

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

JULIA ORTEGA BERNARDO

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

1. Introducción

2. El marco competencial multinivel en materia de incendios forestales

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

3. Modalidades de gestión de los servicios de incendios

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

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

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

4. Conclusiones y reflexiones finales

5. Bibliografía

Resumen

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

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

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

Abstract

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

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

1

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

5. Preámbulo de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. Según las Orientaciones estratégicas del Comité de Lucha contra Incendios Forestales (en adelante CLIF) de 2019, el fenómeno del despoblamiento está además íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y a la falta de aprovechamientos forestales, lo que da lugar a una transformación del paisaje que, en muchas ocasiones, origina estructuras forestales más susceptibles a la propagación de incendios, donde se reducen las oportunidades de extinción.

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

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

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

9. *Ibidem*.

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

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

2

El marco competencial multinivel en materia de incendios forestales

2.1

Las competencias estatales

2.1.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2

La legislación estatal en materia de incendios forestales de última generación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16. Este decreto-ley se enmarca en las “Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España” elaboradas por el Comité de Lucha contra los Incendios Forestales (CLIF) de 2022, aprobadas como marco orientativo de coordinación a escala nacional, que sirva de herramienta para reducir los incendios forestales, gestionar de forma efectiva su desarrollo y minimizar sus consecuencias. Su análisis, en Rodríguez-Chaves Mimbrero (2024a: 9-11). También en González Iglesias (2023).

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

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

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

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

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

20. González Iglesias (2023).

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

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

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

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

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

2.2

Las competencias autonómicas y sus distintos modelos regulativos

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

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

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

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

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

2.2.1

Modelo de legislación sectorial propia en materia de incendios forestales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

34. Domínguez Martín (2026a).

35. *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

2.2.2

Modelo de regulación de incendios forestales integrada en la legislación forestal

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

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

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

39. Ley 8/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

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

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

2.2.3

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

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

2.3

Las competencias de las entidades locales

2.3.1

El esquema básico de atribución competencial en la LBRL

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

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

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

40. Entre otros, Carbonel Porras (2023).

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2

El carácter no reservado del servicio y sus consecuencias

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

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

2.3.3

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

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

45. Ortega Bernardo (2017: 77).

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

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

2.3.4

La coordinación supralocal de los servicios municipales de incendios forestales

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

46. Carbonell Porras (2021).

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

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

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

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

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

49. Cfr. Boix Palop (2026).

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

2.3.5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3

Modalidades de gestión de los servicios de incendios

3.1

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

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

54. Villar Rojas (2023).

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

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

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

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

3.2

La gestión directa

3.2.1

Alcance y valoración

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

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

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

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

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

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

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

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

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

59. Ferragut y Pérez (2024).

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

3.2.2

TRAGSA como medio propio instrumental en la gestión forestal

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

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

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

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

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

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

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

64. *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Otros medios de gestión directa

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

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

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

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

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

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

3.3

La gestión indirecta

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

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

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

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

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

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

3.4

Las fórmulas asociativas municipales: las mancomunidades de municipios

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5

Los consorcios de extinción de incendios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Convenios interadministrativos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

94. Díez Sastre (2025).

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

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

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

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

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

3.7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4

Conclusiones y reflexiones finales

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

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

¹⁰². Conforme a lo dispuesto en el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, actualizado por el Decreto-ley 2/2023, de 11 de abril, por el que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia referida de Seguridad y Gestión, los voluntarios han de cumplir los requisitos de selección, formación y adiestramiento que establezca la consejería competente en materia de protección civil y emergencias. Se trata de un servicio que se presta sin ánimo de lucro en las tareas que se les asignen con arreglo a lo previsto en los planes de emergencia por incendios forestales.

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

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

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

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

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

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

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

5 Bibliografía

- Agudo González, J. (2010). *Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales*. Madrid: Dykinson.
- Barcelona Llop, J. (2017). Las competencias de los municipios en materia de protección civil. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 9, 247-303.
- Boix Palop, A. (2026). La actuación de los Gobiernos locales en situaciones críticas: régimen jurídico, límites, ordenación y planificación de la respuesta frente a emergencias. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 14-41.
- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, especial 99-100, 765-781.
- (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 84-117.
 - (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2025). La dirección y la coordinación de las emergencias de protección civil: de la DANA a los incendios forestales, pasando por el gran apagón. *Revista de Estudios Políticos*, 210, 267-303.
- Díez Sastre, S. (2025). Lección 19. Contratos del sector público. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho administrativo (Tercera edición)*. Marcial Pons.
- Domínguez Martín, M. (2026a). Las facultades del alcalde ante los grandes desastres y en situaciones de necesidad en un sistema de gobernanza multinivel. *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 72-108.
- (2026b). La protección civil ante los grandes desastres: cuestiones organizativas. En J. A. Chinchilla Peinado, F. Iglesias González, J. Agudo González y M. Domínguez Martín. *Estudios en homenaje al profesor Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid*. Madrid: RDU Ediciones.

- Ferragut Cucala, A. y Pérez Crespo, A. (2024). Dispositivos multiemergencia. En D. M. Molina Terrén y A. Mir Sabaté (coords.). *La Dirección Técnica de Extinción de Incendios Forestales en España: nuevos retos*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Gallego Córcoles, I. (2025). Los contratos públicos. En J. M.^a Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.). *Tratado de Derecho administrativo. Volumen II. Estructuras. Formas*. Marcial Pons.
- González Iglesias, M. Á. (2023). Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales. La Importancia de una Regulación Eficiente en Materia de Incendios Forestales. *Ars Iuris Salmanticensis*, 11 (1).
- Guaita Martorell, A. (1986). *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*. Madrid: Civitas.
- López de Castro García-Morato, L. (2014). La organización de la protección civil municipal. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 171, 44-90.
- López de Castro García-Morato, L. y Ortega Bernardo, J. (2024). Los servicios públicos locales. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 479-514). Marcial Pons.
- Madrigal Olmo, J. (2024). Gobernanza para convivir con los incendios forestales. En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (coords.). *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 697-713). Madrid: CEPC.
- Menéndez Rexach, Á. (dir.). (2011). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*. La Ley.
- Moreno Molina, J. A. (2021). Protección frente a los incendios forestales y normas reguladoras en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 110.
- Ortega Bernardo, J. (2014). *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*. Marcial Pons.
- Ortega Bernardo, J. (2017). Servicios públicos e iniciativa económica local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de derecho económico local* (pp. 73-104). Marcial Pons.
- Ortega Bernardo, J. y De Sande Pérez-Bedmar, M.^a (2015). *El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales*. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, 63-96.

- Pérez-Soba Diez del Corral, I. y Jimenéz Shaw, C. (2019). Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 53, 158-219.
- Rivero Ortega, R. (2023). Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los Gobiernos locales. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 56, 21-40.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2016). Nuevos tiempos para nuestros montes. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 307, 157-213.
- (2019). Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal. *OPAM 2019*.
 - (2020). Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*.
 - (2024a). Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos? *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 59.
 - (2024b). Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión. *Observatorio de Políticas Ambientales OPAM 2024*.
 - (2026). El problema de la competencia. Modelos de gestión de incendios en zonas rurales: panorámica autonómica. En G. Carranza Galaico (dir.). *La gestión de los incendios rurales. La sostenibilidad y los modelos de protección: entre la profesionalización y el voluntariado* (pp. 85-156). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Santiago Iglesias, D. (2024). Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos. En E. Gamero Casado e I. Gallego Córcoles (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público. Tomo I* (2.ª edición). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sarasíbar Iriarte, M. (2022). El derecho ante los riesgos y desastres naturales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61, 1-24.
- Tribunal de Cuentas (2023). N.º 1516. *Informe de fiscalización ¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y desestacionalización de incendios?* (aprobado por el Pleno el 27 de abril de 2023). <https://www.tcu.es/repositorio/3bb8e-cb5-b136-4e24-ab15-6582062b2ea3/11516.pdf>.

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