

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 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 (TRLRUR).

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.