datos obrantes en el Registro de la Propiedad, en el Catastro Inmobiliario, escrituras públicas, testimonios y actas notariales o partidas de nacimiento de los últimos titulares conocidos y de sus descendientes. Tras conocer la existencia de cuotas de participación que carecen de dueño conocido, la junta gestora debe comunicar esta circunstancia a la Administración forestal competente, promoviendo los expedientes de investigación de la titularidad de las cuotas vacantes. Dicha comunicación da paso al ejercicio de la potestad administrativa y a la consiguiente apertura del procedimiento de investigación correspondiente. El procedimiento de investigación se encuadra dentro de las facultades que tienen las Administraciones cuando son llamadas a suceder a falta de otros herederos legítimos, proclamando en vía administrativa su condición de heredero abintestato. En estos casos, la Delegación de Economía y Hacienda es la encargada de realizar las comprobaciones para determinar la procedencia de los derechos sucesorios, estando facultada para

El expediente de investigación finaliza con la resolución que declara la existencia de cuotas vacantes. Dicha declaración conlleva la afectación por ministerio de ley de esa cuota al patrimonio del Estado y es objeto inmediato de publicidad registral, ya que debe declararse ante el Catastro Inmobiliario para incorporar las alteraciones (físicas o jurídicas) que procedan.

Una vez que todos los comuneros están identificados conforme a derecho, la junta gestora del monte deberá disolverse y la acción de división será procedente, pues el monte queda sometido a las reglas generales de la comunidad de bienes en régimen de proindiviso.

Según indicamos, el uso de datos obrantes en el Registro de la Propiedad y en el Catastro para la identificación de los propietarios desconocidos resulta esencial en estos casos. El Registro de la Propiedad ofrece fe pública respecto a la titularidad y derechos reales, y el Catastro, al describir los bienes inmuebles, sirve de base de datos al conjunto de las Administraciones públicas.

Ello resulta de notable importancia en el caso de los montes proindiviso con cuotas vacantes (y, en general, en cualquier tipo de montes de particulares sin titularidad conocida), ya que permite a las juntas gestoras (o a la propia Administración, en los procedimientos de investigación) emplear la información del Catastro para rastrear e identificar, entre otros, a los posibles herederos de cuotas desconocidas¹⁹.

4

El sistema de coordinación Catastro-Registro de la Propiedad y la gestión privada del monte

La superación de la incertidumbre dominical y la reactivación de la gestión forestal requieren de un sistema de seguridad jurídica inmobiliaria robusto y coordinado. Para que este engranaje funcione como una verdadera herramienta de prevención de incendios, es necesario desglosar su operatividad en tres vertientes complementarias: el uso de la georreferenciación para definir con exactitud la base física del monte; los flujos de intercambio de información para mantener actualizada la titularidad de las fincas; y, finalmente, los mecanismos de control administrativo específicos para los montes privados que colindan con el patrimonio público forestal.

solicitar información sobre el causante y sus bienes y derechos a los registros y demás archivos públicos.

¹⁹ Los servicios de interoperabilidad geográfica (Inspire) se presentan en este punto como la herramienta tecnológica necesaria para que juristas y técnicos puedan rastrear la información administrativa dispersa sobre el territorio y resolver el "viejo problema" de la identificación de titulares (Díaz Díaz, 2016).

4.1

La representación gráfica georreferenciada como elemento identificador de la finca privada

Según venimos insistiendo, tanto el logro de la certeza parcelaria como el de la seguridad jurídica inmobiliaria constituyen una herramienta esencial para que la Administración pueda exigir el cumplimiento de la función social a los propietarios de los montes de particulares. Para el logro de esa finalidad, la incorporación de la información gráfica del inmueble, dentro del sistema de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, es la pieza fundamental para la correcta identificación del sujeto obligado a acometer la gestión activa del monte²⁰.

El régimen aplicable a la descripción física de los bienes inmuebles se encuentra previsto, con carácter básico, en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

La descripción catastral de los inmuebles contiene las características físicas, económicas y jurídicas de estos bienes, incluyendo su representación gráfica y la referencia catastral de estos²¹. La base geométrica del Catastro está constituida por la cartografía parcelaria, que elabora la Dirección General del Catastro, que es, además, la base para la georreferenciación de los inmuebles. Esta cartografía define la forma, las dimensiones y la situación o localización de estos bienes.

Para acreditar esa descripción, se erige como documento esencial la certificación catastral descriptiva y gráfica, que se obtiene, preferentemente, por medios telemáticos, y que se incorpora: en los documentos públicos notariales que contengan hechos, actos o negocios susceptibles de ser

20. Véase un análisis de esta cuestión en Fernández García (2004b: 161-189). Conforme advierte Benavides *et al.* (2022), la evolución de la coordinación busca mostrar los aspectos más relevantes desde el punto de vista catastral y registral para una implementación efectiva de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de las leyes hipotecaria y del catastro inmobiliario. En todo caso, tal como nos recuerda Martínez Pérez (2024: 602), la coordinación es una cuestión que solo ha comenzado a solventarse en tiempos recientes, existiendo una "prehistoria" de desencuentros que dificultaron la seguridad jurídica preventiva. El balance final indica que, tras un siglo de "vidas paralelas", solo la coordinación técnica y jurídica reciente permite superar una historia de objetivos logrados muy pobre, dotando al fin de certeza al tráfico inmobiliario forestal. En el mismo sentido se pronuncia Gómez Peral (2013: 20). Este autor advierte sobre el "amurallamiento" institucional histórico que ha impedido el tratamiento conjunto de la información, lo que supone un derroche de recursos y una merma en la calidad de la gestión del territorio; pero, como también aclara, la verdadera coordinación no consiste en una fusión, sino en respetar la distinción entre registros jurídicos y administrativos, lo que determina el alcance real de la protección del titular y la seguridad jurídica preventiva.

21. Conforme analiza Ibiza García-Junco (2010), la referencia catastral se ha convertido en el identificador por excelencia para conectar el Catastro con el Registro de la Propiedad, superando intentos fallidos anteriores.

incorporados al Catastro; en el Registro de la Propiedad en los supuestos previstos por ley; y en los procedimientos administrativos dirigidos a la acreditación de la descripción física de los inmuebles.

En el proceso de mantenimiento del Catastro, resulta destacable el papel de los notarios, como agentes de colaboración obligatoria. Siempre que ante estos se formalice un acto o negocio jurídico en relación con un inmueble, quedan obligados a solicitar a los otorgantes que les manifiesten si la descripción contenida en la certificación catastral descriptiva y gráfica se corresponde con la realidad física del inmueble al tiempo de otorgarse el documento público.

Si los otorgantes confirman esa identidad, la descripción del inmueble en el documento público debe producirse de acuerdo con dicha certificación y el notario deberá dejar constancia de la manifestación de conformidad de los otorgantes. En otro caso, el notario rectificará la descripción literal del título por la que resulte de la certificación, y esta se incorporará como representación gráfica, completando la descripción literal del inmueble, produciéndose así la coherencia entre la información documental y la gráfica.

Además, el notario debe informar a la Dirección General del Catastro sobre la rectificación realizada por medios telemáticos, en un plazo breve de cinco días desde la formalización del documento público. Tras la validación técnica, la alteración se incorpora al Catastro, pudiendo el notario incluir en el documento público la certificación descriptiva y gráfica actualizada.

Por otra parte, la representación gráfica georreferenciada es el elemento requerido para la descripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, siendo la cartografía catastral la base de la representación gráfica de las fincas registrales²². Dicha representación gráfica georreferenciada resulta obligatoria siempre que se realicen operaciones que impliquen una reordenación de los terrenos, tales como la inmatriculación de una finca; las operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación; y en los casos de expropiación forzosa o de deslinde²³.

22. El principio de calificación gráfica registral constituye un nuevo enfoque metodológico que permite robustecer el Registro Inmobiliario mediante la interoperabilidad y asociación de información territorial.

23. Según resalta Delgado Ramos (2010), las bases gráficas registrales y la interoperabilidad geográfica están directamente al servicio de la seguridad jurídica, permitiendo a la Administración conocer los derechos reales sobre el territorio que gestiona, así como que la descripción geográfica de la finca registral sea la base técnica para proteger el derecho inmobiliario en el espacio. Precisamente, ha sido la Ley 13/2015 la encargada de transformar la representación gráfica de potestativa a obligatoria en supuestos de reordenación del territorio para evitar la inseguridad jurídica que arrastraban las descripciones meramente literarias (Misas Tomás, 2016: 446). La vinculación entre la precisión técnica y la legalidad de la intervención administrativa es absoluta cuando se introducen regímenes de uso altamente restrictivos. En la STSJ de Aragón 369/2024, de 25 de octubre (ECLI:ES:TSJAR:2024:1861), se anuló la creación de una nueva categoría de suelo no urbanizable especial por riesgos naturales de incendios forestales debido a

En estos supuestos, el título inscribible ha de ir acompañado de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca. El registrador, tras incorporar esta representación gráfica al folio real y comprobar la correspondencia con la descripción literaria, se encarga de hacer constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro²⁴. De este modo, la certificación catastral descriptiva y gráfica se convierte en el documento habilitante para trasladar la realidad geográfica del Catastro a la fe pública registral, generando la certeza parcelaria necesaria para la aplicación de la legislación forestal, e imponer al titular de los terrenos el cumplimiento de la función social de la propiedad²⁵.

En efecto, la coincidencia fidedigna entre la realidad física del previo y su reflejo en el Registro de la Propiedad es fundamental para la seguridad jurídica inmobiliaria de la propiedad privada y, en consecuencia, para la prevención activa del monte y la prevención del riesgo de incendio forestal²⁶.

En esa labor de coordinación de la información registral, los propietarios también juegan un papel protagonista, pues, a pesar de que la cartografía catastral es la base de representación gráfica de las fincas registrales, el ordenamiento jurídico reconoce a los titulares de los predios el derecho a mejorar la precisión en la descripción métrica de su finca²⁷.

Esta facultad se ejercita cuando el titular del dominio o de otro derecho real sobre la finca manifiesta de forma expresa que la descripción catastral no coincide con la realidad física del predio. En ese caso, deberá aportar, junto con la preceptiva certificación catastral descriptiva y gráfica, una representación gráfica georreferenciada alternativa²⁸. A partir de ese momento

que las parcelas afectadas no habían sido concretadas ni delimitadas en el expediente con la precisión necesaria para ser conocidas por sus titulares, vulnerando así las garantías de información pública y participación ciudadana.

24. Es de destacar en este punto la importancia que adquieren los informes de validación técnica previos a la elaboración de títulos, lo que permite chequear la información y asegurar que la actuación administrativa sobre la finca sea precisa. El registrador debe calificar la correspondencia entre la descripción literaria y la gráfica, basándose en criterios como que ambas se refieran al mismo recinto y que las diferencias de cabida no excedan del diez por ciento. En este sentido, la coordinación ha de hacerse ajustando la descripción registral a la catastral, particularmente en lo relativo a la cabida, que será la resultante de dicha representación (Juez Pérez, 2015: 116).

25. La Ley 13/2015 impone a las Administraciones públicas que actúan sobre el territorio el deber de replantearse el uso de la información catastral como elemento de control de la propiedad y defensa del dominio público. La reforma de 2015 no es solo técnica, sino que introduce modificaciones jurídicas sustantivas en el sistema registral, especialmente en el principio de legitimación, para acabar con la disparidad de datos fácticos sobre una misma finca (Saborido Sánchez, 2017: 89).

26. Juez Pérez (2015: 109) subraya que la ley actualiza los procedimientos de concordancia para que el Registro sea un reflejo fiel de la realidad jurídica extrarregistral, permitiendo que la función social se ejerza sobre una base física plenamente identificada.

27. Martínez Pérez (2024: 600) explica que esta discrepancia surge porque el Registro de la Propiedad debe respetar derechos que traen causa de situaciones posesorias tradicionales de dominio, las cuales a menudo chocan con la simplificación técnica de los deslindes catastrales.

28. El derecho a mejorar la precisión permite rectificar discordancias existentes entre las instituciones, potenciando una mayor concordancia con la realidad física y jurídica extrarregis-

se inician los procedimientos de subsanación de discrepancias y de rectificación de la representación catastral, regulados ambos por la legislación hipotecaria²⁹.

Esta representación gráfica georreferenciada alternativa constituye un instrumento técnico sometido a requisitos exigentes para su validez e incorporación al Registro de la Propiedad y al Catastro Inmobiliario. Tan es así que ha de estar expresamente aprobada por el propietario y, si deriva de un trabajo topográfico, deberá estar suscrita por técnico competente³⁰.

El trabajo topográfico debe garantizar la precisión métrica que justifique rectificación y la mejora de la información catastral. Además, la representación gráfica georreferenciada alternativa debe estar representada sobre la cartografía catastral y respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral. Para acreditar tales extremos, el propietario de la finca debe aportar, también, un informe de validación gráfica alternativa, que se obtiene a través de la sede electrónica de la Dirección General del Catastro, y que resulta indispensable para que la representación gráfica georreferenciada alternativa pueda ser incorporada a la cartografía catastral³¹.

El servicio de validación informa si la representación que se pretende incorporar se encuentra dentro del margen de tolerancia gráfica respecto a la cartografía catastral. De este modo, si existe identidad gráfica, por el hecho de que la discrepancia esté dentro del margen de tolerancia establecido, el propietario podrá optar por inscribir la representación catastral o seguir adelante con la representación gráfica georreferenciada alternativa para obtener la mejora de su descripción métrica.

tral (Pascua Moreno, 2025).

29. El valor de estos datos administrativos no es absoluto. La STSJ AND 1809/2025, de 18 de septiembre (ECLI:ES:TSJAND:2025:13910), recuerda que el artículo 3 del TRLCI consagra una presunción *iuris tantum* de certeza, trasladando la carga de la prueba a quien pretenda desvirtuarlos, debiendo prevalecer la realidad física (como cerramientos o vallados históricos) cuando la alteración catastral no coincida con la georreferenciación real del terreno.

30. Por otro lado, el sistema geodésico de referencia empleado debe ser el de la cartografía catastral, que es el sistema ETRS89 (*European Terrestrial Reference System 1989*). A su vez, la información debe contenerse en un fichero informático (en formato *Geography Markup Language*), cuyos datos deben corresponderse con la descripción y superficie resultante.

31. Esta búsqueda de la exactitud métrica responde a una tendencia legislativa hacia la "certeza parcelaria" que reconoce el valor superior de la cartografía moderna sobre las descripciones literales antiguas. La STSJ de Andalucía (Sevilla) 950/2024, de 17 de octubre (ECLI:ES:TSJAND:2024:15206), pone de relieve que los datos del Catastro Inmobiliario suelen estar "siempre mucho más cercanos a la realidad fáctica" que las descripciones del Registro de la Propiedad en fincas con historiales registrales dilatados, lo que justifica la exigencia de validación técnica de las representaciones alternativas para asegurar la concordancia del Registro con el terreno. Como señalan Alonso y Fernández (2017), el Informe de Validación Gráfica es la garantía técnica de que todos los agentes (notarios, registradores y Catastro) emplean la misma información gráfica, asegurando que la alteración propuesta es compatible con el parcelario catastral. La tendencia hacia la plena coordinación entre registros exige reconocer el valor superior de la cartografía moderna sobre las descripciones literales antiguas.

Una vez que el registrador incorpora la representación gráfica georreferenciada alternativa al folio real, debe comunicarlo al Catastro Inmobiliario y este, a su vez, incorpora la rectificación gráfica que corresponda. La representación gráfica georreferenciada alternativa inscrita será objeto de publicidad registral, pero únicamente hasta que el Catastro notifique la práctica de la alteración catastral y el registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro.

Este procedimiento, dado que permite la corrección de errores de delimitación y la mejora de la precisión de las fincas privadas, resulta fundamental para dotar de la certeza parcelaria necesaria en la gestión de los montes. A ello se une la aplicación informática auxiliar de la que dispone el Registro de la Propiedad, que le permite contrastar las representaciones gráficas y prevenir la invasión del dominio público, observando que el derecho del titular del monte a mejorar la precisión de su finca se lleve a cabo sin perjudicar al dominio público forestal³².

No hay que olvidar, por otra parte, que el sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad logra su máxima expresión en la creación de una presunción legal que incide directamente en la descripción física de la finca. Esta precisión en la ubicación y delimitación geográfica del terreno resulta esencial para la Administración, que, conforme ya dijimos, necesita identificar con precisión el predio sobre el que recaen los deberes de gestión forestal sostenible y la consiguiente prevención del riesgo de incendio forestal³³.

El efecto jurídico de la coordinación gráfica se establece en la Ley Hipotecaria al declarar de interés público la concordancia entre la realidad inmobiliaria contenida en el Catastro y la finca inscrita en el Registro de la Propiedad, con el fin de dotar de seguridad jurídica al tráfico inmobiliario.

Una vez lograda en el Registro la coordinación gráfica con el Catastro y tras inscribirse la representación gráfica georreferenciada de la finca, se produce el nacimiento efectivo de la presunción legal. A partir de ese momento se presumirá, conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que la finca (a la que se anudan los derechos inscritos) tiene la ubicación y delimitación geográfica recogida en la representación gráfica

32. La doctrina destaca que, aunque el Registro y el Catastro son instituciones con objetivos distintos, la colaboración mutua es esencial para evitar duplicidades y aumentar la seguridad en el tráfico inmobiliario (Benavides *et al.*, 2022). Sobre la naturaleza de esta integración, la STSJ M 590/2019, de 18 de septiembre (ECLI:ES:TSJM:2019:10129), destaca que la homologación de aplicaciones informáticas para el tratamiento de representaciones gráficas permite transformar meros archivos informáticos en auténticos asientos registrales de inscripción gráfica, dotando de un valor de fe pública a la delimitación espacial de la finca que antes carecía de soporte tabular directo.

33. Esta presunción de certeza extiende los efectos jurídicos de la inscripción no solo a los derechos, como era tradicional, sino también a los datos fácticos del objeto sobre el que recaen.

catastral, incorporada al folio real. Esta presunción, aunque *iuris tantum*, atribuye una mayor solidez a la descripción física del inmueble, por lo que la inscripción gráfica incorpora al Registro de la Propiedad el conocimiento exacto de la ubicación y delimitación geográfica del predio, con sus linderos y superficie³⁴.

Esa presunción rige también en los supuestos en los que, como ya apuntamos, el propietario ejerce el derecho a mejorar la precisión métrica de la finca, aportando una representación gráfica georreferenciada alternativa. En este caso, sin embargo, deben cumplirse una serie de requisitos adicionales: en concreto, que la representación alternativa haya sido validada previamente por una autoridad pública y que, además, hayan transcurrido seis meses desde la comunicación de la inscripción al Catastro sin que este haya comunicado al Registro que existan impedimentos a su validación técnica.

Esta presunción refuerza el principio de fe pública registral en lo que se refiere a la identificación de la finca. Al presumirse la ubicación y delimitación del terreno conforme a la cartografía catastral o alternativa validada, se dota de certeza parcelaria a los negocios jurídicos que recaen sobre el monte de particulares.

En el ámbito del derecho administrativo forestal, esta presunción asegura la posibilidad de dirigirse al titular con la seguridad de que la finca corresponde a la porción del territorio identificada en la cartografía catastral. De este modo se facilita la ejecución subsidiaria de las obligaciones de gestión forestal y prevención. A tal fin, la publicidad registral de la finca coordinada debe expresar, junto con la referencia catastral, si está o no coordinada gráficamente con el Catastro a una fecha determinada³⁵.

En resumen, la presunción *iuris tantum* sobre ubicación y delimitación geográfica de la finca coordinada hace del Registro de la Propiedad un ins-

34. La primacía del Registro de la Propiedad para acreditar la titularidad de los derechos reales debe conciliarse con la realidad física del monte, dado que la fe pública registral no ampara necesariamente los datos de superficie o linderos. En este sentido, la STSJ de Castilla y León 234/2021, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TSJCL:2021:3958), aclara que, si bien el Registro otorga una presunción de existencia y pertenencia del derecho a favor del titular, al deslindar un monte se busca la concordancia entre el catálogo y la realidad física mediante una descripción precisa que puede apartarse de los antecedentes registrales si existe una motivación técnica suficiente basada en fuentes históricas y geográficas. En este sentido, como explica Saborido Sánchez (2017: 92), la coordinación fortalece la presunción del artículo 38 LH, haciendo que la prueba en contra de los datos fácticos sea mucho más compleja, lo que dota de una estabilidad necesaria a la gestión agrupada del monte.

35. Recalca Juez Pérez (2015: 116) que la coordinación implica que la cabida de la finca será necesariamente la resultante de la representación gráfica, rectificándose de oficio la descripción literaria previa si fuera preciso para lograr la concordancia. No obstante, conforme advierte Misas Tomás (2016: 452), conviene aclarar que la presunción del artículo 10.5 LH se refiere específicamente a la coordinación a una fecha determinada. En el mismo sentido se expresa Saborido Sánchez (2017: 92). Esta autora advierte que la constancia de la fecha es vital, ya que la coordinación técnica es dinámica y el asiento registral debe reflejar el momento exacto en que se alcanzó la concordancia para garantizar la seguridad del tráfico.

trumento de certeza territorial indispensable para la adecuada fiscalización y tutela administrativa de la propiedad privada forestal³⁶.

4.2

La gestión de la información para el conocimiento de la titularidad privada

Ya hemos dicho que el logro de la seguridad jurídica inmobiliaria es un imperativo para la Administración en orden a lograr una fiscalización adecuada de la propiedad privada forestal. Ahora bien, la necesidad de localizar determinados inmuebles hace que el acceso a las bases de datos del Catastro sea, igualmente, una herramienta esencial para el ciudadano.

El Real Decreto Legislativo 1/2004 establece importantes cautelas en la difusión de esta información, encontrándonos con una serie de datos (como son el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de los titulares catastrales, o el propio valor catastral de los bienes inmuebles individualizados) a los que el ordenamiento otorga el carácter de datos protegidos.

De acuerdo con estas cautelas, el acceso a la información catastral exige, ordinariamente, el consentimiento expreso del afectado, si bien en ciertos casos la ley excluye ese requerimiento, de manera específica y con carácter tasado.

El legislador reconoce así la necesidad de facilitar la regularización de la propiedad forestal, en particular en el caso concreto de la liquidación de las herencias yacentes. En estos casos se confiere explícitamente la facultad de acceder al Catastro a los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente, inscritos en dicho registro³⁷.

Este acceso a la información catastral puede llevarse a cabo mediante el servicio de consulta y certificación de datos protegidos, debiendo limitarse su uso, exclusivamente, a los fines concretados en la solicitud³⁸. En este sentido operan dos flujos de información principales, realizados, en todo

36. La coordinación no solo protege a los titulares, sino que ayuda a un catastro actualizado que garantiza el cumplimiento de las normas medioambientales y una defensa eficaz de los bienes públicos (Puyal Sanz, 2016: 279).

37. Esta legitimación *ope legis* resulta esencial en un contexto de propiedad forestal enormemente fragmentada y, en muchos casos, indeterminada en cuanto a su titularidad y localización. Se permite así, por tanto, identificar con precisión los predios rústicos, determinar su situación y superficie, y avanzar en los trámites de aceptación de herencia o de identificación de las cuotas vacantes en los montes proindiviso.

38. La información así obtenida es la última disponible en la base de datos nacional del Catastro, basada, como hemos visto, en la colaboración institucional obligatoria de notarios y registradores de la propiedad, que permite que el Catastro Inmobiliario mantenga una actualización continua de esos datos, supliendo, al mismo tiempo, la obligación de declarar que recae sobre los propios titulares de los inmuebles y, con ello, reduciendo las cargas administrativas de los ciudadanos.

caso, por medios electrónicos: las comunicaciones de cambios de titularidad y derechos reales (que abarcan tanto la transferencia de la totalidad del inmueble como la de una cuota indivisa del mismo) y las comunicaciones de alteraciones físicas y de reordenación parcelaria, en las que se exigen requisitos gráficos específicos, como hacer constar la referencia catastral de los inmuebles, la correspondencia entre los inmuebles y su descripción en el Catastro y la aportación de un plano, representado sobre la cartografía catastral, que permita la identificación de esas alteraciones.

Ambos mecanismos de comunicación tienen un impacto directo en la capacidad de la Administración forestal, permitiendo a las autoridades, mediante la identificación del sujeto obligado, dirigir las notificaciones y los requerimientos de gestión (como la prevención de incendios) e iniciar, en su caso, los procedimientos sancionadores o de ejecución subsidiaria contra el actual titular del monte. También —según vimos— permiten al Catastro incorporar las alteraciones físicas de los inmuebles, mediante la información suministrada por notarios y registradores, tras ser validada técnicamente. Y, asimismo, en los supuestos de modificaciones físicas (como son las segregaciones) se asignan nuevas referencias catastrales, que se remiten a los notarios autorizantes del documento público para su constancia en la matriz del documento³⁹.

Si bien la gestión de la información es vital para identificar a los sujetos obligados y facilitar la regularización de la propiedad, esta necesidad de transparencia y exactitud alcanza su máxima relevancia cuando la propiedad privada entra en contacto con el patrimonio de todos. Por ello, resulta imprescindible analizar los mecanismos de control específicos sobre los montes de particulares que colindan con el dominio público forestal, donde la seguridad jurídica inmobiliaria actúa como una cautela especial para proteger la integridad de los bienes demaniales.

39. Según señalan Peces *et al.* (2016), la falta de precisión en las líneas límite (a veces con errores de decenas de metros) genera una grave inseguridad jurídica que este nuevo marco de recuperación de límites técnicos busca solventar. Por ello, cabe destacar en este punto la importancia del uso de tecnologías como el Mobile Mapping para levantar inventarios georreferenciados en 3D que permitan a la Administración actuar sobre el territorio con una precisión centimétrica (Álvarez *et al.*, 2016). En igual sentido, Díaz Díaz (2016). Este autor defiende que la interoperabilidad jurídica de la geoinformación es lo que permite que una “imagen” tenga efectos legales plenos, simplificando la tramitación de expedientes sancionadores contra propietarios negligentes.

4.3

El control de los montes de particulares colindantes con el dominio público forestal

La seguridad jurídica inmobiliaria constituye un presupuesto esencial para la defensa del patrimonio público forestal. A tal efecto, los procedimientos registrales de inmatriculación (acceso por primera vez de una finca al Registro de la Propiedad) e inscripción de exceso de cabida (aumento de la superficie inscrita) en fincas privadas lindantes o próximas a montes públicos juegan un papel de primer orden como mecanismo de control preventivo del dominio, constituyendo una cautela especial en el tráfico jurídico de estos predios para proteger la integridad del dominio público forestal.

Tanto la inmatriculación como la inscripción de excesos de cabida requieren, en esos casos, un informe favorable del órgano forestal de la comunidad autónoma correspondiente, siendo el Registrador de la Propiedad la autoridad responsable de solicitarlo. El procedimiento de inscripción que se sigue al efecto se integra en el marco de la coordinación (bidireccional) entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, al exigirse la incorporación de la representación gráfica georreferenciada de la finca.

De este modo, si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca con otra de dominio público que no esté inmatriculada, pero que sí conste en la información territorial facilitada, debe notificar ese hecho al órgano competente, adjuntando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca. Si la Administración titular manifestase su oposición a la inmatriculación, o si, a pesar de no remitir el informe en el plazo de un mes, el Registrador conservase dudas sobre la posible invasión del dominio público, se denegará la inmatriculación pretendida.

Procede añadir que, en el caso de los montes catalogados, la previsión del silencio administrativo positivo o la emisión de informes favorables no anula la capacidad de la Administración de ejercer posteriormente sus potestades de protección, pudiendo ejercitar las oportunas acciones destinadas a la corrección correspondiente del asiento registral, de modo que la defensa del dominio público forestal, que es inalienable e imprescriptible, prevalece sobre la presunción de acierto derivada del transcurso del plazo en el procedimiento registral, manteniendo así la supremacía de la potestad administrativa en la tutela de sus bienes⁴⁰.

40. La desactualización del Catastro produce una desprotección del dominio público, ya que los propietarios a menudo se oponen a alteraciones catastrales cuando no han sido llamados a los expedientes o desconocen la nueva configuración de sus fincas [Puyal Sanz (2016: 258)]. A su vez, la jurisprudencia ha subrayado que los deslindes de montes no son meras anotaciones formales, sino operaciones técnicas de comprobación de situaciones jurídicas que el Registro de la Propiedad no puede blindar de forma absoluta si contradicen la realidad

En orden a fiscalizar el cumplimiento de los deberes de conservación y gestión forestal sostenible, especialmente en terrenos próximos a los demaniales, el ordenamiento jurídico ha creado, a su vez, los denominados registros de montes de titularidad privada⁴¹.

La finalidad principal de este instrumento es la de facilitar el ejercicio de la potestad de tutela y supervisión de la Administración sobre la gestión privada del monte, debiendo el titular de estos espacios colaborar, mediante la aportación de los datos relativos al estado, condiciones y características del terreno, para la aplicación del plan dasocrático o proyecto de ordenación correspondiente.

El suministro de información por parte de los titulares resulta esencial para la estadística forestal y para poder priorizar las ayudas públicas, siendo, por tanto, un mecanismo que sirve tanto de incentivo como de seguimiento del grado de cumplimiento de la función social del monte, especialmente en lo que se refiere a su incidencia sobre los terrenos públicos adyacentes.

5

El fomento de las asociaciones de propietarios forestales para la lucha contra incendios

Una vez garantizados los cauces para la identificación del sujeto obligado y la localización técnica de su predio, el siguiente reto que afronta el ordenamiento es superar la ineficacia inherente a la fragmentación excesiva de la propiedad forestal. La localización fehaciente del titular es, precisamente, el presupuesto básico que permite transitar desde una fiscalización individual (a menudo insuficiente por la atomización del terreno) hacia el fomento de asociaciones de pequeños propietarios que permitan alcanzar una unidad razonable de gestión y doten de verdadera viabilidad a la lucha contra los incendios en el territorio⁴².

física del dominio público. Como razona la STSJ de Cantabria 171/2015, de 27 de abril (ECLI:ES:TSJCANT:2015:446), el deslinde aprobado y firme supone una delimitación administrativa que declara con carácter definitivo el estado posesorio a favor de la Administración, prevaleciendo sobre las inscripciones registrales previas que, en virtud de la inalienabilidad demanial, no pueden consolidar la apropiación privada de terrenos catalogados si se demuestra su naturaleza forestal pública.

41. La Ley 3/2008, de 12 de junio, de Castilla-La Mancha, dota a la Administración de este mecanismo específico para la identificación y el control de la propiedad privada forestal, obligada a una gestión intensiva. Este registro, que a diferencia de otros igualmente informativos (como el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o los registros de montes protectores y singulares) no es público, incluye al menos aquellos montes que, debido a su superficie (superior a 100 hectáreas), están obligados a disponer de un instrumento de gestión, por considerarse de carácter estratégico.

42. La efectividad de esta estrategia ha sido contrastada en zonas especialmente castigadas por el fuego. Navascués y Llobet (2007: 61-62) exponen cómo las asociaciones de propietarios forestales en Cataluña han permitido canalizar inversiones públicas en montes privados

5.1

Naturaleza y objetivos de las asociaciones de propietarios forestales

La fragmentación excesiva de la propiedad privada forestal ha conducido a que la legislación básica estatal y la normativa autonómica apuesten por promover activamente la agrupación de los montes como una estrategia fundamental para su ordenación.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, fija un mandato claro dirigido a las Administraciones públicas, a fin de que fomenten la creación de instrumentos de gestión forestal, que asocien a pequeños propietarios, para que sus predios alcancen una unidad razonable de gestión. Junto con la concentración parcelaria, a la que ya nos referimos, también se promueven activamente las funciones, asociaciones y cooperativas de iniciativa social, que tengan por objeto la gestión sostenible y multifuncional de los montes, y que colaboren con la Administración en el ejercicio de sus competencias⁴³.

La Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, desarrolla este mandato, haciendo de la agrupación de los montes un objetivo explícito dentro de su política de fomento forestal. Estas agrupaciones pueden ser voluntarias o, incluso, obligatorias, cuando así lo acuerde la Administración autonómica por exigencias de interés público, tramitándose al respecto el correspondiente expediente administrativo⁴⁴.

Las agrupaciones forestales gozan de entidad propia, diferenciada de sus miembros, y su actividad y funcionamiento se someten al principio de unidad de gestión, contando con el correspondiente instrumento de ordenación forestal.

La constitución de una agrupación permite a los propietarios acceder a incentivos de forma prioritaria, gozando de los mismos beneficios que los montes catalogados de utilidad pública o los montes protectores, en atención a las externalidades ambientales generadas. De este modo, el fomento

con alta efectividad, superando factores limitantes como la falta de tradición participativa y la atomización de la propiedad.

⁴³. Más allá de la defensa contra el fuego, el asociacionismo ofrece ventajas operativas inmediatas. La gestión asociada permite una reducción drástica de los costes de planificación e inventariado, además de otorgar al pequeño propietario una mayor capacidad de negociación ante las empresas de aprovechamiento y las Administraciones públicas. La gestión asociada no solo mejora la eficiencia técnica, sino que actúa como un filtro de legalidad.

⁴⁴. Una solución técnica eficaz para superar el minifundio es el modelo implementado en Navarra. Según describe Rojo Alboreca (2015: 286), la Administración utiliza planes comarcales como un "paraguas" que aglutina la información general (riesgos, biodiversidad), permitiendo que el pequeño propietario privado solo tenga que redactar un sencillo "Plan de Actuaciones" para su finca, reduciendo drásticamente los costes y la complejidad burocrática.

de la agrupación de montes se articula como una política clave para transformar la propiedad fragmentada en unidades técnicamente ordenadas, haciendo que la calidad de su gestión se equipare a la de los montes sujetos a un régimen de protección especial⁴⁵.

La gestión conjunta realizada por estas agrupaciones puede, además, declararse de interés general, trascendiendo sus fines y objetivos el mero interés particular de los propietarios de los terrenos, con lo que se legitima la colaboración activa de la Administración, que puede incluso ejecutar acciones directas de recuperación y desarrollo con cargo a su presupuesto.

Estas agrupaciones constituyen un marco de integración que incluye a propietarios de montes o sus asociaciones y, al mismo tiempo, a las entidades locales, organizaciones profesionales agrarias y otras entidades cuyos fines sean la protección de la naturaleza. De este modo, la acción colectiva se erige en la herramienta indispensable para que los propietarios puedan cumplir con su deber legal de realizar o permitir la ejecución de las medidas de prevención de incendios acordadas por la Administración competente.

Sin embargo, la voluntad asociativa y el mandato legal de fomento para superar la fragmentación resultan estériles si no se asientan sobre una base física y jurídica sólida. Para que estas agrupaciones tengan viabilidad operativa, puedan inscribirse en los registros correspondientes y accedan a los incentivos previstos, es preceptivo que la superficie que pretenden gestionar cuente con una plena certeza registral y catastral, convirtiéndose la identificación técnica en la llave que abra la puerta al reconocimiento y supervisión administrativa.

5.2

La certeza registral y catastral como requisito para la viabilidad de las asociaciones forestales

La propia política de fomento del asociacionismo forestal es víctima de la frecuente incertidumbre dominical o de la falta de titulación formal en el ámbito rural. Para que las agrupaciones forestales puedan operar y ser re-

⁴⁵. En el caso de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, las agrupaciones forestales de gestión conjunta, además de promover la rentabilidad de la actividad silvícola y la comercialización conjunta, tienen como finalidad expresa impedir el abandono rural, servir como instrumento para la conservación del medio ambiente y, en especial, para la prevención y defensa contra los incendios forestales. Este planteamiento se encuentra presente, también, en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, en la que se articula la participación del sector privado en la defensa contra incendios a través de la creación de agrupaciones de defensa forestal, constituidas específicamente con el fin de actuar coordinadamente en la prevención de los incendios forestales.

conocidas por la Administración, necesitan acreditar la disposición de derechos suficientes sobre una superficie mínima de terrenos⁴⁶.

Mediante este sistema se establece una vía de certidumbre parcelaria basada en la coordinación de datos públicos y se otorga a la información catastral el carácter de fuente primaria de identificación en el derecho administrativo forestal, siendo este un mecanismo esencial para que las agrupaciones de gestión conjunta puedan inscribirse en el Registro de Agrupaciones Forestales y avanzar hacia la ordenación forestal de las propiedades agrupadas. A través de este registro, la Administración verifica la existencia de dichas estructuras, controla su gestión y aplica la política pública forestal y el otorgamiento de incentivos económicos para el cumplimiento de la explotación sostenible del monte⁴⁷.

Las funciones que despliega este registro lo convierten en un instrumento clave que permite la inscripción de las superficies ordenadas con la inclusión de referencias catastrales y de uso del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC)⁴⁸.

Por otra parte, el registro sirve de base para expedir la certificación de contar con un instrumento de gestión forestal sostenible. Esta certificación resulta imprescindible para que los propietarios o las agrupaciones se aco-

46. La Ley 7/2012 de Galicia regula con ese fin un régimen de acreditación de la titularidad o de los derechos de uso a través del reconocimiento de diversos niveles de prueba, exigiendo, en todo caso, acreditar la disposición de los derechos de uso sobre al menos el setenta por ciento de la superficie de la iniciativa de actuación de gestión o comercialización conjunta. En primer lugar, la Administración considerará acreditada la disposición de los derechos de uso en favor de la persona que figure con tal carácter en el Registro de la Propiedad, que otorga fe pública respecto al dominio y otros derechos reales. En ausencia de esa inscripción, la Administración otorgará esa condición a la persona que aparezca con el carácter de titular o poseedor en registros fiscales, particularmente en el Catastro Inmobiliario, que opera como registro administrativo de bienes inmuebles y, conforme hemos visto, proporciona la referencia catastral y la representación gráfica georreferenciada. En último término, ante la falta de documentación formal, se reconocerá a quien lo sea pública y notoriamente, aunque carezca del oportuno título escrito. Incluso, en el caso de las agrupaciones de gestión conjunta, la justificación de que las personas socias son propietarias o titulares de derechos de aprovechamiento de terrenos forestales puede realizarse mediante una declaración responsable del representante de la agrupación, acompañada de una relación de las referencias catastrales.

47. Al objeto de realizar ese seguimiento, las agrupaciones forestales de gestión conjunta deben presentar ante la Administración un instrumento de ordenación o gestión forestal (proyecto de ordenación, documento simple de gestión o documento compartido de gestión) sobre los terrenos que tengan la condición de monte. El plazo para disponer de este instrumento es de tres años desde la fecha de inscripción en la división correspondiente, y el incumplimiento de esta obligación conlleva la baja de oficio de los titulares como silvicultores activos en el registro voluntario. Por el contrario, la aprobación de los instrumentos de ordenación o de gestión forestal conlleva la inclusión de los terrenos en el Registro de Montes Ordenados, de modo que el Registro de Agrupaciones se convierte en el punto de partida para que la Administración pueda fiscalizar la conversión de la propiedad fragmentada en una unidad de gestión activa.

48. Este modelo se replica en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, si bien aquí el Registro de Montes Ordenados no se centra directamente en la forma jurídica de las asociaciones, sino en el resultado de la gestión que estas fomentan. Su objeto es incorporar todos los montes que cuenten con instrumentos de gestión forestal sostenible aprobados por el órgano competente. Por su parte, las asociaciones forestales impulsan a sus miembros a obtener estos instrumentos, como fórmula para facilitar la inscripción en el registro y la ordenación integrada y gestión conjunta de los montes.

jan a los beneficios previstos en la ley agraria, la legislación forestal y cualquier otra normativa que lo contemple. Es, a su vez, la base en la que se contiene la relación de los montes ordenados, permitiendo el ejercicio de las funciones de policía, supervisión e intervención administrativa para garantizar que la planificación y gestión forestal se lleve a cabo de forma ordenada y racional.

En conclusión, los registros de asociaciones forestales y los registros de montes ordenados operan como mecanismos de verificación administrativa, que llevan la existencia del esfuerzo asociativo privado o de una planificación técnica aprobada al conocimiento público y a la esfera de los incentivos económicos, completando el vínculo entre la certeza parcelaria, la organización de la propiedad y la obligación de gestionar estos terrenos de manera sostenible, conforme impone la función social del monte.

6

La representación gráfica georreferenciada y la intervención administrativa en la lucha contra los incendios forestales

El marco de colaboración y fomento que representan los incentivos económicos agota la vía de la gestión voluntaria del propietario en cumplimiento de su función social. No obstante, cuando estos estímulos resultan insuficientes para garantizar la seguridad, o ante la persistencia del abandono, el ordenamiento jurídico debe activar sus mecanismos de intervención más incisivos⁴⁹.

Por ello, una vez analizado cómo la certeza territorial facilita el asociacionismo y la gestión voluntaria bajo la tutela administrativa, es necesario abordar el papel de la identificación precisa en el escenario de la intervención pública directa. La representación gráfica georreferenciada deja de ser solo un requisito de organización para convertirse en el instrumento jurídico que legitima las actuaciones más incisivas de la Administración cuando el propietario incumple sus deberes de prevención.

El uso de la representación gráfica georreferenciada no constituye una mera formalidad técnica, sino el presupuesto indispensable para que la intervención administrativa sea eficaz, precisa y respetuosa con los derechos dominicales.

Esta eficacia se despliega en una doble vertiente que ha de ser analizada: en primer lugar, se requiere una certeza parcelaria absoluta como presu-

49. En este punto, la certeza parcelaria proporcionada por la representación gráfica georreferenciada deja de ser un mero requisito para el acceso a ayudas y se transforma en el presupuesto habilitante para la ejecución forzosa y la potestad de policía destinadas a neutralizar, de forma coercitiva, el riesgo de incendio forestal.

puesto para que la Administración pueda identificar el predio exacto y, ante la inacción del dueño, iniciar la ejecución subsidiaria de los trabajos de prevención. En segundo lugar, dicha precisión es la que permite dar publicidad y efectividad a las limitaciones impuestas al propietario tras un incendio, asegurando mediante notas marginales que el deber de restauración y la prohibición de cambio de uso afecten al terreno correctamente delimitado.

6.1

La certeza parcelaria como presupuesto para la ejecución subsidiaria de obligaciones de prevención en la lucha contra los incendios forestales

Los proyectos de ordenación de montes o los planes dasocráticos sintetizan la organización temporal y espacial de la utilización sostenible de los recursos; no obstante, también venimos incidiendo en que la capacidad de los poderes públicos para controlar su aplicación y exigir el cumplimiento de los deberes de prevención del riesgo de incendio forestal depende en gran medida de la certeza parcelaria.

Para que un instrumento de gestión forestal sostenible pueda ser válido, el área sobre la que se planifica la intervención (la unidad de gestión) debe estar georreferenciada y ser plenamente identificable⁵⁰.

La Representación Gráfica Georreferenciada inscrita en el Registro de la Propiedad, que completa la descripción literal de la finca, presupone que el predio tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral. De este modo, los instrumentos de gestión forestal que planifican la actividad en estas parcelas deben utilizar la misma base cartográfica oficial para que gestión planificada se corresponda con la realidad jurídica y física del monte privado.

La identificación precisa de los límites de las parcelas catastrales permite la aplicación de las medidas de prevención de incendios, tales como los tratamientos selvícolas o las áreas cortafuegos, en la ubicación exacta⁵¹.

Del mismo modo, la Administración puede utilizar la información geográfica para verificar que las actuaciones ejecutadas se corresponden con el

50. Aunque los instrumentos de gestión forestal son documentos técnicos forestales, su delimitación cartográfica se integra en el sistema de representación gráfica georreferenciada que tiene como base la cartografía catastral oficial. Esta cartografía define la forma, dimensiones y situación de los inmuebles y proporciona la base geométrica para la georreferenciación.

51. Como ya indicamos, las Administraciones públicas deben servirse de la cartografía catastral en el ejercicio de sus competencias de control, asumiendo su nuevo papel en la actualización de la información gráfica territorial. La coordinación blindará las actuaciones administrativas frente a posibles impugnaciones de colindantes, ya que la prueba en contra de un asiento coordinado requiere una carga probatoria muy exigente ante los tribunales (Saborido Sánchez, 2017: 92).

plan aprobado o que no se invada el dominio público forestal colindante. Y, en último término, si el titular del monte incumple sus deberes de gestión, la Representación Gráfica Georreferenciada del predio es el presupuesto de la certeza parcelaria indispensable para que la Administración inicie la ejecución subsidiaria de los trabajos obligatorios (como la gestión de biomasa), imputando los costes al sujeto pasivo correctamente identificado⁵².

De este modo, la Ley 43/2003 promueve que la planificación técnica de la gestión forestal sostenible en montes de particulares esté íntimamente vinculada a la coordenada catastral, garantizando que el instrumento de gestión forestal goce de certeza territorial para asegurar el ejercicio efectivo de la actividad de control y supervisión y la tutela del interés general⁵³.

La gestión forestal sostenible impone al titular del monte deberes de carácter activo para la prevención y defensa contra los agentes destructivos. Entre estos agentes, el riesgo de incendio forestal ocupa una posición central, obligando a los propietarios a realizar o permitir la ejecución de trabajos que mitiguen el peligro.

Los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción determinan los puntos estratégicos de gestión y las áreas de actuación singularizada. Fijan, además, los trabajos de carácter preventivo a realizar, en particular los tratamientos selvícolas que procedan, las áreas cortafuegos, las vías de acceso y los puntos de agua, determinando los plazos de ejecución de estas labores⁵⁴. Estos trabajos pueden realizarse mediante convenios, acuerdos, ayudas o subvenciones o, en su caso, mediante ejecución subsidiaria de la Administración.

En algunas comunidades autónomas se desarrollan estas obligaciones básicas, reforzando la potestad administrativa de policía en los montes privados. El ejercicio de esta potestad administrativa se justifica plenamente en la necesidad imperiosa de garantizar la defensa contra el riesgo de in-

52. Ante la inobservancia de los deberes de gestión, la Administración puede hacer uso de la ejecución subsidiaria de las obligaciones impuestas, realizando los trabajos o actuaciones que correspondan directamente, pero a costa del propietario o titular del derecho de explotación del monte. Esa actuación subsidiaria puede operar tanto frente al incumplimiento de las medidas de prevención como respecto de la omisión de las medidas encaminadas a la restauración de la cubierta vegetal dañada por los incendios forestales. En este último caso, si el obligado no procede a la reparación del daño en el plazo requerido, la Administración también puede acudir a la imposición de multas coercitivas antes de acometer directamente las actuaciones.

53. La certeza en la titularidad es el presupuesto de cualquier política de fomento. Como se analiza en Farriol i Almirall (2008), la consolidación de los instrumentos de ordenación en el ámbito privado requiere una vinculación estrecha con la información catastral, permitiendo que la Administración valide técnicamente las propuestas de planificación y asegure el seguimiento de los trabajos ejecutados.

54. Las medidas a adoptar deben estar incluidas en las directrices de los planes locales de prevención de incendios forestales, en los que se prevén los trabajos a ejecutar de forma individual o concertada, y se obliga a los propietarios a consentir la realización de las acciones aprobadas por la Administración competente cuando estas labores afecten a sus fincas.

cendio. Cuando la inacción del titular del monte compromete el interés general, la Administración debe dotarse de los títulos jurídicos que permitan la ocupación o, en última instancia, la adquisición forzosa de los derechos afectados para ejecutar los trabajos obligatorios⁵⁵.

En este sentido, el legislador autonómico ha otorgado carácter declarativo de utilidad pública a los planes de prevención, lo cual es el título habilitante para la intervención sobre predios privados. La aprobación de los planes de defensa o de emergencia por incendios forestales implica la declaración de interés general de las actuaciones que en los mismos se determinen.

De este modo, la planificación administrativa de la defensa frente al fuego se convierte automáticamente en el título legal que, en caso de necesidad, ampara el inicio del procedimiento coercitivo necesario cuando la Administración requiere acceder o utilizar temporalmente los terrenos para ejecutar las obras de prevención, de conformidad con la legislación de expropiación forzosa⁵⁶.

Así, la vinculación de la planificación (planes de defensa) con la potestad expropiatoria es un instrumento administrativo de control que garantiza que el interés público en la conservación del monte y la seguridad pública prevalezcan sobre el interés particular, asegurando que las labores de gestión de biomasa y tratamientos selvícolas necesarios para la prevención de incendios se realicen de manera efectiva⁵⁷.

55. La Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, obliga a los titulares de estos espacios a solicitar con carácter previo a la ejecución de los trabajos la autorización pertinente, y a ejecutarlos con arreglo a las condiciones que se determinen en la misma. Entre esas tareas a realizar se encuentran las que la propia Administración determine en materia de prevención de incendios. Esta obligación incluye la gestión de la biomasa residual, cuya acumulación es una fuente de riesgo de incendio. Los propietarios deben ajustarse a los planes de defensa o de emergencia por incendios forestales aprobados por la Administración cuando afecten a sus predios. El incumplimiento de esos deberes activa las potestades administrativas de coerción.

56. No obstante, el ejercicio de esta supremacía administrativa no es inmune al control judicial. En el ámbito de la ordenación forestal, la STSJ de Cataluña 1038/2014, de 29 de diciembre (ECLI:ES:TSJCAT:2014:13353), establece que los tribunales pueden fiscalizar los "aledaños" del juicio técnico, exigiendo que la Administración motive por qué la aplicación de determinados criterios cualitativos conduce a un resultado restrictivo de los derechos preexistentes, evitando así que la discrecionalidad degeneren en una decisión inmotivada o arbitraria.

57. Esta declaración se extiende a la totalidad de las labores contempladas en los planes y conlleva una consecuencia jurídica trascendental en el ámbito de la limitación del derecho de propiedad: la declaración de utilidad pública o interés social precisa para resolver sobre la necesidad de ocupación de los terrenos o de adquisición de los derechos que resulten necesarios para su ejecución, concretamente, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

6.2

Las limitaciones impuestas al propietario del monte tras los incendios forestales: la nota marginal de afectación

La función social de la propiedad forestal se intensifica cuando el predio se ve afectado por un incendio, imponiendo una restricción de carácter *ob rem* que limita de manera sustancial las facultades dominicales del propietario sobre los terrenos quemados. El objetivo es garantizar su restauración y evitar que el siniestro sirva de cauce para obtener un cambio de uso del suelo prohibido por la normativa⁵⁸.

Solo excepcionalmente, en casos muy limitados, es posible salvar dichas prohibiciones. Por ejemplo, cuando el cambio de uso ya estuviera previsto en un instrumento de planeamiento previamente aprobado o cuya tramitación ya estuviese avanzada. Al margen, las comunidades autónomas también pueden acordar el cambio de uso forestal cuando se den razones imperiosas de interés público, que han de ser apreciadas por ley. En tal caso, se requiere la adopción de medidas compensatorias, previstas en la propia norma, a fin de que se recupere una superficie forestal equivalente a la que resultó quemada.

La imposición de esta restricción temporal refuerza la potestad de la Administración de exigir al titular la restauración de la cubierta vegetal afectada, pudiendo acarrear la infracción de esta prohibición responsabilidades administrativas o penales y, en su caso, la expropiación forzosa de los terrenos.

La publicidad de esta limitación legal resulta esencial para la seguridad jurídica inmobiliaria y la oponibilidad frente a terceros. De este modo, el ordenamiento jurídico exige su constancia formal en el Registro de la Propiedad. La disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, impone a la Ad-

⁵⁸. Al respecto, Fernández García (2004b: 234-239). La Ley 43/2003 establece la obligación de mantener y restaurar el carácter forestal de los terrenos, prohibiendo el cambio de uso al menos durante un plazo mínimo de treinta años (artículo 50). De igual modo, se limitan aquellas actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal, estableciéndose así un conjunto de medidas de policía forestal que vinculan tanto a los particulares como a las Administraciones públicas. La legislación del suelo refuerza esa prohibición, de modo que los terrenos forestales incendiados deben mantenerse en la situación de suelo rural y han de estar destinados al uso forestal durante el citado período mínimo de tiempo (DA sexta del RD Legislativo 7/2015). De esta forma se asegura la coherencia entre la calificación del suelo y el régimen forestal, impidiendo que el planeamiento urbanístico pueda alterar la situación del terreno afectado por estos siniestros. En particular, la indisolubilidad de la unidad forestal frente a los incendios es un factor clave. La STSJ Galicia 372/2023, de 19 de septiembre (ECLI:ES:TSJGAL:2023:5990), sostiene que las limitaciones de uso derivadas del fuego afectan a la parcela catastral en su conjunto. Por tanto, las alteraciones registrales o las "parcelaciones tácitas" posteriores al siniestro no permiten eludir la prohibición legal de cambio de uso, manteniendo la restricción aunque se modifiquen las referencias catastrales o los linderos en el Registro de la Propiedad.

ministración forestal la obligación de comunicar al Registro de la Propiedad la circunstancia de que el terreno ha sido incendiado y está destinado al uso forestal durante dicho plazo mínimo de treinta años.

La constancia de la certificación emitida por la Administración forestal se incorpora al folio real de la finca afectada mediante nota marginal, vinculando a esta, con independencia de su titularidad, hasta el vencimiento del plazo por el que se extiende dicha limitación.

La certificación debe contener, obligatoriamente, los datos catastrales identificadores de la finca. Esta exigencia es esencial para mantener la coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, asegurando, como decimos, que la restricción legal afecte al predio correctamente identificado mediante su referencia catastral⁵⁹.

Asimismo, esta certificación suele acompañarse de un soporte gráfico (plano topográfico) a escala apropiada, dotando de certeza parcelaria al gravamen y previniendo la especulación urbanística o agraria derivada del siniestro. Aunque la norma no lo mencione expresamente, se requiere que, en general, la documentación gráfica y cartográfica utilizada para fines registrales esté debidamente georreferenciada y se acompañe de la certificación catastral descriptiva y gráfica⁶⁰.

Respecto de la documentación técnica aportada, la ley hipotecaria impone una obligación de archivo para garantizar la perpetuidad y la consulta de la información cartográfica. El plano topográfico de los terrenos incendiados se archivará conforme a lo previsto para el artículo 51.4 del Reglamento Hipotecario. Y al mismo se podrá acompañar copia en soporte magnético u óptico, facilitando así la gestión de la representación gráfica georreferenciada y su posterior consulta.

Así pues, mediante la publicidad *erga omnes* lograda a través de la nota marginal de afectación, se asegura que cualquier tercero que adquiera el monte privado conozca las limitaciones impuestas por el derecho administrativo y, por tanto, las responsabilidades de restauración y el mantenimiento del uso forestal que delimitan la función social de la propiedad⁶¹.

59. Destaca Saborido Sánchez (2017: 93) cómo la transparencia derivada de la coordinación beneficia al mercado inmobiliario, permitiendo que el adquirente conozca con precisión la porción de terreno y las responsabilidades vinculadas a ella. Sin duda, como también advierte Fabre Lafuente (2021), el nuevo marco legal (art. 209 LH) clarifica la resolución de conflictos fácticos y avanza en la desjudicialización de los procedimientos, evitando que la falta de identificación gráfica genere dobles inmatriculaciones que aprovechen el desorden tras un siniestro.

60. Sobre el intento de eludir estas restricciones, la STSJ Galicia 372/2023, de 19 de septiembre (ECLI:ES:TSJGAL:2023:5990), analiza un supuesto de parcelación táctica tras un incendio forestal. El Tribunal advierte que las alteraciones en el Catastro o en el Registro de la Propiedad destinadas a segregar una superficie para cambiar su uso no pueden desvirtuar la prohibición legal que afecta a la parcela matriz, pues la unidad catastral previa al siniestro es la que determina la limitación de uso de suelo.

61. El Registro debe incorporar no solo los derechos, sino todas las circunstancias y limitaciones administrativas que las leyes imponen para que la propiedad cumpla su función social,

7 Conclusiones

En virtud de cuanto hemos dejado expuesto, procede llegar a las siguientes conclusiones, atendiendo a los objetivos definidos al comienzo de este trabajo:

a) La incertidumbre dominical en los montes de particulares constituye un impedimento estructural de la función social. La indeterminación de la titularidad de los montes y la fragmentación parcelaria representan los mayores obstáculos para la gestión forestal sostenible, generando un vacío de responsabilidad que deriva en el abandono del terreno. Esta situación de “propiedad invisible” imposibilita que la Administración forestal identifique al sujeto obligado, lo que favorece la acumulación de combustibles vegetales y eleva exponencialmente el riesgo de incendios. El esclarecimiento de la propiedad se erige, por tanto, en una medida de seguridad pública esencial para garantizar que el monte no quede fuera de los planes de prevención por razones meramente burocráticas.

b) La coordinación Catastro-Registro opera como base y garantía del ejercicio de la potestad de policía. La seguridad jurídica inmobiliaria, articulada mediante el uso combinado del Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario, es el presupuesto técnico y legal indispensable para el ejercicio de las funciones de intervención de la Administración. La incorporación de la representación gráfica georreferenciada dota a los predios de una “certeza parcelaria” que permite dirigir requerimientos de gestión y planes de defensa con total precisión geográfica. La presunción legal de ubicación y delimitación derivada del artículo 38 de la Ley Hipotecaria blindas las actuaciones administrativas, como la ejecución subsidiaria de trabajos preventivos, frente a posibles impugnaciones basadas en la falta de identificación de la finca.

c) Los procedimientos de investigación de cuotas vacantes en montes de socios y la constitución de juntas gestoras son herramientas fundamentales para reactivar la gestión de propiedades complejas. El uso de la información catastral y registral para rastrear herederos y clarificar el dominio

siendo la labor de las Administraciones activa en este proceso. Juez Pérez (2015: 109) analiza en este punto cómo la Ley 13/2015 actualiza los procedimientos de concordancia para que el Registro sea un reflejo fiel de la realidad jurídica extrarregistral, incluyendo las cargas y limitaciones administrativas que pesan sobre el suelo. La doctrina subraya igualmente que la transparencia lograda mediante la inscripción de bases gráficas aumenta la seguridad jurídica preventiva, impidiendo que el desconocimiento de los límites territoriales ampare abusos o fraudes tras un incendio (Saborido Sánchez, 2017: 93). Por su parte, Puyal Sanz (2016: 276) advierte que la Administración puede incurrir en responsabilidad si no comunica al Registro las medidas de disciplina o las limitaciones administrativas que pesan sobre el territorio para su debida anotación en el folio real.

permite que el monte sea sometido nuevamente a una planificación técnica, impidiendo que la parálisis de la copropiedad derive en un riesgo de incendio sistémico. La asunción de cuotas por parte de la Administración en ausencia de dueños conocidos asegura que la función social de la propiedad se cumpla mediante una gestión activa y responsable.

d) Ante la inoperancia del minifundismo, las agrupaciones forestales y las agrupaciones de defensa forestal transforman la propiedad fragmentada en unidades de gestión técnica efectivas y seguras. Estas estructuras, cuya viabilidad depende de la acreditación de derechos de uso mediante la información del Registro y el Catastro, permiten a la Administración aplicar incentivos económicos y coordinar trabajos de extinción de forma colectiva. La declaración de interés general de estas agrupaciones legitima la colaboración pública y eleva la protección de los montes privados a niveles comparables a los de utilidad pública.

e) El sistema de coordinación gráfica no solo optimiza la gestión del monte de particulares, sino que también actúa como un instrumento de salvaguarda del dominio público forestal. La obligatoriedad de incorporar representaciones georreferenciadas y el contraste de bases gráficas permiten al registrador y a la Administración forestal detectar y denegar inmatriculaciones o excesos de cabida que pretendan invadir terrenos demaniales colindantes. De este modo, la seguridad jurídica inmobiliaria blindará la integridad de los montes catalogados frente a posibles alteraciones generadas en el tráfico jurídico privado.

f) La función social de la propiedad se intensifica tras un incendio forestal a través de la imposición de restricciones *ob rem* que prohíben el cambio de uso del suelo durante al menos treinta años. La publicidad *erga omnes* de esta limitación, lograda mediante la nota marginal de afectación en el Registro de la Propiedad, asegura que el deber de restauración sea oponible frente a cualquier adquirente. La vinculación de esta nota marginal con la referencia catastral y la georreferenciación del área afectada es el mecanismo definitivo para neutralizar cualquier incentivo de especulación urbanística derivado del fuego.

8 Bibliografía

- Alonso Peña, C. y Fernández Gómez, R. (2017). Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica. *CT: Catastro*, 90, 63-80.
- Álvarez, J. M., De la Cruz, V. y Jiménez, I. (2016). Los procesos de extracción de información a un paso del automatismo en la tecnología Mobile Mapping. *Topografía y Cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía*, XXXVI (174), 149-156.
- Benavides Parra, L. M., Serrano Martínez, F., Ojeda Manrique, J. C. y Martín Ortega, E. (2022). La coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Estado actual y próximos pasos. *Topografía y Cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía*, 179, 397-406.
- Díaz Díaz, E. (2016). La abogacía ante la geoinformación. Aplicación de la Ley 13/2015. *Topografía y Cartografía*, XXXIII (171), 7-16.
- Fabre Lafuente, I. (2021). El tratamiento de la doble inmatriculación en la actual normativa hipotecaria española. Nuevas perspectivas: la coordinación Catastro-Registro de la Propiedad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 788, 3305-3368.
- Farriol i Almirall, R. (2008). Instrumentos y métodos de planificación forestal en montes privados de Catalunya: los planes técnicos de gestión y mejora forestal. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 27, 35-42.
- Fernández García, J. F. (2004a). *El Catastro y el Justiprecio del Suelo*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- (2004b). *Los montes de particulares en el Derecho Administrativo español*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi.
- Gómez Peral, M. (2013). Coordinación e interoperabilidad en la información territorial. *Anales de la Facultad de Derecho*, 30, 9-29.
- Ibiza García-Junco, A. M.^a (2010). El catastro español en el registro de la propiedad. En M. G. Alcázar Molina, F. J. Ariza López, J. L. García Balboa, E. Mata de Castro, S. Ruiz Capiscol y M. A. Ureña Cámara (eds. lits.). *Catastro: formación, investigación y empresa* (p. 835). Universidad de Jaén.
- Iriarte Goñi, I. (2013). La regulación de los montes privados españoles, 1855-1977. Hechos e hipótesis. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XVII (440).

- Juez Pérez, A. (2015). Principales novedades introducidas por la ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de las leyes hipotecaria y del catastro inmobiliario. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 14, 109-129.
- Martínez Pérez, F. (2024). Catastro jurídico y Registro de la propiedad en España: La invención burocrática de la necesidad de coordinación (1883-1961). *Anuario de Historia del Derecho Español*, 94, 599-664.
- Misas Tomás, J. (2016). Coordinación Catastro-Registro de la Propiedad. *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, 17, 441-455.
- Navascués Ramos, P. y Llobet Just, S. (2007). La gestión de montes privados en regeneración a través de asociaciones de propietarios forestales. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 21, 61-66.
- Pascua Moreno, M. Á. (2025). *La coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario: La inscripción de la descripción georreferenciada de la finca en el Registro y su concordancia catastral* [tesis doctoral]. Universidad de Burgos.
- Peces, J. J., López, M., Pavo, M., García, J. M. y Pérez, J. M. (2016). En busca de la línea perdida: recuperación de los límites municipales castellano-manchegos. *Topografía y Cartografía*, XXXIII (171), 37-44.
- Piqué Nicolau, M. (2000). La gestión de los montes privados: los planes técnicos de gestión y mejora forestal (PTGMF). En A. Rojo Alboreca, I. J. Díaz-Maroto Hidalgo, J. G. Álvarez González, M. Barrio Anta, F. Castedo Dorado, G. Riesco Muñoz y A. Rigueiro Rodríguez (coords.). *Actas del Congreso de Ordenación y Gestión Sostenible de Montes*, 1, 649-657.
- Puyal Sanz, P. (2016). Las Administraciones Públicas ante el nuevo régimen de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 248-280.
- Rojo Alboreca, A. (2015). El reto de la ordenación de los montes privados en España. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 39, 275-297.
- Saborido Sánchez, P. (2017). La protección del usuario registral a través de la reforma de los principios registrales: Al hilo de la búsqueda de coordinación entre Registro y Catastro. *Revista de Derecho Civil*, IV (4), 87-122.
- Salmerón Manzano, E. (2015). *Bases gráficas registrales y protección de terceros: aproximación en el catastro de rústica en la provincia de Almería* [tesis doctoral]. Universidad de Almería.

Sanz Jarque, J. J. (1961). *Régimen de concentración parcelaria*. Madrid: Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

Régimen jurídico de la biomasa forestal: análisis transversal del marco comunitario y su transposición al ordenamiento español

ALEJANDRO D. LEIVA LÓPEZ
*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Almería*

- 1. Introducción y marco político-climático**
 - 1.1. La Ley Europea del Clima y el Objetivo 55 (*Fit for 55*)
 - 1.2. El papel estratégico de la biomasa en el *mix* renovable
- 2. Régimen jurídico comunitario: de la RED II a la RED III**
 - 2.1. Evolución normativa: directivas 2018/2001 y 2023/2413
 - 2.2. El principio de uso en cascada
 - 2.3. Requisitos para la producción de biomasa forestal
 - 2.3.1. *Legalidad y cumplimiento de convenios internacionales*
 - 2.3.2. *Protección de espacios sensibles y zonas excluidas*
 - 2.3.3. *Gestión forestal sostenible y regeneración*
 - 2.3.4. *Integridad del suelo y ciclo de nutrientes*
 - 2.3.5. *Paridad de secuestro de carbono y UTCUTS*
- 3. Transposición a través del Proyecto de Real Decreto sobre biomasa**
 - 3.1. Motivación y objetivos
 - 3.2. El principio de uso en cascada
 - 3.3. Restricciones al apoyo financiero directo
 - 3.4. Refuerzo de los criterios de sostenibilidad
 - 3.5. Impacto económico y social
- 4. Hacia un esquema nacional de verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de GEI en el ámbito de la biomasa sólida**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo analiza el complejo régimen jurídico de la biomasa forestal en el marco de la transición energética europea y su transposición al ordenamiento español. Partiendo de la Ley Europea del Clima y del paquete *Fit for 55*, se examina la evolución normativa desde la Directiva RED II hasta la RED III (Directiva 2023/2413), destacando el endurecimiento

Artículo recibido el 10/05/2026; aceptado el 12/05/2026.

de los criterios de sostenibilidad y la institucionalización del principio de uso en cascada. El estudio se centra de forma pormenorizada en el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan aspectos relativos a la biomasa para la producción de energía en España, analizando las nuevas restricciones al apoyo financiero, la reducción de los umbrales de potencia y las salvaguardas para proteger la industria maderera y la biodiversidad. Finalmente, se valora la propuesta de creación de un esquema nacional de verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de GEI en el ámbito de la biomasa sólida, como una herramienta estratégica para simplificar la carga administrativa de los pequeños proveedores rurales, garantizando que la biomasa forestal actúe como un motor de desarrollo rural y prevención de incendios bajo un marco de seguridad jurídica y sostenibilidad verificable.

Palabras clave: *biomasa forestal; sostenibilidad forestal; uso en cascada; bioeconomía circular.*

Legal framework of forest biomass: A transversal analysis of the EU framework and its transposition into the Spanish legal system

Abstract

This article analyzes the complex legal framework of forest biomass within the context of the European energy transition and its transposition into the Spanish legal system. Beginning with the European Climate Law and the “Fit for 55” package, it examines the regulatory evolution from the RED II Directive to RED III (Directive 2023/2413), highlighting the strengthening of sustainability criteria and the institutionalization of the cascading use principle. The study focuses in detail on the Spanish Draft Royal Decree regulating aspects of biomass for energy production in Spain, analyzing new restrictions on financial support, the reduction of power thresholds, and safeguards to protect the timber industry and biodiversity. Finally, the proposal to create a national scheme for the verification of sustainability and GHG emission reductions within the solid biomass sector in Spain is assessed as a strategic tool to simplify the administrative burden on small rural suppliers, ensuring that forest biomass acts as a driver for rural development and fire prevention under a framework of legal certainty and verifiable sustainability.

Keywords: forest biomass; forest sustainability; cascading use; circular bioeconomy.

1

Introducción y marco político-climático

1.1

La Ley Europea del Clima y el Objetivo 55 (*Fit for 55*)

El marco jurídico actual de la biomasa forestal en Europa no puede entenderse sin el paraguas normativo que supone la Ley Europea del Clima, bajo el Reglamento UE 2021/1119. Esta norma, aprobada en 2021, supuso un hito en el ordenamiento jurídico comunitario al transformar un compromiso político, la neutralidad climática para el año 2050, en una obligación legal vinculante para todos los Estados miembros. Esta ley actúa como la norma fundamental de la transición ecológica, exigiendo que todas las políticas sectoriales, incluidas la forestal y la energética, se alineen con la capacidad de absorción y reducción de emisiones del continente (García García, 2021).

Como paso intermedio y crítico hacia dicha neutralidad, la Unión Europea diseñó el paquete legislativo conocido como Objetivo 55, o *Fit for 55*. Este conjunto de reformas está específicamente encaminado a actualizar la legislación vigente para asegurar una reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de, al menos, un 55 % para el año 2030 en comparación con los niveles registrados en 1990 (Gallego Córcoles, 2025: 118-119).

Dentro de esta ambiciosa arquitectura legal, la biomasa forestal ha cobrado un protagonismo renovado y complejo tras la aprobación de la Directiva (UE) 2023/2413, conocida como RED III. Esta directiva no solo modifica la normativa previa de 2018, sino que eleva la ambición global al establecer que el 42,5 % del consumo final de energía en la Unión debe proceder de fuentes renovables para finales de esta década (Hernández y Dorronsoro, 2023: 2). Para alcanzar este porcentaje, la biomasa sólida se posiciona como una tecnología gestionable indispensable, pero sujeta ahora a un control jurídico mucho más estricto.

La relevancia jurídica de este nuevo escenario se articula en tres ejes fundamentales introducidos por la Directiva 2023/2413. En primer lugar, se introduce el principio de uso en cascada como un mandato de eficiencia. Este principio obliga a priorizar el uso de la madera para productos de alto valor añadido (como la construcción o el mobiliario) frente a su combustión directa. Desde un punto de vista normativo, esto significa que el aprovechamiento energético de la biomasa forestal queda supeditado a que no existan demandas previas de materiales, evitando así distorsiones en los mercados de materias primas. En segundo lugar, se establecen restricciones

severas al apoyo financiero. La ley europea veta ahora la posibilidad de otorgar ayudas públicas a ciertos tipos de biomasa que tengan usos industriales alternativos o que supongan un perjuicio para la regeneración del suelo, como es el caso de los tocones y las raíces. Asimismo, se penaliza el apoyo a las instalaciones de generación eléctrica exclusiva, exigiendo una mayor eficiencia mediante sistemas de cogeneración. Por último, el régimen jurídico refuerza las exigencias de sostenibilidad y protección de la biodiversidad. La biomasa forestal ya no solo debe demostrar una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto al combustible fósil al que sustituye, sino que su extracción debe garantizar activamente que no se degraden los hábitats ni los sumideros de carbono forestales, alineándose estrictamente con los objetivos de conservación de la Unión Europea y la prevención de la destrucción de hábitats naturales.

Así pues, el nuevo régimen jurídico europeo de la biomasa forestal refleja un cambio de paradigma: se ha pasado de un fomento indiscriminado de cualquier fuente renovable a una regulación quirúrgica que prioriza la salud del ecosistema y la eficiencia económica. Esta transición normativa sitúa a la biomasa en una posición paradójica: por un lado, se la reconoce como un pilar indispensable para alcanzar la neutralidad climática en 2050 debido a su capacidad de gestión, pero, por otro, se la somete a un control tan estricto que solo podrá prosperar si se integra de forma armónica con la industria maderera y la conservación de la biodiversidad. El éxito de este marco legal dependerá, por tanto, de la capacidad de los Estados para aplicar el principio de uso en cascada sin desincentivar un sector que es vital para la bioeconomía rural, garantizando que el monte sea, simultáneamente, un sumidero de carbono protegido y una fuente de energía estratégica.

1.2

El papel estratégico de la biomasa en el *mix* renovable

La biomasa forestal se ha consolidado como un pilar estratégico dentro del *mix* de energías renovables de la Unión Europea, aunque su papel actual atraviesa una fase de profunda redefinición jurídica (Mata Torres, 2023: 1-4). Históricamente, el aprovechamiento de materiales leñosos, como troncos, ramas y residuos de gestión silvícola, ha sido impulsado como la gran alternativa gestionable frente a la intermitencia de otras fuentes limpias (Castresana *et al.*, 2010: 339-341). Sin embargo, el marco normativo actual, encabezado por la Directiva 2023/2413, ha introducido un nivel de complejidad

técnica y supervisión ambiental sin precedentes, motivado por la preocupación institucional sobre el impacto de las extracciones masivas en la biodiversidad y en la capacidad de los bosques para actuar como sumideros de carbono.

Esta transición hacia un control más severo no ha estado exenta de tensiones judiciales que marcan la dimensión simbólica del recurso. Un ejemplo paradigmático es el caso *Peter Sabo y otros contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea* (Auto del Tribunal General, Sala Cuarta, de 6 de mayo de 2020, Asunto T-141/19, ECLI:EU:T:2020:179), donde se cuestionó ante el Tribunal General de la Unión Europea la propia naturaleza renovable de la biomasa. Aunque la acción fue desestimada por cuestiones de forma, el litigio puso de manifiesto una fractura conceptual creciente entre dos modelos: la gestión forestal activa, orientada a la producción y prevención de riesgos, y las corrientes de conservación pasiva que abogan por la mínima intervención humana. Esta última visión ha ganado peso jurídico a través de instrumentos como el Reglamento 2024/1991 sobre la restauración de la naturaleza, que condiciona los sistemas de aprovechamiento a la recuperación efectiva de la funcionalidad ecológica de los hábitats degradados.

En este escenario de coexistencia normativa, surge el riesgo de contradicciones legales que pueden comprometer la viabilidad del sector. Mientras el paquete de medidas Objetivo 55 eleva la ambición de consumo renovable hasta el 42,5 %, otras normas concurrentes sobre deforestación y degradación forestal imponen restricciones que dificultan el cumplimiento de dichos objetivos. Esta disonancia es especialmente crítica en regiones como la mediterránea, donde la gestión forestal activa no es solo una opción comercial, sino una necesidad ecológica imperativa. En estos territorios, el abandono del monte y la acumulación excesiva de combustible vegetal elevan exponencialmente el riesgo de grandes incendios forestales, por lo que una aplicación uniforme de criterios de conservación estricta podría resultar contraproducente para la propia supervivencia del ecosistema.

En el ámbito nacional, la respuesta a esta evolución europea se materializa en el reciente proyecto de real decreto por el que se regulan determinados aspectos relativos a la biomasa para la producción de energía, impulsado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, Proyecto de Real Decreto sobre biomasa). Esta norma no solo traspone las exigencias de sostenibilidad de la Directiva 2023/2413, sino que endurece los controles operativos para las plantas de generación. Entre sus medidas más relevantes destaca la reducción drástica del umbral de potencia térmica nominal, que baja de 20 a 7,5 megavatios, obligando a instalaciones medianas a certificar su cumplimiento de sostenibilidad. No

obstante, el Proyecto reconoce la singularidad del sistema español al calificar el territorio como de bajo riesgo, lo que permite que el cumplimiento de los criterios ambientales se dé por acreditado siempre que se cuente con los permisos forestales preceptivos, intentando así equilibrar la protección del hábitat con la agilidad necesaria para una explotación energética sostenible.

Por último, cabe concluir que el papel estratégico de la biomasa en el futuro inmediato dependerá de una interpretación armónica de este complejo entramado legal. La legislación debe ser capaz de evolucionar hacia la protección de la biodiversidad sin menoscabar la gestión activa del monte (Sambade *et al.*, 2008: 63-65), entendiendo que la valorización energética de los residuos forestales es, en muchos casos, la única herramienta financiera viable para sufragar las labores de limpieza y mantenimiento que mantienen nuestros bosques resilientes ante el cambio climático (Jiménez y Sánchez, 2006: 20-22).

2

Régimen jurídico comunitario: de la RED II a la RED III

2.1

Evolución normativa: directivas 2018/2001 y 2023/2413

La gobernanza europea de la biomasa forestal ha experimentado una transformación profunda en su andamiaje legal, evolucionando desde un marco de fomento general hacia un sistema de control exhaustivo y selectivo. El punto de inflexión de esta trayectoria se sitúa en la transición de la Directiva 2018/2001 hacia la reciente Directiva (UE) 2023/2413, conocida técnicamente como RED III o DER III. Esta reforma no solo eleva la ambición climática al fijar un objetivo vinculante de consumo de energía renovable del 42,5 % para el año 2030 —con una aspiración de alcanzar el 45 %—, sino que introduce restricciones operativas que reconfiguran el mercado energético forestal.

Uno de los pilares de este cambio es la limitación impuesta a la producción eléctrica mediante biomasa en instalaciones de generación exclusiva, permitiendo el apoyo financiero únicamente en casos excepcionales. Esta medida busca forzar la eficiencia y asegurar que el recurso se destine a sistemas térmicos o de cogeneración de alto rendimiento. En el ordenamiento jurídico español, esta evolución se materializa a través de la disposición final cuarta del Proyecto de Real Decreto sobre biomasa, que incorpora formalmente estas disposiciones de la RED III al derecho nacional, junto

con aspectos pendientes de la directiva precedente de 2018, consolidando así un régimen de exigencia creciente sobre el origen y el tratamiento de la materia prima.

Desde una perspectiva técnica, el artículo 29 de la normativa refundida establece ahora criterios de sostenibilidad mucho más severos, que afectan tanto a la ubicación de las extracciones como a las prácticas silvícolas. Queda estrictamente prohibida la recolección de biomasa en áreas de alto valor ecológico, como bosques primarios, masas forestales maduras o hábitats caracterizados por una biodiversidad singular. Asimismo, se imponen condiciones estrictas sobre la conservación de la estructura del suelo, limitando la extracción de elementos críticos para la regeneración orgánica como son los tocones y las raíces, y exigiendo niveles de retención de madera muerta adaptados a las condiciones biogeográficas locales.

Este endurecimiento normativo vincula directamente el uso de la biomasa con los compromisos de absorción neta de carbono del sector de usos de la tierra, obligando a los Estados a demostrar que su aprovechamiento forestal no compromete las metas de sus planes nacionales integrados de energía y clima. Para garantizar la transparencia de estos procesos, se ha reforzado el sistema de trazabilidad mediante la creación de una base de datos europea centralizada, donde cada transacción debe quedar registrada y sujeta a auditorías externas independientes que prevengan el fraude y aseguren la fiabilidad del dato.

Sin embargo, esta arquitectura jurídica no está exenta de tensiones territoriales. El análisis de estas disposiciones revela una posible disonancia en regiones como el área mediterránea. En estos contextos, la gestión forestal activa no es meramente un acto de explotación comercial, sino una herramienta preventiva de primer orden frente a incendios y plagas. La aplicación uniforme de criterios diseñados para modelos forestales del norte de Europa puede generar una carga burocrática y financiera inasumible para pequeños productores locales o ayuntamientos rurales. Por tanto, el reto del legislador nacional será interpretar este marco jurídico de forma que la protección ambiental y la trazabilidad no se conviertan en obstáculos insalvables para una gestión del monte que es, en sí misma, necesaria para la propia supervivencia de estos ecosistemas vulnerables.

2.2

El principio de uso en cascada

Dentro de este nuevo escenario jurídico, cobra especial relevancia la formalización del principio de uso en cascada. Aunque este concepto ya formaba

parte de las estrategias de bioeconomía de la Unión Europea, es la Directiva (UE) 2023/2413 la que lo eleva a un rango normativo imperativo al modificar la Directiva 2018/2001. Su origen jurídico se fundamenta en la necesidad de armonizar la política energética con la economía circular y la jerarquía de residuos, buscando que la madera sea aprovechada según su máximo valor añadido. De este modo, la directiva obliga a los Estados miembros a diseñar sus regímenes de apoyo garantizando que la biomasa se utilice primero como material (en construcción o industria) y solo se destine a fines energéticos cuando se agoten sus posibilidades de reutilización o reciclaje.

El principio de uso en cascada se define como una estrategia de gestión de recursos que prioriza el aprovechamiento de la biomasa forestal según su mayor valor añadido y potencial de retención de carbono. Bajo este esquema, la madera debe fluir a través de una serie de etapas de utilización, comenzando por productos de larga duración (como madera estructural o mobiliario), siguiendo con la reutilización y el reciclaje de materiales, y reservando la combustión para la recuperación de energía únicamente cuando se han agotado todas las opciones de transformación física. Este enfoque busca evitar que la quema prematura de madera de alta calidad destruya materias primas valiosas, garantizando que el aprovechamiento energético actúe como un cierre de ciclo eficiente y no como un competidor que desplaza a las industrias de la bioeconomía circular.

Es importante destacar que este precepto europeo se encuentra actualmente en fase de transposición al ordenamiento jurídico español a través del Proyecto de Real Decreto sobre biomasa. En dicha norma nacional, se contempla la integración de este principio mediante una jerarquía de prioridades que vincula los incentivos financieros a la naturaleza del recurso forestal, un aspecto que se analizará en detalle en el apartado correspondiente de este trabajo.

2.3

Requisitos para la producción de biomasa forestal

2.3.1

Legalidad y cumplimiento de convenios internacionales

La base de la sostenibilidad es la legalidad del aprovisionamiento. El operador económico debe acreditar de forma inequívoca la titularidad de los derechos de aprovechamiento y la trazabilidad del recurso mediante coor-

denadas geográficas y nombres científicos. Este marco de diligencia debida, alineado con el Reglamento (UE) 995/2010, busca erradicar la tala ilegal, la cual no solo agota las reservas de carbono, sino que degrada la biodiversidad. Para dar cumplimiento a este sistema de diligencia debida, el agente económico está obligado a mantener un registro actualizado que incluya la identificación precisa de la parcela mediante polígonos o designaciones catastrales equivalentes, así como la documentación que pruebe que el propietario ha transferido legalmente el derecho de cosecha. Esta verificación de legalidad debe cubrir toda la cadena, desde la gestión forestal y la corta hasta el transporte y la distribución comercial, prestando especial atención a que no existan sanciones o restricciones a la importación por parte de instituciones como el Consejo de Seguridad de la ONU o el Consejo Europeo.

Asimismo, la producción está sujeta al respeto de tratados internacionales. Es imperativo que el país de origen haya ratificado el Acuerdo de París y cumpla con el convenio CITES. Especial atención reciben las especies protegidas: las incluidas en el Apéndice I de CITES tienen prohibido cualquier uso comercial o energético, incluso a nivel nacional, permitiéndose únicamente el intercambio no comercial de retoños bajo estrictas leyes nacionales, mientras que las de los apéndices II y III requieren licencias de exportación que certifiquen un uso no perjudicial para la supervivencia de la especie. En el caso del Apéndice II, el país exportador debe realizar una evaluación científica previa que avale la sostenibilidad de la extracción, mientras que para las del Apéndice III se exige una prueba de origen clara y completa para evitar el comercio de especies en peligro en regiones específicas. Además, los operadores deben demostrar que el país de origen ha presentado su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) bajo el Acuerdo de París; de lo contrario, se verán obligados a aportar pruebas adicionales de paridad de secuestro de carbono para asegurar que la actividad no convierte el monte en una fuente neta de emisiones.

2.3.2

Protección de espacios sensibles y zonas excluidas

La normativa establece “zonas de exclusión” donde se aplican restricciones de Tipo I (prohibición total) o Tipo II (uso condicionado). Bajo el marco de la RED III, las restricciones de Tipo I impiden cualquier recolección de biomasa forestal si el ecosistema se encontraba en dicho estado en enero de 2008, incluso si la tierra ha perdido esa condición con posterioridad. En este senti-

do, la biomasa no puede proceder de tierras que tuvieran el estatus de bosque primario o maduro en enero de 2008. Se consideran bosques maduros aquellos donde la dinámica natural prevalece y los árboles alcanzan la mitad de su longevidad máxima, siendo su conservación vital como reservorios genéticos. Se excluyen de esta prohibición las actividades tradicionales de poblaciones indígenas cuyo impacto sea menor y no perturbe los procesos ecológicos. Para verificar este estatus, los auditores deben buscar indicios de actividad humana como la fragmentación por infraestructuras, la presencia de especies no autóctonas o el aprovechamiento económico previo, garantizando que no se extraiga madera de masas con estructuras de edades naturales y alta presencia de madera muerta.

Otras categorías sujetas a protección estricta incluyen:

- *Humedales y turberas*: se prohíbe la extracción en tierras que fueran humedales en 2008 si ello implica un cambio de estatus. A estos efectos, se definen los humedales como tierras saturadas de agua de forma permanente o durante una parte significativa del año, incluyendo pantanos y turberas donde los organismos se han adaptado a condiciones reducidas. El estado de humedal no puede modificarse activamente ni verse afectado negativamente por la extracción. En el caso de las turberas, solo se permite el aprovechamiento si se demuestra que no ha habido un drenaje posterior a la fecha de corte, protegiendo así estos masivos depósitos de carbono orgánico. Cualquier profundización de un drenaje preexistente después de 2008 invalida la sostenibilidad del recurso, por lo que el operador debe aportar planos de gestión o permisos oficiales que acrediten que el suelo no ha sido alterado hidrológicamente.
- *Brezales*: definidos por suelos ácidos y matorral bajo (como *Erica spp.*), su aprovechamiento debe ser verificado mediante visores oficiales como Natura 2000. Esta vegetación clímax, caracterizada por especies como *Calluna vulgaris* o *Ulex spp.*, suele desarrollarse en suelos arenosos pobres en nutrientes. El uso del Visor Natura 2000 permite identificar geográficamente estas zonas mediante los códigos 4020 y 4030, siendo responsabilidad del gestor demostrar que la zona de procedencia era un monte y no un brezal protegido antes de la fecha de corte.
- *Praderas de alta biodiversidad*: se distingue entre praderas naturales (prohibición total) y no naturales. Estas últimas solo pueden aprovecharse si el operador demuestra que la extracción es necesaria para mantener su estado de conservación y no causa el declive de las especies. Se consideran praderas naturales aquellas que mantendrían

su composición sin intervención humana; en cambio, las no naturales son ricas en especies y ecosistemas únicos, pero dependen de una gestión activa (pastoreo o siega). En estas áreas de Tipo II, el operador debe certificar ante las autoridades que las prácticas de gestión no presentan un riesgo de degradación para la biodiversidad, utilizando para ello planes de gestión forestal o evaluaciones de impacto ambiental validadas por expertos independientes.

2.3.3

Gestión forestal sostenible y regeneración

Para garantizar que el monte no pierda su funcionalidad, se exige una planificación específica. El monte o la plantación forestal debe mantenerse y gestionarse sistemáticamente, realizando un cálculo del crecimiento y la acumulación de existencias en el rodal que permita planificar la recolección con los ajustes adecuados. En rodales de más de 100 hectáreas, es obligatorio un cálculo preciso del crecimiento; para superficies menores, se permiten estimaciones mediante tablas de rendimiento para calcular las existencias y el incremento. El principio fundamental es el equilibrio del incremento anual neto: las talas no deben superar el crecimiento del bosque en una media de cinco años, salvo en casos de plagas o desastres naturales. Por incremento anual neto se entiende el crecimiento anual en volumen de las existencias de árboles vivos disponibles menos la mortalidad natural media, lo cual debe demostrarse mediante el uso de datos de inventarios forestales públicos o privados que cubran dicho periodo.

La regeneración forestal es una obligación innegociable. Tras una tala, el gestor tiene un plazo máximo de diez años para reforestar con especies adaptadas al lugar. Este proceso debe asegurar que se mantengan, al menos, la calidad y la cantidad de las zonas forestales taladas, ya sea mediante regeneración natural, siembra o plantación. Se prioriza la regeneración con especies autóctonas, prohibiéndose el uso de organismos modificados genéticamente y limitando la tala rasa a un máximo de 100 hectáreas en plantaciones, siempre bajo criterios de conectividad ecológica (corredores para fauna). En los montes naturales, la tala rasa está restringida y solo se permite cuando otros métodos selvícolas no son apropiados por estructuras de parcelas pequeñas o por razones imperiosas de conservación y seguridad vial. Además, en estas zonas se deben mantener árboles de retención resistentes a las tormentas (entre 5 y 10 ejemplares por hectárea) para preservar la biodiversidad. Asimismo, no se permite, con carácter general, la utilización

final de rodales inmaduros (menores de 50 años para coníferas y de 70 para caducifolios), garantizando así que el monte conserve permanentemente su condición y capacidad de suministro de servicios ecosistémicos.

2.3.4

Integridad del suelo y ciclo de nutrientes

La normativa descende al detalle técnico de la ejecución de los trabajos. Para evitar la compactación del suelo, se exige el uso de maquinaria de bajo impacto (neumáticos anchos y baja presión). La planificación logística debe garantizar que la conducción sobre el suelo se reduzca al mínimo, adaptando el tránsito de las máquinas a las condiciones meteorológicas para evitar daños estructurales profundos. En este sentido, el sistema SURE-EU promueve el uso de neumáticos con baja carga por rueda y mayor diámetro posible para minimizar la presión interna, evitando el laboreo extensivo que exponga el suelo mineral o el arado profundo en el monte. Además, se impone una restricción severa al uso de árboles completos:

- Se prohíbe la extracción de tocones y raíces, salvo por razones fitosanitarias, para preservar la estructura y el carbono del suelo. Como norma general, debe evitarse la retirada del portainjerto salvo que sea necesario por razones distintas a la mera obtención de biomasa combustible, ya que estas estructuras son fundamentales para la estabilidad orgánica.
- En suelos pobres, se veta la retirada de material de copas (hojas y acículas) para no romper el ciclo de nutrientes. La utilización de material de copa cuando se extraen árboles enteros solo está permitida tras una evaluación técnica del balance de nutrientes del suelo. En áreas vulnerables, se prohíbe taxativamente la retirada de esta biomasa, y en suelos aptos, el aprovechamiento del árbol completo debe limitarse a un máximo de cuatro rotaciones en la vida de la población para evitar su agotamiento.
- El uso de fitosanitarios queda relegado a un “último recurso”, bajo protocolos de Gestión Integrada de Plagas (GIP) debidamente documentados. Los operadores deben conservar pruebas de que las medidas alternativas no lograron el resultado deseado antes de aplicar herbicidas o insecticidas, registrando la dosificación, el método de aplicación y el cumplimiento de las instrucciones del fabricante. Además, se prohíbe la fertilización con el único fin de aumentar el rendimiento de la madera, permitiéndose el encalado o las medidas de compen-

sación solo si una investigación profunda del lugar acredita la necesidad de restaurar la calidad original del suelo.

Asimismo, este compromiso con la integridad ecológica se extiende a la protección de los recursos hídricos. Los productores tienen prohibido el vertido de sustancias peligrosas (como aceites minerales o plaguicidas tóxicos) en las aguas subterráneas, debiendo gestionar de forma sostenible los recursos hídricos existentes y prohibiéndose la creación de nuevas instalaciones de drenaje que puedan alterar el equilibrio del ecosistema.

2.3.5

Paridad de secuestro de carbono y UTCUTS

El requisito más complejo es garantizar que la zona de abastecimiento no se convierta en una fuente neta de emisiones. Si el país de origen no incluye el sector forestal (UTCUTS) en su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) bajo el Acuerdo de París, el operador debe realizar una auditoría de paridad de carbono. Este criterio asegura que la paridad de secuestro de carbono esté garantizada por el marco legal aplicable; en caso contrario, el agente económico deberá aportar pruebas de que las emisiones no superan a las absorciones en la zona de obtención, utilizando la metodología del Reglamento 2018/841/CE.

Este proceso requiere definir un periodo de referencia histórico (2000-2009) u otro periodo de duración similar lo más cercano posible para facilitar el uso de datos de inventario forestal, debiendo justificar debidamente dicha elección. Además, se debe modelizar, mediante herramientas como CO2FIX, CBM-CFS3 o el modelo Yasso, la evolución de cinco depósitos críticos: biomasa aérea, subterránea, madera muerta, hojarasca y carbono orgánico del suelo. Para ello, el operador debe delimitar con exactitud los límites espaciales de la zona de evaluación, la cual debe presentar condiciones de gestión forestal y planificación lo suficientemente homogéneas. La cuantificación requiere describir las prácticas de gestión aplicadas (intensidad de tala, estructura de edad, especies, etc.) y compararlas con las proyecciones futuras a largo plazo. Si las reservas medias de carbono proyectadas son iguales o superiores a las del periodo histórico de referencia, se considera que se cumple con los criterios LULUCF/UTCUTS. Si la comparación proyectada muestra una tendencia negativa, el operador debe implementar medidas de mitigación inmediatas, supervisando y documentando regularmente la evolución de los depósitos para contrarrestar cualquier desviación de los modelos.

Así pues, este conjunto de requisitos asegura que la biomasa forestal cumpla su promesa climática: ser una fuente de energía que no solo reduce emisiones frente al fósil, sino que también fortalece activamente la resiliencia y el capital natural de los montes europeos. Asimismo, para aquellas instalaciones obligadas a reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se deberá proporcionar información precisa sobre las emisiones asociadas al cultivo, recolección y producción de insumos químicos, expresadas en gramos equivalentes de CO₂ por kilogramo de materia seca, garantizando así la transparencia y sostenibilidad de todo el ciclo de vida del combustible biomasa.

3

Transposición a través del Proyecto de Real Decreto sobre biomasa

3.1

Motivación y objetivos

La propuesta nace de la urgencia de cumplir con la Ley Europea del Clima, aprobada en 2021, la cual incluye un paquete de iniciativas políticas integradas en el programa *Fit for 55*. Este marco normativo exige una reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2030, con la meta final de alcanzar la neutralidad climática en la Unión Europea para el año 2050 (Lázaro y Escribano, 2022: 230-232). España, a través de la actualización de su PNIEC 2023-2030 (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, aprobado mediante el Real Decreto 986/2024), ha elevado su ambición de penetración de renovables al 48 % en el consumo final de energía, superando incluso el objetivo vinculante del 42,5 % fijado por la RED III (Blasco Hedo, 2024).

Para lograrlo sin comprometer la biodiversidad ni los sumideros de carbono, el Proyecto de Real Decreto se centra en tres ejes: *i)* transposición de la RED III: adaptación de los criterios de sostenibilidad forestal y reducción de emisiones de GEI. Esta transposición parcial afecta específicamente a los preceptos que refuerzan la gobernanza forestal y la protección de hábitats, garantizando que el despliegue de la bioenergía no suponga una pérdida de resiliencia en los ecosistemas boscosos nacionales. La norma se dicta al amparo del artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución Española, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen energético

y la planificación económica general; *ii*) eficiencia en el uso del recurso: implementación del principio de uso en cascada para evitar que los incentivos energéticos desplacen a la industria de la madera. Este eje busca armonizar la política energética con la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050, promoviendo que la biomasa se utilice prioritariamente como material y, solo cuando esto no sea posible, se valore energéticamente. Se pretende así fomentar la economía circular y asegurar que el recurso biomásico, aunque abundante e infrautilizado en España, se gestione de forma que maximice su valor añadido y la creación de empleo en el medio rural; y *iii*) seguridad jurídica: estabilización del marco de apoyo financiero, garantizando que las instalaciones actuales agoten su vida útil regulatoria bajo las reglas conocidas, pero limitando el apoyo a futuro para configuraciones menos eficientes. En cumplimiento del artículo 6.1 de la Directiva (UE) 2018/2001, la norma introduce una disposición adicional única para garantizar la estabilidad de los sistemas de apoyo ya concedidos, evitando cambios retroactivos que puedan perjudicar las inversiones realizadas, mientras que establece restricciones claras para los nuevos proyectos de generación eléctrica sin aprovechamiento térmico.

3.2 El principio de uso en cascada

Este es uno de los pilares más relevantes de la nueva norma. El principio europeo de uso en cascada se erige como el eje vertebrador de la nueva eficiencia en la gestión de los recursos forestales, estableciendo una jerarquía de prioridades que desplaza el aprovechamiento energético a una posición de subsidiariedad. Como se ha adelantado en el epígrafe sobre el marco comunitario, la transposición nacional de este principio se recoge de forma detallada en el artículo 4 del Proyecto de Real Decreto sobre biomasa, y tiene como objetivo fundamental evitar que la bioenergía compita deslealmente con las industrias que utilizan la madera como materia prima. Al priorizar el uso material, la norma busca maximizar el valor añadido del recurso y garantizar que el carbono permanezca secuestrado en productos de larga vida útil antes de ser liberado mediante su combustión.

Desde una perspectiva normativa, el Proyecto de Real Decreto impone a las Administraciones públicas la obligación de diseñar sus sistemas de apoyo e incentivos respetando una escala de prelación muy específica. Este orden de prioridades comienza con la fabricación de productos derivados

de la madera y la extensión de su vida útil, seguidas por la reutilización y el reciclado. Solo una vez agotadas estas vías de mayor valor económico y ambiental, se permite el acceso a la fase de bioenergía, dejando la eliminación como el último escalón de la cadena. Este enfoque no solo optimiza el recurso, sino que también minimiza el riesgo de generar distorsiones de mercado que podrían perjudicar a sectores industriales clave, como la construcción o el mobiliario.

Un instrumento crítico para asegurar la efectividad de este principio es la restricción del apoyo financiero. La normativa proyectada prohíbe taxativamente la concesión de ayudas públicas a la producción de energía a partir de maderas de alta calidad, tales como trozas de aserrío, madera para chapa o madera en rollo de uso industrial, siempre que exista una demanda técnica y económicamente rentable para estos materiales. Del mismo modo, se veta el apoyo a la utilización energética de tocones y raíces, cuya extracción se considera perjudicial para la estabilidad orgánica del suelo. Esta estructura de desincentivos financieros garantiza que la biomasa energética se limite a residuos y subproductos que carecen de otro uso material viable.

Asimismo, el marco regulador introduce limitaciones significativas en la generación eléctrica. Se prohíbe con carácter general el otorgamiento de nuevos apoyos a instalaciones que produzcan exclusivamente electricidad a partir de biomasa forestal, fomentando en su lugar los sistemas de cogeneración de alta eficiencia. No obstante, el texto legal propuesto contempla salvedades estratégicas para regiones ultraperiféricas o zonas incursas en procesos de transición justa, donde la biomasa puede jugar un papel social y económico diferenciado.

Finalmente, el artículo 4 propuesto otorga una potestad de supervisión reforzada al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Esta facultad permite la adopción de medidas extraordinarias en aquellos supuestos donde se detecte que el uso energético de la biomasa está alterando el equilibrio del mercado de materias primas. En definitiva, el uso en cascada transforma la biomasa forestal en un recurso de *ultima ratio*, integrando la política energética dentro de los principios de la economía circular y la jerarquía de residuos, para asegurar que cada metro cúbico de madera rinda su máximo beneficio posible antes de su valorización final.

3.3

Restricciones al apoyo financiero directo

El Proyecto de Real Decreto prohíbe explícitamente el otorgamiento de ayudas públicas a la producción de energía a partir de ciertas categorías de biomasa que tienen un alto valor industrial o ecológico.

En relación con la calidad de la madera, se excluyen las trozas de aserrío, trozas para chapa y madera en rollo de uso industrial. La norma introduce una definición flexible de esta última, permitiendo que si no existe una industria local capaz de procesar técnicamente ese material, este sí pueda recibir apoyo para su uso energético (evitando así el desecho). Esta flexibilidad es clave, ya que el concepto de “madera en rollo de uso industrial” se define en función de las características físicas de la madera y de las condiciones del mercado. Si los avances tecnológicos o la falta de capacidad industrial regional impiden que un material sea aprovechado para fines materiales, el uso energético se considera una alternativa preferible a la eliminación o al abandono. No se introduce una definición física inamovible, reconociendo que las técnicas evolucionan, y que lo que hoy es apto solo para biomasa mañana podría tener un uso industrial específico.

En relación con los tocones y raíces, con carácter general, se prohíbe el apoyo a su uso energético para proteger el carbono del suelo. Sin embargo, se establece una excepción crucial para España: las plantaciones forestales productoras donde el destocoado sea una práctica de gestión autorizada, evitando que estos restos se quemen en el monte sin aprovechamiento. En estos casos específicos, la extracción de los tocones responde a principios de gestión forestal sostenible ya contemplados en la normativa vigente, donde el destocoado es necesario para la preparación del terreno para el siguiente ciclo productivo. Dado que estos materiales se extraerían de todos modos con independencia del apoyo financiero, y carecen de un uso industrial alternativo, permitir su uso energético garantiza que no se conviertan en un residuo acumulado que podría aumentar el riesgo de incendios o plagas, cumpliendo así con la jerarquía de residuos.

Por último, en relación con las plantas únicamente eléctricas, se prohíbe otorgar nuevo apoyo o renovar el existente a instalaciones que solo generen electricidad (sin cogeneración), salvo en regiones de Transición Justa o territorios ultraperiféricos (Canarias), o aquellas que incorporen tecnologías de captura y almacenamiento de CO₂ (BECCS). Esta restricción tiene como objetivo forzar la eficiencia termodinámica de los sistemas de bioenergía, priorizando la cogeneración de alta eficiencia frente a la producción eléc-

trica simple. En cuanto a las regiones de Transición Justa, el Proyecto prevé que estas se definan con precisión en los planes territoriales correspondientes para otorgar seguridad jurídica. Respecto a la captura de carbono, se abre la puerta a proyectos que no solo sean neutros, sino que logren emisiones negativas, alineándose con las estrategias de descarbonización a largo plazo. Es importante destacar que esta prohibición solo afecta al apoyo otorgado tras la entrada en vigor de la norma, respetando los derechos de las instalaciones que operan actualmente bajo el régimen retributivo específico hasta que agoten su vida útil regulatoria.

3.4

Refuerzo de los criterios de sostenibilidad

El Proyecto modifica el anterior Real Decreto 376/2022 para endurecer los controles de sostenibilidad, adaptándolos a la mayor ambición climática de la RED III y reforzando los mecanismos de lucha contra el fraude en la cadena de suministro.

Además, establece una reducción de umbrales. La potencia térmica nominal a partir de la cual es obligatorio certificar la sostenibilidad (mediante esquemas como SURE) se reduce de 20 MW a 7,5 MW para combustibles sólidos. Esto afectará a un espectro mucho más amplio de instalaciones medianas. Asimismo, en el caso de las instalaciones que produzcan combustibles gaseosos, se establecen nuevos umbrales basados en el caudal medio de biometano, garantizando que el control de sostenibilidad se extienda a la producción de gases renovables de forma proporcional a su impacto. Este cambio implica que instalaciones de menor tamaño, que antes estaban exentas, deberán ahora acreditar el origen sostenible de su biomasa para poder percibir ayudas y computar para los objetivos nacionales de energías renovables.

En relación con las instalaciones existentes, por primera vez, se imponen obligaciones de reducción de emisiones de GEI a plantas ya operativas, estableciendo una senda de cumplimiento que dependerá de su fecha de puesta en marcha. Se establecen distintos umbrales de reducción de emisiones en función de la potencia térmica nominal, la antigüedad de la planta y los años transcurridos desde su entrada en funcionamiento. Aunque esto supone un nuevo reto para las centrales operativas cuyo diseño original no contemplaba estos factores, la memoria técnica señala que, dado que la biomasa utilizada en España es fundamentalmente residual (generando

emisiones solo desde el punto de recogida), la mayoría de las plantas podrán cumplir con los requisitos mediante la acreditación documental del origen de sus residuos o desechos.

Asimismo, la memoria técnica confirma que España cumple los requisitos para mantener el estatus de “país de bajo riesgo”, fundamentándose en la solidez de la Ley 43/2003 de Montes. Esto permite que la acreditación de la gestión forestal sostenible se siga apoyando en los permisos y autorizaciones autonómicas vigentes, simplificando la carga administrativa frente a otros países. Esta consideración es vital, ya que permite que la certificación de sostenibilidad no dependa exclusivamente de costosos esquemas voluntarios privados, sino que se fundamente en la robusta normativa forestal nacional y autonómica. No obstante, para reforzar la integridad del sistema, se potencian los sistemas de verificación y supervisión, obligando a los operadores a mantener una trazabilidad rigurosa que impida la entrada de biomasa de origen desconocido en el sistema de garantías, asegurando así que el estatus de “bajo riesgo” se traduzca en una sostenibilidad real y verificable sobre el terreno.

3.5

Impacto económico y social

El análisis de impacto concluye que el coste será moderado y limitado. Esta valoración se fundamenta en que los mecanismos de mercado ya retribuyen de forma natural los usos materiales por encima de los energéticos, por lo que la introducción normativa del principio de uso en cascada no supone una alteración disruptiva de la economía sectorial. Aunque se estima que entre 5 y 10 instalaciones eléctricas adicionales deberán certificarse por primera vez debido a la bajada del umbral, la mayor parte de la biomasa utilizada en España es residual o de origen local. Para estas instalaciones, el impacto económico se limita principalmente a los costes administrativos de acreditación, ya que la regulación agrícola y forestal vigente en España ya exige prácticas alineadas con los nuevos criterios de sostenibilidad, lo que evita cambios costosos en los procesos de recolección o logística.

El Proyecto subraya que la valorización energética es una herramienta clave para el desarrollo rural y la prevención de incendios, especialmente en zonas donde la gestión forestal no es rentable para fines industriales. La bioeconomía rural se ve impulsada mediante la promoción de energías renovables competitivas que generan rentas y empleo local, contribuyendo

de manera directa a fijar población en áreas demográficamente vulnerables (Blanco Vaca, 2016: 151-154). Según las “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España”, aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 28 de julio de 2022, la biomasa leñosa no solo es una fuente de energía, sino también un recurso para bioproductos industriales que requiere una gestión activa del monte. Al incentivar la limpieza de montes y la retirada de biomasa leñosa en áreas de riesgo alto de incendio, la norma alinea la política energética con la protección civil y la resiliencia climática. Además, al permitir excepciones para el uso energético de tocones en plantaciones autorizadas, se evita que estos restos permanezcan en el terreno como material combustible peligroso o focos de plagas, transformando un riesgo ambiental en un recurso renovable. En última instancia, la norma garantiza la estabilidad del apoyo financiero para las inversiones ya realizadas, asegurando que la transición hacia criterios de sostenibilidad más exigentes no comprometa la viabilidad económica de las plantas que actualmente sostienen el tejido industrial y forestal de las zonas rurales.

4

Hacia un esquema nacional de verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de GEI en el ámbito de la biomasa sólida

En el actual contexto de endurecimiento de los criterios de sostenibilidad, la Administración española ha identificado la necesidad imperativa de desarrollar un instrumento operativo propio que actúe como una alternativa eficiente a los sistemas internacionales. A través del trámite de consulta pública previa destinado a regular un esquema nacional de verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito de la biomasa sólida, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico busca sentar las bases de una futura orden ministerial. Esta norma permitirá acreditar la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la biomasa sólida producida y consumida en España, respondiendo a una habilitación legal ya presente en el Real Decreto 376/2022. Dicho decreto, en su artículo 8, preveía que los operadores económicos pudieran optar por tres vías de cumplimiento: los sistemas voluntarios reconocidos por la Comisión Europea, las pruebas directas o los esquemas nacionales de verificación. Mientras que para los biocarburantes y biolíquidos ya existía un sistema nacional (Orden

TEC/1420/2018), el sector de la biomasa sólida se encontraba en un vacío administrativo que le obligaba a recurrir a certificadoras privadas extranjeras para no quedar fuera del mercado legal.

La urgencia de esta nueva regulación se fundamenta en una problemática estructural que afecta directamente a la competitividad del sector forestal español: la extrema atomización y el origen residual de la materia prima. La biomasa sólida que se utiliza en España se caracteriza por ser un recurso de proximidad, recolectado habitualmente en radios cortos de las instalaciones de consumo. Sin embargo, la estructura empresarial que sustenta este suministro está compuesta por una red capilar de pequeños gestores forestales, maderistas locales y autónomos rurales con una capacidad administrativa y financiera muy limitada. Para estos agentes, los sistemas voluntarios internacionales actuales —diseñados originalmente para grandes flujos comerciales y explotaciones de gran escala en el norte de Europa o Norteamérica— representan una barrera de entrada crítica. Estos sistemas imponen una carga burocrática asfixiante y unos costes de auditoría externa que, en muchos casos, neutralizan el escaso margen de beneficio de la recogida de residuos forestales, desincentivando la limpieza de los montes.

La implementación del esquema nacional se presenta, por tanto, como una oportunidad estratégica para adaptar la certificación a las especificidades del modelo forestal mediterráneo. Al tratarse de una norma de rango nacional, el procedimiento puede integrarse de manera armónica con la legislación de montes vigente, aprovechando que España ya posee un marco de control público muy robusto basado en la Ley 43/2003 de Montes y sus desarrollos autonómicos. Esto permitiría simplificar significativamente la acreditación del estatus de “bajo riesgo” para el aprovechamiento de la biomasa, sustituyendo las complejas auditorías privadas por evidencias documentales ya existentes, como los planes de gestión forestal, los pliegos de condiciones de las subastas públicas de madera o las autorizaciones de corta de las comunidades autónomas. Se evita así la duplicidad de controles que no aportan un valor ecológico real pero que sí encarecen el producto final.

Además, este esquema nacional se perfila como la solución técnica necesaria para mitigar el impacto del nuevo umbral de potencia térmica nominal. Al bajar la obligatoriedad de certificar la sostenibilidad de los 20 MW a los 7,5 MW, decenas de instalaciones medianas que antes estaban exentas entran ahora en el radar regulatorio. Sin un esquema nacional ágil y económico, estas plantas y sus proveedores se verían abocados a procesos de certificación inasumibles. El nuevo marco busca garantizar el máximo rigor en la acreditación de la reducción de emisiones de GEI y blindar el sistema

contra el fraude, pero bajo un principio de proporcionalidad. En definitiva, la futura orden ministerial no solo cumplirá con la transposición de las exigencias europeas, sino que actuará como un mecanismo de protección para la bioeconomía rural, asegurando que la biomasa forestal siga siendo un motor de empleo local, un recurso clave para la prevención de incendios y una fuente de energía renovable técnica y económicamente viable para el conjunto de la cadena de suministro en España.

5 Conclusiones

El análisis pormenorizado del nuevo marco normativo revela un cambio de paradigma regulatorio sin precedentes en la gobernanza de la bioenergía. El marco jurídico de la biomasa forestal ha transitado definitivamente de un modelo de fomento expansivo e indiferenciado a un sistema de gestión quirúrgica y selectiva. La irrupción de la Directiva RED III y su transposición nacional a través del Proyecto de Real Decreto no solo persiguen la descarbonización del *mix* energético, sino que imponen una salvaguarda ambiental absoluta: asegurar que la transición hacia las renovables no se ejecute a costa de la degradación de los sumideros de carbono o la erosión de la biodiversidad. En este sentido, la sostenibilidad ha dejado de ser un criterio secundario o meramente declarativo para convertirse en un requisito habilitante y estrictamente fiscalizado, donde la paridad de secuestro de carbono y la integridad de los suelos forestales se sitúan en el centro de la validez jurídica del recurso.

Esta nueva arquitectura legal encuentra su eje vertebrador en la institucionalización del principio de uso en cascada. La transposición propuesta de esta jerarquía de usos en el ordenamiento español garantizaría una coexistencia armónica y no competitiva entre el sector energético y la industria transformadora de la madera. Al establecer la valorización energética como una opción de *ultima ratio* para las maderas de alta calidad, la norma no solo protege la industria del mueble o la construcción, sino que blindas el concepto de economía circular. Desde una perspectiva climática, este enfoque es fundamental, ya que maximiza el tiempo de secuestro del carbono en productos de larga vida útil, reservando la combustión —y la consiguiente liberación de CO₂— únicamente para aquellos residuos y subproductos que carecen de una alternativa material técnica o económicamente viable.

No obstante, la implementación de este rigor normativo, especialmente mediante la reducción del umbral de certificación a los 7,5 MW, plantea retos operativos de gran envergadura que requieren de una sensibilidad administrativa especial hacia la realidad nacional. El reconocimiento de España como un país de bajo riesgo y el respeto a la solidez de la Ley 43/2003 de Montes demuestran un esfuerzo legislativo por adaptar la rigidez de los estándares del norte de Europa a la ecología mediterránea. En el contexto español, la gestión forestal activa no es una opción estética, sino una necesidad de seguridad pública; la extracción de biomasa forestal residual es la herramienta financiera más eficaz para sufragar las tareas de limpieza y discontinuidad de masas que previenen los grandes incendios forestales. Por ello, la normativa propuesta logra equilibrar la protección del hábitat con la agilidad necesaria para que el monte siga siendo un activo económico.

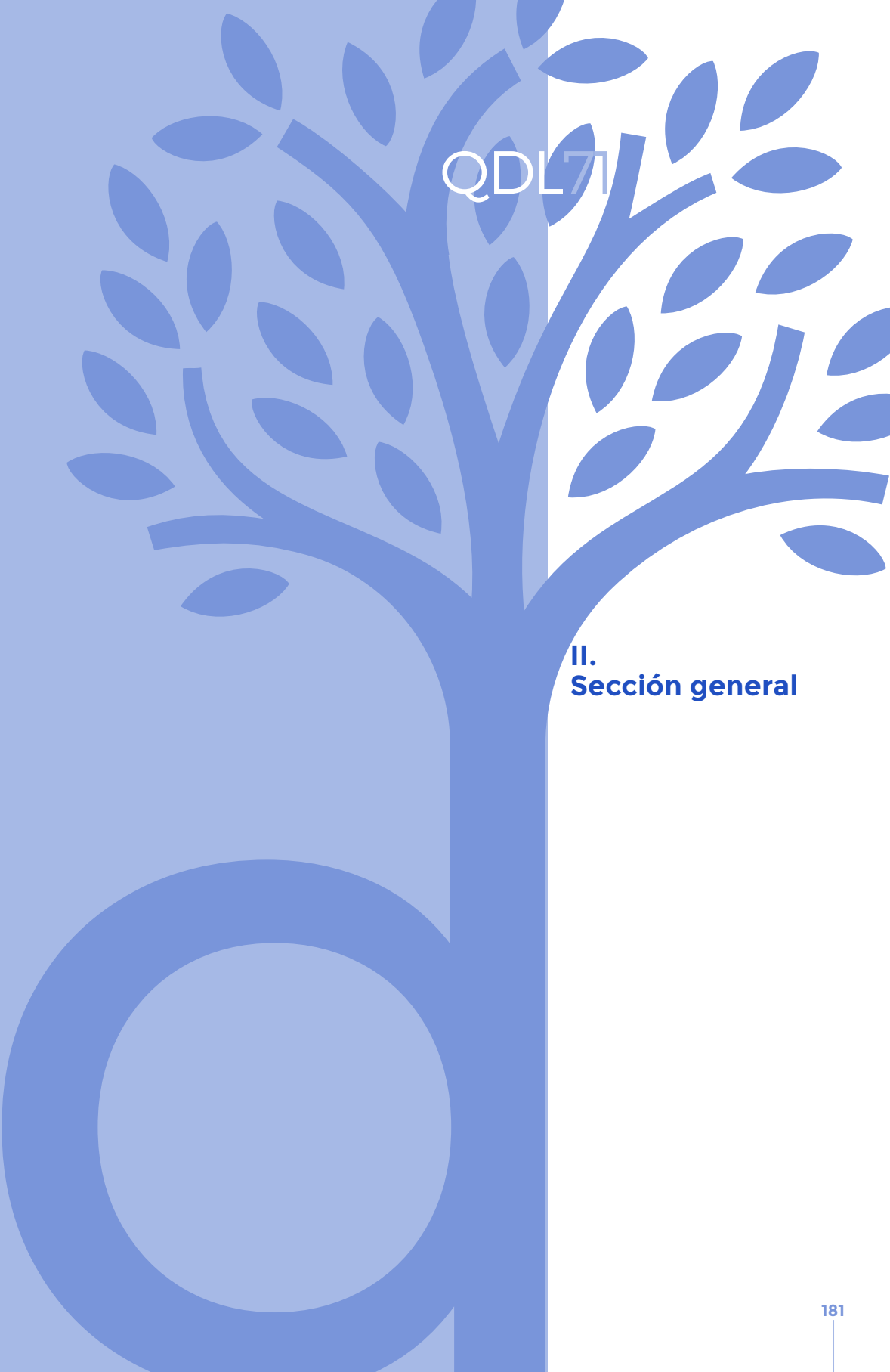
Para que este complejo entramado de obligaciones sea ejecutable, la creación de un esquema nacional de verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de GEI en el ámbito de la biomasa sólida se revela como la pieza maestra que cierra el sistema. Dada la extrema atomización de la cadena de suministro en España, compuesta por miles de pequeños propietarios y autónomos rurales, la dependencia exclusiva de sistemas de certificación privados internacionales resultaría prohibitiva. Un esquema nacional público, adaptado a la burocracia local y a la normativa autonómica, permitirá que el pequeño productor cumpla con las exigencias de la RED III sin incurrir en costes que comprometan la rentabilidad de su actividad. En última instancia, el éxito de este régimen jurídico dependerá de que su aplicación no asfixie el tejido productivo rural. Un monte gestionado y aprovechado de forma sostenible no solo es una fuente de energía estratégica y gestionable, sino la mejor garantía contra el abandono demográfico y la vulnerabilidad de nuestros ecosistemas frente a la crisis climática.

6

Bibliografía

- Blanco Vaca, C. (2016). El contexto económico de la biomasa forestal. En J. A. Blanco Vaca (coord.). *Usando la biomasa forestal como una fuente de energía sostenible* (pp. 151-170). Madrid: Universidad de Navarra.
- Blasco Hedo, E. (2024). Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 149, 225.

- Castresana Sánchez, L. F., Blánquez Palasí, L. M., Riesgo Varela, M. y Armada Jiménez, C. (2010). El régimen jurídico de la energía solar fotovoltaica, solar termoeléctrica, la biomasa, tecnologías marinas y energía geotérmica. En F. Becker Zuazua, L. M. Cazorla Prieto y J. Martínez-Simancas Sánchez (coords.). *Tratado de energías renovables. Vol. 2. Aspectos jurídicos* (pp. 339-384). Navarra: Aranzadi/Civitas.
- Freire Sambade, E., Carbia, J., Rodríguez Fernández, A. y Rodríguez Valero, R. (2008). Aprovechamiento energético de la biomasa forestal residual. *Energía: Ingeniería energética y medioambiental*, 204, 63-71.
- Gallego Córcoles, I. (2025). El marco jurídico europeo para las comunidades energéticas después del paquete “Fit for 55” y en tiempos de emergencia. En E. Cocciolo y S. Galera Rodrigo (dirs.). *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas* (pp. 117-154). Madrid: Marcial Pons.
- García García, S. (2021). Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 115, 39-40.
- Hernández García, A. y Dorronsoro Martín, P. (2023). *Análisis de la Directiva RED III [working paper]*. Ernst & Young.
- Jiménez Arenas, L. y Sánchez Hernando, L. J. (2006). Consideraciones sobre el aprovechamiento energético de la biomasa forestal. *Retema: Revista técnica de medio ambiente*, 115, 12-27.
- Lázaro Touza, L. E. y Escribano Francés, G. (2022). La Unión Europea rumbo a la neutralidad climática: con brújula y deriva. *Papeles de economía española*, 174, 228-245.
- Mata Torres, C. I. (2023). La obtención de biomasa “versus” la gestión forestal sostenible: la biomasa forestal en Andalucía. En I. González Ríos (dir.). *Estudios jurídicos interdisciplinarios sobre justicia relacional y servicios de interés general. Vol. II. Digitalización y protección ambiental*. Madrid: Dykinson.



QDL71

II. Sección general

La imparcialidad en la organización y la actividad de las Administraciones locales. Una comparación entre Italia y España

GIANLUCA GARDINI

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Bolonia*

1. Introducción
2. La imparcialidad como concepto vinculado a la función
3. La centralidad de la organización en el derecho administrativo
4. La tendencia en Europa
5. La distinción entre política y administración en Italia
6. La imparcialidad en el ordenamiento español
7. La peculiaridad de la Administración local
8. Bibliografía

Resumen

Durante muchos años la imparcialidad administrativa se asoció únicamente a la actividad de la Administración y se consideró esencialmente sinónimo del deber de igualdad de trato. Sin embargo, la imparcialidad administrativa no es meramente una norma procedimental o un criterio de la acción administrativa, sino el principio general que rige la Administración en su conjunto: desde la contratación de personal hasta la definición de las áreas de responsabilidad, pasando por la relación entre órganos y unidades administrativas, y la propia manera en que se ejerce la función pública.

Palabras clave: *imparcialidad administrativa; organización; política y gestión; Administración local.*

Impartiality in the organization and activity of local government. A comparison between Italy and Spain

Artículo recibido el 10/05/2026; aceptado el 27/05/2026.

Abstract

For many years, administrative impartiality was associated solely with the activity of the Administration and was considered essentially synonymous with the duty of equal treatment. However, administrative impartiality is not merely a procedural rule or a criterion for administrative action, but rather the general principle governing the Administration as a whole: from staff recruitment to the definition of areas of responsibility, including the relationship between administrative bodies and units, and the very manner in which the public service is exercised.

Keywords: administrative impartiality; organization; politics and management; local government.

1

Introducción

La imparcialidad administrativa es un concepto polisémico¹. Durante muchos años se asoció únicamente a la actividad de la Administración, al procedimiento mediante el cual se forma la voluntad pública, y se consideró esencialmente sinónimo del deber de igualdad de trato.

Sin embargo, la imparcialidad administrativa, como intentaré demostrar, no es meramente una norma procedimental o un criterio de la acción administrativa, sino el principio general que rige la Administración en su conjunto: desde la contratación de personal hasta la definición de las áreas de responsabilidad, pasando por la relación entre órganos y unidades administrativas, y la propia manera en que se ejerce la función pública².

Esto es especialmente cierto en la Administración local italiana, donde surgió por primera vez la figura del directivo público y donde, más que en otros ámbitos, existe la necesidad de distinguir el papel del liderazgo político del de la gestión administrativa.

Partiendo de esta cuestión, el presente análisis se estructura en seis apartados:

- 1) la imparcialidad como concepto vinculado a la función,
- 2) la centralidad de la organización en el derecho administrativo,
- 3) las tendencias en Europa,
- 4) la distinción entre política y administración en Italia,

1. Satta (1989).

2. Permítaseme hacer referencia a Gardini (2003). Sobre la noción de imparcialidad, véase más recientemente Marra (2018).

- 5) la imparcialidad en el ordenamiento español,
- 6) la peculiaridad de la Administración local.

2

La imparcialidad como concepto vinculado a la función

Un análisis de las principales corrientes doctrinales y jurisprudenciales revela una noción de imparcialidad administrativa que dista mucho de ser unívoca. En general, el ámbito natural de aplicación del principio de imparcialidad ha sido el de la actividad administrativa, mientras que su contenido se ha configurado principalmente en torno a la idea de legalidad y, en particular, de igualdad de trato.

El significado atribuido al concepto de imparcialidad suele coincidir con el de legalidad. Por esta razón, el principio de imparcialidad se entiende habitualmente como un elemento fundamental para el ejercicio de la actividad administrativa, destinado a garantizar la consecución de los objetivos establecidos por la ley en todos aquellos casos en los que exista riesgo de desviación.

Esto se aprecia claramente en la Constitución Española, cuyo artículo 103.1 establece lo siguiente: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En última instancia, se recurre a la arquitectura kelseniana del sistema jurídico, en la que la imparcialidad queda absorbida por la legalidad, en la medida en que la actividad administrativa se concibe como ejecución de las disposiciones legislativas.

A estas posturas doctrinales se suman aquellas que consideran la imparcialidad como un principio de carácter *subjetivo*: el deber de lealtad del funcionario hacia la dirección política, que implica la capacidad de sacrificar las perspectivas individuales en aras del buen funcionamiento de las instituciones³; o la prohibición de que los empleados públicos tengan intereses personales en los asuntos confiados a su gestión⁴.

En la interpretación de los órganos judiciales, el principio se asocia, en ocasiones, a distintos aspectos de la Administración, que abarcan desde la independencia de los órganos y la conducta de los empleados públicos hasta la actividad administrativa, la prestación de servicios y los procedimientos de licitación pública. Los supuestos más tradicionales se refieren a la obligación de abstención de un funcionario en caso de conflicto de

3. Weber (1968: 220).

4. En este sentido, Esposito (1954: 256-258) y Mortati (1962: 325).

intereses; la obligación de predeterminedar criterios en los procedimientos de licitación; el deber de igualdad de trato entre quienes se relacionan con la Administración —lo que refuerza la constante asociación entre imparcialidad e igualdad—; y la construcción de las denominadas figuras sintomáticas de desviación de poder.

Una línea de interpretación judicial consistente busca vincular la aplicación del principio de imparcialidad a las instituciones del procedimiento administrativo e identifica una conexión directa entre la imparcialidad, por un lado, y la ponderación de las posiciones subjetivas durante la instrucción del procedimiento, la motivación del acto, el acceso a los documentos administrativos y la transparencia en general, por otro; solo excepcionalmente la jurisprudencia italiana interpreta el principio de imparcialidad como un requisito de independencia entre los órganos instructores y los responsables de la toma de decisiones que intervienen en el procedimiento⁵.

La Corte Constitucional, ante la incertidumbre interpretativa que siempre ha rodeado el principio de imparcialidad, se limita a vincular este concepto con la idea de igualdad de trato en casos iguales⁶. En raras ocasiones, la Corte vincula el principio de imparcialidad con la condición de funcionario —o, más precisamente, con el régimen de derecho público que lo caracteriza y distingue de otros trabajadores subordinados—, señalando en él un elemento fundamental de coherencia e instrumentalidad “respecto de los fines institucionales asignados a los cargos que conforman la Administración pública”⁷. Con mayor frecuencia, asocia la idea de imparcialidad con el establecimiento de condiciones personales que justifican medidas de inelegibilidad, incompatibilidad, abstención y recusación de funcionarios.

Como en Italia, también en España la asociación entre igualdad e imparcialidad es recurrente en la jurisprudencia constitucional y en la obra de numerosos autores, quienes a veces interpretan la imparcialidad como una mera especificación de la igualdad, o simplemente enfatizan la analogía entre ambos conceptos.

En resumen, durante mucho tiempo la doctrina y la jurisprudencia predominantes han limitado la aplicabilidad del canon de imparcialidad únicamente a la actividad administrativa, mientras que la dimensión organizativa de la imparcialidad ha permanecido oculta, probablemente debido a su significado puramente “interno”. En la visión tradicional, las normas orga-

5. *Cons. Stato*, VI, n.º 1135/1988; en el mismo sentido, aunque completamente aislada en este punto, Corte Constitucional, n.º 319/1983.

6. Entre otras, Corte Constitucional, n.os 22/1966, 25/1966 y 10/1980.

7. Por todas, Corte Constitucional, n.º 68/1980.

nizativas se consideran la expresión de relaciones meramente internas, es decir, carentes de relevancia general para el ordenamiento jurídico⁸.

3

La centralidad de la organización en el derecho administrativo

La imparcialidad en sentido estructural, referida a la estructura organizativa de la Administración pública, podría decirse que forma parte de una historia menor. En primer lugar, esto se debe a que, durante muchos años, la Administración estatal italiana mantuvo una estructura rígida y monista, surgida de la reforma del sistema ministerial llevada a cabo por Cavour (1853). Bajo esta reforma, el Gobierno, y dentro de él los ministros, eran formalmente los únicos autores y responsables de las actividades llevadas a cabo en los ministerios, mientras que la propia Administración se consideraba poco más que una extensión operativa del aparato gubernamental. La lógica de la representación democrática implicaba que todas las competencias y responsabilidades de gestión en materia de políticas públicas siguieran recayendo exclusivamente en el ministro, quien es políticamente responsable ante el Parlamento por cada acto realizado dentro del ministerio bajo su jurisdicción (la denominada *ministerial responsibility*).

En esa época, la tesis tradicionalmente sostenida por la doctrina del derecho público era la siguiente: la organización constituye la “trastienda” de la acción administrativa; a lo sumo, contribuye a la satisfacción de un interés público, pero no constituye en sí misma el cuidado del interés. Esta postura teórica se inspiraba claramente en la doctrina alemana de la época de la monarquía, que negaba rotundamente la naturaleza jurídica de las normas organizativas, confinando todas las cuestiones organizativas al ámbito de lo “jurídicamente irrelevante” (*Nicht-Recht*)⁹.

Sin embargo, la cuestión de la imparcialidad organizativa no podía permanecer ignorada por mucho tiempo. Como ha puesto de relieve la investigación académica, existe una estrecha conexión entre organización y actividad, un continuo que lleva a que la organización se considere no solo un factor instrumental para la satisfacción de los intereses públicos, sino también un prerequisite estructural para orientar la acción pública¹⁰. Las decisiones organizativas prefiguran y predeterminan las decisiones posteriores en el plano de la actividad, hasta el punto de que, como se ha observado, a

8. Sobre estos aspectos, Zanobini (1915); Bachelet (1965); y, más recientemente, Torchia (2000).

9. Nigro (1966).

10. Nigro (1966: 119).

menudo resulta difícil establecer una línea divisoria entre la regulación de la actividad y la de la organización.

El tema de la relación entre imparcialidad y organización se planteó en Italia en la segunda mitad del siglo XIX, cuando surgió la cuestión de la denominada injerencia de los partidos políticos en la Administración, es decir, el uso de la burocracia por parte de un Gobierno representado por una mayoría política¹¹. Más recientemente, esta relación se ha consolidado también en el ámbito de las competencias, como resultado del principio —al que volveremos— de distinguir entre dirección política y gestión administrativa.

A mediados de la década de los sesenta asistimos, así, al surgimiento de importantes estudios que situaron la función organizativa de la Administración pública en el centro de su análisis. Sin embargo, estos análisis no pretendían profundizar en la noción de imparcialidad como tal, sino, en todo caso, explorar la centralidad del aspecto organizativo dentro de la función pública¹².

Solo a partir de la primera mitad de la década de los setenta la doctrina de derecho público comenzó a adoptar la imparcialidad como objeto directo de análisis y, con ello, a cuestionar la asociación axiomática entre este principio y la actividad administrativa. Los escritos de la época negaban la equivalencia de los principios de imparcialidad y legalidad, reivindicando una autonomía conceptual para el valor expresado en el artículo 97 de la Constitución¹³.

El estudio de la imparcialidad, en esta etapa, se abrió a los aspectos organizativos de la Administración, a la relación entre los distintos niveles de toma de decisiones y entre los poderes que operan en la sociedad.

La reevaluación de la organización por encima de la actividad administrativa conlleva importantes implicaciones para la interpretación de los principios constitucionales relativos a la Administración.

Como se ha señalado, la organización administrativa como tal ofrece garantías de imparcialidad, incluso antes de la ejecución de la acción administrativa o de la identificación precisa del interés público. La organización proporciona una garantía previa a la acción, pero debe ser conceptualmente distinta de ella. La organización, tanto objetiva como subjetiva, constituye un instrumento esencial para asegurar la imparcialidad, al implicar una pre-

11. Retomando el famoso discurso pronunciado por Silvio Spaventa en la Asociación Constitucional de Bérgamo, la tarde del 7 de mayo de 1880, y publicado en un folleto extraído de la *Gazzetta provinciale di Bergamo*, n.º 107, de 7 de mayo de 1880. El texto del discurso está recogido, junto con otros, en Croce (1910: 53 y ss.).

12. Berti (1968); Pastori (1967); Nigro (1966).

13. Cerri (1973); Carlassare (1974); Allegretti (1965).

determinación pública, esencialmente estable y cognoscible, de las competencias, las responsabilidades y las personas llamadas a desempeñarlas.

La garantía de imparcialidad para el ciudadano reside principalmente en la asignación de una función a una entidad u organismo identificable, dotado de las características necesarias para la adecuada protección de los intereses asociados a dicha función. Todas las disciplinas organizativas aspiran al objetivo general de la imparcialidad.

Considerada como un fenómeno objetivo, la imparcialidad organizativa consiste en identificar las oficinas y los organismos “adecuados”, es decir, aquellos más idóneos para llevar a cabo las actividades propias del ejercicio de la función (tareas y responsabilidades) que se les han encomendado, en relación con las características objetivas de dichas funciones. Sin embargo, como fenómeno subjetivo, el ordenamiento jurídico garantiza que el funcionario encargado de la función sea un profesional, no vinculado por una relación de confianza con la política y que no sea excesivamente sensible a intereses particulares.

A partir de este momento, la imparcialidad deja de percibirse como una norma puramente procedimental para convertirse en un principio general que guía toda la vida administrativa, desde la contratación de personal hasta la definición de las competencias, la relación entre organismos y oficinas y las propias modalidades de ejercicio de la función pública. Este cambio, con toda probabilidad, se deriva de la rápida expansión de las funciones administrativas y de su transformación: de ser (casi) exclusivamente autoritarias, como en el Estado del siglo XIX, pasan progresivamente a incluir actividades de prestación de servicios, para las cuales la legalidad ya no puede constituir el único parámetro de evaluación.

En el marco moderno del derecho administrativo, la organización ya no es meramente instrumental para la acción administrativa, sino que *predefine las condiciones mismas* (recursos disponibles, información, calidad del personal) para su desarrollo.

La organización, en este sentido, es esencialmente la distribución de funciones y recursos entre entidades y órganos públicos. De hecho, existe una estrecha correlación entre *functio* y *officium*, entre la actividad y la entidad a la que se confía su ejecución efectiva. En efecto, una determinación de competencias clara, comprensible y revisable ofrece una doble garantía: una *garantía objetiva* y general de la existencia de una organización que permita la mejor —más funcional e imparcial— satisfacción del interés público, y una *garantía subjetiva* de la presencia de funcionarios profesionales que persiguen dicho interés de forma imparcial, sin perjudicar injustamente otros intereses privados y colectivos.

Considerada como un fenómeno objetivo, la organización consiste en identificar las oficinas y los órganos «adecuados», es decir, aquellos más idóneos para llevar a cabo las actividades (tareas y responsabilidades) que se les han encomendado, en relación con las características objetivas de dichas tareas¹⁴. El ciudadano (como miembro de la comunidad y parte interesada) y el juez, a instancia de parte, deben poder reconstruir toda la cadena, el proceso que condujo a la determinación de la competencia y, por consiguiente, a la adopción del acto definitivo.

4

La tendencia en Europa

Como se acaba de destacar, un elemento común a varios sistemas jurídicos europeos es la sustancial irrelevancia jurídica de la organización. En casi todos los países, falta una regulación integral de la organización, en el sentido de distribución jurídicamente relevante de competencias entre órganos y funcionarios.

En este sentido, como veremos, el modelo italiano difiere claramente del modelo europeo en general adoptado, ya que la relevancia jurídica de la organización se reconoce desde hace tiempo como garantía de imparcialidad en beneficio del interés general y del ciudadano.

Hasta el día de hoy, el mito del llamado modelo weberiano de administración pública sigue vigente en Europa¹⁵. La Administración pública opera al servicio del poder político y debe ejecutar juiciosamente las órdenes de una autoridad superior, incluso si esta, a pesar de la opinión técnica expresada, persiste en el camino equivocado. Desde esta perspectiva, los funcionarios no tienen una opinión política propia o, mejor dicho, si la tienen, es irrelevante. La posición de los funcionarios es completamente neutral respecto de las decisiones del órgano político.

En términos jurídicos este modelo se traduce en una relación jerárquica, según la cual solo el órgano político tiene la facultad de expresar externamente la voluntad de la Administración y, por ello, se le sitúa en una posición de rango superior respecto a los cargos burocráticos. Naturalmente, este modelo no existe en su forma pura en ningún país europeo, sino que experimenta adaptaciones, algunas de las cuales son significativas.

Un segundo elemento, extendido en Europa, es la ausencia de una reserva de funciones específicas en favor de órganos técnico-profesionales, con la consiguiente exclusión de los órganos políticos. En la mayoría de los

14. Merloni (2009).

15. Merloni (2006).

países europeos no existe una estructura de gestión comparable a la italiana (con la única excepción de los *Chief executives* de las agencias británicas); por esta razón, la reserva de competencia, es decir, el reconocimiento de la independencia en la toma de decisiones de los directivos, representa la verdadera divergencia entre el modelo italiano y otros sistemas, basados en el principio de *ministerial responsibility*.

Un tercer aspecto común a muchos países europeos es la tensión entre una mayor *accountability* (rendición de cuentas política) ante los ciudadanos y los votantes, derivada de la investidura directa de los órganos de gobierno en los distintos niveles, y el principio de imparcialidad. En este contexto, el modelo weberiano de una Administración neutral, profesional y estable, ejecutora de la dirección política y diseñada para perdurar a pesar de los cambios en las autoridades de los organismos políticos (en un sistema que garantizaba cierta estabilidad a los partidos políticos), ya no resulta adecuado. La Administración ya no puede simplemente garantizar la competencia profesional y técnica de sus funcionarios, sino que debe responder con mayor diligencia a las indicaciones de los órganos políticos para la plena implementación del programa dentro del plazo anunciado. Esto se logra de dos maneras fundamentales: aumentando el número de directivos nombrados y destituidos con discrecionalidad política (sin justificación o con una breve justificación), o reduciendo el mandato del directivo a un período no superior, o incluso inferior, al del órgano político (consideremos la experiencia italiana de las autoridades locales).

Un cuarto elemento, ampliamente presente en Europa, está estrechamente relacionado con el primero y se refiere a la naturaleza del régimen jurídico que rige el empleo público y la gestión: un régimen necesariamente de derecho público, al menos en los países de Europa continental. Sin duda, en algunos países existen ámbitos, incluso extensos, de relaciones laborales con las Administraciones públicas regidas por el derecho privado, pero estos ámbitos suelen incluir a profesionales que realizan tareas ejecutivas o materiales (trabajadores, empleados de nivel inferior), que no contribuyen al desempeño de las funciones públicas. En cambio, donde se ejercen poderes administrativos (*puissance publique*), el régimen de derecho público que rige la relación de servicio con las Administraciones públicas reaparece en casi todas partes, y son las normas de derecho público las que definen permanentemente el alcance de la *fonction publique*. Incluso en este aspecto, no secundario, de la regulación jurídica de la gestión, el modelo italiano contrasta marcadamente con los modelos europeos.

Tras un rápido análisis comparativo, puede afirmarse que las reformas implementadas en Italia durante la década de los noventa (altos cargos, em-

pleo público, procedimiento administrativo) han propiciado una nueva interpretación de los principios constitucionales, ampliando significativamente la imparcialidad objetiva y organizativa. En este sentido, las esferas de competencia, poderes y responsabilidades se convierten efectivamente en competencias propias de los funcionarios, a quienes la Constitución exige, desde una perspectiva subjetiva, ser profesionales (seleccionados mediante concurso público; artículo 97, apartado 3), neutrales y desinteresados (al servicio exclusivo de la Nación; artículo 98, apartado 1).

5

La distinción entre política y administración en Italia

En los últimos treinta años, la atención del legislador italiano a la imparcialidad se ha manifestado a través de dos líneas principales de intervención: 1) la clara separación de funciones entre los órganos políticos y burocráticos; 2) la introducción de medidas destinadas a prevenir la corrupción.

La primera línea de intervención en favor de la imparcialidad, que se desarrolló especialmente en la década de los noventa, prevé estructuras organizativas claramente diferenciadas para las diversas tareas de dirección y gestión. La separación busca identificar categorías completas de tareas que, por su propia naturaleza, deben sustraerse de la política y encomendarse a organismos de gestión neutrales.

El modelo suele ser el de autoridades independientes. Una variante de la separación implica la creación de Administraciones autónomas y altamente técnicas: se trata principalmente de oficinas técnicas dentro de las Administraciones públicas o de estructuras técnicas separadas de la Administración principal, vinculadas a ella por vínculos instrumentales (organismos), especialmente en materia medioambiental. Tanto el modelo de autoridades independientes como el de organismos técnicos contemplan la organización separada de las funciones públicas, que se encomiendan a organismos con independencia o alta capacidad técnica (modelo de *next steps agencies*).

Sin embargo, la creación de Administraciones neutrales, separadas de la política e independientes, plantea varias cuestiones constitucionales: pretende apartar las funciones administrativas de la dirección política del Estado. Las funciones administrativas están sujetas al principio democrático y, por lo tanto, a la dirección política, dado que nuestra Constitución establece la independencia únicamente para la función jurisdiccional, no para la administrativa.

La única manera de considerar legítimas estas Administraciones “independientes” es tratarlas como excepcionales respecto del modelo democrático de Administración, y regularlas mediante normas específicas y vinculantes. De hecho, para que se consideren legítimas, es necesario garantizar la plena cobertura legislativa de estas Administraciones, que en el futuro deberían gozar de protección constitucional.

El reto no es banal: la pluralidad de modelos administrativos contemplados en nuestra Constitución exige la creación de un sistema de Administraciones elegidas directamente por los ciudadanos, responsables ante ellos, pero también imparciales. Se trata de un modelo difícil de implementar, pero posible. El único modo de armonizar el principio constitucional de la democracia con el de neutralidad es la *distinción* (no separación) entre las responsabilidades de los órganos políticos (dirección y control) y las de los funcionarios profesionales (gestión). Esta distinción demuestra que es posible lograr la imparcialidad de las Administraciones públicas respetando el principio democrático.

Como resultado más o menos directo, toda la legislación posterior a 1993 incorpora el concepto de “diferenciación funcional”, según el cual los distintos niveles políticos y burocráticos ya no se consideran superpuestos ni jerárquicamente ordenados¹⁶. Fue la reforma para la denominada privatización del empleo público¹⁷ la que situó la idea de la diferenciación funcional entre los organismos profesionales que operan dentro de la Administración en primer plano del panorama legislativo: políticos y burócratas, a partir de entonces, asumieron funciones y responsabilidades autónomas.

En cierto sentido, la privatización del empleo público marca simbólicamente el fin de la tradicional oposición entre los principios de imparcialidad y eficiencia o buen desempeño. El uso cada vez más frecuente de instrumentos de derecho privado en la búsqueda del interés público conduce a una convergencia gradual de los principios de imparcialidad y eficiencia, que encuentran un nuevo punto de equilibrio: como bien señala la Corte Constitucional, mediante la alternancia de fuentes públicas y privadas, “el legislador pretendió garantizar, sin perjuicio de la imparcialidad, el valor de la eficiencia consagrado en el precepto constitucional”¹⁸.

El principio de imparcialidad, a partir de ahora, cobra importancia como estándar organizativo adecuado para configurar el aparato público, mediante la diferenciación entre las esferas funcionales de la planificación estratégica y la ejecución de la gestión. La articulación de responsabilidades entre la dirección y la gestión, que resulta en una división de las competen-

16. Battini (2019).

17. Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, n.º 29 (la denominada reforma Cassese).

18. Corte Constitucional, n.º 309/1997.

cias decisorias entre las diferentes oficinas, representa un requisito previo para la actuación imparcial de la Administración. La diferenciación funcional entre órganos políticos y gestores encarna el concepto de imparcialidad organizativa o estructural.

En esta arquitectura, cabe destacar que la diferenciación funcional no implica separación ni aislamiento de los niveles de decisión. Por lo tanto, la imparcialidad organizativa (o estructural) puede considerarse una moneda de dos caras, en la que la autonomía de la burocracia y la adhesión a las directrices de los órganos políticos no solo coexisten, sino que se complementan¹⁹.

Dentro de este marco conceptual, la imparcialidad se convierte también en una herramienta para promover el buen funcionamiento de la Administración, a través de la delimitación —como claramente ha señalado la Corte Constitucional— de las esferas funcionales que operan en ella.

Las implicaciones prácticas de esta interpretación son innumerables e importantes. Considérese la jurisprudencia que ha afirmado la prohibición de la injerencia de los órganos políticos en las responsabilidades directivas, bajo pena de ilegalidad de cualquier acto que infrinja esta norma.

Naturalmente, existen diversas técnicas para eludir la imparcialidad organizativa, permitiendo a los políticos retomar indirectamente el control de la gestión. Entre ellas, la más significativa es el llamado sistema de *spoils system*, que consiste en otorgar a los órganos políticos herramientas para sustituir a los directivos (despido prácticamente automático, revocación *ad nutum*), permitiendo así que los nuevos órganos políticos asignen funciones directivas a los dirigentes de su elección.

El principio de diferenciación funcional y el sistema de *spoils system* interfieren claramente entre sí. Un mecanismo de *spoils system* extendido a todos los directivos tendría consecuencias inmediatas en el respeto efectivo del principio de distinción funcional y, por supuesto, de imparcialidad. Sin embargo, aunque relacionados, los fenómenos siguen siendo distintos: si se limita a los dirigentes que participan en la formulación de las políticas públicas (*policy making*) y no implica la interferencia de los órganos políticos en decisiones reservadas a la gestión profesional, el sistema de *spoils system* puede aplicarse sin comprometer el respeto del principio de imparcialidad.

La segunda línea de intervención en favor de la imparcialidad, antes mencionada, se desarrolló especialmente en la década de 2010 (el llamado “paquete” anticorrupción del ministro Severino), y deriva de la necesidad de combatir la corrupción en la Administración pública. Estas medidas, sin embargo, quedan fuera del perímetro temático de la presente reflexión.

19. Gardini (2003).

6

La imparcialidad en el ordenamiento español

La Constitución Española predetermina los fines y los límites de la actuación administrativa (art. 103 CE). Un primer grupo de principios opera como presupuesto de la acción administrativa²⁰; se hace referencia, en particular, a los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad. Estos principios están estrechamente entrelazados, lo que a menudo da lugar a superposiciones y dificultades para distinguirlos²¹. Concretar el significado exacto de la imparcialidad y distinguirlo del de objetividad y neutralidad se revela, de inmediato, como una tarea cargada de problemas²².

En principio, la neutralidad es la prohibición del carácter político de la Administración, que opera imponiendo al funcionario el deber de colaboración con cualquier Gobierno, con independencia de la opción política de este.

La objetividad es el modo característico de la interpretación y aplicación de la ley por parte de la Administración, que opera imponiendo al funcionario el deber de realizar dicha labor hermenéutica y aplicativa adecuándose a la voluntad normativa y prescindiendo de cualquier tipo de fin o interés subjetivo.

La imparcialidad se exige subjetivamente al funcionario o servidor público y le obliga a evitar tratos de favor o de desfavor a los ciudadanos que no estén contemplados o habilitados por el ordenamiento jurídico. La concreción legislativa del principio de imparcialidad se proyecta sobre dos cuestiones distintas: de un lado, la que se orienta a garantizar la imparcialidad de los titulares de cargos públicos en el ejercicio de sus funciones (imparcialidad personal), que la Constitución consagra específicamente en relación con la actuación de los empleados públicos (art. 103.3 CE, "La ley regulará [...] el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones"). El principio personal de imparcialidad se concreta, por ejemplo, en el mandato de abstención de los empleados públicos cuando existen posibles conflictos de intereses (art. 23 LRJSP). De otro lado, la imparcialidad se proyecta sobre el proceso de toma de decisiones (imparcialidad procedimental). En este sentido, la falta de imparcialidad puede consistir en el trato de favor a determinadas personas.

20. Arroyo Jiménez (2025).

21. Sobre este tema, véase García Costa (2011).

22. Como destaca A. Nieto, al recordar "la dificultad de precisar con cierta exactitud en qué consiste y qué alcance tiene algo aparentemente tan sencillo como es la *objetividad* de una conducta" (Nieto García, 1991: 2227).

En cambio, el principio de imparcialidad organizativa no parece particularmente desarrollado en la doctrina jurídica y la jurisprudencia españolas. Partiendo de la premisa de que el principio de objetividad no se opone a que el Gobierno dirija la actuación administrativa de acuerdo con criterios de naturaleza política (art. 97 CE), y de que la neutralidad política de la Administración impone al funcionario el deber de colaboración con cualquier Gobierno, surge el problema del exceso de condicionamiento político de las decisiones administrativas.

Condicionamiento que, según el caso, se materializa mediante la adopción de decisiones administrativas directamente por parte de los políticos o, alternativamente, a través de la libre designación de cargos directivos (cargos de confianza o *spoils system*).

Bajo el primer perfil, hay que poner de relieve que en España, como en la mayoría de los países europeos, no existe una reserva de funciones específicas en favor de órganos técnico-profesionales, con la consiguiente exclusión de los órganos políticos. Es decir, no está reconocida la independencia de los directivos en la toma de decisiones. En cambio, se reconoce la centralidad del principio de *ministerial responsibility*, que se traduce en una relación jerárquica entre los políticos y los cargos burocráticos, según la cual solo los primeros tienen la facultad de expresar la voluntad de la Administración externamente, y por ello se los sitúa en una posición de rango superior respecto a los segundos.

Bajo el segundo perfil (*spoils system*, o sistema de botín), la libre designación ha sido una técnica utilizada para la provisión de determinados puestos de trabajo en los que, teóricamente, se requiere una especial confianza. Sin embargo, este mecanismo ha sido objeto de críticas por su discrecionalidad y falta de transparencia, lo que lo asocia con prácticas corruptas y clientelares. La Constitución Española, en su artículo 103, establece que el acceso a la función pública debe estar regido por los principios de mérito y capacidad, asegurando la igualdad de oportunidades. La libre designación, al depender de un juicio discrecional sobre la idoneidad de los aspirantes, introduce un margen de subjetividad que se aleja de los valores fundamentales de imparcialidad y equidad²³. Aunque está regulada legalmente, esta discrecionalidad ha suscitado sospechas sobre el uso abusivo del sistema y su propensión a la arbitrariedad. El concurso público, en contraposición, es

23. Tal como se informa en la publicación del blog *Cemical*: "¿Qué es ser idóneo? [...] Estar capacitado para llevar a cabo las funciones de un puesto con la calidad y destreza requerida. [...] Por lo pronto se debe decir que la idoneidad es un concepto difuso y de difícil control judicial. Uno de los elementos clave en el sistema de libre designación es, precisamente, el juicio de idoneidad, un concepto que resulta abstracto y subjetivo, lo que dificulta en gran medida su control judicial". Véase <https://cemical.diba.cat/es/esp/publicaciones/actualidad/hacia-una-administracion-sin-libre-designacion>.

una forma de provisión de puestos basada en la evaluación objetiva de méritos, como la experiencia, titulaciones o antigüedad, que son criterios transparentes y fácilmente fiscalizables. Al garantizar que la selección se realice sobre bases predeterminadas y evaluables, se limita la discrecionalidad y se favorece una Administración más justa.

La jurisprudencia ha desempeñado un papel importante al tratar de establecer límites y control sobre el uso de la libre designación. La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2024 (n.º de recurso 2678/2022) aborda esta problemática al establecer que, aunque el cese en un puesto de libre designación debe estar motivado por una inidoneidad sobrevenida, dicha valoración no puede depender únicamente de la discrecionalidad administrativa. El fallo señala que, aunque la libre designación implica un juicio de confianza en el aspirante para desempeñar funciones de especial responsabilidad, no se trata de una confianza personal como la que se requiere en los nombramientos de cargos eventuales o directivos, sino de una confianza vinculada al adecuado desempeño del puesto. La sentencia también subraya que el cese no puede justificarse únicamente en la máxima de que “el libremente nombrado, libremente puede ser cesado”, ya que ello desvirtuaría el control judicial. Es decir, el tribunal debe examinar si los hechos alegados como determinantes del cese son ciertos y si la motivación del cese está justificada por una inidoneidad real y no basada en razones inexactas o pretextos. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2006²⁴ resalta que, aunque la libre designación está legalmente prevista, su uso debe ser restrictivo, ya que no puede vulnerar los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso y la promoción en la función pública. Este enfoque subraya que la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad y que la Administración debe justificar adecuadamente sus decisiones.

La libre designación ha sido vinculada a fenómenos de corrupción y clientelismo, y su abuso no solo debilita la imparcialidad de la función pública, sino que también afecta negativamente a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La confianza personal no es un atributo previsto en los artículos 23.2²⁵ y 103 CE. Solo lo son el mérito y la capacidad. A pesar de la existencia de jurisprudencia que trata de limitar los abusos, el sistema sigue siendo problemático: como se ha señalado, “La libre designación es el cauce por el que la arbitrariedad se cuela en la Administración,

24. STS 6117/2006.

25. Art. 23.2 CE: Los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

generando un sistema de favores personales que debilita la imparcialidad y la objetividad de los funcionarios”²⁶.

Los estatutos autonómicos que se han modificado o aprobado en la segunda oleada iniciada en este siglo tienden a incluir referencias a los principios de organización y funcionamiento de la Administración. Junto a principios clásicos, que podemos encontrar también en la CE —objetividad (art. 62 EAAr), coordinación (art. 71 EACat), jerarquía, imparcialidad (art. 133 del Estatuto andaluz [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, EAAAnd]), eficacia (art. 61 del Estatuto canario [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, EACan])—, se pueden encontrar otros más novedosos que han ido surgiendo por influencia del derecho de la Unión Europea y de legislación de nuevo cuño que ha inspirado estos textos estatutarios más modernos (transparencia: art. 71 EACat; buena administración: art. 28 bis Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; protección de la confianza legítima: arts. 133 EAAAnd y 62 EAAr; lealtad institucional: art. 133 EAAAnd; subsidiariedad: art. 61 EACan).

7

La peculiaridad de la Administración local

Las autoridades locales siempre han constituido un laboratorio crucial para la experimentación con reformas y nuevas instituciones jurídicas. Una vez probadas a nivel local, el poder legislativo las extiende posteriormente a todas las Administraciones públicas. Por lo tanto, analizar la legislación local resulta particularmente interesante en esta etapa de nuestra historia institucional, ya que, como se ha mencionado, suele generar innovaciones significativas que luego se extienden a nivel nacional. Con frecuencia, el ámbito local se anticipa al nacional.

Esta dinámica también caracterizó el reconocimiento en Italia de la gerencia pública como categoría profesional, que se produjo por primera vez con la Ley n.º 142 de 1990, la cual sirvió como una especie de anticipación de la legislación nacional. En concreto, el artículo 51 de la Ley n.º 142/1990 tiene como objetivo fortalecer el liderazgo local y, al mismo tiempo, liberar al personal político local de una carga que, además de dificultarles el cumplimiento de su mandato electoral, los exponía a la presión constante de los intereses económicos locales, generando una peligrosa maraña de política, gestión y negocios.

26. Nieto García (1991).

Por otro lado, la relación entre política y administración no puede regularse de la misma manera a nivel estatal y local, principalmente porque el liderazgo local es muy diferente, cultural y tradicionalmente, del Gobierno central.

La burocracia local siempre ha mantenido una relación casi simbiótica con los líderes políticos, típica de las Administraciones “compactas”²⁷. Especialmente en las entidades más pequeñas, existe una extraordinaria contigüidad y consonancia, incluso en cuanto a puntos de vista, entre la gestión y la política. Al imponer las mismas reglas a todas las Administraciones, el legislador parece olvidar que la formulación “especializada” del principio constitucional de igualdad exige que las situaciones similares reciban un trato igualitario, y las situaciones diferentes, un trato distinto.

En este sentido, el sistema local parece estar orientado hacia un enfoque marcadamente fiduciario, confiando la administración de la institución a un puñado de individuos, incluidos políticos y altos cargos, caracterizados por una fuerte cohesión política y personal.

Tampoco se puede ignorar, al regular la relación entre política y gestión, la singular forma de gobernanza que caracteriza a las entidades locales, especialmente a los municipios.

En Italia, en el caso de los municipios, en particular, la elección directa del alcalde ha creado una correlación más inmediata entre los poderes municipales y la soberanía popular. Esto implica la responsabilidad directa del alcalde ante el electorado por los resultados obtenidos por la Administración municipal. Al finalizar su mandato, el alcalde deberá comparecer nuevamente ante el electorado y rendir cuentas de sus acciones.

Por eso, es fácil prever que, si los líderes políticos locales se ven obligados a tomar decisiones delicadas, como fijar los niveles impositivos, exigirán el control total de la maquinaria administrativa municipal, porque al final de su mandato político tendrán que responder por ellas ante el electorado. Esto implica una mayor presencia de directivos y funcionarios de confianza en la Administración local, figuras designadas *intuitu personae* por el alcalde que pretende implementar, sin obstáculos, el programa con el que se presentó directamente al electorado.

En este sentido, la diferente forma de gobierno local italiano en comparación con el gobierno estatal juega un papel decisivo: a nivel local, el aumento de poderes del alcalde, vinculado a la nueva legitimidad democrática que caracteriza a este órgano, termina solapándose —al menos en parte— con la competencia general y residual reconocida a la burocracia. Basta recordar, en este sentido, que los directivos están obligados a aplicar

27. Tal como las define Giannini (1988: 77). Sobre el tema, véase también Romano Tassone (1995).

directrices políticas que muy a menudo provienen de los miembros del ejecutivo municipal, quienes son nombrados directamente por el alcalde en función de una valoración puramente fiduciaria.

Es completamente ilusorio, sobre todo a nivel local, pensar en excluir por completo la política de la dirección de la Administración, así como también lo es pensar en hacer que la Administración pública sea completamente inmune a cualquier relación con la política. El flujo de la voluntad popular debe circular desde los cargos electos a los funcionarios gubernamentales, y de ahí a la Administración pública, a la que se otorga el poder de seleccionar el interés público mediante decisiones discrecionales y, por lo tanto, intrínsecamente políticas.

En particular, a nivel local es fundamental un vínculo de confianza entre la política y la Administración, ya que este resulta esencial para orientar políticamente a la Administración y garantizar la correcta implementación del programa político con el que fue elegido el alcalde. Para el alcalde directamente elegido es fundamental contar con un número determinado de directivos de confianza en un aparato burocrático que, de otro modo, estaría compuesto exclusivamente por figuras seleccionadas y dirigidas según criterios técnicos.

En este escenario, el secretario municipal, al igual que el *city manager*, figuras clave situadas en la intersección entre la política y el gobierno local, deben ser elegidos a discreción del alcalde, quien, a través de ellos, transmite estrategias y directrices políticas a la maquinaria administrativa. Por el contrario, los demás gestores que operan dentro de la Administración local deben seleccionarse principalmente a través de un sistema basado en criterios rigurosos de profesionalidad y mérito, tras una convocatoria pública.

Lo importante es encontrar el equilibrio adecuado, la proporción justa entre la confianza y el mérito, para garantizar la integridad del sistema y evitar que la relación entre la parte política y burocrática de una institución degenere en lealtad política o, por el contrario, en autarquía técnica. Esta operación debe llevarse a cabo diferenciando situaciones que, por su propia naturaleza, son distintas, adoptando soluciones específicas para Administraciones que son ontológicamente heterogéneas.

8 Bibliografía

- Allegretti, U. (1965). *L'imparzialità amministrativa*. Padua: Cedam.
- Arroyo Jiménez, L. (2025). Lección 4. Bases constitucionales. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo* (3.ª ed., pp. 117-140). Madrid: Marcial Pons.
- Bachelet, G. (1965). *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*. Milán: Giuffré.
- Battini, S. (2019). L'invasione degli apicali: la Corte Costituzionale riabilita lo *spoil system*. *Giornale Dir. Amm.*, 3.
- Berti, G. (1968). *La pubblica amministrazione come organizzazione*. Padua: Cedam.
- Carlassare, L. (1974). *Amministrazione e potere politico*. Padua: Cedam.
- Cerri, A. (1973). *Imparzialità e indirizzo politico della pubblica amministrazione*. Padua: Cedam.
- Croce, B. (1910). *La politica della destra. Scritti e discorsi di Silvio Spaventa*. Bari: Laterza.
- Esposito, C. (1954). *La Costituzione italiana. Saggi*. Padua: Cedam.
- García Costa, F. M. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *DA. Revista Documentación Administrativa*, 289, 21-42.
- Gardini, G. (2003). *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*. Milán: Giuffré.
- Giannini, M. S. (1988). *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*. Padua: Cedam.
- Marra, A. (2018). *L'amministrazione imparziale*. Turín: Giappichelli.
- Merloni, F. (2006). *Dirigenza pubblica e imparzialità dell'amministrazione. Il modello italiano in Europa*. Bolonia: Il Mulino.
- Merloni, F. (2009). Organización administrativa e garantías dell'imparzialità. *Diritto pubblico*, 1.

- Mortati, C. (1962). *Istituzioni di diritto pubblico* (6.ª ed.). Padua: Cedam.
- Nieto García, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En S. Martín-Retortillo Baquer (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 2185-2254). Madrid: Civitas.
- Nigro, M. (1966). *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*. Milán: Giuffrè.
- Pastori, G. (1967). *La burocrazia*. Padua: Cedam.
- Romano Tassone, A. (1995). Il problema della dirigenza locale. *Giurispr. Amministrativa Siciliana*, 4, 881-897.
- Satta, F. (1989). Imparzialità della pubblica amministrazione. *Enciclopedia Giuridica*, XV. Roma: Treccani.
- Torchia, L. (2000). *La responsabilità dirigenziale*. Padua: Cedam.
- Weber, M. (1968). *Economia e società*. Milán: Edizioni di comunità.
- Zanobini, G. (1915). Le norme interne di diritto pubblico. *Rivista di diritto pubblico*, II, 321-374.



QDL71

**PONENCIAS,
CRÓNICAS Y
NOTAS**

Alcance del control judicial en la ejecución de sentencias

ALICIA ESTHER ORTUÑO RODRÍGUEZ
*Magistrada especialista en el orden
Contencioso-Administrativo.
Sala de lo Contencioso-Administrativo
de la Audiencia Nacional*

- 1. Introducción**
- 2. Ejecución de oficio o a instancia de parte**
- 3. El objeto de la ejecución**
 - 3.1. Contenido del fallo y correlación con las medidas de ejecución
 - 3.1.1. Nulidad de licencias de obra y demolición
 - 3.1.2. Identificación de la entidad pública empleadora e inscripción en la Seguridad Social
 - 3.1.3. Procesos selectivos, anulación de resultados de pruebas
 - 3.2. Ejecución de sentencias desestimatorias
 - 3.3. Los "Medios Alternativos de Solución de Controversias" (MASC) y ejecución en el orden contencioso-administrativo
- 4. Las posibles actuaciones de la Administración en la ejecución de las sentencias condenatorias**
- 5. La ejecución fraudulenta o disimulada**
- 6. La nulidad de los actos contrarios a los pronunciamientos de las sentencias**
- 7. La modificación legislativa motivada por una sentencia anterior**
- 8. Particularidades de la ejecución de sentencias dictadas en materia urbanística**
- 9. Ejecución de sentencias concernientes a la potestad reglamentaria**
- 10. La regla del artículo 108.3 LJCA**
- 11. Suspensión e inejecución de sentencias**
 - 11.1. Indicación general
 - 11.2. Imposibilidad de ejecución
- 12. Ejecución provisional**
- 13. Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo en materia de ejecución de sentencias**

Resumen

En el presente trabajo se aborda el análisis de las principales cuestiones problemáticas vinculadas con la ejecución de los fallos judiciales en el orden contencioso-administrativo. En este sentido, el ensayo ofrece un estudio detenido del marco legal y de su tratamiento jurisprudencial, prestando una atención específica a las particularidades de la ejecución

de las sentencias dictadas en materia urbanística y a la regla del artículo 108.3 LJCA. La exposición se completa con una relación de los autos y sentencias del Tribunal Supremo más relevantes de cuantos se han dictado en materia de ejecución.

Palabras clave: *tutela judicial efectiva; ejecución de sentencias; urbanismo; demolición.*

Scope of judicial control in the execution of judgments

Abstract

This article addresses the analysis of the main problematic issues linked to the execution of judicial rulings within the contentious-administrative jurisdiction. In this regard, the essay provides an in-depth study of the legal framework and its case law treatment, paying specific attention to the distinct characteristics of executing judgments issued in urban planning matters and the rule of Article 108.3 of the LJCA (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). The overview is completed with a compilation of the most relevant Supreme Court orders and judgments delivered on execution of judgements.

Keywords: effective judicial protection; execution of judgments; urban planning; demolition.

1

Introducción

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, constitucionalmente consagrado, integra en su contenido esencial un elenco de facultades destinadas a que las personas interesadas: primero, dispongan de un acceso cierto a los distintos procesos judiciales a fin de impetrar la protección y el reconocimiento de sus derechos e intereses legítimos, en cuyo seno podrán esgrimir cuantas alegaciones consideren conducentes a sus pretensiones y utilizar los instrumentos probatorios oportunos y admisibles; segundo, obtengan una resolución fundada en derecho a raíz de esta petición de actuación al Poder Judicial; tercero, gocen de la facultad de impugnar estas decisiones ante las instancias legalmente reconocidas; cuarto, dispongan,

respecto de las resoluciones judiciales emitidas para otorgar la tutela solicitada de sus intereses y derechos legítimos, de una efectividad práctica real. Es en este último aspecto del derecho fundamental consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución donde se inserta la ejecución de las sentencias y demás títulos ejecutivos, refiriéndome concretamente en este trabajo a examinar en qué medida el ejercicio de la potestad jurisdiccional, “haciendo ejecutar lo juzgado”, como establece el artículo 117.3 de la Constitución, debe y puede ser llevado a cabo en el orden contencioso-administrativo, así como los mecanismos que se encuentran a disposición de los órganos judiciales, destinados al cumplimiento del deber previsto en el artículo 118 de la Constitución.

No existe tutela judicial efectiva sin ejecución real, íntegra y en sus propios términos de las sentencias y demás resoluciones judiciales, especialmente cuando estos fallos resultan desfavorables para la Administración, cuya posición de poder exige un control jurisdiccional particularmente intenso, en garantía de la eficacia de los pronunciamientos dictados, precisamente, para dar respuesta a un derecho fundamental que corresponde a todas las personas, y como ejercicio de un deber aparejado a una potestad ínsita en uno de los tres poderes del Estado.

La problemática que plantea la ejecución de las sentencias de los órganos del orden contencioso-administrativo deriva en buena medida del previo régimen normativo recogido en la Ley de la Jurisdicción del año 1956, corolario del sistema francés, según el cual la ejecución de las sentencias correspondía al órgano que hubiera dictado el acto o la disposición impugnada. Según este sistema, la intervención judicial prácticamente concluía con la sentencia, ya que el devenir de su cumplimiento correspondía realizarse y supervisarse por la Administración.

Pese a que la Constitución ya reflejaba claramente que corresponde a los jueces y tribunales juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en la jurisdicción contencioso-administrativa las normas procesales no facilitaban instrumentos para hacer efectiva esta vertiente de la potestad jurisdiccional, consistente en “hacer ejecutar”. Fue en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), donde se consigna con claridad, en su artículo 103.1 (modificado por el Real Decreto-ley 6/2023), lo siguiente: “La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia”.

Desde la entrada en vigor de la nueva Ley Jurisdiccional, ha existido una evolución positiva y favorable al cumplimiento de los fallos judiciales por

parte de las entidades públicas, siendo numerosos los supuestos en los que se produce un cumplimiento voluntario de los pronunciamientos judiciales y se desarrolla una actitud de colaboración entre Administración y Poder Judicial destinada a conseguir la efectividad de las sentencias (deber de ayuda recogido en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 103.3 LJCA), pero todavía permanecen conatos de la anterior normativa y tradición jurídica, conforme a la cual la ejecución de la sentencia se desarrollaba autónomamente en vía administrativa y solo se judicializaba en caso de conflicto, pudiendo observarse en la práctica algunas conductas evitativas del cumplimiento del fallo por parte de las Administraciones que resultaron condenadas en las sentencias mediante la declaración de disconformidad a derecho de las actuaciones que fueron recurridas en el proceso.

Entre estos mecanismos evasivos del cumplimiento de las sentencias, podemos destacar:

a) Elusión del fallo mediante nuevos actos administrativos, conocida como inejecución indirecta. La Administración puede adoptar actos formalmente distintos, pero que persiguen el mismo objetivo que el acto anulado. Este tipo de conductas pueden ser calificadas como fraude de ley y, a instancia de los interesados, el juez o tribunal puede declarar la nulidad de estos actos y ordenar su inmediata retirada (artículo 108.2 LJCA).

b) Imposibilidad material o legal de cumplimiento. La Administración alega que el fallo es de imposible ejecución, ya sea por razones técnicas, económicas o jurídicas. Estas alegaciones, reguladas en el artículo 105.2 de la LJCA, deben ser evaluadas cuidadosamente por el juez, quien, en caso de estimarlas fundadas, puede adoptar medidas compensatorias, incluyendo indemnizaciones para el recurrente.

c) Moras administrativas. La resistencia pasiva, manifestada en retrasos injustificados o en la falta de respuesta por parte de la Administración, constituye una de las principales causas de ineffectividad en la ejecución de sentencias. Frente a estas conductas, el artículo 112 LJCA permite al juez imponer multas coercitivas e incluso deducir testimonio para la apertura de procedimientos penales o disciplinarios contra los responsables.

Además, procede destacar que la tarea de llevar a cabo las actuaciones administrativas destinadas a dotar de eficacia real a las decisiones judiciales en ocasiones resulta revestida de una complejidad difícil de soslayar, cuando no de una verdadera imposibilidad legal o material (artículo 105.2 LJCA), si bien su concurrencia debe ser examinada de forma rigurosa e interpretada de modo restrictivo.

2

Ejecución de oficio o a instancia de parte

La LJCA consagra un sistema híbrido entre el principio dispositivo, rector en la jurisdicción civil, y el principio de oficialidad que opera en la jurisdicción penal. Este carácter mixto de la ejecución en el orden contencioso-administrativo se desprende de los siguientes aspectos:

1.- Si el protagonismo de la ejecución de la sentencia se hubiese querido conceder totalmente al juez o tribunal, se debería haber recogido que la ejecución forzosa podía instarse de oficio por los mismos, facultad que no se ha consagrado normativamente:

a) El artículo 104.1 LJCA establece lo siguiente: “Luego que sea firme una sentencia, el letrado o letrada de la Administración de Justicia lo comunicará en el plazo de diez días al órgano previamente identificado como responsable de su cumplimiento, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”.

b) Una vez efectuada dicha comunicación, el protagonismo de la ejecución ya corresponde a cualquiera de las partes y personas afectadas: “2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa” (artículo 104.2 LJCA), pero no se prevé que dicha ejecución forzosa la inicie *motu proprio* el juez o tribunal.

Se debe destacar que la facultad de interesar la ejecución forzosa no solo corresponde a las partes, sino también a “las personas afectadas”, quienes también se hallan habilitadas para promover incidentes de ejecución en virtud del artículo 109.1 LJCA. Esta apertura de la fase de ejecución a terceros afectados resulta de capital trascendencia, entre otros, en supuestos de litigios relativos a procesos selectivos de empleados públicos y también en disciplina urbanística.

2.- Otra manifestación se encuentra en el artículo 103.5 LJCA, según el cual se permite declarar la nulidad radical de los actos y disposiciones contrarios al pronunciamiento de las sentencias “que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento” (artículo 103.4 LJCA). Pues bien, el indicado precepto prevé que dicha declaración se haga “a instancia de parte”, por lo que, si la parte ejecutante no lo pide, no se permite efectuar de oficio la declaración de nulidad.

3.- En definitiva, la actuación de oficio se limita a ordenar, por medio del/de la letrado/a de la Administración de Justicia (LAJ), que se lleve a puro

y debido efecto la sentencia. A partir de este momento, parece que la Ley concede al órgano judicial una actitud expectante, de modo que, a pesar de la proclamación de que corresponde a los jueces y tribunales juzgar y hacer ejecutar las sentencias, la norma procesal no la traduce en la imposición de una supervisión acerca de si las sentencias se quedan o no en los cajones de los entes que deben llevarlas a efecto, entendiendo que corresponde dicha vigilancia al vencedor del recurso.

La ausencia de establecimiento del principio de la ejecución de oficio en el orden contencioso, sin embargo, no puede convertir al juez o tribunal en un mero espectador pasivo, precisamente en aras del deber de ejecutar lo juzgado integrado en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 117.3 Constitución), sino que, una vez instada la ejecución por quien esté legitimado, debe vigilar que las medidas resulten adecuadas y suficientes para el cumplimiento del fallo.

Esta falta de previsión normativa del principio de oficialidad en la ejecución tampoco se ha de entender traducida como una prerrogativa de la Administración para no ejecutar la sentencia a falta de intimación o requerimiento judicial para la ejecución forzosa. En consecuencia, uno de los problemas de la ejecución contencioso-administrativa deriva de este carácter mixto, con el riesgo de connivencia entre la parte recurrente/ejecutante y la Administración condenada en no interesar la ejecución de la sentencia, o bien renunciar a la misma¹.

3

El objeto de la ejecución

3.1

Contenido del fallo y correlación con las medidas de ejecución

El artículo 104.1 de la Ley Jurisdiccional contempla que la Administración “lleve a puro y debido efecto” la sentencia firme, y que “practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”. Debe entenderse que se refiere a sentencias, en todo caso firmes, y además estimatorias, en las que se ha condenado a la Administración.

Como se desprende del texto del precepto, no se limita a ordenar a la parte condenada al cumplimiento de lo que concretamente ordena la parte dispositiva, sino que también le compele a llevar a cabo las actuaciones que

1. Fierro Rodríguez, D. (2025). La renunciabilidad de la ejecución de sentencias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo al hilo del deseo de Diego Pérez de los Cobos. *Actualidad Administrativa*, 2.

deriven de las declaraciones del fallo y sean necesarias para la efectividad de sus pronunciamientos.

El matiz es importante, ya que con frecuencia se interpone recurso y en el suplico no se prevén todas las consecuencias que se derivarían de fallo estimatorio, de modo que es en fase de ejecución cuando el órgano judicial precisa las concretas medidas a practicar por la Administración.

En la jurisdicción contencioso-administrativa, uno de los problemas de ejecución más frecuentes radica en determinar —en fase de ejecución— las actuaciones que debe llevar a cabo la Administración y que derivan del cumplimiento de las “declaraciones contenidas en el fallo”.

3.1.1

Nulidad de licencias de obra y demolición

Como supuesto frecuente, en la demanda se interesa la nulidad de una licencia de obra, sin que en todas las ocasiones se interese que, como consecuencia de la nulidad, se proceda a la demolición o restauración de la legalidad, pero el Tribunal Supremo² entiende que ello es secuela o derivación de la obligación de “practicar lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”, y si el fallo acuerda la nulidad de la licencia, ello exige la restauración de la legalidad urbanística (demolición o legalización), aunque no lo exprese el fallo de la sentencia.

En consecuencia, el contenido de la ejecución de las sentencias debe extraerse de los términos en que se expresa el fallo de las mismas (esto es, de la forma y los términos de su parte dispositiva), para alcanzar así una determinada finalidad, que no es otra que conseguir el efecto pretendido en la declaración jurisdiccional; para ello se articula un amplio capítulo de medidas con la expresada finalidad, disponiendo en tal sentido la Ley que tales amplias medidas vienen determinadas por “lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”.

2. En las SSTs de 7 de febrero de 2000 y 15 de octubre de 2001, el Tribunal Supremo, siguiendo una reiterada doctrina de la Sala, señaló que “la demolición de lo construido es la consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística”.

En la STS de 7 de junio de 2005, se deja constancia de la siguiente doctrina: “[...] tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución pese a que el título sólo contuviera explícitamente el pronunciamiento anulatorio de la licencia”.

Pueden verse también las SSTs de 14 de octubre de 2014 (recurso de casación núm. 6144/2011; ECLI:ES:TS:2014:4204), 17 de septiembre de 2013 (recurso de casación núm. 2486/2012; ECLI:ES:TS:2013:4765) y 29 de octubre de 2012 (recurso de casación núm. 216/2012; ECLI:ES:TS:2012:7025).

No obstante, al poder derivarse la ejecución de sentencias hacia la adopción de medidas no previstas en el fallo, ello conduce al riesgo de que en fase de ejecución se analicen pretensiones que no se hicieron valer en su momento, introduciendo un grado de inseguridad e incertidumbre entre lo que son “medidas que vienen exigidas por el cumplimiento de las declaraciones del fallo” y “medidas que constituyen pretensiones que debieron haberse formulado en la fase declarativa”.

En el caso de sentencia anulatoria de licencia, en ejecución de sentencia puede plantearse la legalidad de otro acto, como lo es el de la licencia de legalización, entrándose en una espiral de debate que se aparta completamente de lo que fue el objeto de controversia en el recurso contencioso-administrativo originario³.

3.1.2

Identificación de la entidad pública empleadora e inscripción en la Seguridad Social

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1659/2025, de 16 de diciembre de 2025 (rec. casación 2165/2023), examina un asunto en el que se suscita por la Xunta de Galicia la extralimitación cometida por la Sala del TSJ de Galicia en los autos dictados en ejecución de una sentencia en la que se estimaba que la actora debía ser inscrita en el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS).

La Xunta de Galicia recurre en casación contra estos autos dictados por el TSJ de Galicia, en ejecución de la Sentencia núm. 148/2022, los cuales declaran que debe figurar como patronal en la vida laboral de la recurrente por servicios docentes como profesora de religión en centros públicos gallegos la Administración autonómica, no la Seguridad Social. La sentencia de instancia anuló resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) que negaban rectificar la vida laboral, reconociendo el alta en el RGSS por cuenta ajena independientemente de cotizaciones pendientes. Instado un incidente en ejecución de la misma (artículo 109 LJCA), y tras dar audiencia a la Xunta, el TSJ fijó como empleadora a la Consellería de Educación, por beneficiarse de los servicios en época de competencias transferidas. La Xunta alegó extralimitación de los autos de ejecución respecto del

3. Véanse las SSTs de 4 y 18 de mayo de 2004: “Lo cual, es obvio, no supone que se puedan ampliar en fase de ejecución de Sentencias los términos del debate o hacerse otras pretensiones distintas, ampliando indebidamente el contenido de la ejecución, cosa que la ley ordinaria ya prohíbe al prever un recurso al respecto (artículo 1.687.2.º LEC). Simplemente implica que la interpretación y aplicación del fallo de la Sentencia no ha de ser estrictamente literal, sino finalista (artículo 3 CC) y en armonía con el todo que constituye la Sentencia”.

fallo de la sentencia (con sustento en el artículo 87.1.c LJCA, “siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta”), aduciendo que en ella solo se decidió acerca de los servicios acreditados, pero no se debatió ni resolvió acerca de la identidad patronal, esgrimiendo vulneración de los artículos 103.2, 104.1 y 109.1 LJCA y del artículo 24 de la Constitución, y proponiendo la sustanciación de un nuevo proceso o actuación de oficio de la TGSS. El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación, afirmando que la identificación patronal es consecuencia lógica del fallo (no una nueva cuestión), integrable en la ejecución de la sentencia sin contradicción con el fallo de la misma, no apreciando causación de indefensión, pues la Xunta fue oída. Desestima la casación por no resolver cuestiones ajenas ni contradecir la sentencia a ejecutar.

3.1.3

Procesos selectivos, anulación de resultados de pruebas

El Tribunal Supremo, en la Sentencia núm. 341/2025, de 27 de marzo de 2025 (rec. casación 596/2022), analiza en interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia:

“[...] si en el ámbito de un incidente de ejecución de sentencia promovido por la parte, denunciando que los actos de ejecución llevados a cabo por la Administración se apartan del contenido de la sentencia, puede resolverse directamente sobre la forma correcta de ejecución o, ante las manifestaciones sobre una supuesta imposibilidad material de ejecución realizadas por la Administración, es necesario, en todo caso, que se hubiese planteado un incidente contradictorio del artículo 105.2 de la LJCA”.

Se recurre en casación el Auto dictado por el TSJ de Madrid, por el que se declara correctamente ejecutada una sentencia por parte de la Administración.

El recurrente participó en un proceso selectivo de la Policía Nacional. Superó las pruebas de aptitud física (primera) y de conocimientos y ortografía (segunda). La tercera prueba consistía en tres partes: reconocimiento médico, entrevista personal y test psicotécnico, respectivamente.

Tras realizar la entrevista personal, en el reconocimiento médico se le apreció discromatopsia (discapacidad de la visión de los colores), y tras las debidas comprobaciones, fue declarado no apto, por incurrir en causa de exclusión que venía contemplada en el punto 4.3.1 de la Orden del Ministerio del Interior.

Recurrida su exclusión, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso anulando la resolución impugnada y reconociendo su derecho a que se declarase que había superado la parte del reconocimiento médico.

El recurrente fue convocado para la realización de una serie de test y de la prueba de entrevista personal. No concurrió a esta última y la Administración entendió que, al haberle emplazado, había llevado a cabo todos los actos necesarios para el cumplimiento del fallo y que, por tanto, se había cumplido debidamente la sentencia.

El recurrente alegó ante el Tribunal Superior de Justicia que no concurrió porque la entrevista ya la había realizado y que la Administración, en cumplimiento del fallo, debía limitarse a valorar motivadamente la entrevista anteriormente realizada, o, en su caso, alegar imposibilidad material de ejecución, conforme al artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción. Sostenía que proceder de otra forma, como pretendía la Administración, sería nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en su artículo 103.3.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid validó el actuar de la Administración, considerando completamente ejecutada la sentencia dictada en las actuaciones.

La cuestión que se suscita es si el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha privado al demandante de su derecho a obtener la ejecución de la sentencia firme en sus propios términos, por haberse alterado, en la fase de ejecución, el contenido mismo de la sentencia firme.

El recurrente realizó la entrevista personal cuando así fue llamado durante el transcurso de la convocatoria. Posteriormente, ya en ejecución de sentencia, fue citado nuevamente para la entrevista personal.

Tal proceder de la Administración no es coherente con el sentido literal del fallo de la sentencia firme, que señala:

“De acuerdo con la fundamentación jurídica anterior, procede la estimación del presente recurso, y declarar el derecho del recurrente a ser declarado apto en el reconocimiento médico, y por lo tanto a que se valoren la entrevista personal y en su caso los tests psicotécnicos realizados en su día. Si no los hubiera realizado, deberá llevarlos a cabo el mismo día, en las mismas condiciones y en unidad de acto junto con los opositores de la convocatoria más próxima a la presente sentencia, es decir, que continúe el proceso selectivo, con los mismos parámetros y criterios valorativos seguidos en la convocatoria a la que concurrió el ahora actor, y a ser valorado en los mismos detallada y motivadamente”.

La entrevista personal ya había sido realizada y, sin embargo, se buscó efectuarla de nuevo en contra de los términos literales del fallo, que contemplaba únicamente dos supuestos: que la entrevista se hubiera realizado o

que no hubiera tenido lugar, no que la entrevista hubiere de realizarse una vez más.

Señala el Tribunal Supremo que no es aceptable apartarse de lo dispuesto en el fallo y pretender que viene exigido por su cumplimiento. Si por cualquier razón era necesario realizar nuevamente la entrevista, entonces la Administración debió invocar la imposibilidad material de ejecución conforme al artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción.

Determina el Tribunal Supremo la retroacción de las actuaciones, para que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, una vez que ya se ha establecido que no cabe ejecutar la sentencia mediante la valoración de la entrevista original, adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando, en su caso, la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, concluyendo lo siguiente:

“[...] en el ámbito de un incidente de ejecución de sentencia promovido por la parte en el que denuncia que los actos de ejecución se apartan del contenido de la sentencia, no podrá resolverse directamente sobre la forma correcta de cumplirla sin plantear el incidente contradictorio del artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción en el caso de que la Administración aduzca una supuesta imposibilidad material de ejecución”.

3.2

Ejecución de sentencias desestimatorias

El Tribunal Supremo, salvo supuestos excepcionales, limita el ámbito objetivo de la ejecución de las sentencias firmes a las que estimen el recurso contencioso-administrativo, las cuales pueden contener los siguientes pronunciamientos, de acuerdo con el artículo 71.1 LJCA:

- “1. Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:
 - a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.
 - b) Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.
 - c) Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.
 - d) Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la

cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia”.

Resulta ser una cuestión controvertida en la práctica procesal y por la doctrina dilucidar si la sentencia que confirma la validez del acto administrativo impugnado puede conllevar el planteamiento de un incidente de ejecución.

La jurisprudencia generalmente rechaza la ejecución de sentencias desestimatorias, salvo alguna excepción, como la contemplada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2011 (recurso de casación 3338/2010), reiterando lo declarado en la Sentencia de 20 de octubre de 2008 (recurso de casación 5719/2006):

“Es cierto que la sentencia que desestima el recurso contencioso-administrativo contra un determinado acto de la Administración tiene un contenido declarativo, pues declara la validez del acto impugnado sin modificar su contenido, de donde se deriva que, al menos en principio, el cumplimiento de la sentencia se agota con esa sola declaración. Sin embargo, tales consideraciones no permiten afirmar de forma categórica -como pretende el recurrente- que las sentencias desestimatorias no son ejecutables. En primer lugar, porque en la legislación vigente el proceso contencioso-administrativo no siempre se presenta en su modalidad tradicional de impugnación dirigida contra un acto expreso o presunto de la Administración, sino que caben supuestos de significación bien distinta como son el recurso frente a la inactividad de la Administración o frente a actuaciones materiales que constituyan vía de hecho (artículo 25 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción) en los cuales el pronunciamiento desestimatorio no significa propiamente el reconocimiento de la validez de un acto administrativo. En segundo lugar, porque, incluso en el supuesto común del recurso contencioso administrativo dirigido contra un acto expreso o presunto de la Administración, el alcance eminentemente declarativo del pronunciamiento desestimatorio del recurso no impide que puedan suscitarse incidentes de ejecución. Piénsese, por ejemplo, que la Administración vencedora en el litigio inicia luego los trámites para la revocación de ese mismo acto, o para su revisión de oficio, o, sencillamente, desiste de ejecutar la decisión cuya validez ha sido respaldada en vía jurisdiccional; y es entonces un tercero, que había comparecido en el proceso como codemandado, quien insta ante el Tribunal el efectivo cumplimiento de lo decidido en la sentencia por estar legítimamente interesado en la ejecución”.

El Tribunal Supremo, a través de su Sentencia n.º 705/2022, de 8 de junio de 2022 (Sección 5, recurso de casación 832/2021), analiza la cuestión

referente a la procedencia de resolver en sede de ejecución de una sentencia desestimatoria el planteamiento de la imposibilidad material de cumplimiento de la Sentencia en sus propios términos, tal y como establece el artículo 105.2 LJCA.

Se trata de un procedimiento contencioso-administrativo en el que una empresa quedó obligada por resolución administrativa a la devolución de derechos de emisión de gases de efecto invernadero por habérselos abonado de forma indebida. La recurrente impugna dicha resolución, y recae sentencia por la que se desestiman íntegramente sus pretensiones. Una vez dictada la sentencia, la mercantil había transmitido esos derechos a un tercero, resultando imposible su devolución, por lo que instó la ejecución de la sentencia por imposibilidad de cumplir sus determinaciones en sus justos términos (ex artículos 105.2 y 109 de la LJCA), solicitando en esta fase de ejecución la posibilidad de devolución en especie. El tribunal de instancia denegó la procedencia de la ejecución, interponiendo la actora recurso de casación por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del acceso a la ejecución, por imposibilidad de ejecución de la sentencia en sus justos términos y vulneración del principio de proporcionalidad, todos ellos finalmente desestimados. El Tribunal Supremo admite a trámite el recurso, fijando como cuestión de interés casacional a resolver si es posible o no que en el trámite de ejecución de una sentencia desestimatoria pueda determinarse la forma en que se ha de ejecutar el acto administrativo que fue objeto de impugnación en el proceso.

El Alto Tribunal indica lo siguiente: “La lógica procesal impone que ese derecho a la ejecución de la sentencia es propio de las partes demandantes que hayan visto estimadas en la sentencia sus pretensiones accionadas en el proceso, que es precisamente la que se pretende llevar a efecto con el cumplimiento de las declaraciones que al respecto se hagan, como dispone el mencionado precepto. No es propio que quien ve desestimada sus pretensiones inste la ejecución de una sentencia que, en pura lógica jurídica, no le beneficia, sino todo lo contrario”. Y continúa diciendo: “Si ello es así con carácter general, es lo cierto que adquiere características propias en el ámbito del proceso contencioso-administrativo, en el que siempre se impugna una actividad administrativa (artículo 1 y 25 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) que, al someterse al control de los Tribunales, se considera que no está ajustada al ordenamiento jurídico (artículo 70 2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)”.

Añade lo siguiente: “Ahora bien, el Tribunal deja claro cuál es la limitación a estos incidentes de ejecución, y es que “no cabe utilizar el incidente de ejecución de la sentencia para tratar de suscitar en ese limitado ámbito

de cognición cuestiones nuevas que no fueron propiamente examinadas ni resueltas en la sentencia cuya ejecución, supuestamente se trata. Dicho lo anterior, y centrados en el supuesto de hecho de la Sentencia referenciada, a saber, desestimación expresa, la Sala determina que la desestimación del recurso es la declaración de que el acto, actividad o resolución administrativa es ajustado a derecho, y, por tanto, al ser una sentencia meramente declarativa, la ejecución que procede es la del acto y no la de la Sentencia, siendo por tanto potestad de la Administración y no de los Jueces. Así mismo, y atendiendo al límite del que hemos hablado, no procede en trámite de ejecución de sentencia pretender obtener una declaración judicial distinta a la establecida en el fallo y por tanto desactivar la firmeza y ejecutividad del acto administrativo. Por todo lo anteriormente razonado, no es posible entender que, al denegarse el incidente de ejecución planteado, se haya producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de sentencia. Finalmente, en cuanto al principio de proporcionalidad invocado por el recurrente en casación, el Tribunal es tajante y declara que en la norma procesal contenciosa administrativa, no hay precepto alguno que autorice a tomar en consideración el principio de proporcionalidad en la ejecución de las sentencias, pues estas, en virtud de lo establecido en el art. 104 de la LJCA, se llevarán a puro y debido efecto, y conforme a las declaraciones contenidas en el fallo sin posibilidad de alterar dicha exigencia. En todo caso dicho principio de proporcionalidad, debería haber sido tomado en consideración por el Tribunal en los razonamientos de la Sentencia. Así el Tribunal, da respuesta a la cuestión casacional y declara que, “debe declararse que, habida cuenta de la sentencia dictada en el proceso en que se suscita el presente incidente, desestimando el recurso, no es admisible que en trámite de ejecución de sentencia pueda determinarse la forma en que se ha de ejecutar el acto administrativo que fue objeto de impugnación en el proceso”.

Recientemente, el Auto del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2026 (sección 2.^a, rec. 611/2023) inadmite a trámite un incidente de ejecución de sentencia desestimatoria del recurso contencioso promovido frente a un acuerdo de la Junta Arbitral del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, al pertenecer al órgano autor del acto impugnado controlar su debido cumplimiento.

3.3

Los “Medios Alternativos de Solución de Controversias” (MASC) y ejecución en el orden contencioso-administrativo

También se debe destacar la posibilidad de alcanzar acuerdos transaccionales en sede de ejecución o incluso procedentes de una mediación, aprobados por los órganos judiciales. Paradigmático resulta el supuesto del edificio de Unión Fenosa en A Coruña, proceso judicial que databa del año 1997, el cual concluyó con un pronunciamiento de la ilegalidad de la licencia de rehabilitación, con numerosos perjudicados, quienes se veían abocados a perder sus viviendas por la demolición del inmueble. En el seno de la ejecución de la sentencia se aprobó un “Convenio de Mediación” por Auto de 8 de febrero de 2019 (recurso 6937/1997) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Este Auto cuenta con un voto particular de uno de los magistrados que se opone a la homologación del acuerdo, por entender que la mediación es imposible en esta materia⁴.

En la actualidad, el Tribunal Supremo tiene pendiente de resolver un recurso de casación, admitido por Auto de 11 de octubre de 2023 (recurso 4028/2023), cuya cuestión de interés casacional consiste en determinar: “Si una resolución judicial firme puede ser ejecutada mediante un acuerdo entre las partes y si este acuerdo es susceptible de homologación judicial. Y, en su caso, determinar si cabe impugnar el acuerdo homologado judicialmente invocando, bien un defecto en la formación de la voluntad en alguna de las partes que intervienen en la transacción; o bien que dicho acuerdo homologado judicialmente no recoge íntegramente todos los extremos contenidos en la resolución judicial que se ejecuta”.

El recurso de casación se interpuso contra la Sentencia n.º 136/2023, de 9 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la cual estimó el recurso de apelación formulado contra el Auto de 5 de julio de 2022, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Alicante, por el que se acuerda, al amparo del artículo 76 LJCA, homologar el acuerdo extrajudicial alcanzado por las partes en el acto de la vista del incidente de ejecución de títulos judiciales n.º 830/2010, referente a la ejecución de la Sentencia de 19 de mayo de 2017 del TSJ de la Comunidad Valenciana, estimatoria parcial del recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de 1 de octubre de 2013, recaída en un litigio deducido por una sociedad, en

4. La resolución está disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-pleno-de-la-Sala-de-lo-Contencioso-del-TSXC-homologa-el-convenio-de-mediacion-alcanzado-en-el-pleito-del-antiguo-edificio-de-Fenosa>.

calidad de agente urbanizador, contra acuerdo municipal sobre liquidación del PAI de la UE Sort, de dicho término municipal.

La doctrina que emita el Alto Tribunal resultará de capital trascendencia para conocer la virtualidad práctica de los MASC en la ejecución de sentencias y demás títulos ejecutivos en el orden contencioso, destacando que el orden contencioso carece de una regulación específica y sistemática relativa a estos medios alternativos⁵, conteniendo únicamente algunas normas que inciden en la materia, tales como el artículo 77 LJCA y el artículo 113 LJCA.

4

Las posibles actuaciones de la Administración en la ejecución de las sentencias condenatorias

Como esquema básico de las actitudes que puede adoptar la Administración ante una sentencia que le es desfavorable, podemos señalar:

A) Cumplirla en sus propios términos y en el plazo fijado.

B) Incumplirla silenciosamente, sin realizar actuación alguna. Opera el instituto de la caducidad de la acción, debiéndose instar en el plazo de 5 años previsto en el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable supletoriamente.

C) Incumplirla de forma expresa, forzando la petición de ejecución formulada por parte interesada.

D) Cumplimiento fraudulento, cuando se dictan actos administrativos o incluso leyes encaminados precisamente a eludir el cumplimiento de las sentencias.

En el caso de incumplimiento seguido de denuncia de parte interesada, podemos destacar:

1.º) Quién puede pedir la ejecución

El artículo 104.2 LJCA permite pedir la ejecución no solo a las partes, sino también “a las personas afectadas”, por lo que es posible que la ejecución la inste quien no era parte recurrente, siempre y cuando tenga la condición de afectada.

La Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 establece que procede “entender por ‘personas afectadas’ aquéllas que puedan ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o de la inexecución de la sentencia”.

También debe destacarse la legitimación de que se encuentra investido el Ministerio Fiscal para instar la ejecución de las sentencias, fundamen-

5. Potenciados tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

talmente en el ámbito urbanístico y medioambiental, en el que existe un amplio nivel de protección de los intereses generales, y en el que los mismos pueden quedar desprotegidos por mor de la distribución competencial en la materia, en gran medida situada en el ámbito municipal; legitimación que le ha reconocido de forma expresa la disposición adicional octava de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, como había efectuado la anterior Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (directivas y Convenio de Aarhus).

La extensión de legitimación a los interesados se advierte también en los artículos 108.2 y 109.1 LJCA.

También el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, mediante Auto de 27 de noviembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 309/04), ha entendido que esta formulación amplia de la legitimación es aplicable no solo para delimitar quiénes pueden promover o impulsar la ejecución forzosa (artículos 104.2 y 109.1 LJCA, ya citados), sino también quiénes pueden instar ante el órgano jurisdiccional el cese o la reposición de la actividad administrativa que contraviniera los pronunciamientos de la sentencia (artículo 108.2 LJCA), o promover el incidente para que se declaren nulos los actos o disposiciones que sean contrarios al fallo o que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento (artículo 103.4 y 5 LJCA).

En cambio, no se configura de forma tan amplia en los artículos 84 y 91 LJCA la legitimación para solicitar la ejecución provisional de las sentencias pendientes de recurso de apelación o de casación.

2.º) Qué medidas puede adoptar el juez o tribunal

Una vez transcurrido el plazo para la ejecución voluntaria y no llevada a cabo la misma por la Administración, ante la denuncia de parte procesal o persona afectada, la LJCA habilita al Tribunal para una amalgama de medidas posibles, de conformidad con el artículo 108 LJCA, que dispone lo siguiente: “Si la sentencia condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento”:

a) **“Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios”**. Esta llamada a la ejecución directa por el órgano jurisdiccional, entiendo, es un bonito “brindis al sol” sin posibilidades de éxito, pues los tribunales carecen, con carácter general, de medios propios para hacer efectivos sus pronunciamientos, especialmente en las condenas de hacer.

b) **“Requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada”**. Puede entenderse como dirigirse directamente a los funcionarios, ordenando una determinada actuación.

Este deber de colaboración viene constitucionalmente impuesto con carácter general en el artículo 118 CE: “Es obligado [...] prestar la colaboración requerida por éstos [juzgados y tribunales] en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”, estando reiterado por el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las Leyes”.

c) **“Requiriendo —a falta de medios propios del Tribunal y del incumplimiento del requerimiento de colaboración por parte de las autoridades y agentes de la Administración condenada— colaboración a otras Administraciones públicas, a través de los procedimientos establecidos al efecto”**.

Es la llamada ejecución “comisarial”. Como en el supuesto de requerir la colaboración del Consell Insular para que ejecute una sentencia en lugar del Ayuntamiento, aplicado en la ejecución de Ses Covetes, en Mallorca (Sentencia del TSJ de les Illes Balears de 29 de mayo de 2007, confirmada en casación por el Tribunal Supremo).

En el caso de ejecuciones dinerarias, el juez o tribunal podría requerir a Administraciones deudoras de la condenada para que no le pagasen, y que dichos créditos de la deudora fuesen transferidos al órgano judicial para ejecutar la sentencia.

d) **Ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada** (artículo 108.1.b): se entiende que el juzgado o tribunal encomienda a un tercero la demolición. Como adjudicar una obra de demolición a una determinada empresa y derivar luego los gastos al ayuntamiento o Administración incumplidora.

e) **Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera eficacia** (artículo 108.1.b), que constituye un título abierto y que permite cualesquiera medidas.

3.º) *Otras medidas para asegurar el cumplimiento*

a) Supuesto de condena a pago de cantidad líquida, artículo 106 LJCA.

Prevé la posibilidad de que, si la Administración no paga en el plazo de tres meses computados desde la comunicación de la misma al órgano administrativo, se pueda instar la ejecución forzosa e incrementar el tipo de interés a devengar en dos puntos. El cómputo de este interés reforzado lo será desde la sentencia en primera instancia (STS de 24 de junio de 2005).

Con la finalidad de coincidir con la normativa presupuestaria, la LJCA ha ampliado a “tres meses” el plazo general de dos previsto para la ejecución voluntaria de las sentencias en el artículo 104.2; plazo, pues, de tres meses, que habrá de computarse “desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla”; el legislador, pues, para proceder al incremento del interés en dos puntos, se inclina por no ser suficiente la simple notificación de la sentencia al representante procesal de la Administración, de conformidad con lo establecido en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas —que es lo exigido en el n.º 2 para el simple abono de los intereses—, sino que, como en un plus de garantías para la Administración, se requiere la “comunicación” de la sentencia al órgano que deba cumplirla.

El precepto contempla también la doble posibilidad de que (106.4) el Tribunal pueda proceder a modular la ejecución de la sentencia en el caso de que la misma fuera susceptible de “producir trastornos graves a su Hacienda”, así como (106.6) de proceder a la compensación de deudas que “cualquiera de las partes podrá solicitar [...] con créditos que la Administración ostente contra el recurrente”.

b) En cualquier supuesto: la imposición de multas coercitivas.

El artículo 112 LJCA permite: a) “imponer multas coercitivas del 150 a 1.500 € a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiera lugar”; o b) “deducción de testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder”.

c) Cláusula de cierre.

El artículo 112 LJCA, en sus primeros párrafos, establece que, “transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado”, por si la enumeración de medidas e instrumentos descritos anteriormente al servicio de la Administración de Justicia no fueran suficientes.

5

La ejecución fraudulenta o disimulada

En este capítulo vamos a abordar los supuestos en que la reticencia de la Administración al cumplimiento de la sentencia no se limita a una actitud pasiva de silencio, inacción o dejadez ante las peticiones de cumplimiento, sino de activa realización de actuaciones tendentes a evitar el cumplimen-

to indeseado de la sentencia, pero adornándolas como actos con los que se llega al supuesto cumplimiento.

Nos referimos a supuestos en los que la Administración procede formalmente a la ejecución de la sentencia dictada, mediante los pronunciamientos, actos o actuaciones para ello necesarios, pero, sin embargo, el resultado obtenido no conduce justamente a la finalidad de cumplir la sentencia en la forma y los términos que en esta se consignan, sino precisamente a evitar la ejecución, o al menos retrasarla.

Se trata, en definitiva, de lo que las SSTs califican como “desobediencia disimulada”, que se traduce en cumplimiento defectuoso o en formas de ejecución indirecta, como lo son la modificación de los términos estrictos de la ejecutoria, la reproducción total o parcial del acto anulado, o la emisión de otros actos de contenido incompatible con la ejecución del fallo (Auto del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1988).

Estos subterfugios para evitar la ejecución pueden consistir en:

- Modificar el planeamiento para legalizar lo que era ilegal.
- Dictar un nuevo acto supuestamente distinto, pero del mismo contenido que el anulado.
- Algunos casos curiosos, entre los que se encuentra el famoso de las casas de Deià (resuelto por sentencia firme del Tribunal Supremo de fecha 1 de marzo de 2005), en el que, una vez que se declararon ilegales las licencias de construcción de unas viviendas, entre otros motivos, por la afectación al paisaje provocada con el desmonte efectuado para su ejecución, resulta que luego se aprobó —como instrumento para legalizar y evitar la demolición impuesta por la sentencia— nada menos que un plan especial de protección, pero cuyo contenido real no era la protección del medio ambiente, como su nombre parecía indicar, sino la protección de los desmontes y edificaciones que lo habían dañado.

Dentro de la pléyade de instrumentos que utiliza la Administración para la ejecución fraudulenta, por encima de todos, está aquel que permite retrasar y ganar tiempo.

La ejecución de la sentencia es incómoda, con multiplicidad de incidentes posibles, y en este caldo de cultivo es muy fácil retrasar la ejecución dictando actos de aparente cumplimiento, formulando incidentes de ejecución y, en definitiva, eternizándola.

Con frecuencia las Administraciones tratan de justificar esta resistencia al cumplimiento de las sentencias mediante invocaciones al pragmatismo, al enorme coste económico de las demoliciones o los trabajos de reposición

ordenados en la resolución judicial, cuando no a los problemas sociales que habría de generar la efectiva ejecución del fallo.

6

La nulidad de los actos contrarios a los pronunciamientos de las sentencias

Como corolario de los argumentos ya expuestos, y precisamente porque para la ejecución de la sentencia será precisa la emisión de nuevos actos administrativos por la Administración que la ejecuta, el artículo 103.4 LJCA establece una cautela cuando estos nuevos actos no están encaminados a ejecutar, sino precisamente a no ejecutar.

Frente a ello, el precepto dispone que “serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”.

- Concurren dos condicionantes: a) un requisito objetivo (que sean contrarios al fallo) y b) un requisito subjetivo (que se hayan dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento de las sentencias).
- Se declara la nulidad en la misma fase de ejecución de sentencia, sin necesidad de nuevo recurso impugnándolo.
- Debe ser a instancia de parte, nunca es posible de oficio, lo que demuestra que rige el principio dispositivo en fase de ejecución forzosa. El hecho de que este artículo 103.5 se refiera, exclusivamente, a la “parte” para solicitar la nulidad de los actos dictados, con posterioridad a la sentencia, contrarios a los pronunciamientos de la misma, parece que impediría que tal solicitud pudiera ser formulada también por las “personas afectadas”, a las que se refiere el artículo 104.2, para poder instar la ejecución forzosa de la sentencia.

No obstante, el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, mediante Auto de 27 de noviembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 309/04), ha entendido que esta formulación amplia de la legitimación es aplicable no solo para delimitar quiénes pueden promover o impulsar la ejecución forzosa (artículos 104.2 y 109.1 LJCA), sino también a la hora de determinar quiénes pueden instar ante el órgano jurisdiccional el cese o la reposición de la actividad administrativa que contraviniera los pronunciamientos de la sentencia (artículo 108.2 LJCA) o promover el incidente para que se declaren nulos los actos o disposiciones que sean contrarios al fallo

o que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento (artículo 103.4 y 5 LJCA).

Como explica el citado Auto del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006, la finalidad perseguida por tales disposiciones es inequívoca: “se trata de evitar (en aras del mejor otorgamiento de una tutela judicial efectiva sin dilaciones ni entorpecimientos) el encadenamiento sucesivo de nuevos recursos contencioso administrativos en relación con el mismo asunto, facilitando que en el curso del mismo proceso pueda revisarse si la actividad de ejecución de la sentencia ha sido en verdad respetuosa con lo resuelto o si se ha apartado del fallo bajo la sólo aparente cobertura de un acatamiento meramente formal”.

Como es lógico, el problema está en el requisito subjetivo, y habitualmente deberá utilizarse el elemento de las presunciones, ya que, en definitiva, no se está imputando, sino que la Administración está actuando en desviación de poder, es decir, utilizando una potestad de que dispone para una finalidad distinta de aquella para la que tiene dicha potestad.

Una modalidad de este fraude es el supuesto de la alteración del planeamiento posterior a la Sentencia a ejecutar.

Sobre el problema más concreto de si una modificación del planeamiento origina la imposibilidad jurídica de ejecución de una sentencia, cuando pretende legalizar aquello que la sentencia anuló, del examen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo solo puede concluirse que esa modificación no será causa de inejecución de la sentencia si ha sido realizada con la intención de incumplir la sentencia o, mejor, con la intención de que esta no se ejecute.

Esta conclusión (matizada y que remite la solución al examen de las circunstancias concretas en cada caso) justifica la diversidad de decisiones que el Tribunal Supremo ha adoptado, y que van desde la afirmación de que la modificación del planeamiento es causa de inejecución de las sentencias (autos de 3 de mayo de 1989 y 22 de febrero de 1994, y sentencia de 12 de septiembre de 1995) hasta la conclusión de que la modificación del planeamiento no es causa de inejecución (autos de 5 de abril de 1988 y 16 de julio de 1991, y sentencia de 23 de julio de 1998).

Se ha de indagar si la modificación del planeamiento responde a una efectiva necesidad de orden urbanístico, o si simplemente tiene por objeto exclusivo la inejecución de la sentencia.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2009 (rec. 2573/2005) indica que la carga de la prueba acerca de que el planeamiento no se modifica para vulnerar la sentencia y que responde a una finalidad de

mejora de la ordenación urbanística corresponde a la Administración (inversión de la carga de la prueba).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2008 (rec. 3317/05) determina que “sobre el problema más concreto de si una modificación del planeamiento origina la imposibilidad jurídica de ejecución de una sentencia, cuando pretende legalizar aquello que la sentencia anuló, del examen de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo sólo puede concluirse lo siguiente: esa modificación no será causa de inejecución de la sentencia si ha sido realizada con la intención de incumplir la sentencia, o mejor, con la intención de que ésta no se ejecute” (sentencias 5 de abril de 2001 y 10 de diciembre de 2003). Por tanto, “las modificaciones del planeamiento destinadas a imposibilitar la ejecución de una sentencia no pueden prevalecer frente a ésta, como es el caso, ha de ser mantenida” (STS 24 de febrero de 2003). De manera que ha de demostrarse “que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico” (STS 10 de diciembre de 2003).

7

La modificación legislativa motivada por una sentencia anterior

El artículo 103.4 de la Ley Jurisdiccional contempla el supuesto de actos administrativos que se dictan con posterioridad a la sentencia y con el objetivo de impedir su cumplimiento. No prevé la LJCA —porque no le corresponde— que esta actitud tendente a la inejecución se realice mediante ley.

Sobre la cuestión, varias reflexiones:

- La primera, la facilidad con que se puede aprobar una ley una vez que se cuenta con la mayoría necesaria. Puede ser más fácil hacer una ley que una ordenanza municipal, porque el mecanismo suele ser el de introducir una disposición adicional a una ley en tramitación.
- Si se tiene mucha prisa, se acude a la figura del decreto ley.
- Si vemos que mediante ley se adoptan decisiones propias de actos administrativos, qué mejor que una ley para desactivar la ejecución de una sentencia. Además, con una notable ventaja: la ley no es recurrible en vía contencioso-administrativa, y por tanto el juez o tribunal deberá acatarla o plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Si la acata, problema resuelto para la Administración.

Si se plantea cuestión de inconstitucionalidad, también, porque ya hemos dicho que uno de los objetivos de la Administración es el de ganar tiempo, y de este modo se logra.

Una vez superada la tradicional concepción de la ley como necesariamente general —mediante leyes singulares o mediante leyes que, sin ser singulares, introducen un mandato singular—, las convalidaciones legislativas relativas a actuaciones de las Administraciones públicas que, vistas las normas entonces vigentes, se prevea que vayan a ser declaradas ilegales por los tribunales —o que ya lo hubieran sido en sentencia no firme—, constituyen una injerencia del Poder Legislativo que dejará sin efectos prácticos esa previsible declaración de ilegalidad, alterando para ello retroactivamente el marco normativo, es decir, modificando el parámetro jurídico sobre el que el control judicial tiene que operar —o ya ha operado en sentencia no firme—.

Ese es el caso de la presa de Itoiz, en Navarra —Sentencia de la Audiencia Nacional de 29/09/1995, Ley Foral 9/1996, Sentencia del Tribunal Supremo de 14/07/1997, Sentencia del Tribunal Constitucional número 73/2000 y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27/06/2004—.

Por tanto, el legislador puede hacer uso de su capacidad de innovar el ordenamiento jurídico cuando no se vea afectada la tutela judicial efectiva, es decir, cuando no hay proceso o no hay proceso pendiente, pero el legislador no puede traspasar ese límite, esto es, no puede convalidar la actuación administrativa ilegal así declarada en sentencia firme a no ser, primero, que se lleve a cabo esa modificación atendiendo a poderosas razones que tengan en cuenta valores y bienes constitucionalmente protegidos, y, segundo, que la modificación guarde la debida proporción entre los intereses que protege y los intereses que ya ha protegido la sentencia firme —en ese sentido, sentencias del Tribunal Constitucional números 273/2000, 312/2006 y 74/2010, y sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 09/12/1994, asunto *Refinerías Griegas Stran y Stratis Andreadis contra Grecia*, de 22/10/1997, asunto *National&Provincial Building Society contra el Reino Unido*, de 28/10/1999, asunto *Zielinki, Pradal y González y otros contra Francia*, de 27/06/2004, asunto *Gorraiz Lizárraga y otros contra España*, y de 29/07/2008, asunto *Vidal Escoll y Guillán González contra Andorra*—.

Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la injerencia del legislador cabe incluso considerarla arbitraria, es decir, contraria al artículo 9.3 de la Constitución: primero, cuando la intervención del legislador tiene por única base dejar sin efecto una condena a la Administración, y segundo, cuando el legislador introduce un cambio sustancial en la ordenación jurídica previa que los afectados no hubieran podido prever.

8

Particularidades de la ejecución de sentencias dictadas en materia urbanística

Como vemos, en este ámbito es donde se producen los puntos más controvertidos.

Si la resolución administrativa impugnada era la que otorgaba la licencia o la que no instaba la medida de disciplina urbanística, la sentencia estimatoria es contraria a la voluntad de la Administración, y estas son las que generan más problemas, ya que se ejecutarán frente al criterio de la Administración.

En este último contexto es bastante habitual (incumplimiento disimulado) una serie de conductas reticentes al cumplimiento. En particular, si se trata de una sentencia que anula una licencia concedida y con ella se pretende la demolición de la obra ejecutada conforme a licencia, toda vez que a la demolición le seguirá una petición de indemnización de daños y perjuicios formulada por el propietario que construyó conforme a licencia y que luego se ha anulado judicialmente. El titular de la licencia reclamará indemnización al ayuntamiento.

En el supuesto de legalización posterior, no basta con la simple alegación de que la obra sería legalizable; se requiere efectiva licencia de legalización. La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2007 (RC 692/2004) puso de manifiesto lo siguiente:

“[...] no compartimos la tesis de la entidad mercantil recurrente ni la del Ayuntamiento de XXX, porque el incidente previsto en el invocado artículo 105.2 de la Ley de esta Jurisdicción no tiene la finalidad de examinar y declarar jurisdiccionalmente si la obra ordenada demoler en sentencia es legalizable o si la licencia de actividad debe o no ser otorgada por haber desaparecido las circunstancias que, según la sentencia, lo impedían, sino la de comprobar si concurren o no causas de imposibilidad material o legal de ejecutar dicha sentencia, de modo que, para ello, como con toda corrección señala la Sala de instancia en los autos recurridos, es imprescindible que la Administración competente haya resuelto acerca de la legalización de la obra y de la actividad, de manera que, una vez tramitados los oportunos expedientes a tal fin y dictada la resolución otorgando las oportunas licencias por ser conforme a derecho su concesión, podrá el órgano obligado al cumplimiento de la sentencia promover eficazmente el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutarla, lo que en este caso no ha sucedido, aunque el Ayuntamiento haya manifestado, según hemos indicado, su voluntad de comprobar si la edificación y la actividad, cuyas licencias fueron

anuladas en la sentencia con orden expresa de demolición, deben ser objeto de legalización mediante la expedición de nuevas licencias”.

Como ejemplo, si se impugna la licencia concedida para un edificio de 5 plantas cuando el plan solo permite 4, pese a que la anulación lo es de toda la licencia (la única), la ejecución no pasa por la demolición de todo el edificio, sino que es posible presentar un proyecto de legalización que contemple la demolición de la última planta y que con ello quede legalizado el edificio.

¿Y si no se ejecutan las demoliciones parciales que conlleva el proyecto de legalización? No estaría completamente ejecutada la sentencia.

9

Ejecución de sentencias concernientes a la potestad reglamentaria

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2008 (rec. 3247/2006) examina un caso de gran interés, relativo a la ejecución de una sentencia que condenó a la Administración a dictar una disposición reglamentaria. En 1987 se dictó el Real Decreto 992/1987, cuya disposición transitoria primera preveía que se dictara una norma sobre la forma y el plazo en que los ATS y los diplomados en enfermería podrían obtener el título de enfermero especialista. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia en el año 2000, declarando el derecho del demandante a que se realizara dicho desarrollo reglamentario, que en esa fecha no se había efectuado todavía por la Administración. En 2005 se dictó esa norma de desarrollo, pero estaba redactada en términos que (según tesis de la Administración) hacían imposible acceder al título de enfermero especialista en la especialidad pretendida por el actor, y la Sala de instancia consideró que su sentencia había quedado debidamente ejecutada desde el momento en que, al fin y al cabo, el desarrollo reglamentario de la Ley se había producido (sin perjuicio de la posibilidad de impugnar de nuevo, en un proceso distinto, esa novedosa regulación reglamentaria). La Sala de casación entiende, por el contrario, que esta sugerencia o invitación al recurrente “a iniciar un nuevo calvario administrativo y judicial [...] constituye, a juicio de este Tribunal, un auténtico sarcasmo, aún cuando estamos seguros que no fue esa la intención de la Sala de instancia, para conseguir hacer efectiva la tutela judicial en un nuevo proceso que, como éste, podría durar otros trece años” (FJ 3.º). Entrando, pues, en el estudio del reglamento últimamente dictado por la Administración, considera el Tribunal Supremo que para tener por cumpli-

da la sentencia del Tribunal de instancia no basta con dictar otra norma del mismo rango que el impuesto por dicha sentencia, sino que ese desarrollo reglamentario ha de ser coherente y respetuoso con la disposición que se trata de desarrollar y con el mismo derecho reconocido en sentencia firme, pues de otro modo el derecho fundamental a la plenitud del fallo se convertirá en papel mojado. Por eso, se declara el derecho del recurrente a que se puedan cumplimentar en el plazo de seis meses los requisitos establecidos con carácter general en el Real Decreto de 1987 para la obtención del título de enfermero especialista en Asistencia Obstétrica.

10

La regla del artículo 108.3 LJCA

En los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, el juez o tribunal ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe (artículo 108.3 LJCA).

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1409/2017, de 21 de septiembre de 2017 (rec. 477/2016), afirma que el artículo 108.3 LJCA no puede ser considerado un supuesto de imposibilidad material o legal de ejecución de la sentencia ni justifica la suspensión o inejecución de su fallo, pues la suspensión automática de la ejecución de una sentencia que entrañara la demolición de un inmueble no resultaría conforme ni compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se concreta en un derecho de contenido prestacional a que la sentencia sea llevada a su debido efecto y en sus propios términos.

Así, según dice la sentencia:

“[...] el legislador no ha modificado el art. 105.1 LJCA cuya prohibición de suspender sigue vigente sin matiz alguno, sino que ha incorporado dicha medida dentro del art. 108 LJCA, precepto que tanto desde una perspectiva temporal como sistemática permite afirmar que el legislador no ha pretendido dispensar a los propietarios y a la administración de una medida genérica e indiscriminada de suspensión o paralización temporal de las ejecuciones de las sentencias de demolición de inmuebles, sino de dotar al juez, una vez acreditada la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la demolición, de determinados poderes en orden a que dicha demolición no haya de causar efectos irreparables en

los terceros adquirentes de buena fe. Esto es, mientras el art. 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el art. 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia.

Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos. Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo final conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos”.

En consecuencia, el supuesto contemplado en el artículo 108.3 LJCA no constituye ninguno de los dos supuestos regulados en el artículo 105 LJCA de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia.

Como dice la Sentencia del Alto Tribunal de 21 de septiembre de 2017: “Basta con un mero examen literal de la previsión incorporada al art. 108.3 LJCA, para concluir que ninguno de tales supuestos se recoge o regula en tal precepto, dado que ni se ha producido un cambio en la normativa tenida en consideración para acordar la demolición de lo ilícitamente construido, ni tal demolición aparece como materialmente imposible”.

Por todo ello, concluye la sentencia que “el legislador, junto con la finalidad de preservación del interés público que protege la ejecución de sentencias urbanísticas en cuanto instrumento dirigido al restablecimiento de la realidad física alterada, ha tratado de introducir la defensa y protección por parte del órgano judicial de los intereses privados de aquellos que habiendo adquirido de buena fe, pueden resultar perjudicados por tal ejecución, si bien, consideramos, que dicha protección no puede alzarse ni considerarse preeminente al interés público que en el proceso se trata de proteger y restaurar”.

Esta doctrina jurisprudencial (seguida y ampliada por las sentencias del Tribunal Supremo núm. 1191/2028, de 11 de julio, rec. 140/2017; núms. 475/2028 y 476/2018, ambas de 21 de marzo, recs. 138/2017 y 141/2017; núm. 868/2018, de 25 de mayo, rec. 325/2016; núm. 1020/2018, de 18 de junio, rec. 1093/2017) conduce a la aplicación del artículo 108.3 LJCA —reservado a los

supuestos en que el juez o tribunal declare contraria a la normativa la construcción de un inmueble, y ordene motivadamente su demolición y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada— con arreglo a los siguientes criterios:

- a) No autoriza la suspensión o inejecución de la sentencia que ordena la demolición de inmuebles, por cuanto no constituye un supuesto de imposibilidad material o legal de ejecución.
- b) Constituye un instrumento que tiene por objeto la protección de los intereses privados de quienes adquirieron el inmueble de buena fe y puedan resultar perjudicados por su demolición, asegurando que tales perjuicios queden garantizados.
- c) En el proceso de ejecución de la sentencia de demolición el juez debe ocuparse de que tales perjuicios queden garantizados, adoptando las medidas de coerción y exigiendo las responsabilidades de todo tipo que procedan, hasta que se haya constituido la garantía, sea voluntariamente o de forma forzosa.
- d) La finalidad perseguida por la sentencia de demolición, consistente en la restauración del orden jurídico alterado, debe prevalecer sobre la protección de los intereses privados que puedan verse concernidos.

Este último criterio entraña una singular relevancia, pues impide que, so pretexto de la defensa de los intereses privados de los adquirentes de buena fe y ante la no obtención de las garantías necesarias, pueda eludirse la ejecución de la sentencia en sus propios términos y, por ende, evitarse la demolición.

Interpretado en este sentido el artículo 108.3 LJCA, no aprecia el Tribunal Supremo vicio alguno de inconstitucionalidad en el mismo⁶, pero restan aún por despejarse numerosas dudas acerca de la forma en que debe proceder el órgano judicial para asegurar la ejecución de la sentencia protegiendo, al mismo tiempo, los derechos de los adquirentes de buena fe.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2018, rec. 115/2017, y de 28 de junio de 2018, rec. 1/2016, declaran que la exigencia de la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, a la que se refiere el artículo 108.3 LJCA como condición previa a la demolición de un inmueble ordenada por un juez o tribunal, no precisa la tramitación de un procedimiento contradictorio ni requiere que tales indemnizaciones hayan sido fijadas como debidas en un procedimiento de responsabilidad patrimonial o en un incidente

6. Las tachas de inconstitucionalidad se declararon respecto de la Ley de Cantabria 4/2013, de 20 de junio, en la modificación operada en la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (STC 92/2013, de 22 de abril), así como la Ley 8/2012 de Galicia (STC 82/2014, de 28 de mayo).

de ejecución de sentencia en el que se declare y reconozca el derecho del tercero y se determine la cantidad líquida que resulte exigible por el mismo, sino que se configura como un trámite integrado en la ejecución de sentencia, que consiste en la adopción por el órgano jurisdiccional de las medidas de aseguramiento que resulten suficientes para responder del pago de las indemnizaciones que puedan reconocerse a terceros de buena fe al margen del proceso, medidas de aseguramiento que han de ser valoradas, en su existencia y alcance, por el órgano judicial atendiendo a los datos y elementos de juicio de que disponga y que pueda recabar en el procedimiento, resolviéndose las controversias que puedan surgir al respecto en el correspondiente incidente de ejecución de sentencia, como dispone el artículo 109.1 de la Ley Jurisdiccional.

La STS de 28 de enero de 2019, rec. 5793/2017, declara que, “[...] sin perjuicio de que la existencia de un procedimiento abierto de responsabilidad patrimonial constituye un elemento indiciario de la existencia de terceros perjudicados a efectos de la fijación de garantías, cuando la administración por mandato judicial, incluso por iniciativa propia, inicie un procedimiento de responsabilidad patrimonial para fijar las indemnizaciones derivadas de una ilegalidad urbanística, culminando dicho expediente con el abono de las indemnizaciones fijadas en el mismo, resulta evidente que no será preciso el juego del art. 108.3, dado que los derechos de los terceros afectados no necesitarán ser garantizados, al haber quedado previamente completamente satisfechos”.

11

Suspensión e inexecución de sentencias

11.1

Indicación general

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se eliminó la potestad gubernativa de suspensión e inexecución de sentencias, pero permitiendo la expropiación de derechos reconocidos por estas frente a la Administración.

De ahí que la LJCA proclame con rotundidad que “no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo” (artículo 105.1), si bien regula a continuación la posibilidad de que concurren causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia (artículo 105.2) y precisa las causas de utilidad pública o de interés social que per-

miten expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración (artículo 105.3).

11.2

Imposibilidad de ejecución

Si concurrieren causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento debe manifestarlo a la autoridad judicial a través de su representante procesal en el plazo de dos meses, a fin de que el juez o tribunal, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno (artículo 105.2 LJCA).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2007 recuerda que es doctrina constitucional expresada, entre otras, en las SSTC 58/1983, 67/1984, 109/1984, 149/1989 o 190/1990, aquella en la que se afirma lo siguiente:

“[...] tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación.

Esas razones, para ser atendibles y para poder justificar, así, esa sustitución, deben ser jurídicas, en el sentido de que tengan sustento y deriven de una recta interpretación del ordenamiento jurídico; y deben ser de entidad, en el sentido de ser lo suficientemente intensas como para justificar que lo estatuido en el fallo sea sustituido por un equivalente pecuniario u otro tipo de prestación”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2007 afirma que “la presencia de terceros adquirentes no es, causa de imposibilidad legal o material de ejecución de una sentencia firme que ordene el derribo de lo adquirido. Como tampoco lo son los actos de la Administración que hubieran podido generar en ellos la confianza de la legalidad de lo adquirido”.

También ha declarado la jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003 y 4 de mayo de 2004) lo siguiente:

“Cuando media una sentencia anulatoria de una licencia por disconformidad con el planeamiento, la nueva ordenación no deja sin efecto aquella sino que, si acaso, pudiera constituir un supuesto de imposibilidad legal de su ejecución teniendo bien presente que esta Sala ha

declarado reiteradamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resultare amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración”.

12

Ejecución provisional

Con el fin de disuadir de la interposición de recursos que pretendan únicamente retrasar la ejecución de las sentencias dictadas, se permite la ejecución provisional de las que han sido objeto de recurso de apelación o de recurso de casación.

En los casos se singulariza el supuesto de que de dicha ejecución puedan derivarse “perjuicios de cualquier naturaleza”, en cuyo caso “podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios”. Además, podrá exigirse la presentación de una caución de garantía para responder de dichos perjuicios. Se prescribe, en fin, que “se denegará la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o perjuicios de difícil reparación”, según dispone el artículo 91 LJCA.

13

Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo en materia de ejecución de sentencias

a.- Autos dictados en ejecución

- ATS 18/03/2026 (REC. 631/2023, sección 5.^a). Ejecución de la tasación de costas, aplicación de los intereses legales más dos puntos.
- ATS 16/03/2026 (REC. 611/2023, sección 2.^a). Inadmisión a trámite del incidente de ejecución frente a sentencia desestimatoria.
- ATS 25/02/2026 (REC. 421/2024, sección 4.^a). Despacho a ejecución de STS 596/2025, de 21 de mayo, por la que se ordena a la Administración del Estado a dictar disposición reglamentaria que regulase la jubilación anticipada de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS en condiciones de igualdad con Policía autonómica y local.

- ATS 06/02/2026 (REC. 1122/2022, sección 2.^a). Devengo de intereses por retraso en el cumplimiento, artículo 106.2 LJCA, cómputo desde la notificación de la sentencia a la Administración obligada al pago.
- ATS 18/06/2025 (REC. 1560/2021, sección 2.^a). Inadmisión a trámite del incidente de ejecución frente a sentencia del TS dictada en casación. Órgano judicial competente es el que dictó la sentencia en primera instancia.
- ATS 23/07/2025 (REC. 22/2025, sección 5.^a). Se impugna por el Gobierno de Canarias el silencio manifestado por el Gobierno central al requerimiento para que los menas puedan acceder al sistema de acogida de protección internacional. Se dictó Auto por el TS el 25 de marzo de 2025, otorgando una medida cautelar positiva; se solicita la ejecución de la medida cautelar. Doctrina sobre ejecución en medidas cautelares.
- ATS 24/09/2025 (REC. 72/2024, sección 5.^a). Supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la declaración de inconstitucionalidad del IIVTNU; la ejecución de la Sentencia estimatoria no engloba la devolución de las cuotas tributarias satisfechas como ingresos indebidos.
- ATS 02/12/2025 (REC. 254/2023, sección 3.^a). Despacho a ejecución de la Sentencia del TS de 22 de julio de 2024 que anula parte de la Orden TED/1315/22. Ejecución en el supuesto de anulación de disposiciones generales.
- ATS 19/12/2025 (REC. 6156/2025, sección 1.^a). Ejecución provisional en casación y medidas cautelares, Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Tercera del TS de fecha 26/11/2025.

b.- Sentencias

- STS 1649/2025, 15/12/2025 (REC. 7348/2024). Estima casación contra Sentencia del TSJ de Aragón que anuló auto de ejecución del Juzgado n.º 2 de Zaragoza. Función pública, nombramientos discrecionales. Profesor emérito en la Universidad. Imposibilidad material, artículo 105.2 LJCA.
- STS 1260/2025, 08/10/2025 (REC. 4330/2024) y otras. Estima recurso de casación contra auto TSJ de Madrid que consideraba correctamente ejecutadas sentencias que anulaban pruebas en proceso selectivo del CNP. Prueba psicotécnica. Diferencias sustanciales entre la convocatoria de origen y la resultante de la ejecución de sentencia. Aplicar la nota de corte de la nueva convocatoria en la que se realiza la prueba.

- STS 19/05/2025 (REC. 1801/2022, sección 3.^a). Recurribilidad en casación de autos de ejecución, no trasladables los requisitos de los autos apelables.
- STS 02/06/2025 (REC. 750/2023, sección 4.^a). Derechos fundamentales. Contaminación acústica, inactividad de la Administración. Ejecución de la sentencia de instancia, fijación de la indemnización.
- STS 02/03/2016 (REC. 1626/2015, sección 5.^a). Ejecución de Sentencia del TSJ de Castilla y León (Valladolid) que anuló aprobación de la modificación parcial del PGOU de Valladolid. Disposiciones generales, ámbitos de la ejecución de sentencias anulatorias no conllevan únicamente su publicación. Incompetencia del órgano judicial de señalar los concretos términos materiales de la regulación.
- STS 09/02/2022 (REC. 162/2022, sección 5.^a). Valdecañas, ejecución. Nulidad declarada del Proyecto de Interés Regional en ámbito RED Natura 2000. El TSJ Extremadura consideró que la sentencia era inejecutable en parte por imposibilidad material, aduciendo motivos socioeconómicos. Estimación recurso de casación, procede la demolición íntegra. Relación con la STC 134/2019, de 13 de noviembre, y la STS 149/2025, de 25 de septiembre.
- STS 03/04/2017 (REC. 575/2017, sección 4.^a). Derechos fundamentales. Contaminación acústica, inactividad de la Administración. Ejecución de la sentencia de instancia. Aeropuerto de Barajas. El TS no considera ejecutada la Sentencia TSJ Madrid.
- STS 05/04/2024 (REC. 561/2024, sección 2.^a). Tributos, supuestos de anulación de liquidaciones y sanciones por motivos de fondo. Los nuevos actos dictados quedan fuera del ámbito de la ejecución.
- STS 10/11/2006 (REC. 4020/2003, sección 4.^a). Los actos dictados en ejecución de sentencia no pueden ser impugnados de forma autónoma en un segundo recurso contencioso-administrativo.

La culpabilidad en la responsabilidad contable: doctrina general y actualidad jurisprudencial

RAFAEL ENTRENA FABRÉ

Letrado en situación de excedencia del Gabinete Jurídico Central del Ayuntamiento de Barcelona.

Socio Director de Entrena&Santin Abogados

- 1. Planteamiento**
- 2. Naturaleza de la responsabilidad contable**
- 3. La configuración de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (SJTCU) y sus consecuencias**
- 4. Elementos de la responsabilidad contable**
- 5. Legitimación pasiva**
 - 5.1. Legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los gestores de fondos públicos
 - 5.2. Legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los perceptores de ayudas o subvenciones públicas
 - 5.3. Falta de legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los *extra-neus*
- 6. Responsabilidad directa y subsidiaria**
 - 6.1. Responsabilidad directa
 - 6.2. Responsabilidad subsidiaria
- 7. Causas de exoneración y atenuación de responsabilidad**
- 8. Transmisión de responsabilidad a los herederos del cuentadante**
- 9. La culpabilidad**
 - 9.1. La diligencia en la gestión de fondos públicos
 - 9.2. La previsibilidad del daño. Esfera técnica del caso
 - 9.3. Dolo y culpa
 - 9.4. Reprobabilidad social de la conducta
 - 9.5. Diferencias entre culpa grave y leve
 - 9.6. Exclusión de la culpa leve en la responsabilidad contable
- 10. La reciente jurisprudencia que propicia una responsabilidad meramente objetiva**
- 11. Conclusión. Procedencia de extremar la diligencia en la gestión de fondos públicos en orden a prevenir responsabilidades contables**
- 12. Bibliografía**

Resumen

La conformación de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (SJTCU) determina que esta no actúe como una verdadera segunda instancia, a diferencia de lo que ocurre en la jurisdicción ordinaria. Dicha circunstancia, unida a la falta de acceso al Tribunal Supremo de los procedimientos de responsabilidad contable, como consecuencia de la actual regulación del recurso de casación, conduce a un estancamiento de la doctrina del Tribunal de Cuentas y a una jurisprudencia en buena medida restrictiva de los derechos y garantías de los gestores de fondos públicos demandados ante la jurisdicción contable.

Adicha situación se añade una nueva y preocupante línea jurisprudencial que, a mi entender, distorsiona los parámetros de la negligencia en el manejo de fondos públicos y se acerca, peligrosamente, a la responsabilidad puramente objetiva.

El objeto de la presente ponencia es recordar la doctrina consolidada respecto de la culpabilidad en el ámbito que nos ocupa, analizar los términos de una línea jurisprudencial, discrepante con la doctrina dominante, y trasladar mecanismos de prevención de responsabilidades para los gestores de fondos públicos.

Palabras clave: *responsabilidad contable; Tribunal de Cuentas; Sala de Justicia; culpabilidad; negligencia.*

Culpability in accounting liability: General doctrine and current case law

Abstract

The unique composition of the Chamber of Justice of the Court of Auditors prevents it from acting as a true court of second instance, unlike ordinary courts. This limitation, coupled with restricted access to the Supreme Court for accounting liability proceedings under current appellate regulations, has stagnated doctrine in this area. Consequently, it has fostered a body of case law that largely restricts the rights and guarantees of public fund managers sued before the Court of Auditors.

Compounding this situation is a troubling new judicial trend that distorts the parameters of negligence in public fund management, dangerously approaching a standard of strict liability.

The purpose of this article is to review established doctrine regarding culpability in this field, analyze a line of case law that is at odds with prevailing precedents, and propose liability prevention mechanisms for public fund managers.

Keywords: accounting liability; Court of Auditors; Chamber of Justice; culpability; negligence.

1

Planteamiento

El Tribunal de Cuentas no solo ejerce su función, constitucionalmente atribuida, de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público español, sino que, además, tiene un papel muy relevante, a través de su ámbito jurisdiccional, en la determinación de responsabilidades contables de los gestores de fondos públicos.

Conforme a la normativa aplicable y la jurisprudencia, uno de los principales postulados de tal responsabilidad es que no tiene carácter objetivo, por lo que su apreciación requiere no solo una infracción de la normativa contable y presupuestaria y la consumación de un perjuicio en relación de causa a efecto con la conducta del cuentadante, sino también, de manera inexcusable, la constatación de una conducta dolosa o gravemente negligente.

En la presente ponencia se expondrán los criterios utilizados para la determinación de la existencia de dolo o culpa en la gestión irregular de fondos públicos. Asimismo, se analizará una reciente línea jurisprudencial que, a nuestro entender, se aparta de la doctrina general en la materia y que fundamenta la culpabilidad en las funciones del cargo y la existencia del perjuicio, sin valorar las circunstancias concurrentes desde una perspectiva *ex ante*, ni la previsibilidad de causación del resultado, lo que propicia la atribución de una responsabilidad meramente objetiva.

2

Naturaleza de la responsabilidad contable

La responsabilidad contable constituye, según la doctrina mayoritaria, una subespecie de la responsabilidad civil de carácter extracontractual, de lo que se deriva que esta no tiene naturaleza disciplinaria, sino resarcitoria¹.

En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional ya en su Auto de 16 de diciembre de 1993:

“La responsabilidad contable es una especie de la civil y no de la penal. Así se desprende inequívocamente de la legislación en vigor y en este sentido lo entiende el Tribunal de Cuentas. El contenido privativo de esta variante de responsabilidad en la que pueden incurrir quienes tienen a su cargo el manejo de los caudales o efectos públicos consiste, estrictamente, en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados”.

Y el Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de enero de 2007, entre otras, califica igualmente a la responsabilidad contable como subespecie de la responsabilidad civil: “de marcado carácter patrimonial y personal sobre la base del manejo y custodia de fondos públicos y el deber de responder de ellos”.

En idéntico sentido se ha pronunciado, reiteradamente, el Tribunal de Cuentas (SS. 10/1994, de 15 de abril, y 13/2011, de 21 de julio).

Tal planteamiento encuentra pleno respaldo en la normativa aplicable. Así, el artículo 59.1 de la LFTCU exige que “los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos”.

Por ello, la jurisprudencia contable mantiene el criterio constante de que el contenido privativo de esta variante de responsabilidad, en que pueden incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, consiste, estrictamente, en la obligación de indemnizar los daños o el perjuicio causado, y en que este ha de ser real o efectivo, lo que significa que debe ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos.

Por lo tanto, aunque existan irregularidades procedimentales e infracción de la normativa contable y presupuestaria, solo cabe establecer responsabilidad contable si existe un perjuicio concreto y efectivo a las arcas públicas. Como expresa la Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (en adelante, SJTCU) de 28 de octubre 2005, siendo la jurisdicción contable esencialmente reparadora, si no se acredita un daño efectivo, eva-

1. Casana Merino (2005: 46).

luable económicamente, e individualizado, no procede realizar pronunciamiento alguno de condena, pues tal pronunciamiento produciría un enriquecimiento injusto. Por eso, no es suficiente acreditar que se han cometido errores o irregularidades en la gestión de los fondos públicos, sino que se debe probar que, como consecuencia de esas irregularidades, se ha producido un menoscabo en el patrimonio público.

Una de las consecuencias de la naturaleza civil de la responsabilidad contable es que se le aplican las normas civiles de la carga de la prueba, la cual, conforme al artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, recae sobre quien reclama su cumplimiento, y, por lo tanto, corresponde al demandante la prueba de los hechos constitutivos de su acción, y al demandado los impeditivos o excluyentes.

La naturaleza de la responsabilidad contable determina, asimismo, que resulta compatible con la responsabilidad penal, disciplinaria y administrativa por los mismos hechos².

3

La configuración de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (SJTCU) y sus consecuencias

Las sentencias dictadas por los consejeros de los distintos departamentos de la Sección de Enjuiciamiento del TCU son apelables ante la Sala de Justicia (art. 54.1.b LFTCU). Dicha sala está integrada por su presidenta y los dos consejeros de la Sección de Enjuiciamiento que no hayan dictado la sentencia en primera instancia. En consecuencia, no existe, en puridad, a diferencia de lo que ocurre en la jurisdicción ordinaria, un órgano revisor jerárquicamente superior, integrado por magistrados con mayor rango y experiencia.

La consecuencia es que no se revisan y corrigen, salvo excepciones, posibles interpretaciones incorrectas de la normativa o prácticas procesales irregulares, ni existe una jurisprudencia de Sala unificadora de la doctrina distinta de la de los distintos departamentos o los distintos ponentes de las resoluciones del órgano de segunda instancia.

2. Art. 18 LOTC:

1. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.

2. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia”.

Art. 49.3 LFTCU: “Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesario al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos”.

Por lo tanto, en general, la doctrina jurisprudencial se retroalimenta, se enquistiza y es reiterativa, y no avanza hacia una mayor garantía de los derechos de los enjuiciados, sino todo lo contrario.

Por si ello no fuera suficiente, como ya se ha avanzado, propicia la generación de líneas jurisprudenciales que se apartan de una cabal interpretación de la norma y de la doctrina mayoritaria, y que no son corregidas de forma tajante ni definitiva por una instancia superior³.

Finalmente, por más que las decisiones de la Sala de Justicia sean, formalmente, recurribles en casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (art. 81 LFTCU), la actual regulación de dicho medio de impugnación y la exigencia del interés casacional determinan que el filtro aplicado para la admisión de recursos haga tremendamente complejo que las decisiones del Tribunal de Cuentas puedan ser revisadas por Tribunal Supremo, subsanando las deficiencias antes expresadas.

4

Elementos de la responsabilidad contable

Tal y como señala el artículo 72.1 de la LFTCU, el alcance es el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numérico o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de los caudales públicos.

Para que se determine la existencia de alcance deben concurrir los siguientes requisitos:

En primer lugar, solo podrán incidir en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

En segundo término, debe apreciarse una infracción de las leyes de la contabilidad pública y del régimen presupuestario aplicable al sector público de que se trate.

Además, la acción u omisión contraria a la Ley debe resultar o desprenderse de las cuentas, en sentido amplio, que deban rendir quienes recauden, intervengan o administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos.

Dicha infracción debe causar un daño, pues estamos ante una jurisdicción esencialmente resarcitoria.

Debe existir una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente causado.

Finalmente, a estos elementos objetivos hay que añadir el requisito de que la acción u omisión contraria a la Ley y generadora de perjuicios al era-

3. Ya nos hemos manifestado en el mismo sentido en otras ocasiones (Entrena Fabr , 2021).

rio público esté revestida de subjetividad y acotada, por consiguiente, en los presupuestos de dolo, culpa o negligencia, con distintas modulaciones en lo que a la gravedad de la culpa se refiere, según se trate de responsabilidad directa o subsidiaria.

5

Legitimación pasiva

La legitimación pasiva en los procedimientos de responsabilidad contable corresponde, únicamente, a los gestores de fondos públicos y a los perceptores de ayudas o subvenciones públicas⁴.

La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como la doctrina de la SJTCU, han precisado qué ha de entenderse por gestor de fondos públicos y por perceptor de ayudas o subvenciones públicas, a los efectos que nos ocupan.

5.1

Legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los gestores de fondos públicos

La condición de gestor de fondos públicos, a efectos de legitimación pasiva para la exigencia de responsabilidades contables, requiere la concurrencia de dos elementos:

- en primer lugar, la existencia de un vínculo jurídico entre la entidad pública perjudicada y el sujeto causante del perjuicio; y,
- en segundo término, que la actuación determinante del perjuicio a los fondos públicos se base en ese vínculo jurídico entre la entidad perjudicada y el causante del perjuicio.

Respecto al primer elemento, el TCU, con carácter general, vincula la condición de cuentadante a una actividad gestora de bienes y derechos de titularidad pública que tenga su fundamento “en un vínculo jurídico funcional, laboral o administrativo” con el ente titular de los fondos públicos de

4. El art. 2.b) de la LOTCU dispone que es función propia del Tribunal de Cuentas “el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”; el art. 15 de la propia ley orgánica establece que “el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos”; y el art. 49.1 de la LFTCU expresa que la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que se deduzcan contra “cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”, o contra “las personas o Entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas”.

que se trate (SS. 15/2009, de 22 de julio; 13/2008, de 20 de octubre; 27/2004, de 13 de diciembre).

El vínculo jurídico existe, también, en el caso de las sociedades mercantiles de titularidad pública, entre estas y los administradores y apoderados de las mismas con facultades de gestión de sus fondos públicos (SSTS, Sala 3.^a, sección 7.^a, de 4 de febrero de 2014 y de 26 de abril de 2012).

En cuanto al segundo elemento expresado, resulta necesario que la actuación determinante del perjuicio a los fondos públicos se base en el vínculo jurídico existente entre el causante del daño y la entidad pública perjudicada. Dicho requisito se cumple siempre que el causante del daño, desde la posición jurídica que le otorga su vínculo funcional, laboral, administrativo o contractual con la entidad perjudicada, haya realizado cualquiera de las actuaciones de gestión de fondos públicos relacionadas en el artículo 15 de la LOTCU (recaudar, intervenir, administrar, custodiar, manejar o utilizar bienes, caudales o efectos públicos).

La Sentencia núm. 3/2012, de 12 de febrero, declara que la condición de cuentadante concurre en quien formalmente elabora y rinde una cuenta acreditativa de los caudales recibidos o cargados y justificativa de la inversión dada a los mismos, o data de valores, pero, también, en quien al menos haya participado de forma relevante en la gestión económico-financiera de la entidad que dispuso de los fondos públicos a su cargo. Esto es, que de alguna manera se sitúa como un eslabón más en la cadena del ingreso o del gasto público, tomando decisiones en relación con la actividad económico-financiera del sector público y debiendo rendir cuentas de su labor, siempre que ostente capacidad de decisión sobre su uso (en el mismo sentido, sentencias 4/2006, de 29 de marzo, y 15/1998, de 25 de septiembre).

Por tanto, no es decisivo que la actuación determinante del perjuicio a los fondos públicos forme parte de las funciones que formalmente corresponden al causante del daño en virtud del vínculo que le une a la entidad pública, sino que basta, para que surja la responsabilidad contable, que, con base en el vínculo jurídico existente con la entidad, se hayan realizado actos de gestión de fondos públicos que hayan causado un perjuicio a los mismos, aunque esos actos no formen parte de las competencias, atribuciones o facultades que formalmente correspondan al causante del daño (S. 22/2010, de 17 de noviembre, entre otras).

A sensu contrario, tal como expresa la Sentencia de la SJTCU de 11 de abril de 2013: “ello no permite atribuir la responsabilidad contable de manera indiscriminada a cualquiera que, ostente un cargo en el seno de la organización examinada, sino que deberá acreditarse su relación con los expedientes, encargos y gastos concretos examinados y, en particular, su par-

ticipación en el proceso de toma de decisiones que culminaron en el hecho de contenido económico examinado”.

5.2

Legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los perceptores de ayudas o subvenciones públicas

La responsabilidad contable no solo es exigible a los gestores de fondos públicos, sino también a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del sector público.

De acuerdo con la S. 23/2005, de 30 de noviembre, los perceptores de las subvenciones o ayudas públicas están sometidos “al enjuiciamiento contable que ejerce el Tribunal de Cuentas, cuando se cumplen los requisitos generales que exige el art. 49 de su Ley de Funcionamiento, obligando a estos perceptores a indemnizar los daños y perjuicios causados por el menoscabo de los caudales y efectos públicos, obligación sancionada en el art. 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y exigible de las entidades públicas y privadas que hayan producido el citado menoscabo”. Conforme a lo expuesto en dicha resolución:

“[...] los perceptores de subvenciones y ayudas públicas, al recibir efectos públicos, se erigen en sujetos encargados de su manejo y al infringir las disposiciones presupuestarias o contables que les son aplicables incurrir, concurriendo los demás requisitos mencionados, en responsabilidad contable”⁵.

En estos supuestos, el Tribunal de Cuentas ha precisado que la legitimación pasiva en concepto de perceptor corresponde, únicamente, a la persona jurídica beneficiaria y no a las personas físicas que la administran, gestionan o representan, si bien estas últimas podrían incurrir en responsabilidad contable si ejercieran funciones de gestión de fondos públicos en el procedimiento de concesión, gestión, justificación o reintegro de la subvención, sin que se considere, a estos efectos, que la mera solicitud de una subvención es un acto de gestión de los fondos públicos (S. 7/2019, de 21 de junio, y S. 23/2005, de 30 de noviembre).

5. Expresa Navarro Corbacho (2005): “Cuando se obtiene la subvención falseando las condiciones requeridas u ocultando aquéllas que hubieran impedido su concesión, normalmente existirá una acción dolosa del perceptor. Cuando se produzca un incumplimiento del objetivo, de la actividad o del proyecto o de las obligaciones impuestas al beneficiario, incluida la de percepción de otras subvenciones, podrá existir una acción dolosa o negligente grave, pero pueden darse casos o circunstancias en que no exista ni dolo ni negligencia grave y ni siquiera negligencia leve. Por ejemplo se puede traer a colación los casos fortuitos que impiden el cumplimiento de la obligación o de los supuestos en que se hubieran adoptado todas las medidas razonables para prever las consecuencias no queridas y a pesar de ello se hubiesen producido”.

Por otro lado, de acuerdo con la doctrina de la Sala de Justicia, tampoco cabe considerar perceptores de subvenciones o ayudas públicas a los terceros que reciben indebidamente, de una entidad subvencionada, pagos con fondos procedentes de una subvención (S. 14/2009, de 8 de julio, y S. 11/2000, de 3 de julio), ni, en general, a quienes, aun cuando de alguna forma hayan sido titulares de relaciones jurídicas con el beneficiario de una subvención que hubieran podido contribuir o favorecer la producción del descubierto, no hayan gestionado directamente los fondos públicos menoscabados (S. 14/2009, de 8 de julio, y S. 19/2004, de 14 de septiembre).

5.3

Falta de legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los extraneus

Conforme a lo hasta aquí expuesto, la responsabilidad contable solo es exigible frente al gestor de fondos públicos o al perceptor de ayudas y subvenciones públicas, por lo que los inductores o cooperadores necesarios en la producción de un daño a los fondos públicos, que no ostenten alguna de dichas condiciones, carecen de legitimación pasiva ante la jurisdicción contable.

Así lo ha declarado, de modo reiterado, el TS. El alto tribunal, en sentencia de 21 de julio de 2011, recuerda que “se ha pronunciado, reiteradamente, sobre el sometimiento a la responsabilidad contable por alcance exigida por el Tribunal de Cuentas de quienes no tienen la condición de cuentadantes”, y que “la conclusión alcanzada al respecto en las sentencias dictadas con fechas de 8 de noviembre de 2006, 17 de abril de 2008, 4 de febrero de 2009 y 24 de mayo de 2010, en los recursos de casación 4048/01, 7452/02, 10683/04 y 1520/2005, ha sido la de excluir dicha responsabilidad”.

Y la STS de 17 de abril de 2008 precisa lo siguiente:

“[...] la posibilidad de condenar al ‘extraneus’ en los tipos delictivos específicos previstos para castigar a sujetos activos caracterizados por su especial cualificación, no puede ser aplicable en el ámbito de la Jurisdicción Contable, ante la falta de un precepto específico que permita condenar junto a un cuentadante a un tercero por razón de unos mismos hechos, existiendo concierto de voluntades y un consiguiente alcance de caudales públicos”⁶.

De acuerdo con la anterior doctrina, según recuerda la Sentencia 3/2026, de 13 de mayo, del Departamento Segundo de Enjuiciamiento, se ha declarado la falta de legitimación pasiva ante la jurisdicción contable, por

6. En el mismo sentido se ha pronunciado la SJTCU (S. 14/2009, de 8 de julio; S. 15/2007, de 24 de julio; y S. 9/2006, de 7 de abril, entre otras).

dirigirse la acción frente a sujetos que debían considerarse *extraneus*, al no ser gestores de fondos públicos ni perceptores de subvenciones o ayudas públicas, en los siguientes supuestos:

- Entidades financieras que cursaron transferencias de fondos públicos ordenadas por el responsable contable (S. 4/2023, de 31 de mayo).
- Arquitectos carentes de vinculación con la entidad pública, que firmaron certificaciones de obras que no se correspondían con la realidad (S. 5/2021, de 24 de junio).
- Intermediarios en la captación de subvenciones concedidas irregularmente (S. 28/2017, de 13 de julio, y S. 11/2016, de 21 de septiembre).
- Personas que desempeñaban puestos de trabajo en entidades financieras o mercantiles, sin vínculo con la entidad pública, pero que cooperaron para realizar las operaciones que dieron lugar al daño para el patrimonio público (S. 15/2007, de 24 de julio, y STS de 21 de julio de 2011).
- Empresas que cooperaron con la entidad perceptora de la subvención simulando que se ejecutaba la actividad subvencionada (S. 9/2006, de 7 de abril, y S. 19/2004, de 14 de septiembre).
- Destinatarios de pagos con sobrepagos o de pagos sin contraprestación realizados por una entidad pública (S. 18/2004, de 13 de septiembre, y STS de 24 de mayo de 2010).
- Empresas subcontratistas contratadas por la entidad perceptora de la subvención para realizar una actividad subvencionada de naturaleza formativa (S. 12/2004, de 5 de julio, y STS de 4 de febrero de 2009).
- Empresas interpuestas que cometieron una defraudación en los precios, en el seno de un expediente de contratación pública (S. 7/2002, de 17 de septiembre).

6

Responsabilidad directa y subsidiaria

La LOTCU, en su artículo 38.2, distingue entre responsables directos y subsidiarios en función del:

- grado de autoría y participación,
- grado de culpabilidad, y
- orden en la responsabilidad.

6.1

Responsabilidad directa

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la norma, son responsables contables directos:

“quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución”.

La responsabilidad directa comprende, por tanto, todos los grados de autoría: los autores en sentido estricto, autores mediatos e inductores, cómplices, auxiliadores o cooperadores, y encubridores de la infracción⁷.

Dicha responsabilidad, conforme a lo expuesto en el artículo 38.4 LOTCU, será siempre solidaria y comprenderá todos los perjuicios causados.

6.2

Responsabilidad subsidiaria

El artículo 43 LOTCU establece que son responsables subsidiarios:

“[...] quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas”.

Como expresa Cortell⁸:

“La responsabilidad subsidiaria sólo comprende conductas de partícipe. Dan lugar a esta clase de responsabilidad contable todos aquellos supuestos en que se favorece bien la realización ajena de un hecho constitutivo de infracción contable, bien que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas siempre que concurren las siguientes condiciones:

- Que la conducta favorecedora esté realizada por culpa o negligencia graves.
- Que se favorezca la infracción contable de manera necesaria.
- La responsabilidad subsidiaria debe resultar del defectuoso cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las leyes o reglamentos”.

Existe cierto debate doctrinal sobre el grado de negligencia que debe concurrir en la responsabilidad subsidiaria. La duda surge, en buena medida, de que el artículo 43 LOTCU se refiere a la “negligencia o demora”, lo que permite interpretar que sería admisible en esta categoría la culpa leve. Sin

7. Casana Merino (2005: 135).

8. Cortell Giner (1997: 43).

embargo, la doctrina mayoritaria entiende que la culpa grave es un requisito exigible en toda infracción contable, y no solo en los supuestos de responsabilidad directa⁹.

La responsabilidad subsidiaria es modulable, la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos, puede moderarse en forma prudencial y equitativa y tiene carácter mancomunado¹⁰.

Por último, como su propia denominación indica, tiene carácter subsidiario, por lo que su exigencia solo es procedente cuando no hayan podido hacerse efectivas las responsabilidades directas.

7

Causas de exoneración y atenuación de responsabilidad

Son aplicables, tanto a los responsables directos como a los subsidiarios, las siguientes causas de exención de responsabilidad:

- Obediencia debida

Quedarán exentos de responsabilidad quienes actúen en virtud de obediencia debida, siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o ilegalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden (39.1 LOTCU).

- Inexistencia de nexo causal

Tampoco se exigirá responsabilidad cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito (39.2 LOTCU).

- Amnistía

Quedarán exentos de responsabilidad quienes hubiesen cometido actos que hayan sido amnistiados en los términos en los que se establezca en la ley (Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio) (39.3 LOTCU).

Resulta destacable que, sin perjuicio de que se den los elementos objetivos que justifican la exención de responsabilidad, esta no será efectiva si no se cumple el requisito de hacer constar dicha circunstancia por escrito.

Además de las ya relacionadas, el artículo 40 LOTCU prevé otras causas de exención y atenuación de responsabilidad, pero tan solo aplicables a los responsables subsidiarios:

9. Entre otros, Cubillo Rodríguez (1999: 242).

10. Art. 38.4 LOTCU: "Respecto a los responsables subsidiarios, la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa".

■ **Insuficiencia de medios materiales y personales**

“No habrá lugar a la exigencia de responsabilidad subsidiaria cuando se pruebe que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquélla, con los medios personales y materiales que tuviere a su disposición en el momento de producirse los hechos”.

■ **Esfuerzo desproporcionado**

“Cuando no existiere imposibilidad material para el cumplimiento de tales obligaciones, pero el esfuerzo que hubiera de exigirse al funcionario para ello resultara desproporcionado por el correspondiente a la naturaleza de su cargo, podrá atenuarse la responsabilidad”.

Conviene recordar, a estos efectos, que la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas ha señalado que “el posible incumplimiento por parte de otros de las obligaciones que tienen atribuidas, nunca puede constituir causa para que uno deje de atender las propias” (STCU 12/2006, de 24 de julio), y que las deficiencias organizativas, “lejos de ser una causa de exoneración de la obligación del gestor de fondos públicos de manejarlos con la diligencia debida, refuerza el deber de diligencia, en cuanto el hecho de ser consciente de tal situación, obligaba a extremar los cuidados para evitar el resultado dañoso, habida cuenta que se trataba de un riesgo previsible a la vista de la organización y funcionamiento de la Caja de efectivo de la Corporación” (STCU 31/2004, de 20 de diciembre).

Por ello, en orden a evitar responsabilidades contables, no cabe caer en la pasividad, independientemente de las órdenes recibidas, la falta de personal, las deficiencias organizativas del ente local o la existencia de prácticas irregulares realizadas históricamente de manera continuada. Si se participa, de algún modo, como gestor de fondos públicos, en los distintos ámbitos de actuación de una Administración local (contratación, gestión de subvenciones, autorización de pagos, gestión de tributos, etc.), y se detectan irregularidades en actos u omisiones susceptibles de generar perjuicio a las arcas públicas, deben efectuarse reparos, advertir de tales deficiencias o irregularidades por escrito y adoptar las medidas pertinentes y necesarias para evitar que las circunstancias concurrentes generen un riesgo para los fondos públicos. En caso contrario, se genera una situación de posibles responsabilidades personales en el supuesto de que tales irregularidades deriven en un perjuicio efectivo a la Administración.

8

Transmisión de responsabilidad a los herederos del cuentadante

De conformidad con lo establecido en el artículo 38.5 LOTCU, las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma.

Debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que no nos encontramos ante una mera previsión normativa sin aplicación en la práctica. Al contrario, se trata de un supuesto muy frecuente en los procedimientos del Tribunal de Cuentas. Así, ya en fase de actuaciones previas, si se aprecia una posible responsabilidad contable de una persona fallecida, se cita a sus herederos a la liquidación provisional, requiriéndoles para afianzamiento en caso de que esta sea positiva.

La vigencia de la transmisión de responsabilidad *mortis causa* encuentra pleno sustento jurisprudencial. Según la Sentencia de la SJTCU 18/2012, de 8 de noviembre de 2012:

“[...] la posibilidad de sucesión en la responsabilidad contable viene directamente determinada por la propia naturaleza de ésta.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional (Auto de 16 de diciembre de 1993), señalado que ‘En efecto, la responsabilidad contable es una especie de la responsabilidad civil, no de la penal. Así se desprende inequívocamente de la legislación en vigor y en este sentido la entiende el Tribunal de Cuentas (*cfr.* el propio Auto de la Sección de Enjuiciamiento de 25 de febrero de 1993 que ratificó la validez del Acuerdo del Instructor). El contenido privativo de esta variante de responsabilidad, en la que pueden incurrir quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, consiste, estrictamente, en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados [arts. 2 b) y 38.1 L.O.T.Cu.]. Por consiguiente, siendo constitucionalmente irreprochable la previsión legal de que una responsabilidad de esta naturaleza -no penal, sino civil- se transmita a los causahabientes de los responsables en la cuantía a que asciende el importe líquido de la herencia, previa aceptación, que es libre (art. 988 del Código Civil), de la misma’.

[...] ‘Una interpretación diferente implicaría que no pudieran resarcirse los daños causados a los fondos públicos por el hecho de haber ocurrido el fallecimiento del presunto responsable, lo que desde luego no coincide con lo previsto en la legislación procesal del Tribunal de Cuentas que atribuye a la jurisdicción del mismo la finalidad básica de conseguir reparar los daños causados a los bienes, caudales y efectos públicos por quien de forma subjetiva puede ser considerado responsable contable (por recaudar, intervenir, administrar, custodiar, manejar o utilizar dichos caudales públicos), o por quien por sucesión... ocupe la

posición del responsable, ya condenado, o del presunto responsable, ya demandado, o incluso antes, sin estar demandado, si el fallecimiento ya ocurrió en fase de actuaciones previas, de diligencias preliminares o de cualquier otra diligencia o procedimiento administrativo previo”.

Conforme a la jurisprudencia del TCU cabe la transmisión de la responsabilidad aun cuando el fallecimiento del responsable se haya producido antes de que se iniciaran los trámites jurisdiccionales o las actuaciones previas o diligencias preliminares tendentes a su determinación, siendo suficiente, para que se produzca la transmisión de la responsabilidad, la aceptación expresa o tácita de la herencia. En cualquier caso, el importe máximo de la responsabilidad en la que se sucede queda constreñido al importe líquido de la herencia, constituyendo este su límite máximo.

9

La culpabilidad

El artículo 49 LFTCU establece que la exigencia de responsabilidad contable requiere la inexcusable constatación de dolo, culpa o negligencia graves en la conducta de los cuentadantes.

Por lo tanto, no cabe apreciar una responsabilidad contable puramente objetiva, sino que debe, necesariamente, concurrir un elemento subjetivo, que permita reprochar la acción u omisión del cuentadante y fundamente su condena.

Del mismo modo, en el ámbito local, el artículo 60 del RDL 781/1986 establece que “las autoridades y funcionarios de cualquier orden que, por dolo o culpa o negligencia, adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones legales, estarán obligados a indemnizar a la Corporación Local los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquéllos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder”.

En este sentido se pronuncia, entre otras muchas, la STCU de 14 de marzo de 2007: “el legislador ha exigido el elemento subjetivo de lo injusto como requisito necesario para la declaración de responsabilidad contable, de manera que no se puede llegar a fórmulas completamente objetivas de responsabilidad”.

9.1

La diligencia en la gestión de fondos públicos

La diligencia exigible en la gestión de los fondos públicos es más intensa que la obligada en la gestión de patrimonios privados. Requiere la adopción de todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para evitar un daño patrimonial a las arcas públicas (SSJ 12/2014, de 28 de octubre, y 7/2022, de 13 de mayo).

Por ello, la doctrina del Tribunal de Cuentas tiene establecido que, en este ámbito, se requiere una especial diligencia, más allá de la que, como mínimo, debe reunir un “buen padre de familia” (art. 1104 del Código Civil), extremándose aquella hasta el punto de agotar dicha diligencia, mediante la adopción de todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para la evitación del daño patrimonial a los fondos públicos.

Sin embargo, dicho cualificado nivel de exigencia respecto a la conducta diligente del cuentadante no debe llegar hasta el punto de convertir la responsabilidad contable en una suerte de responsabilidad objetiva, que nazca de la acreditación de una mera relación causal entre la conducta del gestor de fondos públicos y el daño a los mismos, incluso aunque el comportamiento se haya ajustado, en todo, a la diligencia exigible, por razón de las circunstancias. (Sentencia de la SJTCU 15/2018, de 10 de octubre).

Como apunta Muñoz Juncosa¹¹: “El estereotipo de la conducta correcta en nuestro ordenamiento jurídico es la prevista en el artículo 1104 del Código Civil, el estereotipo del buen padre de familia estándar jurídico de conducta por excelencia en general en los ordenamientos de tradición romana desde hace siglos”.

Sin perjuicio de que, atendidos los cambios sociales y legales respecto de las responsabilidades de padre y madre en el cuidado de la familia (entre otros preceptos, art. 154 del Código Civil, que establece que la patria potestad se ejerce por ambos padres sin distinciones respecto de sus derechos y obligaciones) y la necesaria corrección, en sentido inclusivo, del precepto que nos ocupa¹², cabe plantearse si todavía resulta vigente el canon hermenéutico del buen padre (o madre) de familia como criterio de valoración de la conducta exigible al gestor de fondos públicos en una sociedad claramente cambiante respecto de los distintos modelos de familia y, más aún, ante la indeterminación de lo que constituye una paternidad responsable.

11. Muñoz Juncosa (2017).

12. En el mes de agosto de 2014, el Estado francés eliminó la referencia al buen padre de familia del Código Civil y otras normas mediante la aprobación de la *Loi n. 2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, sustituyendo dicho término por “lo razonable”.

En este sentido, resulta del todo punto evidente que las obligaciones que conforme a los usos sociales eran exigibles a un padre de familia de los años 60 distan mucho de las de quien educó a sus hijos en la década de los 90, y aún más en relación con los nuevos modelos de paternidad y división de las cargas de la familia en la pareja en la actualidad. Entiendo que todos ellos son defendibles y respetables (y seguramente algún modelo que se tildaba de caduco es ahora reivindicado, con cierto fundamento, ante la evidencia de una juventud en buena medida sobreprotegida y poco resiliente ante las contingencias de la vida), pero de lo que no cabe duda es de que, ante la heterogeneidad de los distintos modelos de paternidad, resulta recomendable recurrir a criterios más objetivos y modulables al caso concreto, en orden a dictaminar si un gestor de fondos públicos actuó o no de modo negligente.

9.2

La previsibilidad del daño. Esfera técnica del caso

Como alternativa del canon de conducta del buen padre de familia, la jurisprudencia más reciente se centra en la previsibilidad del daño, atendidas las circunstancias concurrentes desde una perspectiva *ex ante*.

Desde esta perspectiva, para determinar la existencia de culpabilidad, la Sala de Justicia requiere:

A.- Un juicio de previsibilidad y evitabilidad en el caso concreto, en atención a la esfera técnica del caso.

B.- La producción de un perjuicio a las arcas públicas, al menos, por puro descuido o falta de diligencia, no obstante la previsibilidad del resultado (sentencias 19/1998, de 16 de diciembre; 4/2006, de 29 de marzo; 4/2015, de 2 julio; 6/2015, de 11 de noviembre; 11/2018, de 20 de julio; 15/2020, de 30 de septiembre; y 2/2024, de 6 de febrero, entre otras).

La previsibilidad del resultado constituye, por tanto, el presupuesto lógico y psicológico de la evitabilidad del mismo, de manera que es negligente quien no prevé debiendo hacerlo (culpa inconsciente) y le lleva a no evitar, o quien previendo no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento (culpa consciente).

9.3

Dolo y culpa

Para que una acción u omisión antijurídica y productora de un daño en los caudales públicos constituya una infracción contable y genere una responsabilidad que pueda ser así calificada, resulta necesario que el gestor de los fondos haya actuado conscientemente de que su comportamiento provocaba o podría provocar un perjuicio a los fondos públicos tenidos bajo su cargo o manejo, sin adoptar las medidas necesarias para evitarlo.

Si deseó directamente que se produjera ese resultado dañoso concurre dolo, si fue por descuido o falta de diligencia, no obstante la previsibilidad del resultado, cuando la diligencia debida hubiera obligado a tomar medidas para evitar el resultado dañoso, concurre negligencia grave (Sentencia 15/2020, de 30 de septiembre).

9.4

Reprobabilidad social de la conducta

La culpa o negligencia grave consiste, conforme se desprende de lo dispuesto en el artículo 1104 del Código Civil, “en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar”.

“Debe atenderse no sólo a las circunstancias personales de tiempo y de lugar del agente, sino también el sector del tráfico o entorno físico y social donde se proyecta la conducta, para determinar cuál sea el agente al que haya de exigirse el cuidado, atención y perseverancia apropiados y la reflexión necesaria para evitar los perjuicios, en cuanto, existe conducta culposa en virtud de un resultado socialmente dañoso que impone la desaprobación de la acción o de la conducta, por ser contraria a los valores jurídicos exteriorizados; es decir, es una conducta socialmente reprobada” (S. Sala de Justicia 6/2015, de 11 de noviembre).

En el mismo sentido, la STS 192/2004, de 7 de marzo, considera gravemente culposa una conducta que genera un resultado socialmente dañoso y que, por ser contraria a los valores jurídicos exteriorizados, es objeto de reprobación social.

En definitiva, la conducta del gestor de fondos públicos será considerada negligente si, atendidas las circunstancias concurrentes, socialmente sus actos u omisiones son reprobables, por haber descuidado el cumplimiento de sus obligaciones y por acción u omisión haber generado, en relación de causa a efecto, un perjuicio a las arcas públicas.

9.5

Diferencias entre culpa grave y leve

La negligencia grave es predicable de quien omite las cautelas exigibles a una persona normalmente prudente. En cambio, la negligencia o culpa leve es predicable de quien omite las cautelas que, no siéndole exigibles, adoptaría una persona muy reflexiva o extremadamente cauta.

Como se ha expuesto, la previsibilidad es elemento esencial a la hora de valorar la posible conducta culposa, de forma que una conducta que causa un daño no puede calificarse de culposa si el daño no era previsible en la esfera normal de los acontecimientos. La jurisprudencia mayoritaria entiende que la exigencia de prever hay que considerarla, en todo caso, en la actividad del hombre medio, pero siempre en relación con las circunstancias personales, de tiempo y de lugar, y el entorno físico y social en que se desenvuelve.

9.6

Exclusión de la culpa leve en la responsabilidad contable

La gravedad de la culpa para apreciar la responsabilidad contable (tanto en la responsabilidad directa como en la subsidiaria, según se ha expuesto con anterioridad) excluye la mera negligencia calificable como leve, es decir, la de alguien extremadamente cauto e inusualmente previsor que adopta actuaciones que se han mostrado eficientes a la postre para evitar el daño, y nos sitúa así en el contexto del descuido inexcusable. Así, según expresa la S. 19/1998, de 16 de diciembre:

“La negligencia grave nos sitúa en el contexto del descuido inexcusable en personas que por razón de su formación, conocimientos, experiencia, responsabilidades encomendadas, o listado de deberes, deberían haber observado una serie de precauciones en su actuación, de asequible adopción, que en su caso habrían enervado el daño producido en las personas o en las cosas. El incumplimiento de los deberes profesionales o el descuido en el desempeño del trabajo para el que se es capaz se sitúa claramente en la esfera de la culpa grave”.

Se diferencia así, para apreciar este requisito de la responsabilidad contable, entre la culpa grave y la leve, que se calificará, de acuerdo con el artículo 1104 del Código Civil, en función de la naturaleza de la obligación y que corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar.

10

La reciente jurisprudencia que propicia una responsabilidad meramente objetiva

Finalmente, pasamos a exponer diversas sentencias que, a nuestro entender, se apartan de la doctrina general en relación con la culpabilidad en la responsabilidad contable.

10.1. La Sentencia de la SJTCU 5/2025, de 7 de julio, estima el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia y declara la responsabilidad del director gerente de un ente público al haber permitido, negligentemente, la caducidad de los expedientes de solicitud de reintegro de cantidades indebidamente abonadas a 39 trabajadores.

La sentencia se fundamenta, entre otros, en los siguientes argumentos: “[...] los directores o gerentes responden no sólo por sus actos directos, sino por la falta de supervisión y control de actuaciones que caen bajo su competencia, aunque hubieran sido delegadas, pues tienen una posición de garante respecto a su resultado.

Que el director gerente atribuyera la tramitación material de los procedimientos de reintegro a trabajadores de la A.A.D.C. y a un despacho especializado no constituye una delegación, puesto que no consta una resolución expresa, que hubiera sido precisa conforme a la doctrina de esta Sala [...].

El director gerente desplegó diligentemente su competencia en los procedimientos de reintegro, mediante su inicio y culminación -con efectos fallidos en los supuestos de caducidad y positivos en los de recuperación de los abonos indebidos-, pero su responsabilidad deriva de su competencia, independientemente del resultado final del procedimiento.

[...]

La regulación aplicable a los procedimientos de reintegro se encontraba en el Decreto 40/2017, [...].

La sentencia de instancia, al concluir que no concurrió negligencia grave en la actuación del apelado porque apreció su desconocimiento de la normativa aplicable, no tuvo en cuenta que el decreto aparecía citado en los acuerdos de inicio de los procedimientos de reintegro suscritos por el director gerente. Tampoco que el conocimiento y cumplimiento de la regulación le resultaban exigible, atendiendo a la naturaleza técnica del asunto y a las atribuciones, competencias y responsabilidades

propias de su cargo directivo, por lo que constituye un elemento determinante de la previsibilidad del daño.

[...]

En consecuencia, la confusión sobre la aplicabilidad de los plazos en los procedimientos de reintegro, con atención prioritaria al de prescripción de las acciones [...] no excluye, sino que confirma la negligencia grave del director gerente en el ejercicio de su competencia en estos procedimientos, pues es el plazo de caducidad el que rige el desarrollo básico de su tramitación administrativa”.

Y se concluye, citando la S. 31/2017, de 6 de noviembre: “la culpa o negligencia graves no se eliminan siquiera con el puntual cumplimiento de las precauciones legales o reglamentarias y de las aconsejadas por la técnica, si todas ellas se revelan insuficientes para la evitación del riesgo”.

Pues bien, esta sentencia constituye un claro ejemplo de cuanto se ha venido advirtiendo en la presente ponencia. Entiendo que la valoración que da lugar a la revisión de la sentencia de primera instancia y consiguiente condena se efectúa desde un planteamiento *ex post* y sin valorar las circunstancias específicas del caso, fundamentando la responsabilidad meramente en las competencias y funciones del cargo, sin tener en cuenta ni la previsibilidad del daño en el momento de desarrollar la conducta ni las posibilidades efectivas de evitarlo, y todo ello pese a reconocer que el demandado recabó asesoramiento externo e inició actuaciones de reintegro.

10.2. Esos mismos criterios de atribución de responsabilidad, de tintes claramente objetivos, se aprecian en la Sentencia del Departamento Tercero de Enjuiciamiento 8/2023. El objeto del procedimiento consistía en el abono por el director gerente de una fundación universitaria de 15 000 euros por la dirección de un máster, cuando la memoria económica aprobada por la Agencia de Postgrado contemplaba una partida por tal concepto de tan solo 7800 euros.

El director gerente que efectuó el pago asumió sus funciones meses después de la aprobación del presupuesto por la Agencia de Postgrado y desconocía tal discordancia; el curso fue ejecutado con los límites establecidos en el documento interno de trabajo, y conforme a este se autorizó el pago. Además, la factura fue validada, previamente a su abono, por dos personas, conforme al circuito establecido al efecto; las cuentas fueron aprobadas, sin reservas, por el Patronato de la Fundación, y la entidad auditora externa no apreció irregularidad en su gestión.

La sentencia de primera instancia, tras hacer especial énfasis en la diligencia reforzada exigible en la gestión de los fondos públicos, expresa que en este ámbito se requiere un “agotamiento de la diligencia”, y de la valoración del conjunto de las actuaciones concluye que el demandado “actuó

de forma gravemente negligente, pues no guardó las mínimas cautelas que corresponderían no ya al canon de diligencia cualificado por el carácter público de los fondos gestionados, sino al de un buen padre de familia, en los términos exigidos por el artículo 1104 del Código Civil".

Y ello por lo siguiente:

"El demandado no actuó con esa diligencia porque no adoptó las medidas de control necesarias para cumplir adecuadamente con la función que desempeñaba. Antes de ordenar el pago de las facturas presentadas por el director del máster, en las que no constaba concepto alguno, debió haberse asegurado (por ejemplo, pidiendo información a sus colaboradores que habían validado los documentos de pago) a qué correspondían las mismas, las causas por las que se abonaban y si se correspondían con los presupuestos, contratos u hojas de encargo de servicios debidamente aprobados por los órganos competentes. Con mayor motivo cuando llevaba poco tiempo en el cargo [...]. Es cierto que el Instituto gestionaba muchos cursos, 468 según la documentación obrante en autos. Pero un gestor público diligente debe establecer sistemas de control y la práctica es que suelen hacerlo, de modo más intenso en los inicios de su función, hasta que adquieren la certeza de que pueden confiar en los sistemas de trabajo establecidos o los modifican para asegurar que cumplen su función como es debido".

Entendemos que, en su análisis del caso, la sentencia aprecia negligencia grave en una conducta que, a lo sumo, sería subsumible en una culpa levisísima, y no tiene en cuenta las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado, o, cuando menos, no conforme a los expectativas realistas del ejercicio de funciones gerenciales en un ente público de singular entidad.

La resolución fue revocada por la Sala de Justicia, mediante la Sentencia 8/2024, de 30 de abril, bajo la siguiente fundamentación:

"Hay varias circunstancias de la 'esfera técnica del caso' que esta Sala de Justicia debe apreciar en el necesario juicio de previsibilidad para poder calificar la conducta del demandado en atención a sus obligaciones y diligencia exigible: su nombramiento se produjo con posterioridad a las fechas de propuesta y aprobación de la memoria que fijaba el importe de la retribución a la dirección del máster; fue la anterior responsable la que propuso al director del máster un incremento de su retribución, todo antes de su nombramiento como nuevo director general; y asimismo, para el pago referido se siguió el protocolo por el personal validador previsto en atención a las cuantías de las facturas abonadas, 023, de forma que solo después de la correcta validación de las facturas, el Director General y la Gerente ordenaron su pago para proceder, finalmente, a la transferencia de los fondos.

En atención a estas circunstancias técnicas del caso, esta Sala de Justicia no aprecia que el director de la fundación hubiera omitido el re-

querido juicio de previsibilidad en el caso, conforme a las funciones que tenía atribuidas de custodia, justificación y rendición de cuentas, y el protocolo de actuación, de validación y autorización que siguió, y conforme a la información que tenía disponible, para que le fuera exigible además la labor de supervisar los importes concretos a abonar en cada pago una vez que ya habían sido validados por el personal competente en atención a su cuantía, sin que se pueda calificar entonces de un descuido inexcusable”.

10.3. Otro ejemplo de la interpretación jurisprudencial que nos ocupa se encuentra en la S. 3/2024, de 5 de noviembre, del Departamento Tercero, relativa al abono a un secretario municipal de la retribución por acumulación de funciones mientras se encontraba en situación de baja por incapacidad temporal, y que determinó la condena, en primera instancia, de la alcaldesa y los interventores municipales.

En este caso, se aprecia la concurrencia de culpa o negligencia por las razones siguientes:

“I) Doña M., como ordenadora de los pagos en su condición de alcaldesa, [...] debió asegurarse de que las gratificaciones abonadas fueran conformes a la normativa aplicable. Conocía: (i) la situación de acumulación de funciones en la reservadas al puesto de secretaria de clase 1ª del Ayuntamiento (ii) que el concepto que figuraba en las nóminas del Sr. L. era el de gratificaciones; y (iii) que el funcionario no estaba ejerciendo las funciones que tenía acumuladas, las actas de los órganos colegiados de la Corporación manifiestan que se había nombrado una secretaria accidental para el desempeño de aquéllas. Dicho nombramiento accidental es, demás, competencia de la Alcaldesa, y no guardó las cautelas que corresponderían al canon de diligencia cualificado por el carácter público de los fondos gestionados, y tampoco las correspondientes al de un buen padre o madre de familia, en los términos exigidos por el artículo 1104 del Código Civil.

Tampoco consultó formal o informalmente sobre el procedimiento, la técnica usada, la norma aplicada o el modo de resolver la cuestión.

II) La misma negligencia se aprecia en la conducta de los interventores don A. y don A.. A ellos, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno de las entidades del Sector Público Local, les correspondía la fiscalización previa de las nóminas del Sr. L.; la intervención del reconocimiento de la obligación; la intervención formal de la ordenación del pago de las nóminas y la intervención material de su pago.

En el ejercicio de sus funciones podían recabar cuantos informes jurídicos o técnicos fueran necesarios para el control interno y también, a través de la Alcaldesa, el asesoramiento e informe de los Servicios de Asistencia Municipal y de los órganos competentes de la Comunidad

Autónoma de la Región de Murcia (artículo 6 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril).

También podían haber consultado a la Dirección General de Función Pública.

El primero no formuló reparo a las nóminas correspondientes a los meses de diciembre de 2020 y enero, marzo y abril de 2021. Don A. no lo hizo a la del mes de febrero de 2021.

La falta de diligencia en la fiscalización y gestión de los fondos públicos incurre en la negligencia grave contemplada en el artículo 49 de la LFTCu, sin que la misma quede enervada por las argumentaciones de su defensa, que sostiene que las acciones imputadas a los demandados fueron producto de un error involuntario que se intentó corregir de inmediato”.

La resolución de primera instancia es revocada por la Sala de Justicia mediante la Sentencia 3/2026, en base a la siguiente fundamentación:

“A pesar de que la diligencia exigible a todo gestor de fondos públicos resulta ‘especialmente cualificada’, ello no puede conllevar, en ningún caso, que la responsabilidad contable se convierta en una suerte de ‘responsabilidad objetiva’, en la que la obligación resarcitoria pudiera nacer de una mera constatación de la existencia de una relación de causalidad entre la conducta del gestor de fondos públicos y el daño producido a los mismos, con independencia de cuál hubiera sido el grado de diligencia seguido en dicha conducta.

A la vista de las consideraciones sobre la naturaleza jurídica de las ‘gratificaciones por desempeño de funciones acumuladas’, resulta evidente que el caso concreto ofrecía la suficiente complejidad para descartar absolutamente la concurrencia del elemento subjetivo de la responsabilidad contable:

No existía una normativa contable y presupuestaria aplicable a esta situación que fuera clara y precisa, ni tampoco un criterio jurisprudencial consolidado.

El interventor sólo fiscalizó la nómina del mes de febrero de 2021. Con anterioridad a su actuación de control interno, ya se habían fiscalizado un total de cinco nóminas del FHN sin que tampoco se emitiera reparo alguno por la Intervención municipal, ni tampoco se considerase necesario solicitar consulta o informe a ningún organismo. Además de lo anterior, debe añadirse que, según el informe del departamento de nóminas del ayuntamiento la actuación de don A.S.R. habría sido correcta”.

En definitiva, se reconoce la existencia del error en el abono de las nóminas y el consiguiente perjuicio, pero ello no conlleva la apreciación de responsabilidad contable por falta de concurrencia del elemento subjetivo, dada la especial complejidad de la cuestión, sobre la que, como se dice, no existía una normativa contable y presupuestaria aplicable que fuera clara y precisa, ni tampoco un criterio jurisprudencial consolidado.

11

Conclusión. Procedencia de extremar la diligencia en la gestión de fondos públicos en orden a prevenir responsabilidades contables

Pese a que, como se ha expuesto, la normativa aplicable, doctrina y jurisprudencia mayoritaria establecen que la responsabilidad contable no puede tener carácter meramente objetivo, a mi entender las sentencias reseñadas han desarrollado una interpretación restrictiva de las causas de exoneración, y, por el contrario, una ampliación de los supuestos en que cabe concluir la existencia de una grave falta de diligencia, a través de una tesis en la que preponderan las competencias y los deberes del cargo sobre las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, examinadas desde una perspectiva *ex ante*.

De consolidarse dicha jurisprudencia, pueden aumentar significativamente las condenas en la jurisdicción contable. Por ello, conviene extremar la diligencia tan pronto se detecta una irregularidad con trascendencia económica.

La reciente S. 10/2025, de 4 de noviembre, del Departamento Primero de Enjuiciamiento, analiza la posible responsabilidad contable derivada de unos pagos indebidos a un funcionario por encima de las previsiones legales (complementos de antigüedad, de destino y específico), los cuales habían sido objeto de reparo por el interventor.

Los hechos relatados constituyen un ejemplo ilustrativo de cómo se debe actuar en estos casos y sus consecuencias jurídicas:

- La presidenta actuó conforme al criterio del interventor;
- tuvo una actitud plenamente colaboradora y de disposición absoluta;
- para garantizar cualquier resolución, solicitaba todos los informes, y su actuación fue diligente en todo momento;
- fue extraordinariamente rápida para conseguir la aprobación de la RPTY.

Se añade:

“No ha quedado acreditado que exista decisión o actuación de la presidenta de la que se pueda derivar responsabilidad, oposición a los criterios de la intervención o el conocimiento y su falta de actuación ante unos pagos considerados indebidos. Al contrario, ordenó la búsqueda de su expediente personal e impulsó y resolvió el expediente de reintegro por la cantidad no prescrita, [...] siguiendo el previo informe del interventor.

La demandada adoptó, a la vista de la información disponible, las medidas necesarias para reclamar los pagos que fueron apreciados como indebidos y evitar que prescribiera su reclamación por completo, y adoptó así las medidas correspondientes para evitar el resultado dañoso, previo un juicio de previsibilidad, no siéndole exigibles mayores cautelas, dado que actuó precisamente en atención a los informes previos requeridos en cualquier caso y no pudiendo anticipar por sí sola tales consecuencias, que sólo a la postre pudieron ser advertidas.

En suma, la demandada ha adoptado las precauciones debidas en atención a su responsabilidad y adecuadas a las circunstancias del caso, conforme se tenía certeza de los pagos considerados indebidos, a la vista del expediente del funcionario y de los informes sucesivos de intervención, sin que haya quedado acreditada en su conducta la negligencia requerida en el juicio de previsibilidad necesario que debe concurrir para su condena”¹³.

En fin, la supuesta falta de diligencia queda enervada cuando se desarrolla una actuación diligente, rápida, y comprometida con una gestión responsable y eficiente de los fondos públicos. Esta es la mejor fórmula para prevenir responsabilidades, independientemente de que los hechos sean examinados desde una interpretación más laxa o rigurosa de la diligencia exigible a los cuentadantes en el ejercicio de sus funciones.

12

Bibliografía

Casana Merino, F. (2005). *La responsabilidad contable: naturaleza jurídica y elementos que la integran*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Cortell Giner, R. (1997). Responsabilidad contable directa y subsidiaria. *Revista de Control Externo*, 9, 40-44.

Cubillo Rodríguez, C. (1999). *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Granada: Comares.

Entrena Fabr , R. (2021). El derecho de defensa en las actuaciones previas al procedimiento de reintegro por alcance del Tribunal de Cuentas. *Diario La Ley*, 9767.

13. En el mismo sentido se pronuncian las sentencias 16/04, de 29 de julio, y 9/03, de 23 de julio. En dichas resoluciones se expresa que, una vez detectadas deficiencias organizativas, concurren en el gestor de fondos públicos los siguientes deberes:

A.- Extremar especialmente las precauciones, y en consecuencia reforzar la diligencia aplicable a la gestión concreta de que se trate.

B.- Comunicar a los órganos competentes las deficiencias organizativas detectadas.

C.- Desplegar medidas para paliar los daños derivados de la deficiente organización.

Muñoz Juncosa, A. (2017). *El interventor en la Administración Local. Control interno y Responsabilidad contable* [tesis doctoral]. Universidad de Barcelona.

Navarro Corbacho, D. (2005). Las subvenciones públicas. El procedimiento jurisdiccional contable para su reintegro. En L. Vacas García-Alós y M.^a C. Cutiérrez García (dirs.), *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.



QDL71

**CRÓNICA
JURISPRUDENCIAL**

Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de enero a 30 de abril de 2026)*

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ
*Letrado del Gabinete Técnico del
Tribunal Supremo (Sala Tercera).*
*Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza*

1. Introducción

2. Administración local, cuestiones generales y empleo público

- 2.1. La exclusión de una moción municipal por informe político desfavorable vulnera el derecho de participación del concejal
- 2.2. La comunicación previa de actividad no es un acto administrativo susceptible de recurso como si fuera una autorización
- 2.3. La revisión de oficio de una autorización obtenida por silencio positivo no queda impedida por una sentencia firme que solo declaró operado el silencio
- 2.4. Empleo público. Los trienios consolidados como personal laboral deben abonarse en la cuantía que tenían al perfeccionarse
- 2.5. Empleo público. Las ofertas de empleo público son actos administrativos generales y son recurribles en vía administrativa
- 2.6. Empleo público. El complemento de maternidad en clases pasivas puede reconocerse simultáneamente a ambos progenitores
- 2.7. Empleo público. Si las bases prevén media de puntuaciones individuales, esas calificaciones deben incorporarse al expediente
- 2.8. La nulidad de la norma que regulaba un órgano consultivo no invalida automáticamente las disposiciones informadas antes de la firmeza de esa nulidad
- 2.9. La doctrina del margen de tolerancia no se aplica automáticamente a actos producidos por silencio positivo
- 2.10. Las comunidades de regantes tienen legitimación para impugnar acuerdos que afecten a derechos de aprovechamiento de sus usuarios
- 2.11. La declaración de protección patrimonial de un inmueble puede generar responsabilidad solo si causa un daño antijurídico acreditado

3. Urbanismo, medio ambiente y expropiación forzosa

- 3.1. Las discontinuidades físicas no impiden por sí solas considerar un conjunto como espacio natural

*. Crónica realizada sobre la base de las sentencias publicadas en el fondo documental del CENDOJ a fecha de 10 de mayo de 2026. En caso de existir algún pronunciamiento de interés, correspondiente a los últimos días de abril de 2026, que no haya sido publicado a la fecha de entrega de esta crónica, se incorporará a la crónica del próximo número de la revista.

- 3.2. La evaluación ambiental posterior de una planta ya ejecutada debe valorar también los efectos producidos desde su construcción
- 3.3. El coeficiente K y el valor de construcción responden a conceptos distintos en la valoración expropiatoria
- 3.4. La suficiencia de recursos hídricos debe examinarse también en instrumentos urbanísticos provisionales
- 3.5. El ejercicio extemporáneo de la potestad de restablecimiento urbanístico exige analizar cuándo nació realmente la competencia municipal
- 3.6. La liquidación definitiva de la reparcelación forzosa se rige por el Reglamento de Gestión Urbanística y no por la caducidad general de la Ley 39/2015
- 3.7. La memoria de viabilidad económica es exigible en actuaciones sobre el medio urbano cuando resulta necesaria para comprobar su viabilidad real
- 3.8. El derecho de reversión reconocido por silencio positivo puede dar lugar a inactividad administrativa si se solicita su ejecución
- 3.9. La remisión de informes de situación de suelos contaminados se trata como procedimiento iniciado por el interesado
- 3.10. Las reservas de techo para vivienda protegida en actuaciones edificatorias exigen respetar la patrimonialización de derechos

4. Contratos del sector público

- 4.1. Contratos del sector público. La aceptación de prórrogas sin reservas no supone automáticamente renuncia a reclamar indemnización
- 4.2. Contratos del sector público. Las habilitaciones profesionales exigidas en los pliegos deben concurrir en todos los integrantes de la unión temporal de empresas (UTE)
- 4.3. Contratos del sector público. El control conjunto análogo del artículo 32.4.a) LCSP tiene carácter funcional y no formal
- 4.4. Contratos del sector público. La omisión en los pliegos de la información sobre subrogación impide imponer penalidad por no formalizar el contrato
- 4.5. Contratos del sector público. La reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social es compatible con la Directiva 2014/24/UE
- 4.6. Contratos del sector público. Los servicios de arquitectura como prestaciones de carácter intelectual
- 4.7. Contratos del sector público. Las modificaciones sucesivas de un contrato deben sumarse para comprobar si superan el umbral europeo del 15 por ciento
- 4.8. Contratos del sector público. El control análogo conjunto sobre un medio propio exige una influencia efectiva sobre decisiones y objetivos
- 4.9. El plazo de caducidad de la resolución contractual autonómica es de tres meses si no existe norma autonómica específica

- 4.10. La reducción del plazo de entrega puede ser criterio de calidad en servicios intelectuales solo si mejora realmente la prestación y está justificada
- 4.11. Contratos del sector público. El juez no puede adjudicar directamente el contrato si con ello sustituye potestades del órgano de contratación
- 4.12. La prohibición de contratar por falseamiento de la competencia puede acordarse por la autoridad de competencia y debe respetar la proporcionalidad
- 4.13. En un contrato especial de concesión de uso demanial con obra y explotación, la renuncia anticipada puede obligar a compensar inversiones no amortizadas

5. Otros ámbitos de interés (subvenciones, tributos)

- 5.1. Subvenciones. La presentación de tres ofertas no impide a la Administración comprobar si el gasto subvencionado se ajusta al valor de mercado
- 5.2. Subvenciones. Las bases de una convocatoria de subvenciones no pueden exigir acuerdo del pleno cuando la competencia corresponde al alcalde
- 5.3. Subvenciones. El vicepresidente segundo de una asociación puede responder subsidiariamente del reintegro de subvenciones y su cese solo es oponible a terceros si consta inscrito
- 5.4. Subvenciones. Los requerimientos de subsanación de documentación justificativa interrumpen la prescripción de la acción de reintegro si son útiles para comprobar la subvención
- 5.5. Subvenciones. Los requerimientos de comprobación pueden interrumpir el plazo para reclamar el pago pendiente de una subvención
- 5.6. Subvenciones. La reclamación del beneficiario para cobrar una subvención interrumpe su derecho al cobro, pero no la prescripción de la acción administrativa de reintegro

1

Introducción

En la presente crónica se ha tratado de compilar, con vocación sistemática, la principal doctrina jurisprudencial emanada de las distintas secciones de enjuiciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (en adelante, TS) relativa al régimen jurídico y de funcionamiento de las entidades locales. Por ello, además de incluirse los principales pronunciamientos en los que, por estrictos motivos subjetivos, se hallan implicadas entidades locales (en los que, por lo común, se interpretan, directamente, aspectos del régimen jurídico local), también se incluye el análisis de otras sentencias que fijan doctrina jurisprudencial en materias generales que afectan a la praxis administrativa habitual de las entidades locales, ya sea en materia de contratos del sector público, ya en materia de empleo público, urbanismo o en la ac-

tividad subvencional, entre otras. La crónica se presenta, por tanto, estructurada en epígrafes que agrupan pronunciamientos del TS sistematizados por razón de la materia, enunciándose cada uno estos pronunciamientos con un título-resumen representativo de su contenido, sus antecedentes fácticos, la cuestión de interés casacional planteada, la normativa interpretada y, finalmente, la doctrina jurisprudencial que se fija en respuesta a la cuestión suscitada.

2

Administración local, cuestiones generales y empleo público

2.1

La exclusión de una moción municipal por informe político desfavorable vulnera el derecho de participación del concejal

La Sentencia núm. 425/2026, de 9 de abril (RC 4050/2025), ponencia de Francisco José Sospedra Navas, analiza la potestad del alcalde para fijar el orden del día del pleno municipal cuando un concejal presenta una moción en tiempo y forma. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional: “Determinar la naturaleza y alcance de la potestad del Alcalde-Presidente de fijar el orden del día de los asuntos que han de someterse a debate en el Pleno de la corporación local. En particular, si la exigencia de que previamente los asuntos hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa, implica que se excluyan sólo los no informados o se extienda esta posibilidad también a los informados negativamente, todo ello desde la perspectiva del derecho a la participación política de los cargos públicos representativos”.

El TS subraya que la moción es un instrumento de iniciativa política vinculado al núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes locales. La comisión informativa tiene naturaleza consultiva, de modo que un informe desfavorable por razones políticas o de oportunidad no puede impedir que el pleno conozca y debata la moción. La doctrina casacional se expresa así: “la potestad del alcalde o presidente de fijar el orden del día de los asuntos que han de someterse a debate en el pleno de la corporación local está limitada por el respeto al derecho a la participación política de los miembros de la corporación, sin que el informe desfavorable de la comisión informativa, por razones políticas o de oportunidad, justifique la decisión de

excluir el debate plenario en una sesión ordinaria sobre una moción presentada en tiempo y forma por un miembro de la corporación”.

2.2

La comunicación previa de actividad no es un acto administrativo susceptible de recurso como si fuera una autorización

La Sentencia núm. 473/2026, de 20 de abril (RC 2290/2023), de la que fue ponente Carlos Lesmes Serrano, examina la naturaleza jurídica de la comunicación previa de inicio de actividad. El auto de admisión declaró que la cuestión con interés casacional consistía en “determinar si la comunicación -previa- de inicio de actividad constituye un acto administrativo y, por tanto, cabe la interposición de recurso en vía administrativa y contencioso-administrativa contra la misma”. El litigio exigía distinguir entre la comunicación presentada por el particular y las actuaciones posteriores de control administrativo.

La Sala concluye que la comunicación previa no constituye un acto administrativo, sino una declaración del particular a la que la ley atribuye eficacia habilitante sin necesidad de una autorización previa. Esa eficacia no elimina las potestades administrativas de comprobación, inspección y reacción, ni impide que la Administración dicte actos posteriores si advierte falsedad, omisión esencial o incumplimiento de requisitos. Pero lo recurrible será, en su caso, esa actuación administrativa posterior, no la comunicación previa como si fuera una resolución autorizatoria. La sentencia evita confundir los mecanismos de intervención *ex post* con el régimen clásico de autorización administrativa previa.

2.3

La revisión de oficio de una autorización obtenida por silencio positivo no queda impedida por una sentencia firme que solo declaró operado el silencio

La Sentencia núm. 43/2026, de 22 de enero (RC 64/2023), ponente Berta María Santillán Pedrosa, examina el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada respecto de una autorización administrativa obtenida por silencio administrativo positivo. El auto de admisión planteó si “la Administración puede tramitar un procedimiento de revisión de oficio tendente a declarar la nulidad de pleno derecho de una autorización administrativa obtenida

mediante un acto presunto positivo confirmado por una sentencia firme en aquellos casos en los que dicha resolución judicial se haya limitado a constatar la operatividad del silencio administrativo positivo sin analizar la cuestión de fondo”. El caso se refería a una autorización para instalar un salón recreativo y de juegos, reconocida por silencio positivo y posteriormente revisada de oficio al apreciarse el incumplimiento de requisitos esenciales.

El TS reitera que la cosa juzgada solo alcanza a lo efectivamente decidido por la sentencia firme. Si la resolución judicial anterior se limitó a declarar que había operado el silencio positivo, pero no examinó la legalidad material de la autorización obtenida, la Administración conserva la potestad de revisión de oficio cuando concurren causas de nulidad. La doctrina aplicada se formula así: “habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio administrativo un acto administrativo [...] la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando [...] la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo [...] sin haber entrado a examinar [...] las posibles ilegalidades de fondo”.

2.4

Empleo público. Los trienios consolidados como personal laboral deben abonarse en la cuantía que tenían al perfeccionarse

La Sentencia núm. 187/2026, de 19 de febrero (RC 5606/2022), ponencia de Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, analiza la incidencia de la reforma del artículo 2 de la Ley 70/1978 por la Ley 11/2020 sobre trienios previamente consolidados como personal laboral. El auto de admisión declaró como cuestión de interés casacional: “Si, en relación con el principio de irretroactividad de las normas, puede limitarse el abono de los trienios consolidados en el ámbito laboral, en el importe que tuvieran en el momento de su perfección, al 31 de diciembre de 2020 en aplicación del artículo 2 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, en la nueva redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021”.

El TS reitera su doctrina sobre la irretroactividad de la reforma y sobre la protección de derechos económicos ya consolidados. Declara que, “de acuerdo con el principio de irretroactividad, los funcionarios que antes de la reforma del artículo segundo de la Ley 70/1978 por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, solicitaron y se les reconocieron los servicios

prestados como contratados laborales, al estar consolidados, podrán solicitar y percibir en la cuantía que tuvieran al tiempo de perfeccionarse como contratado laboral”. La Sala reconoce además el derecho al abono de las diferencias retributivas correspondientes dentro del plazo de prescripción aplicable, con los intereses procedentes.

2.5

Empleo público. Las ofertas de empleo público son actos administrativos generales y son recurribles en vía administrativa

La Sentencia núm. 222/2026, de 25 de febrero (RC 7514/2024), de la que fue ponente Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, aborda la naturaleza jurídica de los decretos que aprueban ofertas de empleo público, especialmente en el marco de los procesos de estabilización de la Ley 20/2021. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional “determinar la naturaleza jurídica de los decretos por los que se aprueban ofertas de empleo público y si, atendida dicha naturaleza, contra los mismos caben o no recursos en vía administrativa”.

La Sala distingue entre disposición general y acto administrativo general. Las ofertas de empleo público no innovan el ordenamiento con vocación abstracta y permanente, sino que aplican normas previas y concretan necesidades de recursos humanos en un ámbito determinado. Por ello, el TS reitera que “las ofertas de empleo público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad el empleo público, que se ajusten al contenido del artículo 70.1 del TREBEP, como la cuestionada en el caso de autos, tienen el carácter acto administrativo general, siendo susceptibles de recurso en vía administrativa”.

2.6

Empleo público. El complemento de maternidad en clases pasivas puede reconocerse simultáneamente a ambos progenitores

La Sentencia núm. 252/2026, de 4 de marzo (RC 7007/2024), ponencia de Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, examina si el complemento de maternidad en pensiones del régimen de clases pasivas, en la redacción vigente entre el 1 de enero de 2016 y el 3 de febrero de 2021, podía ser disfrutado simultáneamente por ambos progenitores. El auto de admisión apreció interés casacional en “determinar si el denominado ‘complemento por

maternidad en las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado' (hoy, complemento para la reducción de la brecha de genero) puede ser reconocido y disfrutado por ambos progenitores de manera simultánea y, en su caso, con qué alcance”.

La Sala interpreta la disposición adicional decimoctava del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre discriminación por razón de sexo. Concluye que el complemento no era unitario, sino individual, y que su reconocimiento a la madre no impedía reconocerlo también al padre si concurrían los requisitos legales. La doctrina casacional se formula así: “el complemento por maternidad, regulado por la disposición adicional decimoctava del Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, en su texto introducido por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, con vigencia entre el 1 de enero de 2016 y el 3 de febrero de 2021, para las pensiones a que se refiere el apartado 1º de aquella disposición, puede ser disfrutado por ambos progenitores de manera simultánea, cuando se cumplan los requisitos establecidos en aquella disposición adicional”.

2.7

Empleo público. Si las bases prevén media de puntuaciones individuales, esas calificaciones deben incorporarse al expediente

La Sentencia núm. 464/2026, de 16 de abril (RC 8437/2022), ponencia de Luis María Díez-Picazo Giménez, examina la motivación de las calificaciones en procesos selectivos cuando las bases establecen que la nota de un ejercicio será la media de las puntuaciones otorgadas por cada miembro del tribunal. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional “determinar si, a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que la calificación de un ejercicio será la media aritmética de las puntuaciones otorgadas por cada miembro del tribunal, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo”.

El TS reitera el criterio fijado a partir de la STS 642/2025. La exigencia de incorporar las calificaciones individuales no supone sustituir la discrecionalidad técnica del tribunal calificador, sino permitir su control externo y verificar que la nota final se ha obtenido conforme a las bases. La doctrina aplicada es que, “a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la

puntuación de cada miembro del tribunal de selección, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo”. La consecuencia es la estimación del recurso y la retroacción de actuaciones al momento precedente.

2.8

La nulidad de la norma que regulaba un órgano consultivo no invalida automáticamente las disposiciones informadas antes de la firmeza de esa nulidad

La STS núm. 68/2026, de 28 de enero (RC 383/2023), ponencia de Wenceslao Francisco Olea Godoy, analiza qué efecto produce sobre una disposición general la posterior declaración de nulidad de la norma que regulaba la composición del órgano consultivo que emitió informe preceptivo durante su elaboración. El auto de admisión declaró que la cuestión con interés casacional consistía en “reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar nuestra jurisprudencia sobre la incidencia en la validez de una disposición de carácter general de la declaración de nulidad de una disposición reguladora de la composición de un órgano consultivo que ha de emitir informe preceptivo en su elaboración, declaración que adquiere firmeza tras concluir su tramitación”.

El TS concluye que la declaración de nulidad de una disposición reglamentaria acordada por sentencia despliega plenos efectos cuando dicha sentencia adquiere firmeza, salvo ejecución provisional. Por ello, una nulidad todavía no firme no puede operar automáticamente como fundamento único para anular otra disposición informada por el órgano consultivo afectado. No obstante, la Sala admite que el tribunal que conoce del segundo proceso pueda, con respeto a las garantías procesales, ampliar el objeto del litigio al reglamento condicionante o suspender el proceso por prejudicialidad contencioso-administrativa hasta que exista sentencia firme.

2.9

La doctrina del margen de tolerancia no se aplica automáticamente a actos producidos por silencio positivo

La Sentencia núm. 177/2026, de 18 de febrero (RC 3246/2023), de la que fue ponente Fernando Román García, se pronuncia sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con actos administrativos presuntos. El auto de admisión explicó que la cuestión litigiosa se refería a “la

aplicación de la doctrina del margen de tolerancia -según la cual existe un deber jurídico de soportar los daños causados por un acto administrativo de contenido discrecional que posteriormente se anula, siempre que dicho acto fuera razonable y se hubiera dictado de manera razonada- cuando el acto en cuestión es un acto presunto". La controversia consistía en determinar si la Administración podía oponer ese margen cuando el acto favorable nació por silencio positivo.

El TS responde de forma general negativa. La doctrina del margen de tolerancia presupone normalmente un acto expreso dictado en el ejercicio de potestades discrecionales o en la aplicación razonable de conceptos jurídicos indeterminados, con una motivación que permita apreciar la razonabilidad de la actuación administrativa. En el silencio positivo falta precisamente esa exteriorización razonada de la voluntad administrativa. Por ello, no cabe trasladar automáticamente esa doctrina a los actos presuntos, sin perjuicio de que en cada caso haya que examinar la existencia del daño, su antijuridicidad y los restantes requisitos de la responsabilidad patrimonial.

2.10

Las comunidades de regantes tienen legitimación para impugnar acuerdos que afecten a derechos de aprovechamiento de sus usuarios

La STS núm. 248/2026, de 4 de marzo (RC 3121/2024), ponencia de Francisco Javier Pueyo Calleja, analiza la legitimación activa de una comunidad de regantes frente a un acuerdo municipal relativo a la adquisición onerosa de derechos de aprovechamiento de aguas. El auto de admisión planteó como cuestión con interés casacional "determinar si una comunidad de regantes ostenta legitimación para accionar, en vía administrativa y jurisdiccional, frente a la resolución adoptada por una Administración -en este caso una entidad local- por la que se aprueba un procedimiento de contratación para proceder a la adquisición onerosa de los derechos de aprovechamiento de aguas de las comunidades de regantes o de usuarios".

El TS adopta una interpretación amplia y funcional de la legitimación de estas entidades. Declara que una comunidad de regantes ostenta legitimación cuando la resolución administrativa, por su contenido y efectos, pueda afectar a su interés legítimo o al de la comunidad de usuarios que representa. La sentencia destaca la singular naturaleza de las comunidades de regantes, que no son meras asociaciones privadas, sino corporaciones de derecho público con funciones vinculadas a la gestión colectiva del agua.

Por ello pueden accionar en defensa de los intereses hídricos comunes comprometidos por acuerdos de adquisición de derechos de aprovechamiento.

2.11

La declaración de protección patrimonial de un inmueble puede generar responsabilidad solo si causa un daño antijurídico acreditado

La STS núm. 300/2026, de 11 de marzo (RC 5294/2024), ponencia de María Consuelo Uris Lloret, se refiere a la responsabilidad patrimonial derivada de la declaración de protección de un inmueble conforme a la legislación de patrimonio histórico. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional “determinar si puede exigirse responsabilidad, en los términos de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la Administración que declara la protección de un inmueble conforme a la legislación de patrimonio histórico, por los posibles daños y perjuicios que puedan ocasionar las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes a que dé lugar dicha declaración”.

El TS admite en abstracto que la declaración de protección patrimonial puede generar responsabilidad si produce un daño efectivo, evaluable económicamente, individualizado y antijurídico. Sin embargo, rechaza que exista indemnización automática por la mera imposición de limitaciones propias del régimen de protección cultural. En el caso concreto, la Sala considera que no se había acreditado un derecho urbanístico patrimonializado ni un daño indemnizable derivado de la declaración de protección. La sentencia preserva así el equilibrio entre la tutela del patrimonio histórico y el régimen general de responsabilidad patrimonial.

3

Urbanismo, medio ambiente y expropiación forzosa

3.1

Las discontinuidades físicas no impiden por sí solas considerar un conjunto como espacio natural protegido

La STS núm. 194/2026, de 19 de febrero (RC 8020/2023), ponencia de Wenceslao Francisco Olea Godoy, examina la delimitación de espacios naturales protegidos cuando existen discontinuidades físicas entre los elementos que

integran el sistema natural. El auto de admisión fijó como cuestión casacional “determinar la incidencia de la existencia de discontinuidades físicas en los distintos elementos que pudieran conformar un sistema natural a los efectos de su consideración como espacio natural protegido”. El litigio se refería al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Turia y a la ampliación de su ámbito de protección.

La Sala rechaza que la continuidad física absoluta sea un requisito imprescindible para configurar un espacio natural protegido. Lo decisivo es si, pese a las discontinuidades territoriales, existe una conexión ecológica, funcional o ambiental suficiente que permita apreciar un sistema natural unitario. La sentencia subraya que esta valoración depende en gran medida de la prueba practicada y de los informes técnicos obrantes en el proceso, cuya revisión queda limitada en casación. En consecuencia, las discontinuidades solo tendrán relevancia invalidante cuando sean de tal intensidad que rompan de forma relevante la continuidad ecológica del sistema protegido.

3.2

La evaluación ambiental posterior de una planta ya ejecutada debe valorar también los efectos producidos desde su construcción

La Sentencia núm. 233/2026, de 27 de febrero (RC 6667/2024), de la que fue ponente Fernando Román García, aborda los efectos de la evaluación ambiental realizada *a posteriori* respecto de una planta de regasificación ya ejecutada. El auto de admisión planteó dos cuestiones: “primero, determinar si la evaluación de impacto ambiental realizada a posteriori de la ejecución de un proyecto, además de evaluar sus repercusiones futuras, debe tener en cuenta el impacto ambiental ocasionado desde la realización del proyecto; y, segundo, determinar si los apartados 2 y 3 del artículo 5 del RAMINP, así como los apartados 1 y 2 del artículo 12 del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, tienen la consideración de normativa básica en la protección del medio ambiente”.

La Sala aplica la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre regularización de proyectos ejecutados sin evaluación ambiental adecuada. La evaluación posterior no puede limitarse a examinar efectos futuros, pues ello vaciaría de contenido la exigencia de prevención ambiental; debe tomar en consideración también los impactos ya producidos desde la ejecución del proyecto. En cuanto al régimen de distancias y a la normativa SEVESO, la sentencia confirma la solución de instancia y desestima el recur-

so, al no apreciar la infracción normativa invocada en los términos pretendidos por la parte recurrente.

3.3

El coeficiente K y el valor de construcción responden a conceptos distintos en la valoración expropiatoria

La Sentencia núm. 256/2026, de 4 de marzo (RC 1005/2024), de la que fue ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy, examina los conceptos que deben integrar el coeficiente K y los que sirven para calcular el valor de construcción en la valoración del suelo urbanizado no edificado. El auto de admisión pedía aclarar “si existe concurrencia de conceptos entre los gastos que han de considerarse para el cálculo del coeficiente K, y cuáles son estos, y los gastos que sirven para calcular el Vc, o, por el contrario, unos y otros responden a finalidades o criterios de valoración distintos”.

La Sala reitera su doctrina previa y distingue entre la actividad de promoción y la actividad de construcción. El coeficiente K incorpora gastos y beneficio empresarial asociados a la promoción, mientras que el valor de construcción integra costes de ejecución, gastos generales y beneficio industrial del constructor, incluidos determinados honorarios e impuestos relacionados con la construcción. La sentencia concluye que “no existe concurrencia de conceptos entre los gastos que han de considerarse para el cálculo del coeficiente K y los gastos que sirven para calcular el Vc”, pues responden a finalidades, cálculos y criterios distintos. Con ello se evita la duplicidad indemnizatoria.

3.4

La suficiencia de recursos hídricos debe examinarse también en instrumentos urbanísticos provisionales

La Sentencia núm. 444/2026, de 15 de abril (RC 9014/2023), de la que fue ponente Francisco Javier Pueyo Calleja, analiza la suficiencia de recursos hídricos en relación con un instrumento de ordenación provisional aprobado por el Concello de Verín y la posibilidad de anulación parcial del instrumento. El auto de admisión planteó dos cuestiones: en primer lugar, “determinar si un instrumento de ordenación urbanística provisional que rescata las previsiones contenidas en un instrumento de planificación general anterior comporta nuevas demandas de recursos hídricos, a los efectos de lo establecido en el artículo 25.4 del TRLA, cuando se ha producido un descenso de pobla-

ción en el municipio en el periodo que media entre ambos instrumentos de planificación”; y, en segundo lugar, “determinar si en aplicación del art. 71 LJCA resulta posible la anulación parcial de un instrumento de ordenación urbanística provisional”.

La Sala encuadra la respuesta en las circunstancias concretas del caso, destacando que la interpretación casacional no puede hacerse al margen del objeto del litigio. El Tribunal considera que incluso los instrumentos provisionales pueden requerir una comprobación suficiente de recursos hídricos cuando sus determinaciones impliquen nuevas demandas o condicionen usos necesitados de abastecimiento. En cuanto a la anulación parcial, la sentencia admite que debe atenderse a la separabilidad de las determinaciones afectadas y al alcance real del vicio apreciado. La solución evita tanto una nulidad total automática como una conservación acrítica de determinaciones inseparables de la infracción.

3.5

El ejercicio extemporáneo de la potestad de restablecimiento urbanístico exige analizar cuándo nació realmente la competencia municipal

La STS núm. 454/2026, de 15 de abril (RC 7620/2023), ponencia de María Consuelo Uris Lloret, estudia las consecuencias del ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística una vez transcurrido el plazo legalmente previsto. El auto de admisión destacó la necesidad de matizar la doctrina existente sobre caducidad, en particular porque el caso no versaba solo sobre la invalidez de resoluciones dictadas en un procedimiento caducado, sino sobre “la caducidad del ejercicio de la acción -en este caso, de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística-”. La cuestión se planteaba en un contexto singular: un cambio de delimitación territorial entre municipios y comunidades autónomas.

La Sala no formula una doctrina abstracta desligada del caso, porque la respuesta depende de cuándo el Ayuntamiento adquirió competencia efectiva sobre los terrenos afectados. El Tribunal concluye que, antes del deslinde, el municipio no podía ejercer potestades de disciplina urbanística sobre una instalación situada fuera de su término municipal según la delimitación entonces vigente. Por ello, el plazo para actuar no podía computarse como pretendía la recurrente desde un momento anterior a la adquisición de competencia. La sentencia confirma que no concurrió la extemporaneidad invalidante alegada y desestima el recurso.

3.6

La liquidación definitiva de la reparcelación forzosa se rige por el Reglamento de Gestión Urbanística y no por la caducidad general de la Ley 39/2015

La STS núm. 476/2026, de 20 de abril (RC 5079/2023), ponencia de María Concepción García Vicario, aborda el régimen temporal aplicable al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa. El auto de admisión centró la cuestión en “determinar la aplicabilidad o no al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa, la regulación de la caducidad contenida en la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. La sentencia impugnada había aplicado la caducidad general del procedimiento común.

El TS fija una respuesta clara: “No resulta aplicable al expediente de liquidación definitiva de reparcelación forzosa la regulación de la caducidad prevista en el 25.1.b) en relación con el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto”. Añade que “el transcurso del plazo de 5 años previsto en el art. 128 del RGU, constituye una irregularidad no invalidante”. La Sala casa la sentencia recurrida por haber apreciado indebidamente la caducidad del expediente.

3.7

La memoria de viabilidad económica es exigible en actuaciones sobre el medio urbano cuando resulta necesaria para comprobar su viabilidad real

La Sentencia núm. 521/2026, de 27 de abril (RC 7183/2023), de la que fue ponente Fernando Román García, analiza el alcance de la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional “determinar si en las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en dicho instrumento la memoria de viabilidad

económica prevista en el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre”. La controversia surgía en relación con un plan de reforma interior que modificaba la ordenación de determinadas parcelas.

La Sala interpreta el artículo 22.5 TRLSRU de forma finalista. La memoria de viabilidad económica no es una formalidad retórica ni una exigencia vacía, sino un instrumento destinado a comprobar la sostenibilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano. Su necesidad debe valorarse atendiendo a la naturaleza y los efectos de la actuación ordenada, especialmente cuando haya redistribución de aprovechamientos, transferencia de edificabilidad o repercusiones económicas relevantes. En el caso concreto, el Tribunal confirma la sentencia recurrida al considerar que la documentación existente permitía apreciar la viabilidad de la actuación y que la parte recurrente partía de una premisa fáctica rechazada por la instancia.

3.8

El derecho de reversión reconocido por silencio positivo puede dar lugar a inactividad administrativa si se solicita su ejecución

La Sentencia del TS núm. 8/2026, de 13 de enero (RC 4584/2023), de la que fue ponente Fernando Román García, examina la relación entre silencio administrativo positivo, derecho de reversión expropiatoria e inactividad administrativa. La cuestión de interés casacional objetivo consistía en “determinar si en los supuestos en los que se ha obtenido el derecho de reversión por silencio administrativo, la posterior solicitud de ejecución de ese derecho de reversión, no respondida por la Administración, puede ser considerada inactividad a los efectos del artículo 29.2 LJCA”. El núcleo del debate no era ya la reversión en abstracto, sino si el acto presunto favorable podía servir de presupuesto para acudir a la vía del artículo 29.2 LJCA.

La Sala parte de que el procedimiento del artículo 29.2 LJCA está diseñado para exigir a la Administración el cumplimiento de actos firmes que reconozcan derechos o impongan obligaciones. En consecuencia, cuando se ha producido un acto presunto estimatorio por silencio positivo y posteriormente la Administración no atiende la solicitud de ejecución de ese derecho, puede abrirse la vía frente a la inactividad. Ahora bien, el Tribunal matiza que debe verificarse la existencia de un verdadero acto firme y el alcance exacto de lo reconocido, pues la vía del artículo 29.2 LJCA no permite ejecutar algo distinto o más amplio que lo efectivamente concedido por el acto cuya ejecución se reclama.

3.9

La remisión de informes de situación de suelos contaminados se trata como procedimiento iniciado por el interesado

La Sentencia núm. 101/2026, de 4 de febrero (RC 6699/2024), de la que fue ponente Francisco Javier Pueyo Calleja, interpreta el régimen procedimental derivado del cumplimiento del deber legal de remitir informes de situación de suelos potencialmente contaminados. El auto de admisión fijó como cuestión casacional “determinar qué clase de procedimiento administrativo se inicia, a los efectos del artículo 54 LPACAP, cuando el interesado cumple un deber legal y, concretamente, cuando es por la obligación de remisión de informes de situación de suelos, establecida en el artículo 3.4 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero”. La duda era si el procedimiento debía considerarse iniciado de oficio o a instancia del obligado que presenta el informe.

La Sala concluye que, a los efectos de la Ley 39/2015, el procedimiento debe reputarse iniciado a solicitud del interesado, aunque esa solicitud venga impuesta por el cumplimiento de un deber legal. La calificación no depende exclusivamente de que exista una obligación normativa previa, sino de quién promueve materialmente la actuación administrativa y pone en marcha el procedimiento mediante la presentación de la documentación. La sentencia confirma así que el régimen del silencio y de la falta de resolución expresa debe determinarse desde esa perspectiva procedimental, y no mediante una asimilación automática a los procedimientos iniciados de oficio.

3.10

Las reservas de techo para vivienda protegida en actuaciones edificatorias exigen respetar la patrimonialización de derechos

La STS núm. 110/2026, de 5 de febrero (RC 3646/2023), ponencia de José Luis Quesada Varea, examina si los instrumentos urbanísticos pueden imponer reservas de techo para vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado cuando la actuación tiene carácter edificatorio. El auto de admisión planteó como cuestión de interés casacional “determinar si a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento, pueden establecerse reservas de techo para vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado, en actuaciones que pudieran ser calificadas como edificatorias, en atención a lo dispuesto en el artículo 7.2 del TRLSRH, y si, en su caso, esa

restricción de la edificabilidad o el uso ha de ser indemnizada, en tanto no sea susceptible de distribución equitativa”.

La Sala rechaza una respuesta indemnizatoria automática. El criterio de la sentencia descansa en la necesidad de comprobar si existían derechos urbanísticos efectivamente patrimonializados y si la restricción impuesta genera una lesión singular, efectiva y antijurídica. En las actuaciones meramente edificatorias del artículo 7.2 TRLSRU, la imposición de reservas de vivienda protegida no puede analizarse como si se tratara de una actuación de transformación urbanística, pero tampoco toda limitación produce por sí misma derecho a indemnización. La reparación económica exige acreditar un daño real sobre una posición jurídica consolidada.

4

Contratos del sector público

4.1

Contratos del sector público. La aceptación de prórrogas sin reservas no supone automáticamente renuncia a reclamar indemnización

La Sentencia núm. 372/2026, de 25 de marzo (RC 1078/2024), ponencia de Luis María Díez-Picazo Giménez, examina los efectos de la aceptación de prórrogas contractuales sin formular reserva expresa de indemnización. El auto de admisión delimitó la cuestión casacional del siguiente modo: “si, en relación con la aceptación de las prórrogas contractuales, en aquellos supuestos en que la aceptación simple de una prórroga viene seguida de la formulación de reservas expresas con ocasión de prórrogas posteriores, la misma impide o no el derecho del contratista a reclamar daños y perjuicios en relación con las prórrogas a las que no se ha opuesto expresamente”.

El TS rechaza tanto la tesis de la indemnización automática por toda prórroga como la de la renuncia automática por aceptarla sin reservas. La sentencia reitera que la cuestión es casuística y depende de las circunstancias concurrentes y de la conducta de las partes. La respuesta casacional se formula en estos términos: “La procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por las prórrogas o por los proyectos modificados del contrato, ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto, sin que quepan automatismos en el sentido de entender que toda prórroga o modificado conlleva siempre indemnización, ni que la aceptación de la prórroga

o del modificado por el contratista sin formular reparo u objeción equivale a la renuncia al derecho a reclamar, pues la indemnización por los daños causados es compatible con la aceptación de las prórrogas o de los modificados sin reserva de indemnización”.

4.2

Contratos del sector público. Las habilitaciones profesionales exigidas en los pliegos deben concurrir en todos los integrantes de la unión temporal de empresas (UTE)

La Sentencia núm. 424/2026, de 9 de abril (RC 858/2023), de la que fue ponente María Alicia Millán Herrandis, resuelve una cuestión relativa a las habilitaciones empresariales o profesionales exigidas a licitadores que concurren en UTE. El auto de admisión fijó dos cuestiones: “1.- Si, exigiéndose en los pliegos rectores de un contrato una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con las mismas aun cuando se trata de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que puedan ser consideradas accesorias o complementarias; y 2.- El alcance y extensión del 65.2 LCSP y su diferenciación con los criterios de solvencia técnica o económica en relación con la posible extensión de dicha solvencia”.

La Sala distingue con claridad entre solvencia y habilitación profesional. La habilitación del artículo 65.2 LCSP no es un medio externo integrable como la solvencia, sino un requisito legal de aptitud para ejercer la actividad que constituye el objeto del contrato. Por ello, cuando los pliegos exigen una determinada habilitación, todos los miembros de la UTE deben disponer de ella si participan en la ejecución de prestaciones afectadas por esa exigencia. La sentencia concluye que, “cuando para la realización de la prestación contractual sea necesaria una determinada habilitación en los términos previstos en el Pliego que se trate, todos los miembros de la UTE han de disponer de ella”.

4.3

Contratos del sector público. El control conjunto análogo del artículo 32.4.a) LCSP tiene carácter funcional y no formal

La Sentencia núm. 269/2026, de 5 de marzo (RC 6877/2023), de la que fue ponente Luis María Díez-Picazo Giménez, profundiza en los requisitos del control conjunto análogo sobre una entidad considerada medio propio. El

auto de admisión fijó como cuestión casacional: “La interpretación que debe darse al artículo 32.2 a) de la LCSP, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva 2014/24/CE con el fin de clarificar para los operadores y las Administraciones públicas, los requisitos, formalidades y alcance que debe tener el órgano de control, para considerar que satisface los requisitos que justifiquen el ejercicio de un control directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades, de manera que el primero pueda ejercer sobre el segundo una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas”.

La Sala desestima los recursos porque, en la estructura examinada, el Ayuntamiento carecía de una capacidad real de dirección y supervisión sobre la fundación que pretendía ser tratada como medio propio. El Tribunal rechaza una visión puramente formal basada en la coincidencia de cargos o en una representación indirecta excesivamente diluida. La respuesta a la cuestión de interés casacional se formula de manera expresa: el “control conjunto análogo” en el sentido del artículo 32.4.a) LCSP tiene “carácter funcional y no formal”. Esta afirmación sintetiza la exigencia de que exista una influencia efectiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas del ente destinatario del encargo.

4.4

Contratos del sector público. La omisión en los pliegos de la información sobre subrogación impide imponer penalidad por no formalizar el contrato

La Sentencia del TS núm. 44/2026, de 22 de enero (RC 2468/2023), de la que fue ponente María Alicia Millán Herrandis, resuelve un litigio relativo a la imposición de una penalidad a la adjudicataria por no formalizar el contrato cuando los pliegos no contenían la información necesaria sobre la subrogación del personal de la contratista saliente. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional objetivo determinar si “procede la imposición de penalidades al adjudicatario de un contrato por la falta de formalización del mismo, cuando se ha omitido en los pliegos rectores de la licitación la información relativa a la subrogación del personal de la empresa contratista saliente, o si, por el contrario, procede dicha penalidad al ser necesaria la formalización del contrato sin perjuicio de las acciones que correspondan al adjudicatario contra el anterior contratista”.

La Sala parte de la relevancia de la información sobre subrogación como presupuesto esencial para que los licitadores puedan calcular correctamente los costes laborales y formular su oferta en condiciones de transparencia.

Si la Administración omite esa información en los pliegos, no puede imputarse sin más al adjudicatario la falta de formalización del contrato, pues la causa de la imposibilidad de formalizar deriva precisamente de una omisión administrativa que afecta a un elemento económico esencial. La sentencia fija como doctrina casacional que “no procede la imposición de penalidades al adjudicatario de un contrato por la falta de formalización de este, cuando se ha omitido en los pliegos rectores de la licitación la información relativa a la subrogación del personal de la empresa contratista saliente”.

4.5

Contratos del sector público. La reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social es compatible con la Directiva 2014/24/UE

La Sentencia del TS núm. 104/2026, de 4 de febrero (RC 3144/2023), ponencia de Luis María Díez-Picazo Giménez, examina la conformidad con el derecho de la Unión de la reserva de contratos públicos a favor de centros especiales de empleo de iniciativa social. El auto de admisión precisó que la cuestión con interés casacional consistía en “determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional 4ª y la disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por las que se reconoce una reserva de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social, en qué medida podrían quedar afectados, desde el punto de vista del principio de igualdad de trato y de proporcionalidad, la exclusión de los centros especiales de empleo que no sean de iniciativa social, en relación con lo resuelto por la STJUE de 6 de octubre de 2021 (C-598/19)”.

El TS reitera la doctrina ya establecida en pronunciamientos anteriores y concluye que la opción del legislador español no vulnera los principios de igualdad de trato ni de proporcionalidad. La sentencia declara literalmente lo siguiente: “La regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad”. Añade también: “No es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional” de excluir de esa reserva a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial, al perseguirse una finalidad legítima de integración social y laboral de las personas con discapacidad.

4.6

Contratos del sector público. Los servicios de arquitectura como prestaciones de carácter intelectual

La Sentencia núm. 106/2026, de 4 de febrero (RC 5980/2023), de la que fue ponente María Alicia Millán Herrandis, se pronuncia sobre la condición de los servicios de arquitectura como prestaciones de carácter intelectual a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional: “Determinar el alcance de la disposición adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público, donde se asigna a las prestaciones de arquitectura la naturaleza de actividad intelectual, y en concreto, en relación con el artículo 145.4 de la citada Ley cuándo los pliegos deben contener criterios relacionados con la calidad que representen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas”.

La Sala rechaza que deba exigirse, para reconocer tal carácter intelectual, un plus de creatividad u originalidad propio del derecho de propiedad intelectual. La disposición adicional 41.ª LCSP atribuye directamente esa naturaleza a las prestaciones de arquitectura y urbanismo, lo que proyecta sus efectos sobre el artículo 145.4 LCSP. En consecuencia, el Tribunal reitera que, “en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de arquitectura e ingeniería, la valoración, ha de representar en todo caso, al menos, el 51 por ciento de la puntuación total, según dispone el artículo 145.4 de la LCSP”. De ahí que los pliegos que atribuyen un peso predominante al precio infrinjan el régimen legal aplicable.

4.7

Contratos del sector público. Las modificaciones sucesivas de un contrato deben sumarse para comprobar si superan el umbral europeo del 15 por ciento

La Sentencia núm. 115/2026, de 5 de febrero (RC 6568/2023), ponencia de Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, aborda la interpretación del artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE en relación con las modificaciones sucesivas de un contrato de obras. El auto de admisión declaró que la cuestión con interés casacional consistía en “determinar si varias modificaciones del contrato que sumadas todas ellas superen el 15% del valor del contrato ini-

cial suponen una modificación sustancial que vulnera el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE e incurre, por ello en la Irregularidad núm. 23 de la Decisión C (2019) 3452 de la Comisión, o si, por el contrario, hay que estar a la naturaleza sustancial o no de cada una de las modificaciones, individualmente considerada, para apreciar la referida Irregularidad”.

El TS opta por una interpretación acumulativa, coherente con la finalidad de evitar la elusión de las reglas europeas sobre modificación de contratos. La Sala fija doctrina en el sentido de que, “conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 de la Directiva 2014/24/UE, cuando se efectúen varias modificaciones sucesivas de un contrato de obras, deberán sumarse las cuantías de todas ellas para determinar si se supera el umbral del 15% del valor del contrato inicial”. Superado ese límite, las alteraciones contractuales solo pueden justificarse si encuentran cobertura en alguno de los supuestos del artículo 72.1 de la Directiva, sin que sea admisible fraccionar artificialmente las modificaciones para evitar la aplicación del régimen más estricto.

4.8

Contratos del sector público. El control análogo conjunto sobre un medio propio exige una influencia efectiva sobre decisiones y objetivos

La Sentencia núm. 130/2026, de 10 de febrero (RC 3457/2023), de la que fue ponente Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, se refiere a la adjudicación directa de servicios a un medio propio y al alcance del control análogo conjunto exigido por la LCSP y por la Directiva 2014/24/UE. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional: “Interpretar el artículo 32.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y el artículo 12.3 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, a la luz de la jurisprudencia europea existente, en el sentido de determinar, en los supuestos de gestión directa de un servicio público mediante encomienda de gestión a un medio propio, los requisitos que deben cumplirse a efectos de considerar que el poder adjudicador ejerce un control análogo conjunto sustitutivo, del control análogo ejercido sobre los propios servicios legalmente exigidos para que pueda llevarse a cabo aquella modalidad de gestión”.

La Sala advierte que en resoluciones anteriores sobre cuestiones semejantes no había formulado una doctrina abstracta cerrada, porque la solución dependía intensamente de las circunstancias de cada estructura organizativa. En todo caso, aplica los criterios de la jurisprudencia europea y subraya que el control análogo conjunto debe tener una dimensión fun-

cional, no meramente formal: debe permitir una influencia efectiva sobre las decisiones relevantes y los objetivos estratégicos del ente instrumental. La sentencia confirma que la encomienda directa a un medio propio solo es admisible si los poderes adjudicadores disponen de mecanismos reales de control que justifiquen la excepción a la licitación pública.

4.9

El plazo de caducidad de la resolución contractual autonómica es de tres meses si no existe norma autonómica específica

La Sentencia núm. 168/2026, de 17 de febrero (RC 1079/2023), ponente Diego Córdoba Castroverde, analiza el plazo máximo de duración del procedimiento de resolución de un contrato administrativo celebrado por una comunidad autónoma. El auto de admisión planteó si resultaba aplicable el plazo de ocho meses previsto en el artículo 212.8 de la Ley de Contratos del Sector Público o el plazo general de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015. La cuestión estaba condicionada por la STC 68/2021, que declaró que el artículo 212.8 LCSP no tiene carácter básico y no resulta aplicable a contratos suscritos por Administraciones autonómicas, locales o entidades vinculadas a unas y otras.

La Sala fija como respuesta que, si la comunidad autónoma no ha aprobado una norma propia que establezca un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, debe aplicarse supletoriamente el plazo general de tres meses del artículo 21.3 de la Ley 39/2015. La doctrina se expresa así: “el plazo máximo de duración del procedimiento de resolución de un contrato celebrado por una Comunidad Autónoma que no tenga fijado en la ley un plazo específico de duración, será el de tres meses”. La sentencia estima el recurso porque el procedimiento había excedido ese plazo, incluso descontando los periodos de suspensión procedentes.

4.10

La reducción del plazo de entrega puede ser criterio de calidad en servicios intelectuales solo si mejora realmente la prestación y está justificada

La Sentencia núm. 169/2026, de 17 de febrero (RC 2150/2023), ponente Juan Pedro Quintana Carretero, resuelve el recurso del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga contra los pliegos del contrato de redacción del anteproyecto del tercer hospital de Málaga. El debate giraba en torno a si la reducción del

plazo de entrega, configurada como criterio automático y sin vinculación a la experiencia o cualificación del equipo redactor, podía computar como criterio de calidad a efectos del mínimo del 51 % exigido por el artículo 145.4 LCSP para prestaciones intelectuales. Aunque la sentencia precisa que la controversia no afecta a la disposición adicional decimoquinta LCSP, sí centra el análisis en los artículos 145.2, 145.3.g), 145.4 y 116.4.c) LCSP.

El TS declara que, en abstracto, el plazo de entrega puede funcionar como criterio cualitativo, pero solo si se justifica adecuadamente que su reducción incide de forma real y favorable en la calidad de la prestación o en la satisfacción del interés público. La Sala afirma que “la reducción del plazo de entrega o ejecución” puede ser criterio de adjudicación relacionado con la calidad “siempre que la reducción del plazo de entrega o ejecución sea susceptible de incidir favorablemente en la calidad de la prestación [...] y así se justifique adecuadamente en el expediente de contratación”. En el caso concreto, al no justificarse esa conexión y no alcanzar los criterios cualitativos el 51 %, se anulan la cláusula impugnada y la licitación.

4.11

Contratos del sector público. El juez no puede adjudicar directamente el contrato si con ello sustituye potestades del órgano de contratación

La Sentencia núm. 426/2026, de 9 de abril (RC 321/2023), de la que fue ponente Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, aborda los límites del control jurisdiccional en materia de contratación pública cuando se anula la exclusión de una oferta. El auto de admisión preguntaba si existe vulneración de la discrecionalidad técnica administrativa “si quedando acreditado que existió puntuación por parte de la mesa de contratación a cada uno de los licitadores, el órgano judicial declara adjudicado el contrato al licitador que dispone de un mayor número de puntos, sin que la Administración haya tenido la oportunidad de ejercer las facultades relativas a: (i) la calificación de la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente [...] (ii) la renuncia y el desistimiento”.

La Sala estima el recurso porque la sentencia de instancia y la de apelación no se limitaron a anular la exclusión y ordenar la retroacción, sino que reconocieron directamente a la licitadora el derecho a resultar adjudicataria. Para el TS, esa solución priva al órgano de contratación de potestades

que le reserva la ley, como comprobar la documentación exigida al licitador mejor clasificado o acordar, en su caso, renuncia o desistimiento. La respuesta casacional declara que “existe vulneración de la discrecionalidad técnica de la Administración para adjudicar un contrato administrativo, si quedando acreditado que existió puntuación por parte de la mesa de contratación a cada uno de los licitadores, el órgano judicial declara adjudicado el contrato al licitador que dispone de un mayor número de puntos, sin que la Administración haya tenido la oportunidad de ejercer las facultades que le atribuye el ordenamiento jurídico, entre ellas las reguladas en el artículo 151.2 y 155.2 del texto TRLCSP”.

4.12

La prohibición de contratar por falseamiento de la competencia puede acordarse por la autoridad de competencia y debe respetar la proporcionalidad

La Sentencia núm. 218/2026, de 25 de febrero (RC 2564/2023), ponente Bertha María Santillán Pedrosa, se pronuncia sobre la prohibición de contratar derivada de una sanción firme por falseamiento de la competencia. El auto de admisión planteó dos cuestiones: “completar, matizar o precisar la jurisprudencia sobre la prohibición de contratar en el ámbito de defensa de la competencia, y, en concreto, determinar, desde la perspectiva de los artículos 53 LDC y 72.2 LCSP, cuál es la autoridad administrativa competente para imponer dicha prohibición de contratar”; y, además, “determinar si resultan aplicables los criterios para la determinación del importe de las sanciones establecidos en el artículo 64 de la Ley 15/2007 [...] a efectos de la proyección del principio de proporcionalidad a la prohibición de contratar del artículo 71 de la Ley 9/2017”.

La Sala reitera tres criterios. Primero, la autoridad de competencia puede acordar la prohibición en la propia resolución sancionadora y fijar su alcance y duración; si no lo hace, corresponde a la autoridad contractual mediante el procedimiento del artículo 72.3 LCSP. Segundo, la referencia a infracciones graves en el artículo 71.1.b) LCSP opera como umbral mínimo, sin excluir las infracciones muy graves. Tercero, la duración y el alcance de la prohibición deben someterse al principio de proporcionalidad, atendiendo a circunstancias como la mala fe del operador, la estructura del mercado, la viabilidad de licitaciones futuras, la pluralidad de agentes activos, la gravedad y duración de la infracción y la participación de la empresa sancionada.

4.13

En un contrato especial de concesión de uso demanial con obra y explotación, la renuncia anticipada puede obligar a compensar inversiones no amortizadas

La Sentencia núm. 282/2026, de 9 de marzo (RC 408/2023), ponente Diego Córdoba Castroverde, examina un contrato de concesión de uso privativo de una parcela de dominio público para construir, instalar y explotar un centro de atención a la infancia. El auto de admisión fijó como cuestión de interés casacional “determinar si es aplicable o no el principio de riesgo y ventura en un contrato de concesión del uso privativo de una parcela de dominio público para la prestación por el concesionario de una actividad privada de interés público”, precisando además sus efectos cuando el contrato finaliza por renuncia unilateral de la concesionaria y si, conforme al principio de prohibición del enriquecimiento sin causa, esa renuncia determina o no causa que justifique el enriquecimiento.

La Sala confirma que se trata de un contrato administrativo especial e innominado que debe regirse por sus cláusulas y, supletoriamente, por las normas de la prestación de mayor relevancia, en este caso la concesión de obra. Aunque rige el principio de riesgo y ventura, ello no elimina los mecanismos legales orientados a evitar un enriquecimiento injusto de la Administración cuando la resolución anticipada impide amortizar inversiones necesarias para la explotación. En consecuencia, la Administración debe abonar al concesionario el importe de las inversiones ejecutadas que sean necesarias para la explotación y no hayan podido amortizarse, sin que la renuncia anticipada permita a la Administración apropiarse gratuitamente de esas obras o instalaciones.

5

Otros ámbitos de interés (subvenciones, tributos)

5.1

Subvenciones. La presentación de tres ofertas no impide a la Administración comprobar si el gasto subvencionado se ajusta al valor de mercado

La Sentencia núm. 89/2026, de 2 de febrero (RC 9074/2022), ponente José Luis Gil Ibáñez, resuelve una controversia sobre reintegro de subvenciones y comprobación del valor de mercado de los gastos justificados por el benefi-

ciario. El auto de admisión, en conexión con una cuestión similar ya admitida en el recurso de casación 6636/2021, planteó si la Administración puede realizar una comprobación del valor de mercado de la prestación o del servicio realizado por la beneficiaria “en todo caso”, o si ese valor de mercado debe presumirse cuando la beneficiaria ha solicitado tres presupuestos y ha escogido la oferta más ventajosa. Las normas llamadas a interpretación eran los artículos 31 y 33 de la Ley General de Subvenciones, en relación con el artículo 83.2 de su reglamento.

La Sala reitera la doctrina fijada en la STS de 11 de octubre de 2023. La exigencia de solicitar tres presupuestos y escoger la oferta económicamente más ventajosa no impide que la Administración compruebe después si el gasto finalmente imputado a la subvención se ajusta al valor real de mercado. La respuesta casacional se expresa en términos claros: “La presentación por la beneficiaria de una subvención de tres ofertas, optándose por la más beneficiosa, no limita ni excluye la facultad de la Administración de comprobar que el gasto se ajusta a los valores de mercado”. La sentencia confirma así que la regla de los tres presupuestos no blinda la justificación económica frente a los controles posteriores de adecuación y proporcionalidad del gasto.

5.2

Subvenciones. Las bases de una convocatoria de subvenciones no pueden exigir acuerdo del pleno cuando la competencia corresponde al alcalde

La Sentencia núm. 98/2026, de 3 de febrero (RC 945/2023), ponente Diego Córdoba Castroverde, examina si las bases reguladoras de una subvención pueden imponer como requisito que la solicitud municipal esté avalada por acuerdo del pleno, pese a que la competencia para solicitar la ayuda y asumir los compromisos derivados de ella corresponde al alcalde conforme a la legislación de régimen local. El auto de admisión fijó la cuestión de interés casacional en “determinar, desde la perspectiva de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en supuestos en los que se cuestiona que el alcalde tiene competencia para aceptar los compromisos derivados de la aceptación de la subvención para solicitar la misma, si las bases de la convocatoria de la subvención pueden establecer como requisitos para su concesión el acuerdo del pleno del ayuntamiento para aceptar los compromisos derivados de la aceptación de la subvención y de autorización al alcalde para solicitar la misma”.

El TS estima el recurso y declara que las bases de una convocatoria no pueden alterar el régimen legal de distribución de competencias municipales. La competencia es irrenunciable y debe ejercerse por el órgano que la tiene atribuida legalmente, sin que una norma subvencional pueda desplazarla mediante requisitos formales adicionales. La respuesta de la Sala es que “las bases de una convocatoria no pueden alterar el régimen competencial legalmente establecido ni exigir que una determinada solicitud sea avalada o presentada por un órgano de gobierno o administrativo carente de esa competencia”. En consecuencia, se anulan las resoluciones que excluyeron al Ayuntamiento por no aportar acuerdo plenario y se ordena continuar la tramitación de la solicitud.

5.3

Subvenciones. El vicepresidente segundo de una asociación puede responder subsidiariamente del reintegro de subvenciones y su cese solo es oponible a terceros si consta inscrito

La Sentencia núm. 237/2026, de 2 de marzo (RC 8441/2023), ponente Eduardo Calvo Rojas, analiza la responsabilidad subsidiaria de los miembros de los órganos de gobierno de una asociación por obligaciones de reintegro de subvenciones. La cuestión de interés casacional se refería a si los artículos 15 de la Ley Orgánica 1/2002 y 40.3 de la Ley General de Subvenciones permiten declarar responsable subsidiario al vicepresidente segundo de una asociación y, además, si el cese en dicho cargo es oponible frente a terceros sin inscripción registral. El recurrente sostenía que su posición no permitía atribuirle responsabilidad y que su cese interno debía excluirla.

El TS desestima el recurso y fija una respuesta doble. Primero, declara que el vicepresidente segundo, en cuanto miembro del órgano de gobierno y representación, puede ser declarado responsable subsidiario de las obligaciones de reintegro si concurren los presupuestos legales. Segundo, precisa que el cese no inscrito no puede oponerse frente a terceros de buena fe, porque la publicidad registral protege la apariencia jurídica externa. La doctrina se formula así: “Los artículos 15 de la Ley Orgánica 1/2002 [...] y 40.3 de la Ley 38/2003 [...] no se oponen a que el vicepresidente segundo de una asociación legalmente constituida [...] pueda ser declarado responsable subsidiario”, y “para que el cese en dicho cargo resulte oponible frente a terceros de buena fe es necesaria su inscripción en el registro correspondiente”.

5.4

Subvenciones. Los requerimientos de subsanación de documentación justificativa interrumpen la prescripción de la acción de reintegro si son útiles para comprobar la subvención

La Sentencia núm. 260/2026, de 4 de marzo (RC 1329/2023), ponente Margarita del Carmen Beladiez Rojo, examina si los requerimientos de subsanación o complemento de documentación efectuados al amparo del artículo 71.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones interrumpen la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro. El auto de admisión declaró que la cuestión con interés casacional consistía en “interpretar el artículo 39.3.a) LGS, en relación con el artículo 71.2 RLGS, a fin de aclarar si los requerimientos de subsanación de documentación realizados por la Administración al amparo de lo dispuesto en el artículo 71.2 del Reglamento que desarrolla la Ley General de Subvenciones tienen eficacia interruptiva a los efectos de lo previsto en el artículo 39.3.a) de la Ley”.

La Sala fija doctrina afirmando que tales requerimientos constituyen actuaciones conducentes a determinar la existencia de causa de reintegro y, por tanto, tienen eficacia interruptiva de la prescripción cuando se practican con conocimiento formal del beneficiario. La doctrina se formula así: “En los procedimientos de reintegro de subvenciones, los requerimientos de subsanación o complemento de documentación realizados por la Administración al amparo del artículo 71.2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones constituyen actuaciones conducentes a determinar la existencia de causa de reintegro y tienen eficacia interruptiva de la prescripción”. Solo cabe negar esa eficacia cuando se acredite que el requerimiento carece de utilidad real y persigue exclusivamente eludir los efectos del transcurso del tiempo.

5.5

Subvenciones. Los requerimientos de comprobación pueden interrumpir el plazo para reclamar el pago pendiente de una subvención

La Sentencia núm. 236/2026, de 2 de marzo (RC 1715/2023), ponente Eduardo Calvo Rojas, aborda la prescripción del derecho del beneficiario a cobrar el importe pendiente de una subvención. El auto de admisión planteó si, en supuestos en los que no se ha acordado formalmente la suspensión cautelar del pago, los requerimientos efectuados al beneficiario por la Administra-

ción con finalidad de comprobación tienen eficacia interruptiva del plazo de prescripción para reclamar el abono de la subvención o de la cantidad pendiente. Las normas objeto de interpretación eran, entre otras, los artículos 34.2 y 34.3 de la Ley General de Subvenciones y el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria.

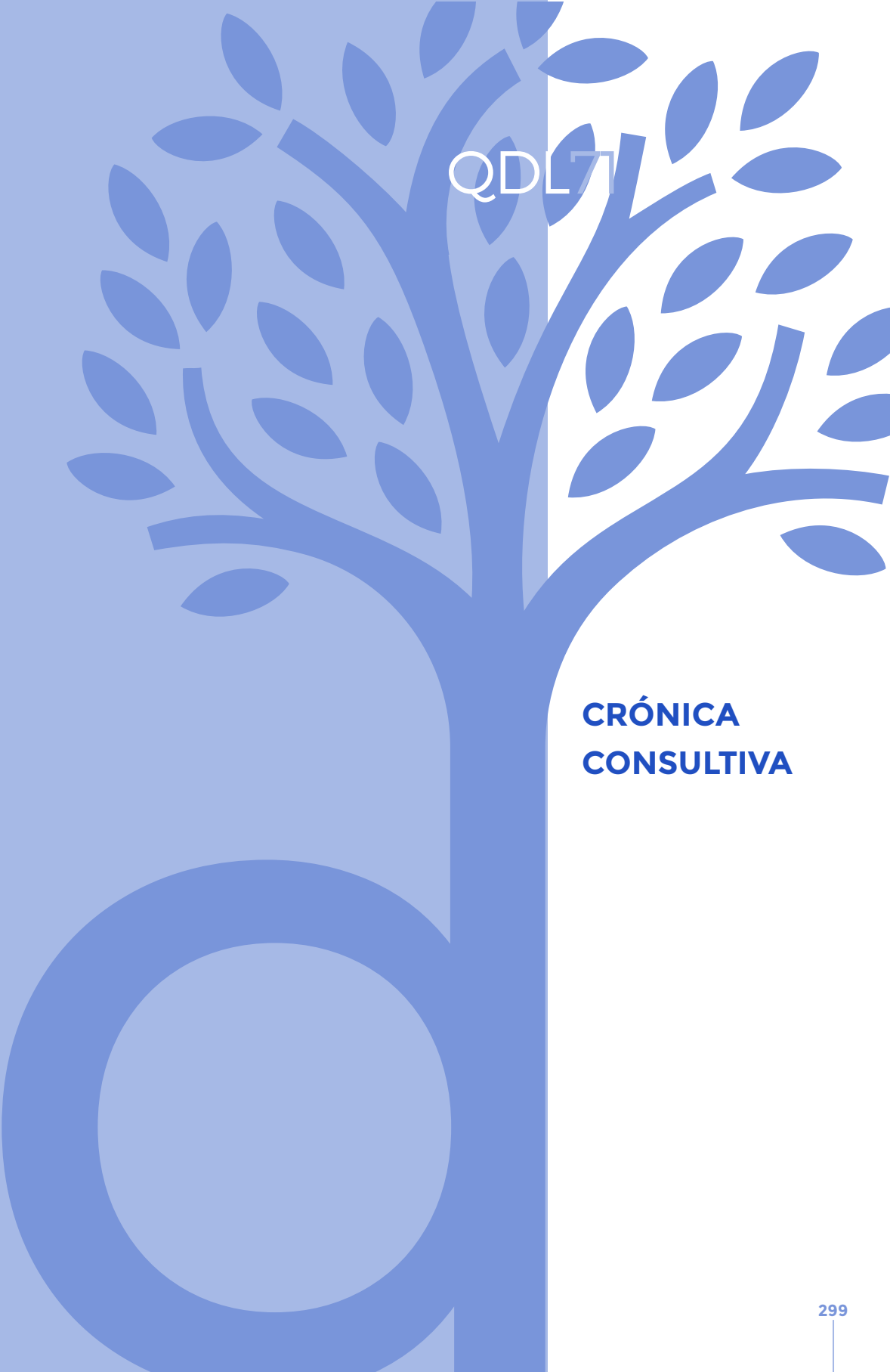
La Sala desestima el recurso de la Junta de Andalucía y complementa la doctrina anterior sobre los efectos interruptivos de los requerimientos de subsanación o complemento de justificación. Declara que “aquellos requerimientos tendentes a la comprobación de la subvención, y la respuesta dada por el destinatario de tales requerimientos, tienen efectos interruptivos del plazo de prescripción del derecho del beneficiario para reclamar el abono de la subvención o de la cantidad pendiente de abono; y ello aunque la Administración no hubiese acordado la medida cautelar de suspensión prevista en el artículo 35.1 de la Ley 38/2003”. La sentencia impide que se declare prescrito el derecho al cobro mientras la Administración mantiene actuaciones de verificación relevantes.

5.6

Subvenciones. La reclamación del beneficiario para cobrar una subvención interrumpe su derecho al cobro, pero no la prescripción de la acción administrativa de reintegro

La Sentencia núm. 507/2026, de 27 de abril (RC 8131/2023), ponente Eduardo Calvo Rojas, aclara si la reclamación formulada por el beneficiario para que se le abone el importe pendiente de una subvención interrumpe también el plazo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro. El auto de admisión fijó la cuestión en interpretar el artículo 39 de la Ley General de Subvenciones para determinar si el recurso contencioso-administrativo interpuesto por inactividad, dirigido a obtener la liquidación del 25 % pendiente, interrumpe la prescripción del reintegro en virtud del artículo 39.3.a) y c) LGS.

El TS desestima el recurso de la Junta de Andalucía y formula una distinción clara entre dos derechos distintos: el del beneficiario a cobrar la subvención pendiente y el de la Administración a exigir su reintegro. La respuesta casacional declara que “la reclamación formulada por el beneficiario de la subvención a fin de que se le abone el importe de la ayuda o la parte de ella que queda pendiente tendrá el efecto, en su caso, de interrumpir la prescripción del derecho de dicho beneficiario al cobro de la subvención; pero no cabe atribuir a aquella reclamación la virtualidad de interrumpir el plazo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro”.



QDL71

**CRÓNICA
CONSULTIVA**

La problemática fijación del *dies a quo* en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración de Justicia

FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
Letrado del Consejo de Estado

“Adviertan los que de Dios / Juzgan los castigos grandes,
No hay plazo que no llegue / Ni deuda que no se pague”.
(Tirso de Molina, *El Burlador de Sevilla y convidado de piedra*, Jornada III, versos 2724 a 2727)

1. Introducción

2. Marco normativo y problemática interpretativa

3. Doctrina legal del Consejo de Estado

3.1. Regla general

3.2. Excepciones

3.2.1. Dificultades probatorias

3.2.2. Interrupción de la prescripción

3.2.3. Casos singulares cuando el proceso judicial no termina por sentencia ni auto de sobreseimiento

3.2.4. Casos singulares en los que ha de esperarse a una resolución judicial o procesal posterior a la sentencia o al auto de sobreseimiento

4. Bibliografía

1

Introducción

Es muy conocida, por su sintética y rotunda claridad, la sentencia de Maurice Hauriou que resume el régimen administrativo: “Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración, cuyo sometimiento reclama el instinto popular y que puede formularse en estos dos brocardos. Primero, que la Administración actúe, pero obedezca la Ley; segundo, que actúe, pero pague el perjuicio”¹.

A pesar del reconocimiento constitucional del principio de responsabilidad de los poderes públicos, tanto a título general (artículo 9.3) como de la

1. Citado por García de Enterría y Fernández (2015: 358).

Administración en todos sus ramos (artículo 106.2) y de la Administración de Justicia en particular (artículo 121), todo jurista sabe que el diablo está en los detalles. En este caso, en el desarrollo legislativo de esta institución.

Uno de los elementos más problemáticos de su régimen legal es el plazo de prescripción de la acción de reclamación. Como puso de manifiesto el profesor Cano Campos en dos sesudos y sugestivos artículos:

“El criterio para establecer el comienzo del transcurso del plazo de prescripción, aunque aparenta ser un tema menor en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, y, por eso, es seguramente uno de los menos estudiados en la doctrina, no solo constituye un elemento de una enorme relevancia práctica —en muchos pleitos es el *thema decidendi* principal—, sino que resulta una de las claves para organizar adecuadamente el régimen jurídico de la prescripción”².

Y, a mayor abundamiento:

“Para que la prescripción, como cualquier institución, pueda cumplir su función, es preciso que consiga un adecuado equilibrio entre los diversos intereses concurrentes y, sobre todo, que su regulación sea clara, sencilla y coherente. La regulación actual de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración en la LPAC (como antes en la Ley 30/1992) no cumple ninguno de estos requisitos. Por ejemplo, no precisa si la prescripción se puede apreciar de oficio o si cabe la renuncia a la prescripción ganada. Tampoco determina en qué supuestos se interrumpe el plazo de prescripción ni si hay o no supuestos de suspensión. Entre sus deficiencias también destaca la relativa a la determinación del inicio del cómputo del plazo”³.

Ciertamente, no abundaban entonces los estudios sobre esta importantísima cuestión, a pesar de que, como apuntaba el autor citado, todo el litigio (dirimido en vía gubernativa o jurisdiccional) puede limitarse a discutir si la acción ha prescrito o no. En caso afirmativo, se desestima la pretensión sin entrar en el fondo del asunto.

La presente crónica consultiva pretende dar cuenta general de la doctrina del Consejo de Estado sobre este particular, forjada con ocasión del elevado número de consultas (de la más variada índole) despachadas sobre expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia. Vaya por delante que la presente crónica solo se centrará en los aspectos relativos a las reclamaciones contra la Administración de Justicia, que presentan importantes singularidades respecto del régimen general aplicable a los otros ramos, aunque será inevitable referirse en algunos momentos al mismo, al tener varios puntos de contacto.

2. Cano Campos (2019).

3. Cano Campos (2025).

Se trata de una cuestión de interés local por partida doble. Primero, pues no son pocos los casos en que los entes locales se constituyen en justiciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa frente a otras Administraciones públicas. Segundo, porque dichas entidades locales pueden ver en entredicho sus decisiones ante la jurisdicción por los particulares, de modo que les conviene grandemente apreciar con precisión si ha prescrito o no la acción para poder oponer la excepción correspondiente.

2

Marco normativo y problemática interpretativa

La raíz del problema se encuentra en una mejorable técnica normativa de los preceptos aplicables —desmenuzada por el profesor Cano Campos—, que no son lo suficientemente claros ni precisos. La regla general se encuentra en el artículo 67.1, segundo inciso, de la LPAC, que dispone:

“El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”.

Asimismo, existen multitud de reglas especiales, como la del tercer inciso del precepto invocado (daños físicos o psíquicos continuados) o la relativa a daños derivados de la anulación de actuaciones administrativas, contenida en el segundo párrafo del mismo artículo:

“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”.

Sin embargo, la que nos interesa realmente a los efectos de la presente crónica es la regla especial prevenida para las reclamaciones frente a la Administración de Justicia, consignada en el artículo 293.2 *in fine* de la LOPJ:

“El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse”⁴.

Si bien este apartado 2 se refiere a las reclamaciones por funcionamiento anormal y error judicial, es aplicable también a las de prisión preventiva no seguida de condena por remisión del artículo 294.3 del mismo cuerpo legal.

El contraste entre las tres disposiciones citadas no podría ser más elocuente. De menor a mayor densidad normativa, se clasifican en: (i) la regla del artículo 293.2 *in fine* de la LOPJ (que prácticamente no dice nada útil

4. Esta redacción recuerda mucho a la del artículo 1969 del Código Civil, que advierte: “El tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse”.

para identificar el *dies a quo*); (ii) la regla general (que precisa algo más, pero sigue moviéndose en un espectro de ambigüedad indeseable); y (iii) la regla especial por anulación de actuaciones administrativas (fecha de notificación de determinada resolución).

Asimismo, como se aprecia fácilmente, puede haber solapamiento entre las dos reglas especiales señaladas (pues en ambos casos hay un proceso judicial subyacente al expediente administrativo), si el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia se debe a un proceso contencioso-administrativo en el que se anuló un acto o una disposición administrativa.

Pues bien, centrándonos en la regla especial de la LOPJ, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional como la doctrina legal del Consejo de Estado han oscilado entre dos tesis principales para identificar el *dies a quo*, dada la parquedad del precepto legal.

De un lado, la tesis de la firmeza entiende que ese *dies a quo* es la fecha en la que la resolución judicial que anuló el acto o la disposición (regla especial del artículo 67.1, segundo inciso, de la LPAC) o puso fin al proceso al que se imputa un funcionamiento anormal (regla especial de la LOPJ) adquirió firmeza. Se trata, así, de aplicar al artículo 293.2 *in fine* de la LOPJ la misma interpretación que se venía haciendo del actual artículo 67.1, segundo inciso, de la LPAC (el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 tenía la misma redacción), entendiendo que por resolución “definitiva” debía entenderse *firme*. Esta era la tradicional postura del Ministerio de Justicia (respaldada por la Audiencia Nacional), fundada en la idea de que, si la resolución todavía no era firme al poder ser impugnada, la resolución judicial que ponía fin al proceso podía ser revocada en vía de recurso, lo que impediría apreciar el supuesto de hecho del funcionamiento anormal o de la prisión preventiva no seguida de condena. Es más, se llegó a sostener que, realmente, el *dies a quo* era la fecha no del auto declarativo de la firmeza, sino de la notificación del mismo al reclamante (v. *gr.*, SAN de 19 de febrero de 2019).

De otro lado, la doctrina del Consejo de Estado, de la que se da cuenta en el apartado siguiente.

3

Doctrina legal del Consejo de Estado

Haciendo balance de los dictámenes de los últimos años sobre este particular, se detectan una regla general y una serie de excepciones. Cabe destacar

que la Memoria elevada al Gobierno en 2023 hizo verdadero estado de la cuestión, y constituye la principal referencia en la materia⁵.

3.1 Regla general

El Alto Cuerpo Consultivo ha venido sosteniendo, desde hace ya algún tiempo (aunque no sin vacilaciones iniciales que han ido limándose con el tiempo)⁶, que el *dies a quo* es la fecha de notificación al interesado de la resolución judicial (sea sentencia, auto o providencia), o incluso procesal en algunos casos (como se verá seguidamente), que ponga fin al proceso judicial (ante cualquier orden jurisdiccional) al que impute los daños reclamados. Así figura, por ejemplo, en el dictamen n.º 991/2015, de 14 de enero de 2016, apoyándose en la STS n.º 130/2021, de 25 de enero (recurso n.º 2373/2006), cuyo FJ 4.º razonaba: “La declaración de firmeza de la sentencia es una mera constatación y nada añade a la circunstancia determinante de aquélla, que es la falta de impugnación tempestiva de la sentencia cuando ello sea posible” (es decir, su carácter declarativo y no constitutivo).

En este sentido, se ha rechazado —salvo excepciones de las que se dará cuenta después— el criterio de la firmeza (en sus distintas variantes) por consideraciones de seguridad jurídica en beneficio del justiciable, a fin de que tenga la mayor certeza. En efecto, determinar el momento en que una resolución judicial queda firme puede plantear importantes dificultades para el justiciable, que se agravan todavía más al ser tan corto el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad. Precisamente, esa incerteza hace indeseable el recurso a tal criterio, que el Consejo ha desgranado en diversos supuestos. Así, el dictamen n.º 536/2021, de 2 de diciembre, señaló:

“No resulta necesario esperar, a tal efecto, a que se dicte auto de firmeza, que no siempre se dicta cuando se produce la firmeza, sino que muchas veces se dicta cuando han transcurrido ampliamente los plazos para recurrir o incluso mucho tiempo después (quizá a instancia

5. Precisamente, esta Memoria da cuenta de dos dictámenes singularmente importantes sobre esta materia, cuya consulta es altamente recomendable. De un lado, el n.º 263/2023, de 1 de junio, relativo a la interpretación de la regla especial de cómputo relativa a los actos y disposiciones anulados en vía administrativa o judicial del artículo 67.1, segundo párrafo, de la LPAC. De otro lado, el n.º 1031/2023, de 30 de noviembre, sobre el cómputo en el régimen especial de la Administración de Justicia.

6. Por ejemplo, el dictamen n.º 2417/2003, de 2 de octubre, señaló como *dies a quo* la fecha del auto declarativo de la firmeza, si bien sus razonamientos son tan lacónicos que impiden extrapolar esta solución. El dictamen n.º 2931/2003, de 18 de septiembre, también empleó la fecha de la firmeza, por ser la interpretación más favorable al interesado al permitir entrar en el fondo del asunto (principio antiformalista o *favor libertatis*). En cambio, en otros de la misma época, como el dictamen n.º 3090/2003, de 22 de diciembre, se empleó el criterio de la notificación de la sentencia absolutoria, pero sin motivarlo.

del interesado, precisamente con la intención de reabrir el plazo para presentar una reclamación), y que, en muchas ocasiones, no especifica la fecha en la que se produjo la firmeza”.

El dictamen n.º 1031/2023, de 30 de noviembre, añadió:

“Frente a la certeza que ofrece este criterio -que resulta, además, plenamente conforme con la jurisprudencia del TEDH antes citada-, el de firmeza de la sentencia lleva a hacer depender la determinación del *dies a quo* de las reglas que disciplinan el régimen de recursos que en cada caso resulte de aplicación, reglas que varían considerablemente no solo en función de cuál sea la concreta sentencia que se haya dictado (primera instancia, apelación, casación), sino también en función de los criterios de admisión de recursos, cuyo conocimiento por los ciudadanos puede resultar complejo, dificultándose con ello la identificación del momento exacto a partir del cual pueden ejercer la acción (...). La dificultad de determinar apriorísticamente las reglas de impugnación de las resoluciones judiciales evidencia por sí sola que el criterio de la firmeza de la sentencia introduce un elemento de incertidumbre que no es compatible con el principio de seguridad jurídica (...). Aplicado este principio al concreto ámbito de la prescripción de acciones, cabe sostener que la determinación de las reglas de cómputo de plazos debe realizarse con arreglo a criterios claros y objetivos que permitan establecer de forma sencilla y fácilmente acreditable el momento en que tales plazos comienzan a correr.

Ocorre, sin embargo, que la fijación de la fecha en que una resolución adquiere firmeza depende, como se ha indicado, de las normas procesales en cada caso aplicables y del modo en que estas sean interpretadas por los órganos jurisdiccionales, a quienes corresponde adoptar la decisión de admitir o inadmitir el recurso con arreglo a los criterios que corresponda seguir.

Siendo ello así, cabe concluir que la exigencia de certeza y predictibilidad que se deriva del mencionado principio de seguridad jurídica no queda suficientemente atendida si se impone el criterio de firmeza de la sentencia, criterio que, como se ha razonado, no viene impuesto por la sentencia que el informe de la Abogacía del Estado de 24 de febrero de 2023 invoca”.

3.2 Excepciones

Expuesta la regla de principio, el Consejo ha reconocido ciertas excepciones que justifican la determinación de un *dies a quo* distinto, a causa de factores diversos.

3.2.1

Dificultades probatorias

Sucede que, en no pocas ocasiones, el expediente administrativo elevado por la autoridad consultante al Consejo para su dictamen está incompleto, de modo que no consta la fecha de notificación de la resolución que pone fin al proceso.

En algunos casos, el Consejo ha procedido a la devolución del expediente para que sea completado con la documentación correspondiente que permita verificar dicha fecha (v. gr., dictamen n.º 1484/2023, de 18 de enero). En otros supuestos (muchas veces cuando la tramitación acumula tal retraso que el principio de justicia material impone resolver con celeridad sin la demora de meses o años que supone devolver el expediente por antecedentes), el Consejo dictamina a partir del expediente incompleto, si en este hay indicios suficientes que permitan deducir aproximada y razonablemente el *dies a quo*. Por ejemplo, en el dictamen n.º 572/2018, de 19 de julio, la resolución que ponía fin al proceso judicial era una sentencia dictada en casación por el Tribunal Supremo (que es firme desde su fecha, al ser de suyo insuplicable, firmeza que no se declara posteriormente). Constaba su fecha, pero no la de su notificación. Dado que la reclamación se había interpuesto 20 meses después de la fecha de la STS, el Consejo concluyó que era razonable presumir que se había interpuesto fuera de plazo, por lo que propuso a la autoridad consultante la desestimación de la reclamación por extemporánea.

Siendo este un caso más excepcional, reviste particular interés a los efectos de la presente crónica el dictamen n.º 32/2019, de 14 de febrero:

“Recordaba el dictamen número 391/2017 que, desde el punto de vista del derecho de defensa, lo verdaderamente importante para que comience a correr el plazo de prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración es, tal como ha tenido ocasión de subrayar la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de enero de 2000, el momento en que el interesado tiene conocimiento de la sentencia, dado que es entonces cuando sabe que el evento lesivo se ha consumado y, por tanto, cuando debe considerar si ejercer su derecho a indemnización por daños.

La fecha relevante para poder ejercer la acción -y, por tanto, el *dies a quo* para computar el plazo de prescripción- es, como regla general, la de la notificación de la sentencia o de la resolución que permite al interesado entablar la acción de responsabilidad (o, como máximo, la de su firmeza), pero no la de la declaración de esa firmeza ni la de no-

tificación del auto de firmeza (en este sentido, véase el dictamen de 14 de enero de 2016, expediente n.º 991/2015).

En este caso, el *dies a quo* debe situarse en la fecha de notificación de la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 11 de mayo de 2016, por la que se le absolvía de varios delitos y se le condenaba por el de tenencia ilícita de armas. A pesar de no constar la fecha de la notificación de la citada sentencia, ha de entenderse que ésta se produjo pocos días después de su publicación, en todo caso, siempre antes de la fecha en la que se decretó su firmeza (el 20 de junio de 2016). Dado que el escrito de reclamación tuvo entrada en el Ministerio de Justicia el 26 de junio de 2017, cabe entender presentada fuera del plazo de un año al que se refiere la ley”.

Es decir, se parte de la premisa de que la firmeza siempre será posterior a la fecha de notificación de dicha resolución.

3.2.2 Interrupción de la prescripción

Como es notorio, uno de los principales defectos del régimen administrativo de la prescripción es que no aclara si cabe suspenderla o interrumpirla, ni qué hechos o actos jurídicos llevan aparejados esos efectos, como sí sucede en derecho civil. Lo cierto es que esta laguna viene colmándose, en ocasiones, por aplicación supletoria del artículo 1973 del Código Civil (precepto, además, interpretado de forma extensiva, dada su parquedad), añadiendo la pendencia procesal.

Así, el Consejo admite que el interesado pueda interponer su reclamación cuando se le notifique una sentencia no firme, siempre y cuando en la misma se encuentren ya identificados todos los elementos fácticos y jurídicos que le permitan construir su pretensión resarcitoria frente a la Administración. Ahora bien, el plazo de un año se interrumpe si, tras la interposición, dicha resolución es recurrida en segunda o tercera instancia (se entiende, por una parte procesal distinta del reclamante). Así se expresaba el dictamen n.º 1054/2013, de 28 de noviembre:

“Ciertamente, ese plazo de prescripción puede quedar interrumpido si, por hechos o actos posteriores, la sentencia absolutoria o sus pronunciamientos quedan en una situación de pendencia (por ejemplo, por interposición de un recurso)”.

Ahora bien, este efecto interruptivo solo se produce si el resultado de dicho recurso puede afectar a la situación jurídica del reclamante. Por ejemplo, si dicho reclamante es un reo absuelto en primera instancia penal, pero el Ministerio Fiscal recurre dicha absolución pidiendo su condena por la ins-

tancia superior. En cambio, si el recurso le es totalmente ajeno, carecerá de dicha virtualidad interruptiva respecto de su reclamación (en el mismo ejemplo, si el Fiscal recurre la absolución de otros encartados, pero no la del reclamante), como sucedió en la consulta despachada por el dictamen n.º 1016/2006, de 13 de julio.

3.2.3

Casos singulares cuando el proceso judicial no termina por sentencia ni auto de sobreseimiento

Siendo estos dos tipos de resoluciones el modo más habitual de concluir los procesos judiciales, sucede en algunos casos que no llegan a recaer, lo que es anómalo desde la óptica procesal. En esta tipología podemos situar el caso del dictamen n.º 647/2014, de 11 de septiembre, relativo a una reclamación por dilaciones indebidas en un juicio ordinario de menor cuantía en el que no se había dictado sentencia tras doce años de proceso civil. El juez pospuso varias veces la práctica de la prueba, se ausentó sin motivo de varias sesiones y cambió de destino sin haber dictado sentencia. Cuando el nuevo magistrado titular le reclamó las actuaciones, que se había llevado con él, el titular anterior se negó, dejando al juzgado sin posibilidad de dictar sentencia. Así las cosas, las partes terminaron presentando un escrito al juzgado por el que, principalmente, interponían una reclamación por funcionamiento anormal, y, subsidiariamente, desistían mutuamente de sus pretensiones y solicitaban la homologación judicial de un acuerdo transaccional para poner fin al proceso. Si bien el Consejo reconoció que dicha reclamación debería haberse presentado al Ministerio de Justicia y no ante el órgano judicial, aplicó el principio *favor acti* para computar el plazo de un año desde la fecha de presentación de ese escrito ante el juzgado, y concluir que la reclamación se había interpuesto en plazo.

3.2.4

Casos singulares en los que ha de esperarse a una resolución judicial o procesal posterior a la sentencia o al auto de sobreseimiento

En esta categoría se agrupan una serie de supuestos que tienen en común la insuficiencia de la sentencia o del auto de sobreseimiento, que por alguna razón no contienen todos los elementos fácticos y jurídicos que permitan al solicitante construir su pretensión resarcitoria frente a la Administración. Por

ello, se hace necesario esperar a una resolución (judicial o procesal) posterior que sí termine de fijarlos.

Fue el caso del dictamen n.º 752/2021, de 31 de marzo, que despachó la consulta relativa a un juicio laboral por despido nulo. Si bien la sentencia dictada en suplicación fijaba el salario diario, no cuantificaba el total de salarios de tramitación a abonar. Por ello, el Consejo identificó como *dies a quo* la fecha de una providencia dictada posteriormente ya en sede de ejecución de sentencia, que sí fijaba el importe total a abonar.

También cabe citar el dictamen n.º 557/2015, de 2 de julio, en el que se señaló como *dies a quo* la fecha de notificación de una providencia de la Audiencia Provincial por la que se abonaba el periodo pasado en prisión preventiva no seguida de condena a otra causa penal ejecutoria que estaba cumpliendo el reclamante.

Finalmente, destaca el conjunto de resoluciones cuya fecha de notificación se emplea como *dies a quo* por ser la última actuación que obra en el expediente. Es el caso de las que notifican al entonces justiciable, luego reclamante, la inadmisión del recurso que interpuso contra una sentencia o un auto desfavorable, agotando las instancias procesales disponibles y levantando el efecto interruptivo de la prescripción antes señalado. Así, fue el caso del dictamen n.º 866/2016, de 3 de noviembre, respecto de una providencia que le comunicó la inadmisión de su recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o del dictamen n.º 1168/2015, de 18 de febrero de 2016, respecto a una diligencia de ordenación que notificó al justiciable la inadmisión de su recurso de casación por el Tribunal Supremo⁷.

4

Bibliografía

Cano Campos, T. (2019). El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la *actio nata*. *Revista de Administración Pública*, 210, 175-216.

Cano Campos, T. (2025). *El comienzo del plazo de prescripción para reclamar los daños causados por la Administración*. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 120, 39-71.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo II* (14.ª ed.). Civitas-Thomson Reuters.

7. En estos dos casos, cabría preguntarse si se trata de excepciones a la regla general o de aplicaciones un tanto peculiares de la misma, si se entiende que las citadas providencia y diligencia de ordenación son las resoluciones que pusieron fin a los respectivos procesos judiciales para los reclamantes. No obstante, se trata de resoluciones interlocutorias que no entran en el fondo de la cuestión, por lo que parece más razonable entender que la resolución que puso fin al proceso fue la sentencia o el auto de sobreseimiento sucesiva e infructuosamente impugnado.

Límites a la aprobación de modelos normalizados obligatorios en los procedimientos administrativos: el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 22/2026, de 29 de enero

CARLOS M.ª RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

Doctor en Derecho.

Letrado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

1. Planteamiento general

2. El supuesto de hecho analizado en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero

3. Límites de aprobación de modelos normalizados obligatorios: las consideraciones del Dictamen n.º 22/2026, de 29 de enero

- 3.1. Los límites generales derivados del artículo 66.6 de la LPAC
- 3.2. Los límites adicionales analizados en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero
- 3.3. La imposibilidad de tener como fecha válida de presentación de solicitud la fecha de subsanación
- 3.4. Aunque hubiera sido obligatorio presentar electrónicamente la reclamación, el escrito inicial habría interrumpido la prescripción del año para el ejercicio de la acción

1

Planteamiento general

La regulación de los modelos formalizados de solicitudes de inicio de los procedimientos contenida en los apartados 4 a 6 del artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC), se caracteriza por la más absoluta ambigüedad e imprecisión de los términos en que se enmarca tal potestad administrativa y, por ende, de cuáles han de ser los límites que le resultan aplicables.

En este sentido, no deja de llamar la atención el diferente criterio con el que el legislador configura los modelos normalizados de uso voluntario y los de uso forzoso por parte de los interesados.

Con respecto a los primeros, el apartado 4 del artículo 66 de la LPAC impone como deber el establecimiento de dichos modelos (utilizando la expresión “Las Administraciones públicas deberán establecer...”), enmarcán-

dolo en el ámbito concreto de los “modelos y sistemas de presentación masiva”, lo que sugiere ya un primer e importante contexto de que estos modelos normalizados de uso voluntario están fundamentalmente concebidos para aquellos procedimientos en los que, por su objeto, se prevea un número masivo de solicitantes. Ese sería, por ejemplo, el caso de procedimientos de concurrencia competitiva con múltiples hipotéticos beneficiarios, como, por ejemplo, los de las solicitudes de ayuda de la Política Agrícola Común.

El hecho, sin embargo, de que no se imponga a los particulares su uso obligatorio no impediría, a mi juicio, que incluso al margen de estos procedimientos masificados, en aras de facilitar al ciudadano sus relaciones con las Administraciones públicas, pudieran también aprobarse modelos normalizados en otro tipo de procedimientos que, en este caso, deberían también “estar a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones públicas”, como quiere el legislador estatal. En todo caso, la previsión de estos modelos estandarizados nunca impediría a los usuarios “acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan”, como también advierte el párrafo segundo del artículo 66.4 de la LPAC.

Más problemática resulta, en cambio, la potestad reconocida a la Administración en el artículo 66.6 de la LPAC respecto de la aprobación de modelos de utilización obligatoria por los particulares, ya que en este supuesto, haciendo gala de una absoluta indeterminación justificativa de la más amplia discrecionalidad, el legislador de procedimiento parece configurarlos como una opción administrativa anodina, al utilizar la expresión “Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca modelos específicos de presentación de solicitudes...”, limitándose a prescribir en este caso que “estos serán de uso obligatorio por los interesados”.

Pues bien, a pesar de la inconcreción que se deriva del apartado 66.6 de la LPAC, el ejercicio de esta facultad, a mi juicio, no puede resultar tan discrecional para los poderes públicos como sugiere la redacción del precepto, porque cualquier imposición de obligaciones a los ciudadanos, aunque sea la de simple utilización de un modelo normalizado, debería rodearse de una serie de requisitos y garantías, algunos de los cuales fueron tratados en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 22/2026, de 29 de enero, que será objeto de análisis en el presente trabajo y cuyo supuesto fáctico desarrollamos a continuación.

2

El supuesto de hecho analizado en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero

En este caso, cierto Ayuntamiento ubicado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha aprobó, por decreto de la Concejalía Delegada, un modelo normalizado de reclamación para los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cuya utilización impuso como obligatoria a todos los administrados con la siguiente justificación:

“Habiéndose dictado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, todas las disposiciones contempladas en las leyes 39 y 40 del 2015 han alcanzado su pleno vigor, se aprobó una nueva ORDENANZA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL AYUNTAMIENTO DE ..., publicada en el Boletín Oficial de la Provincia ...

En esta Ordenanza, en su artículo 37.4.b) se determina que: ‘En el caso de que el Ayuntamiento haya determinado los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por la persona interesada, si este incumple dicho requisito se le requerirá para que, en el plazo de diez días, subsane el defecto advertido con la indicación de que, si así no lo hiciera y previa resolución, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, respectivamente.’ (...) En la Ley 39/2015, se determinan, en sus artículos 66 y 67 -y demás concordantes aplicables a todas las solicitudes de particulares a la Administración- los elementos que, como dice el primero de esos artículos ‘Las solicitudes que se formulen deberán contener...’ y que resumidamente se pueden esquematizar en los datos personales del reclamante y, en su caso, de su representante (en este caso acreditando ese poder de representación), hechos, razones, lugar, fecha, autorizaciones relativas a obtención de información en registros públicos o tratamiento de los datos de carácter personal, así como las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial -incluyendo la acreditación de que ha sido o no indemnizado ya por otra vía-, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

Se ha comprobado que son muchos los casos en que las solicitudes adolecen de la falta de cumplimentación de algunos de esos requisitos, lo que obliga a requerimientos de subsanación y, por tanto, pérdidas de tiempo para el ciudadano y para la Administración.

Todo ello se considera más que conveniente, imprescindible, normalizar las solicitudes, para que el reclamante sea consciente de todo lo que legalmente deberá acreditar para que se pueda dar curso a su solicitud. Ello deviene necesariamente en la formulación de un 'trámite externo' es decir un documento que sea obligatorio cumplimentar y presentar en todas las reclamaciones.

Todo ello se ha realizado por el formulario 1235, obrante en el expediente y que se aprueba por esta Resolución”.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, una ciudadana presentó reclamación de responsabilidad patrimonial a través de un abogado colegiado, por caída en una vía pública de la localidad, pero al haberlo hecho presencialmente en un documento de confección propia, fue requerida para subsanación, considerándose además como fecha correcta de presentación de la reclamación aquella en la que se produjo la subsanación.

La cuestión se complicaba en este caso porque, aunque la primera solicitud se presentó dentro del año del día de producción del accidente, la subsanación tuvo lugar transcurrido ya ese plazo, por lo que la instructora del procedimiento en cuestión, para evitar el efecto del rechazo *ad liminem* de la solicitud, tuvo que realizar una discutible elucubración acerca del momento de determinación de las secuelas de la caída en la vía pública, consideraciones que en ningún caso eran deducibles con facilidad de la documentación médica aportada al expediente.

3

Límites de aprobación de modelos normalizados obligatorios: las consideraciones del Dictamen n.º 22/2026, de 29 de enero

Antes de entrar, sin embargo, en las concretas consideraciones que se hicieron en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha objeto del presente análisis, creemos necesario continuar afinando la interpretación del artículo 66.6 de la LPAC, aunque, como ya hemos dicho, estamos ante un precepto casi “en blanco” del que ninguna claridad parece que pueda obtenerse.

3.1

Los límites generales derivados del artículo 66.6 de la LPAC

En cualquier caso, si, como parece lógico, hay que partir de los términos utilizados por el legislador y deducir de los mismos la *ratio legis* del precepto, consideramos que, a pesar de su laconismo, los dos primeros límites para

la aprobación de un modelo de uso ciudadano obligatorio se derivan de la propia configuración legal del supuesto de hecho cuando los remite a que “un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos...”.

No está claro lo que entiende el legislador por “un procedimiento concreto”, pero si no queremos atribuir la expresión a un mero ejercicio de “logomaquia” parece que esta debe relacionarse con las competencias que la concreta Administración tenga atribuidas para regular procedimientos administrativos. En mi opinión, por tanto, lo que se deriva de esta exigencia es una llamada a las competencias de cada Administración en relación con los “concretos” procedimientos administrativos.

Siendo ello así, recordemos que, en virtud del artículo 149.1.18.^a CE, el Estado tiene competencia básica para la regulación en exclusiva del “procedimiento administrativo común” y, por ende, las comunidades autónomas las “especialidades derivadas de la organización propia”. En estos mismos términos se expresan las reglas 1.^a y 28.^a del artículo 31.1 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que contemplan, respectivamente, la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación con la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” y de “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”, reglas que, como confirma expresamente el artículo 39.3 del citado texto estatutario, atribuyen a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha “la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia...”.

Con esta distribución competencial parece claro que la legislación autonómica nunca podría regular aspectos propios de un procedimiento administrativo general, como es singularmente el de responsabilidad patrimonial, tal como se deduce expresamente del artículo 1.1 de la LPAC. La incompetencia resultaría, por tanto, más evidente cuando fuera la propia Administración local la que quisiera intervenir en la regulación de este tipo de procedimientos.

Un segundo límite que se deriva asimismo del tenor literal del artículo 66.6 de la LPAC es la exigencia de que estos modelos obligatorios deban imponerse expresamente, lo que es una clara manifestación de que la Administración gestora ha de aprobarlos mediante actuaciones externas, dotadas de la correspondiente publicidad. Obsérvese que, en el caso concreto del procedimiento de responsabilidad patrimonial, la LPAC no exige expresamente ningún modelo de utilización obligatorio, por lo que resultaría inevitable en su caso que lo aprobara la Administración actuante.

La anterior afirmación, sin embargo, no nos aclara mucho, porque la pregunta inmediata siguiente es la de si para cumplir este deber de establecimiento expreso bastaría un acto administrativo o sería imprescindible una norma.

En este sentido parece obvio que un simple acto, incluso aunque fuera susceptible de calificarse como “plúrimo”, posee un periodo limitado de producción de efectos y, en consecuencia, no podría afectar indefinidamente a los derechos y obligaciones de la generalidad de los ciudadanos. Por tanto, sería imprescindible una norma. En cuanto a su rango, parece que bastaría la naturaleza reglamentaria de la misma, a la vista del último inciso del artículo 1.2 de la LPAC, según el cual “Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.

Aunque el sentido de “formas de iniciación” parece referirse primariamente a la alternativa del artículo 54 de la LPAC (procedimientos de oficio o a solicitud del interesado), entendemos que, en una razonable interpretación extensiva, las solicitudes y sus modelos pueden ser igualmente considerados como contenido de la iniciación a instancia de parte de los procedimientos administrativos.

En el caso concreto del supuesto de hecho del Dictamen 22/2026, de 29 de enero, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha no entró a analizar la insuficiencia normativa del Decreto de la Concejalía (que es un simple acto), ya que según todos los indicios constituía la materialización de una ordenanza municipal, que sí ostentaría el necesario rango normativo reglamentario que, como antes dijimos, consideramos imprescindible para imponer modelos estandarizados de uso obligatorio.

3.2

Los límites adicionales analizados en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero

Aunque nada diga expresamente al respecto el artículo 66.6 de la LPAC, los límites para la obligación de utilizar modelos normalizados pueden evidenciarse de la motivación misma que justifica su imposición y la posible infracción que aquella puede implicar respecto de algún precepto legal o básico. En este caso, al motivarse la ordenanza que daba cobertura al Decreto en la obligación de tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, se estaría desconociendo que tal obligación solo existe para la Administración y para aquellos ciudadanos que están obligados a relacionarse

electrónicamente con ella, en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la LPAC. Por tanto, como afirma el Dictamen, “con la generalización del modelo normalizado obligatorio para todos se estaría ignorando el derecho reconocido por la legislación estatal básica de que determinadas personas puedan elegir no relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos”.

Este era precisamente el caso de la reclamante, que, sin pertenecer a ningún colectivo de personas físicas a las que reglamentariamente se hubiera impuesto su deber de relación electrónica con la Administración, hizo además uso de su abogado como mero representante, en una actividad para la que, obviamente, no era necesaria su colegiación (con lo que tampoco se daba el supuesto del artículo 14.2.c de la LPAC). En otras palabras, de admitir la capacidad del ente local en la regulación de un procedimiento normalizado de carácter básico, el modelo solo podría imponerse a los administrados que estuvieran sujetos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas y no al resto, para quienes se aplicaría el régimen de los modelos de uso voluntario.

Tampoco ve correcto el Consejo el argumento dirigido al ciudadano de que son muchos los casos en los que, por presentarse solicitudes que no cumplían todos los requisitos, habría que “perder mucho tiempo” en trámites de subsanación. Aquí, el Consejo afirma haber comprobado “que ni siquiera existía causa legal para la subsanación, ya que la primera solicitud contenía todas las referencias que legalmente se exigen a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial”.

Pero, adicionalmente, el argumento del retraso que provocaban las subsanaciones por el desconocimiento ciudadano era en este supuesto de un particular cinismo, ya que quedó demostrado que el retraso en resolver resultó imputable al ente local, puesto que “desde la solicitud de inicio, hasta la fecha en que la reclamación ha tenido entrada en este Consejo para su solicitud de dictamen, se ha superado el plazo máximo de seis meses para resolver y notificar establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. El incumplimiento del plazo es particularmente relevante si se considera que, a la vista del expediente, la única actividad de instrucción se ha reducido a solicitar el informe del servicio causante del daño y que éste se ha emitido transcurridos exactamente cinco meses desde su solicitud, casi con carácter telegráfico y sin entrar prácticamente en detalles”.

3.3

La imposibilidad de tener como fecha válida de presentación de solicitud la fecha de subsanación

En efecto, conforme al artículo 68.4 de la LPAC: “Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”.

Pues bien, de lo anteriormente dicho, se sigue como conclusión lógica que, tras comprobar en este caso que la reclamante no estaba obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración, no podía aplicarse *sensu contrario* lo dispuesto en este precepto y, por tanto, debió considerarse válida la primera fecha de presentación presencial del escrito.

3.4

Aunque hubiera sido obligatorio presentar electrónicamente la reclamación, el escrito inicial habría interrumpido la prescripción del año para el ejercicio de la acción

En efecto, habiéndose establecido en el artículo 67.1 de la LPAC un plazo de prescripción de la acción, resultaba imprescindible acudir al artículo 1973 del Código Civil, en el que se contempla expresamente como causa de interrupción de la prescripción la “reclamación extrajudicial del deudor”.

Pues bien, la jurisprudencia civil es unánime al establecer que el Código Civil no establece forma instrumental alguna para la reclamación extrajudicial interruptiva de la prescripción, por lo que en principio cualquier medio que permita cumplir los requisitos y garantías de la actuación interpretativa es apto para tal fin. La STS (Sala Primera) n.º 529/2024, de 22 de abril, ha advertido, a este respecto, lo siguiente: “Para que interrumpa la prescripción, la reclamación ha de contener la expresa exigencia al deudor de que cumpla con su obligación, no siendo suficiente la mera manifestación externa de la existencia de un derecho sin el acto volitivo de una verdadera reclamación a la persona obligada” (FJ 2.º, párrafo 3.º). A esta inequívoca intimación se une el hecho de que se constate que la actuación ha llegado al conocimiento del deudor (SSTS 13 de octubre de 1994, rec. n.º 2177/1991; 27 de septiembre de 2005, rec. n.º 433/1999; 12 de noviembre de 2007, rec. n.º 2059/2000; 6 de mayo de 2010, rec. n.º 1020 / 2005), siendo su acreditación carga de quien lo alega.

Salvando las anteriores exigencias (y la primera reclamación era ya una manifestación inequívoca de intimación al pago a la Administración recibida por esta, en cuanto deudora), resultaría indiferente —reiteramos— la concreta forma utilizada (es decir, con modelo normalizado o no). En consecuencia, la primera reclamación produjo ya el efecto de interrumpir el plazo de prescripción. En palabras del FJ 2.º, punto 3, de la STS (Sala Civil) de 5 de febrero de 2019 (rec. 2168/2016), “nuestro Código Civil, en el mencionado artículo 1.973, no exige fórmula instrumental alguna para la reclamación extrajudicial como medio para interrumpir la prescripción, por lo que cualquiera de ellos, puede servir para tal fin; es por lo que, siguiendo una importante corriente doctrinal, se puede afirmar que esta cuestión puede plantear un problema de prueba -de la existencia de la reclamación y de su fecha- pero no un problema de forma. Y en este sentido se explicita la sentencia de esta Sala de 6 de diciembre de 1.968”. Y así, entre las variadas formas a las que el titular del derecho puede recurrir para su reclamación extrajudicial, la jurisprudencia civil ha reconocido eficacia, entre otras, a la correspondencia postal o telegráfica, el fax, el télex e incluso las comunicaciones telefónicas y las gestiones personales directas.

NORMAS DE PUBLICACIÓN. INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

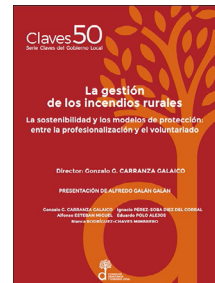
- **TRABAJOS ORIGINALES:** Los trabajos enviados deberán ser originales e inéditos. Cualquier otra explotación necesitará permiso expreso de la editorial. Se enviarán a través de la plataforma electrónica accesible en el siguiente enlace: <https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/login>
- **PRESENTACIÓN:** Los originales deberán enviarse en su lengua original, siempre que esta sea castellano, catalán, gallego, inglés, francés, italiano o portugués, acompañados de un sumario, resumen y palabras clave. El título, el resumen y las palabras clave se redactarán también en inglés. En los originales deberá constar la identidad de su/s autor/es, la institución pública o privada donde desarrolla/n su actividad, y su dirección de correo electrónico.
- **FORMATO:** La letra de los originales será Arial 12, y en pies de página Arial 11. El espaciado será de 1,5, y en pies de página de 1. Las notas a pie de página deberán ir numeradas y habrán de seguir las Normas de citación APA.
Las reproducciones textuales de originales de otros autores, las referencias de jurisprudencia o la doctrina de los órganos consultivos, irán entrecomilladas.
- **EXTENSIÓN:** Los Estudios tendrán una extensión no superior a 40 páginas en el formato indicado. En todo caso, la Dirección de la Revista se reserva el derecho de publicación de los originales recibidos en cualquiera de nuestras secciones, previa comunicación al autor.
- **SISTEMA DE ELECCIÓN DE ORIGINALES:** Para su publicación, los trabajos deberán haber sido informados positivamente por especialistas externos a la entidad editora. Serán valorados el rigor, la claridad, el interés para la disciplina, la metodología, el contraste de resultados y la originalidad de las aportaciones. A los autores se les comunicará expresamente si su trabajo ha sido o no aceptado. En el caso de que la respuesta sea negativa, se señalarán las razones del rechazo, y si el trabajo puede ser revisado para someterse a una nueva evaluación. En todo caso, se garantizan la confidencialidad en el proceso y la comunicación personalizada del resultado.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES:



*Políticas públicas e instrumentos jurídicos
para la lucha contra la despoblación*

*La gestión de los incendios rurales. La
sostenibilidad y los modelos de protección: entre
la profesionalización y el voluntariado*



*Anuario del Buen Gobierno y de la
Calidad de la Regulación 2025*

Si quiere tener información actualizada sobre nuestras actividades, no dude en visitar nuestra web:

www.gobiernolocal.org

LA FUNDACIÓN ▾ ACENTO LOCAL BIBLIOTECA ▾ ACTIVIDADES ▾ ACTUALIDAD ▾ RAICA 



QDL 71 ÍNDICE

ESTUDIOS

I. Sección monográfica

Gobiernos locales, gestión forestal y lucha contra incendios

- 14 Las potestades de las entidades locales en la lucha contra los incendios forestales · MÓNICA ÁLVAREZ FERNÁNDEZ
- 52 La lucha ante los incendios forestales y la intervención y organización de los entes locales · JULIA ORTEGA BERNARDO
- 98 Instrumentos de recuperación de la tierra agraria y lucha contra los incendios forestales · LUIS MIGUEZ MACHO
- 121 La titularidad privada de los montes y su relevancia en la lucha contra los incendios forestales: el problema de los montes sin propietario conocido y las asociaciones de propietarios forestales · JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA
- 156 Régimen jurídico de la biomasa forestal: análisis transversal del marco comunitario y su transposición al ordenamiento español · ALEJANDRO D. LEIVA LÓPEZ

II. Sección general

- 182 La imparcialidad en la organización y la actividad de las Administraciones locales. Una comparación entre Italia y España · GIANLUCA GARDINI

PONENCIAS, CRÓNICAS Y NOTAS

- 204 Alcance del control judicial en la ejecución de sentencias · ALICIA ESTHER ORTUÑO RODRÍGUEZ
- 238 La culpabilidad en la responsabilidad contable: doctrina general y actualidad jurisprudencial · RAFAEL ENTRENA FABRÉ

CRÓNICA JURISPRUDENCIAL

- 268 Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de enero a 30 de abril de 2026) · VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

CRÓNICA CONSULTIVA

- 300 La problemática fijación del *dies a quo* en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración de Justicia · FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
- 310 Límites a la aprobación de modelos normalizados obligatorios en los procedimientos administrativos: el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 22/2026, de 29 de enero · CARLOS M.ª RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

