



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

Trabajo Fin de Grado

PROTECCIÓN AMBIENTAL FRENTE A INCENDIOS FORESTALES

Autora: Cristina Hermoso Rodríguez

Derecho Civil

Tutora: Pilar López de la Osa Escribano

Madrid

Abril, 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO II: LOS INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA.....	5
2.1. Definición.....	5
2.2. Causas	5
2.1.1. Las causas estructurales.....	6
2.2.2. Las causas inmediatas.....	8
2.3. Efectos.....	9
2.3.1. Los efectos ambientales.....	9
2.3.2. Los efectos sociales	11
2.3.3. Los efectos económicos.....	12
CAPÍTULO III: EL MARCO JURÍDICO DE LOS INCENDIOS FORESTALES	13
3.1. El régimen jurídico constitucional.....	13
3.1.1. El derecho al medioambiente y la utilización racional de los recursos naturales.....	13
3.2. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	15
3.2.1. Ámbito estatal.....	16
3.2.2. Ámbito autonómico	18
3.3.3. Ámbito local	20
CAPÍTULO IV: LA PREVENCIÓN	22
4.1. Los mecanismos de prevención en España.....	23
4.1.1. El Plan Básico de Lucha contra Incendios Forestales y normas complementarias.....	23
4.1.2. La planificación forestal	23
4.1.3. Zonas de elevado riesgo de incendios	24
4.1.4. Otras medidas de prevención.....	24
CAPÍTULO V: LA EXTINCIÓN	28
5.1. Organización del sistema de extinción de incendios forestales.....	29

5.1.1. Distribución de competencias.....	29
5.1.2. El planeamiento sobre extinción de de incendios en España	32
5.2. Planes de emergencia por incendios forestales	38
5.2.1. La planificación en el Estado Español.....	38
5.2.2. Los planes de autoprotección	39
5.3. Los drones como herramienta para la extinción	40
CAPÍTULO VI: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS	
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR INCENDIOS FORESTALES	42
6.1. La responsabilidad patrimonial de la Administración	42
6.1.1. Requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....	43
6.2. Fuerza mayor	46
CONCLUSIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	48

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Los incendios forestales constituyen un fenómeno recurrente en nuestro país que se agrava durante la época estival al darse las condiciones climáticas propicias para su propagación. Acaban con las masas forestales y, por consiguiente, con las funciones que éstas desarrollan. Son una problemática alarmante para las autoridades y para la sociedad en general pues sus efectos son devastadores desde el punto de vista social, económico y ambiental.

A pesar de que las Administraciones Públicas competentes cuentan con una gran experiencia en este ámbito, el problema persiste y continuamos sin encontrar una solución efectiva a este problema. Según los datos proporcionados por el Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales (EFFIS), el 2022 terminó con cerca de 310.000 hectáreas forestales arrasadas en nuestro país, el 40% del total ardido en la Unión Europea¹.

El objetivo del presente trabajo es analizar en profundidad el fenómeno de los incendios forestales, estudiando sus causas y efectos, así como el marco jurídico que los regula. Se examinará el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y la distribución de competencias entre las distintas administraciones estatales, autonómicas y locales. Además, se estudiará los mecanismos de prevención y extinción existentes en nuestro país y se abordará la cuestión de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por los daños causados por los incendios forestales.

El gran número de incendios forestales que se producen fundamentalmente cada verano y los graves daños ambientales que provocan me han llevado a elegir esta problemática como tema de mi trabajo de fin de grado.

¹ Eleconomista.es. “España cerró 2022 como el peor año del siglo en incendios forestales”, Revista Agua y Medio Ambiente, el Economista, 2023 (disponible en <https://revistas.eleconomista.es/agua/2023/enero/espana-cerro-2022-como-el-peor-ano-del-siglo-en-incendios-forestales-DO12943808>; última consulta 9/04/2023).

CAPÍTULO II: LOS INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA

2.1. Definición

Los incendios forestales son una **perturbación que consiste en la propagación descontrolada del fuego sobre una zona forestal, afectando a vegetación que no tenía como fin arder.**² Esta definición sólo se aplica a los fuegos que perjudican a vegetación no agrícola y no incluye la quema de rastrojos, a menos que esta quema se propague accidentalmente a otra superficie forestal. Un aspecto muy importante del incendio forestal es la falta de control sobre el fuego. Por lo tanto, para Vélez Muñoz, la quema de rastrojos utilizada para la agricultura o el empleo del fuego para eliminar residuos forestales no podrían considerarse incendios³.

En el artículo 6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, los incendios forestales se describen como “fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte”⁴.

2.2. Causas

Los incendios han estado presentes desde los comienzos del planeta, no obstante, con la actividad humana este fenómeno natural ha aumentado de manera significativa no sólo en número sino también en intensidad⁵.

Actualmente existen diferentes causas que provocan los incendios forestales. Es muy importante conocer los motivos que los desencadenan para poder tomar las medidas

² Vélez Muñoz, R., Mérida Fimia, J. C., “La definición de incendio forestal”. Vélez Muñoz, Ricardo (coord.). La defensa contra incendios forestales. Fundamentos y experiencias. McGraw-Hill, Madrid, 2000. p. 14.

³ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica de los incendios forestales”, El régimen jurídico de los incendios forestales: especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña, Publicacions URV, Tarragona, 2015, p. 23.

⁴ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE 22 de noviembre de 2003).

⁵ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *op.cit.*, p. 27.

preventivas adecuadas. La mayoría de los expertos las clasifican en dos categorías, las causas estructurales y las inmediatas⁶.

2.1.1. Las causas estructurales

Como causas estructurales destacan el clima, la vegetación y la actividad humana.

a) El clima

Aunque en España podemos encontrar diversos climas como consecuencia de su ubicación geográfica y la presencia de la Cordillera de los Pirineos que actúa como barrera climática, en términos generales, España tiene un clima mediterráneo⁷.

Las características de este clima favorecen la producción de incendios forestales. Durante la temporada de verano, caracterizada por altas temperaturas y escasez de lluvias, se produce una evaporación mayor y una importante sequía que aumenta significativamente el riesgo de incendios forestales⁸.

Sin duda, el cambio climático es un factor importante a tener en cuenta en el contexto de estos incendios. La concentración de gases como el CO₂ en la atmósfera produce el efecto invernadero que da lugar a un aumento de las temperaturas, especialmente en las latitudes más altas; a su vez, el aumento de las temperaturas altera el patrón de las precipitaciones. En las regiones mediterráneas se espera una disminución de la lluvia y un aumento de las temperaturas. Estos efectos incrementan significativamente el riesgo de incendios en estas regiones⁹.

En 2023, las elevadas temperaturas registradas durante el invierno y la falta de lluvia han provocado en el mes de marzo un gravísimo incendio forestal en el interior de

⁶ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p. 27.

⁷ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p. 28.

⁸ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id*.

⁹ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.29.

la provincia de Castellón que ha alcanzado un perímetro de más de 56 kilómetros, 4.700 hectáreas calcinadas y cerca de 2.000 personas obligadas a evacuar¹⁰.

b) La vegetación

La escasez de precipitaciones y las altas temperaturas del clima mediterráneo provocan un gran contraste estacional y una sequedad extrema que fomenta la propagación de especies vegetales adaptadas a períodos de largas sequías. Estas especies vegetales que son capaces de desarrollarse con pocos recursos hídricos y que tienen poco contenido de humedad, son altamente inflamables. Algunos ejemplos son las encinas, pinos y olivos¹¹.

c) La actividad humana

Aunque los incendios forestales han existido siempre, la actividad humana ha aumentado significativamente el riesgo de su aparición. Históricamente, las prácticas tradicionales de la quema de rastrojos y residuos agrícolas han contribuido a la aparición de incendios forestales. Actualmente, a este problema se suma la falta de conciencia de la población urbana sobre la fragilidad de los ecosistemas y sobre el tiempo que requiere la regeneración de los bosques¹².

Además, las grandes acumulaciones de combustible vegetal ligero y seco que presentan los bosques como consecuencia del abandono del mundo rural y las tareas agrícolas aumenta considerablemente el riesgo de incendio.

¹⁰ No conoces los apellidos? A. C., D. M., J. L. F., T. J. “Última hora en directo del incendio de Castellón: el fuego sigue activo y afronta dos días de alto riesgo”, ABC.es, 2023 (disponible en <https://www.abc.es/espana/comunidad-valenciana/ultima-hora-directo-incendio-castellon-pedro-sanchez-20230327090125-di.html>; última consulta 9/04/2023)

¹¹ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *op.cit.*, p.30-31.

¹² Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, pp.31-32.

2.2.2. Las causas inmediatas

Como causas inmediatas se distinguen las causas naturales y las causas antrópicas.

a) Causas naturales

En ciertas zonas y circunstancias, los incendios pueden deberse exclusivamente a causas naturales. Los rayos son el fenómeno natural más habitual en el contexto mediterráneo. No obstante, conforme a las últimas estadísticas, esta causa es la que menos incendios provoca¹³.

En algunos lugares geográficos, los terremotos y las erupciones volcánicas también son causas naturales que pueden provocar incendios¹⁴.

b) Causas antrópicas

Los incendios ocasionados por la actividad humana son los más comunes. Las causas son diversas y se pueden clasificar en tres grupos:

En primer lugar, se encuentran las causas por negligencia, es decir, no intencionadas, provocadas por imprudencias o descuidos. Algunos ejemplos de estas causas son las prácticas agrícolas que requieren el uso del fuego, los cigarrillos, las hogueras mal apagadas, los vertidos incontrolados o los materiales abandonados¹⁵.

En segundo lugar, se alude a las causas intencionales, que se dan cuando existe una verdadera voluntad de provocar el fuego. Estos incendios pueden tener diferentes motivaciones, como las venganzas personales, la piromanía, las acciones para reducir el precio de la madera, las acciones para ahuyentar a la fauna que es perjudicial para la ganadería o los cultivos o las acciones para modificar la calificación del suelo. Estas causas son las que provocan la mayor cantidad de incendios y los que mayor extensión territorial afectan¹⁶.

¹³ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id.*

¹⁴ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id.*

¹⁵ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid.*, p.33.

¹⁶ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid.*, pp.33-34.

En tercer lugar, se mencionan las causas desconocidas, puesto que muchas veces es imposible descubrir el origen del fuego. En este grupo también están las causas particulares que son muy difíciles de clasificar. Un ejemplo es la reproducción de incendios anteriores que, al no haber sido extinguidos totalmente, se propagan a otra superficie¹⁷.

2.3. Efectos

Los incendios forestales causan múltiples y graves consecuencias, que se pueden clasificar en tres grandes categorías: ambientales, económicos y sociales¹⁸.

Tras un incendio es importante identificarlos de manera adecuada para así poder implementar las medidas necesarias de recuperación y restauración¹⁹.

2.3.1. Los efectos ambientales

Los efectos del fuego en el medioambiente dependen de varios factores como la biomasa existente, la intensidad (medida en función de la duración y las temperaturas alcanzadas en el incendio), el área afectada, el tiempo transcurrido desde que se produjo el último incendio, la humedad, el tipo de suelo, la vegetación de la zona y la pendiente²⁰.

El efecto ambiental más significativo es la pérdida absoluta de la vegetación herbácea y la pérdida parcial de la parte aérea de los arbustos, ya que los elementos subterráneos pueden sobrevivir. El fuego también tiene un impacto irreversible en las copas de los árboles y, en general, provoca la eliminación total de la comunidad vegetal presente en el área quemada²¹.

¹⁷ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.34.

¹⁸ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.36.

¹⁹ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.36.

²⁰ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id*.

²¹ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id*.

Los efectos del fuego sobre el suelo varían dependiendo de distintos factores, como la intensidad y severidad del fuego, sus efectos sobre la vegetación o las propiedades del suelo²².

Los incendios forestales pueden modificar significativamente las propiedades orgánicas y químicas del suelo. El calor y la combustión que producen pueden alterar la composición de las sustancias orgánicas presentes en la capa superior del suelo. Además, provocan reacciones de descomposición que empobrecen la materia orgánica del suelo y modifican su pH²³.

Además, los incendios forestales modifican las propiedades físicas del suelo. El fuego afecta al acoplamiento de las partículas minerales con la materia orgánica presente en la parte superior del suelo, ya que implica la pérdida de vegetación, materia orgánica y microorganismos. Esto debilita la estabilidad estructural del suelo, puesto que los agregados serán fácilmente destruidos por el impacto de las gotas de agua. La fractura de la estructura del suelo disminuye su capacidad de absorción del agua, lo cual aumenta los procesos erosivos y la escorrentía superficial²⁴.

Así mismo, los incendios tienen efectos directos e indirectos sobre la fauna. En cuanto a los efectos directos, se produce una pérdida de las especies que cuenta con una menor movilidad al morir de asfixia o como consecuencia de olas de calor. Esto afecta especialmente a los invertebrados. En cambio, los vertebrados, como las ardillas, los conejos o las aves al tener una mayor movilidad, son capaces de escapar a áreas cercanas y regresar a sus zonas de origen una vez que se ha regenerado su vegetación²⁵.

Los efectos indirectos se refieren a la pérdida del hábitat forestal necesario para la supervivencia de muchas especies. Por ejemplo, las aves rapaces ven reducida la disponibilidad de sus presas y alterado su hábitat natural²⁶.

²² Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.37.

²³ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.38.

²⁴ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id*.

²⁵ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid*, p.39.

²⁶ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id*.

Los incendios pueden tener distintos efectos en la hidrología de un terreno. Como se ha explicado anteriormente, la disminución de la cubierta vegetal aumenta la escorrentía superficial y, por consiguiente, la erosión del suelo. Pero, además, esta reducción de la cubierta vegetal aumenta la impermeabilidad del suelo, lo cual dificulta la infiltración del agua y disminuye la humedad del suelo²⁷.

La combustión de un bosque libera en cuestión de horas el dióxido de carbono almacenado durante décadas por los árboles. La liberación de estos gases a la atmósfera contribuye al efecto invernadero y al calentamiento global. Además, durante la combustión se producen gases como el monóxido de carbono y óxido de nitrógeno que aumentan la contaminación atmosférica. Por lo tanto, estas emisiones atmosféricas no sólo afectan a la calidad del aire, sino que también contribuyen al cambio climático²⁸.

Finalmente, el efecto más notorio tras producirse un incendio forestal es la pérdida de calidad paisajística como consecuencia de la destrucción de la cubierta vegetal y la evolución de ésta hacia series regresivas²⁹.

2.3.2. Los efectos sociales

Los incendios forestales también tienen importantes consecuencias para la sociedad. La posible pérdida de vidas humanas entre los vecinos de la zona habitada y del personal encargado de la extinción del fuego por las condiciones extremas en las que llevan a cabo su labor³⁰.

Además, los efectos ambientales analizados anteriormente muestran el daño que pueden ocasionar a la salud pública.

²⁷ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id.*

²⁸ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid.*, p.40.

²⁹ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id.*

³⁰ Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *ibid.*, p.41.

2.3.3. Los efectos económicos

En último lugar, es importante mencionar las consecuencias económicas de los incendios forestales, que se refieren por un lado a los costes generados por las labores de prevención y extinción de incendios, así como a la inversión necesaria para la regeneración y restitución de las zonas afectadas a su estado anterior. Estos gastos suelen ser asumidos por la Administración Pública y, por lo tanto, revierten en toda la sociedad³¹.

Por otro lado, provocan pérdidas económicas significativas por los daños materiales que causan. Pueden producir la destrucción de propiedades públicas y privadas (como viviendas, granjas, naves) y afectan al sector primario de la zona al dificultar el desarrollo de la agricultura, ganadería y explotación forestal. Además, el ecoturismo también se puede ver perjudicado por estos siniestros.

³¹Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica...”, *id.*

CAPÍTULO III: EL MARCO JURÍDICO DE LOS INCENDIOS FORESTALES

3.1. El régimen jurídico constitucional

En 1978, la aprobación de la Constitución llevó a una nueva orientación jurídica en la regulación forestal, debido a que el derecho a un medioambiente adecuado se elevó a rango constitucional y se otorgaron competencias en materia forestal a las Comunidades Autónomas³².

3.1.1. El Derecho al medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales

El artículo 45 de la Constitución Española reconoce el derecho de todas las personas a disfrutar de un medioambiente adecuado y establece el principio de utilización racional de los recursos naturales. Además, impone un mandato directo a los poderes públicos para que velen por la protección y mejora del medioambiente a través de la utilización racional de los recursos naturales. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, desarrolló este precepto constitucional y supuso un punto de inflexión en el ámbito forestal al establecer normas de conservación, protección, restauración y mejora de los recursos naturales. El artículo 9 de esta ley es especialmente relevante, ya que establece que “la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno”.³³ De esta manera, se impuso a la Administración la obligación de actuar siguiendo criterios de ecología y sostenibilidad, lo que supuso una nueva dirección en la política y acción forestal en España³⁴. Esta ley se deroga por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad con la que se pretende avanzar en el

³² Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico de los incendios forestales”, El régimen jurídico de los incendios forestales: especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña, Publicacions URV, Tarragona, 2015, p.58.

³³ Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE 28 de marzo de 1989)

³⁴ Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *op.cit.*, p.58.

proceso de conservación del medioambiente, con una mejor transposición de la normativa europea³⁵.

En cuanto a la jurisprudencia sobre el medioambiente, cabe mencionar dos sentencias del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, establece la protección del medioambiente y la utilización racional de los recursos naturales. Esta sentencia afirma que conforme al artículo 45 CE, la explotación máxima de los recursos naturales o el incremento de producción sin límites no pueden tenerse como objetivos principales ni exclusivos. Señala que es necesario armonizar la utilización racional de los recursos naturales con la protección del medio ambiente para mejorar la calidad de vida y, por tanto, el desarrollo de la persona³⁶.

En segundo lugar, la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, que además de explicar que se debe entender por medio ambiente, señala que “se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección”. Esto refleja el carácter antropocéntrico que le otorga nuestra Constitución, de modo que el medioambiente sirve a las necesidades e intereses del ser humano, pero siempre protegiéndolo. Además, en esta sentencia se reitera la proclamación recogida en el artículo 45 CE del derecho y deber de protección, que nos ocupa a todos y, además, encarga a los poderes públicos la utilización racional, mejora y restauración del medioambiente con el fin garantizar una mejor calidad de vida³⁷.

³⁵ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE 14 de diciembre de 2007).

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 64/1982, de 4 de noviembre de 1982.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995.

3.2. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La Constitución en el número 23, apartado 1, del artículo 149 otorga la competencia exclusiva al Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, así como aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Permite a las Comunidades Autónomas establecer normas adicionales en materia de protección del medioambiente. Además, el apartado 1, del artículo 148 otorga a las Comunidades Autónomas competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales y la gestión de protección del medioambiente. Esta distribución de competencias es razonable, puesto que no sólo es necesario articular con un mínimo de unidad la regulación de los recursos naturales forestales, sino que también, se trata de un asunto de orden público relacionado con la seguridad ciudadana y la protección civil. Las Comunidades Autónomas son responsables de establecer normas complementarias a las básicas del Estado, así como de aplicar las normas forestales³⁸.

Siguiendo esta distribución establecida por la Constitución y los estatutos de autonomía correspondientes, el Estado tiene la responsabilidad de establecer la legislación básica en materia de incendios forestales, proporcionar apoyo logístico en la extinción de incendios, coordinar las distintas actuaciones y preparar y mantener una base estadística de todos los incendios que ocurren en el territorio del Estado. A nivel internacional, el Estado lleva a cabo acciones de cooperación y establece directrices básicas para cumplir con los compromisos internacionales. En cuanto al servicio de protección civil, el Estado interviene en los incendios cuando hay riesgo de afectación a bienes ajenos al sector forestal o amenaza la vida de personas y servicios públicos esenciales. Las Comunidades Autónomas, por otro lado, son responsables de la detección, extinción y prevención de incendios forestales y pueden adoptar normas para su desarrollo y aplicación³⁹.

Este sistema de distribución de competencias y la concurrencia de competencias horizontales en materia forestal requieren una estrecha colaboración, coordinación y cooperación interadministrativa entre las distintas administraciones públicas.

³⁸ Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *op.cit.*, p.59.

³⁹ Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *ibid.*, pp.59-60.

3.2.1 Ámbito estatal

La Ley de Montes derogó la Ley de Incendios forestales de 1968 y la anterior Ley de Montes de 1957, ambas normas preconstitucionales que habían estado vigentes hasta el momento. El Reglamento de 1972 de desarrollo de la Ley de Incendios continuó vigente en las disposiciones que no fueran contradictorias con la nueva ley hasta que se implementaran nuevas normas que regularan este asunto. Esta norma había sido reclamada con una gran insistencia por la mayoría de los expertos en la materia. Por un lado, la Ley de 1957 estaba completamente obsoleta y desactualizada y, por otro lado, se requería la aprobación de una norma que se ajustara al nuevo marco constitucional⁴⁰.

Según la letra c), del apartado 2, del artículo 7, la Administración General del Estado es responsable, en colaboración con las Comunidades Autónomas y sin perjuicio de las competencias asignadas, de las siguientes responsabilidades en relación con los incendios forestales: establecer las directrices comunes sobre formación en materia de prevención y extinción de incendios, normalización de medios materiales y equipamientos de personal para la extinción de los incendios forestales en todo el territorio español y el despliegue de medios estatales para apoyar a las Comunidades Autónomas en la protección de sus montes contra los incendios forestales.

Además, conforme al apartado 1 del artículo 28 de esta misma Ley, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente trabajará con el resto de los organismos competentes de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para elaborar la Información Forestal Española que incluye entre otras materias la de incendios forestales. El apartado 2 de este artículo establece que los organismos encargados de la estadística forestal en las distintas Comunidades Autónomas y el resto de las Administraciones Públicas suministrarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, antes del tercer cuatrimestre de cada año, la información forestal del año anterior. A partir de esta información, el Área de Defensa contra Incendios Forestales (ADCIF) elabora informes anuales sobre los incendios forestales ocurridos en nuestro país durante ese año⁴¹.

⁴⁰Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *ibid*, p.61.

⁴¹Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *ibid*, p.62.

La regulación del problema de los incendios forestales la encontramos en el capítulo III del título IV de esta Ley, desde el artículo 43 hasta el 50 bis. Un aspecto sorprendente es la falta de normativa en este ámbito considerando que antes existía una ley específica para los incendios forestales (la Ley 81/1968) y su correspondiente reglamento (Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre). El artículo 43 determina que son las Administraciones Públicas competentes las encargadas de adoptar, de forma coordinada, medidas para prevenir, detectar y extinguir los incendios forestales. Este artículo destaca la importancia de la coordinación entre las distintas Administraciones⁴².

Esta Ley respeta las distintas competencias que las Comunidades Autónomas habían asumido en la materia antes de su entrada en vigor.

- Otras disposiciones normativas

Además de las disposiciones normativas ya existentes para regular en materia forestal, se han adoptado disposiciones normativas adicionales. Estas disposiciones, en su mayoría órdenes o decretos, se han adoptado de forma urgente tras graves siniestros. Destacan, el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales y el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan Medidas Urgentes en materia de Incendios Forestales.

Por un lado, la directriz señala los requisitos mínimos que las Administraciones Públicas tienen que cumplir a la hora de elaborar los planes de emergencia en cuanto a organización, fundamentos, estructura y criterios operativos y de respuesta, con el objetivo de establecer un diseño nacional mínimo que permita una cooperación y coordinación entre los diferentes servicios y Administraciones involucradas⁴³.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, introduce modificaciones en la Ley de Montes en cuanto a la prevención, extinción, mantenimiento y restauración de los terrenos forestales afectados y concede un plazo de cinco meses para

⁴² Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *ibid*, p.64.

⁴³ Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales (BOE 7 de diciembre de 2013).

que las Comunidades Autónomas adapten sus servicios de extinción, vigilancia y prevención a lo establecido en la norma⁴⁴.

3.2.2. Ámbito autonómico

Tal y como se establece en el apartado 1, artículo 8 de la Ley, las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que les han sido asignadas en sus Estatutos de Autonomía en materia de montes y aprovechamientos forestales, así como aquellas que les correspondan en virtud de otros títulos competenciales que afectan a esta ley.

Como vemos a continuación, en el ámbito autonómico, el desarrollo legislativo en materia de incendios y forestal no ha tenido el mismo alcance ni sigue el mismo ritmo en todas las Comunidades Autónomas.

En Galicia está la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, mientras que en Asturias se encuentra la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación forestal. En el País Vasco, cada provincia cuenta con su propia norma. Álava establece la Norma Foral de Montes nº 11/2007, de 26 de marzo; Vizcaya la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos; Guipúzcoa Norma Foral 7/2006 de 20 de octubre, de Montes de Gipuzkoa. Navarra cuenta con la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra, así como con el Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes en desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra. En Aragón se encuentra la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, mientras que en Cataluña está la Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña. La Comunidad Valenciana cuenta con la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, así como con el Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno valenciano, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana. Andalucía cuenta con la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía y el Decreto 208/1997, de 9 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

⁴⁴ Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales (BOE 2 de agosto de 2022)

Castilla-La Mancha tiene la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, mientras que Castilla y León cuenta con la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. Finalmente, en la Comunidad de Madrid se encuentra la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid y en La Rioja, la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de la Rioja.

Desde que se transfirió a las Comunidades Autónomas la competencia de legislar en materia forestal, doce de las diecisiete Comunidades Autónomas han redactado su propia Ley Forestal, únicamente Murcia, Extremadura, Canarias, Ceuta y Melilla y las Islas Baleares no lo han hecho todavía. La mayoría de las Comunidades, con la excepción de Galicia, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León junto a las provincias de Álava y Guipúzcoa adoptaron su normativa con anterioridad a la ley básica estatal (Ley de Montes). Lo que demuestra que posteriormente tuvieron que adoptar lo que fuera necesario al contenido de la legislación básica.

Se puede afirmar que, los incendios forestales están regulados en las leyes forestales de cada Comunidad Autónoma, dentro de títulos destinados a la defensa y conservación del monte. Pueden ubicarse en una sección destinada solamente a ellos o bien en un capítulo en el que también se consideran otros siniestros que afectan al medio forestal como la erosión, la desertificación o las plagas. El tratamiento que se otorga a los incendios forestales suele ser muy parecido en todas las Comunidades Autónomas.

Los deberes de extinción y prevención, la planificación de zonas con un elevado riesgo de incendios, la regulación de actividades que presentan peligro de ignición, la utilización del fuego, el régimen sancionador y la restauración de terrenos incendiados también suelen ser muy similares en todas las Comunidades Autónomas.

En materia de incendios, solo las Comunidades Autónomas de Galicia (Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia), Cataluña (Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana), Andalucía (Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales), Valencia (Ley 7/2011, de 1 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana) y Extremadura (Ley 5/2004, de

24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura) han desarrollado su propia ley. El resto de las Comunidades han elaborado ordenes o decretos que regulan la extinción y prevención de incendios.

La región de Murcia al no disponer de ley forestal ni de ordenes ni decretos en materia de incendios forestales, tomará como referencia la legislación estatal.

3.3.3. Ámbito local

El artículo 9 de la Ley de Montes establece las competencias de las entidades locales en materia forestal. Estas competencias están sujetas a la legislación estatal y a la legislación de las Comunidades Autónomas, y entre ellas cabe destacar la colaboración con los servicios de vigilancia y extinción de incendios forestales, para lo cual deberán mantener actualizado un plano en el que se delimiten los distintos núcleos urbanos y urbanizaciones que haya en su término municipal, indicando su proximidad al medio forestal, las vías de acceso y la ubicación de puntos de agua e hidrantes.

La Ley de Montes otorga a las Administraciones Locales una mayor participación en la toma de decisiones que afectan directamente a sus propios bosques y revitaliza así su papel en la política forestal⁴⁵.

En el ámbito local las Agrupaciones de Defensa Forestal (en adelante, ADF) desempeñan un papel muy importante. Son asociaciones formadas por propietarios de fincas y terrenos forestales, junto con los Ayuntamientos de su ámbito municipal⁴⁶. El apartado 5 del artículo 44 de la Ley de Montes establece que las Administraciones Públicas pueden regular la formación de grupos de voluntarios para colaborar en las tareas de extinción y prevención de incendios y se encargarán de la formación de las personas que hayan sido seleccionadas. Además, promoverán la creación de agrupaciones de propietarios de montes y otros interesados en la conservación de los montes y su protección frente a los incendios.

Las Agrupaciones de Defensa Forestal tienen entre sus funciones elaborar y ejecutar de forma colectiva programas de vigilancia y prevención de incendios forestales;

⁴⁵ Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *op.cit.*, p.76.

⁴⁶ Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *ibid*, p.77.

colaborar activamente en la ejecución, control y organización de medidas dictadas por la Dirección General de Patrimonio Natural y Medio Físico en materia de prevención, o por cualquier otro organismo competente en la lucha frente a los incendios forestales; realizar campañas de divulgación entre los propietarios de terrenos forestales sobre las acciones de prevención y lucha contra incendios forestales, con el fin de que el sector cuente un amplio conocimiento; sensibilizar a la población urbana y rural en el territorio de las Agrupaciones de Defensa Forestal sobre la importancia de prevenir los incendios forestales; llevar a cabo planes de creación, mantenimiento y prevención de infraestructuras, puntos de agua y redes de caminos; y brindar apoyo en la extinción de los incendios⁴⁷.

Además, se han creado las federaciones de ADF que son asociaciones formadas por las ADF de una región, con el objetivo de contar con una entidad que proteja los intereses generales de las ADF y las represente. Estas asociaciones desempeñan un papel muy importante en la prevención y extinción de incendios forestales⁴⁸.

⁴⁷Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *ibid*, p.78.

⁴⁸ Aguilera Sánchez, M., “El marco jurídico...”, *id*.

CAPÍTULO IV: LA PREVENCIÓN

El principio de prevención es uno de los principios fundamentales del Derecho Ambiental y se basa en la idea de que es preferible la actuación previa a las consecuencias de un daño ambiental. Este principio implica la adopción de las medidas de protección necesarias antes de que los riesgos ambientales específicos ocurran⁴⁹.

En el caso de los incendios forestales, la prevención se refiere a un conjunto de actividades destinadas a reducir o eliminar la probabilidad de que se produzca un fuego, así como a limitar sus efectos si llega a ocurrir⁵⁰. El tópico “Los incendios se apagan en invierno”, hace referencia al hecho de que es más efectivo y barato prevenirlos en invierno que extinguirlos en verano⁵¹. Además, tal y como se afirmó en la 2ª Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales, Wildfire 978 “el fuego es uno de los pocos agentes de la naturaleza que puede ser previsto y mitigado”⁵².

Es importante destacar que la mayoría de los incendios forestales son causados por acciones humanas, por lo que resulta crucial identificar las causas de los mismos para poder adoptar las medidas preventivas correspondientes y así reducir la probabilidad de que se originen⁵³.

En España, en concordancia con la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, la Ley de Montes en su artículo 43 establece, como se ha recogido en líneas anteriores, que la prevención de los incendios forestales es competencia de las Administraciones Públicas. El apartado 1 del artículo 44 indica que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado organizarán de forma coordinada actuaciones y programas de prevención de incendios forestales basándose en investigaciones realizadas sobre su origen y motivo. Además, en virtud del apartado 3 del artículo 44, las Comunidades Autónomas regularán las actividades que puedan representar un riesgo de incendio en montes y áreas adyacentes y establecerán normas de

⁴⁹ Aguilera Sánchez, M., “Los mecanismos de prevención a los incendios forestales”, El régimen jurídico de los incendios forestales: especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña, Publicacions URV, Tarragona, 2015, p.83.

⁵⁰ Aguilera Sánchez, M., “Los mecanismos de prevención...” *ibid*, p.85.

⁵¹ De Madariaga y Apellániz, J. I., “Los incendios forestales”, La protección del medio ambiente frente al delito de incendios forestales. Problemática jurídica y criminológica, Dykinson, 2001, p.111.

⁵² Celebrada en Vancouver (Canadá), en mayo de 1997.

⁵³ Aguilera Sánchez, M., “Los mecanismos de prevención...” *op.cit.*, p.84.

seguridad en aquellas obras, edificaciones, infraestructuras de transporte e instalaciones eléctricas ubicadas en terrenos forestales o en sus alrededores, que puedan correr el riesgo de ser afectadas por incendios o provocarlos.

En definitiva, aunque todas las administraciones públicas son responsables de la prevención de incendios forestales y se requiera colaboración y coordinación entre ellas, son las Comunidades Autónomas las que tienen una competencia mayor en este ámbito.

4.1. Los mecanismos de prevención en España

4.1.1. El Plan Básico de Lucha contra Incendios Forestales y normas complementarias

El Plan Básico de Lucha contra Incendios Forestales y normas complementarias, llamado Plan INFO-82 aprobado por Orden de 17 de junio de 1982, fue la principal actuación en la creación de las distintas figuras de planificación relacionadas con la prevención de incendios forestales. Sus directrices son de obligado cumplimiento en la elaboración de los planes, lo que llevó a las distintas Administraciones a crear sus propios planes INFO siguiendo estas disposiciones. Además, este plan preveía la creación de planes provinciales y municipales para combatir los incendios forestales⁵⁴.

4.1.2. La planificación forestal

Dentro del marco de la política forestal, el Estado implementó dos instrumentos de planificación forestal. Se adoptó, por un lado, la Estrategia Forestal Española aprobada el 17 de marzo del año 1999 que seguía las directrices establecidas por la Unión Europea y, por otro lado, el Plan Forestal Español por el Consejo de Ministros aprobado el 5 de julio del año 2002 para cumplir los objetivos recogidos en la Estrategia forestal.

La Estrategia Forestal Española estableció las bases para las acciones en materia forestal a nivel estatal y regional, basándose en la Estrategia Forestal de la Unión Europea de 1998. En ella se analizaron las causas sociales y económicas que habían provocado un aumento de los incendios forestales en los últimos 30 años, causas que aún permanecen vigentes. Además, sirvió a la Ley de Montes como referencia para definir la política forestal en nuestro país, ésta incluye un diagnóstico del estado de los montes y el sector forestal, las previsiones futuras y las directrices necesarias para estructurar la política

⁵⁴ Aguilera Sánchez, M., “Los mecanismos de prevención...” *ibid*, p.95.

forestal en nuestro país (artículo 29 de la Ley de Montes)⁵⁵. De acuerdo con este artículo, el Consejo de Ministros en reunión de 20 de diciembre de 2022 aprueba la Estrategia Forestal Española horizonte 2050.

El Plan Forestal Español es una herramienta estratégica de planificación a nivel nacional que desarrolla la Estrategia Forestal Española. El primer Plan Forestal Español fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 2022 para una duración de 30 años. La creación de este Plan respondía a la necesidad de establecer una política forestal coordinada y común en todo el país. Las Comunidades Autónomas han utilizado este Plan como modelo para la elaboración de sus propios planes forestales⁵⁶. Finalmente, la aprobación de la Estrategia Forestal Española 2050, lleva a revisar este Plan y a aprobar al Consejo de Ministros en su reunión de 20 de diciembre de 2022 el Plan Forestal Español de 2022, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Montes.

4.1.3. Zonas de elevado riesgo de incendios

La Ley de Montes prevé la posibilidad de declarar áreas de alto riesgo de incendio. Dichas zonas se establecen con el objetivo de implementar medidas de protección en aquellos territorios en los que la frecuencia o gravedad de los incendios hacen necesaria una protección especial contra los incendios forestales. Estas zonas son identificadas por las distintas Comunidades Autónomas y estas serán las encargadas de elaborar su correspondiente plan de defensa. Dichos planes tienen que cumplir los requisitos comprendidos en el apartado 4 del artículo 48 de la Ley de Montes.

4.1.4. Otras medidas de prevención

La Ley de Montes incluye otras medidas preventivas en su artículo 44. Por un lado, las Administraciones Públicas desarrollarán programas de sensibilización y concienciación acerca de la prevención de incendios forestales, promoviendo la participación social y la corresponsabilidad de la población en la protección del monte; y por otro lado, las Comunidades Autónomas establecerán normas para restringir las actividades que puedan suponer un peligro de incendios forestales en montes y sus alrededores. En concreto, las Comunidades Autónomas regularán de manera específica la

⁵⁵ Aguilera Sánchez, M., “Los mecanismos de prevención...” *ibid*, p.96.

⁵⁶ Aguilera Sánchez, M., “Los mecanismos de prevención...” *id*.

prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las áreas urbanas adyacentes a las zonas forestales, denominadas zonas de interfase urbano-forestal. Además, podrán limitar el tránsito en los montes e incluso prohibirlo en caso de alto riesgo de incendio. Estas prohibiciones podrían considerarse medidas preventivas para evitar incendios forestales provocados intencionalmente con el fin último de llevar a cabo proyectos o actividades en áreas forestales.

4.1.4.1. Brigadas de Labores Preventivas (BLP)

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) cuenta con un servicio de Brigadas de Labores Preventivas (BLP). Los objetivos de estas brigadas son reducir la cifra y superficie de los incendios forestales, adaptar las masas forestales a sequías prolongadas a través de la selvicultura preventiva, ser un medio útil y beneficioso para la planificación de las tareas preventivas y reducir la probabilidad de que se produzcan grandes incendios forestales en las zonas en las que actúan⁵⁷.

Las tareas de selvicultura preventiva buscan reducir y controlar los combustibles forestales para disminuir la vulnerabilidad de los montes una vez que comienza o se propaga el fuego o para facilitar las labores de extinción en caso de que se origine un incendio. Para controlar el combustible se realizan podas, desbroces, quemas prescritas o aclareos⁵⁸.

Las Brigadas de Labores Preventivas colaboran con las Administraciones Públicas competentes, como son las Comunidades Autónomas, el Organismo Autónomo de Parques Nacionales o las Confederaciones Hidrográficas, para reducir el riesgo de incendio en sus montes mediante la ejecución de tareas necesarias y siguiendo la planificación correspondiente⁵⁹.

Estas brigadas están compuestas por especialistas altamente capacitados en la extinción y prevención de incendios forestales. Estos profesionales son contratados durante todo el año, enfocándose en las épocas de menor riesgo de incendios forestales

⁵⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Brigadas de labores preventivas”. s/f. Gob.es. (disponible en https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/prevencion/brigadas_labores_preventivas.aspx; última consulta 9/04/2023)

⁵⁸ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Brigadas...” *id.*

⁵⁹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Brigadas...” *id.*

en la prevención, mientras que, en las épocas de máximo riesgo, se dedican a la extinción de incendios⁶⁰.

4.1.4.2. Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales (EPRIF)

En 1998 se crearon los Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales (EPRIF) con el objetivo de abordar las causas que provocan los incendios y trabajar directamente con la población rural⁶¹.

Su prioridad es compatibilizar los intereses de los diferentes colectivos existentes en el territorio, sugiriendo y aplicando medidas para mejorar y controlar la vegetación, así como para mantener los usos tradicionales de la población rural. Para lograrlo, los EPRIF evalúan y pactan las acciones a tomar, según las necesidades que hayan detectado y en cumplimiento de la normativa actual de cada Comunidad Autónoma⁶².

Los EPRIF colaboran con los servicios forestales de las Comunidades Autónomas en zonas donde los incendios forestales están relacionados con actividades humanas y llevan a cabo una serie de actuaciones entre las que destacan, los desbroces, las quemas prescritas, las roturaciones, las acciones de sensibilización y los trabajos y actividades de prevención⁶³.

En la parte norte y noroeste de la Península, la ejecución de quemas prescritas es de gran relevancia y siempre se realizan a petición de los servicios de prevención de incendios y la población rural, con el objetivo de proteger los montes y aprovecharlos al mismo tiempo. Las quemas sirven para modificar la estructura de la vegetación y así mejorar los pastos, facilitar el acceso y tránsito al monte, mejorar el hábitat de algunas especies silvestres o crear discontinuidades protectoras frente a incendios⁶⁴.

⁶⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Brigadas...” *id.*

⁶¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Equipos de prevención integral de incendios forestales (EPRIF)”. s/f. Gob.es (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/prevencion/eprif.aspx>; última consulta 9/04/2023)

⁶² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Equipos de prevención...” *id.*

⁶³ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Equipos de prevención...” *id.*

⁶⁴ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Equipos de prevención...” *id.*

En otras zonas, los EPRIF se centran en asesorar a los municipios sobre planes de prevención o en realizar trabajos de selvicultura preventiva para reducir el riesgo de incendios. En todo el territorio peninsular, la sensibilización y concienciación de la población rural es clave para integrar los EPRIF en la sociedad y comprender los problemas del territorio. Se busca que los colectivos rurales tomen conciencia de los efectos negativos de las malas prácticas, como el uso indebido del fuego, y cómo un manejo adecuado puede lograr objetivos sostenibles y respetuosos con el patrimonio natural⁶⁵.

⁶⁵ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Equipos de prevención...” *id.*

CAPÍTULO V: LA EXTINCIÓN

Pese a que se implementan políticas y precauciones para evitar los incendios forestales, estos pueden ocurrir de manera efectiva. Así pues, es indispensable planificar y anticipar cómo se va a hacer frente a estas situaciones, es decir, cómo se va a llevar a cabo las tareas de extinción⁶⁶.

El servicio de extinción de incendios forestales es un servicio público atribuido a las Administraciones Públicas y para hacer frente a estas situaciones, se han elaborado normas que detallan cómo deben proceder las autoridades competentes⁶⁷.

Es fundamental disponer de una organización o estructura que actúe en caso de que se produzca un incendio y su objetivo principal debe ser hacerse rápidamente con el control del fuego para poder apagarlo en el menor tiempo posible, minimizando sus efectos nocivos y salvaguardando las vidas humanas en peligro. Además, esta estructura debe ser flexible y dinámica y debe estar basada principalmente en la adopción de decisiones rápidas en la línea de fuego, en la predicción del comportamiento del fuego y en la gestión total del fuego como emergencia. Para que el personal técnico encargado de las labores de extinción tenga la capacidad de decidir cómo va a actuar de manera rápida, tendrá que estar formado por profesionales expertos y altamente cualificados⁶⁸.

En este sentido, el apartado 2 del artículo 46 de la Ley de Montes establece que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas establecerán para apagar cada incendio, un mando estructurado y unificado por funciones de acuerdo con los objetivos de seguridad y eficacia. El responsable técnico de la extinción de los incendios será un profesional con formación específica homologada en comportamiento de incendios forestales y técnicas apropiadas de extinción de incendios.

⁶⁶Aguilera Sánchez, M., “La extinción de los incendios forestales”, El régimen jurídico de los incendios forestales: especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña, Publicacions URV, Tarragona, 2015, p.111.

⁶⁷Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *id.*

⁶⁸Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid.*, p.112.

5.1. Organización del sistema de extinción de incendios forestales

5.1.1. Distribución de competencias

En cuanto a las competencias en materia de extinción, la distribución es similar a la de la prevención, con la especialidad de que en este ámbito se dan competencias concurrentes con la protección civil. Los graves incendios forestales que puedan constituir un peligro para la vida de las personas suponen situaciones catastróficas o de grave riesgo que requieren la intervención del cuerpo de protección civil⁶⁹.

Según el número 8 del apartado 1 del artículo 148 de la Constitución Española y en virtud de la Ley de Montes, las Comunidades Autónomas son competentes para la extinción de incendios en sus respectivos territorios. En cuanto a los incendios producidos en áreas limítrofes entre dos o más Comunidades Autónomas, se tendrán que coordinar los dispositivos de extinción de los distintos territorios afectados y podrán pedir la intervención de medios estatales siempre que hayan constituido una dirección unificada de los trabajos de extinción en la que participará la Administración General del Estado.

Es importante la cooperación entre las distintas administraciones públicas en la extinción de grandes incendios⁷⁰. El artículo 43 de la Ley de Montes exige la implementación de mecanismos de cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones que puedan verse afectadas por un incendio. Con el fin de mejorar la coordinación entre los equipos de extinción de incendios forestales y permitir la asistencia mutua de las autoridades competentes, así como la utilización conjunta de los recursos humanos y materiales, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico trabaja con las Comunidades Autónomas para establecer directrices comunes para la implementación de un sistema de gestión de emergencias conjunto.

En lo que respecta a la materia de protección civil, la ley de Montes establece una conexión entre la extinción de incendios forestales y la protección civil. El apartado 4 del artículo 46 establece que, en caso de declararse una situación de emergencia, se recurrirá

⁶⁹ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *id.*

⁷⁰ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid*, p.113.

a lo establecido en la normativa de protección civil para emergencias provocadas por incendios forestales. Además, el apartado 4 del artículo 44 determina que las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad del Estado, así como las instituciones autonómicas y locales, intervendrán en la movilización de personal y recursos para la extinción de incendios, cada uno de acuerdo con su normativa reguladora y en el ejercicio de sus competencias y, si corresponde, de acuerdo con la planificación en materia de protección civil⁷¹.

A nivel constitucional, no hay ningún artículo específico que otorgue competencia en el ámbito de la protección civil a una Administración en particular. En cambio, el fundamento jurídico de la protección civil se halla en diversos preceptos. Por un lado, el artículo 15 de la Constitución establece que los poderes públicos tienen la obligación de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, que es uno de los derechos fundamentales regulados en el texto constitucional. Además, el artículo 149.1.29 otorga a la Administración del Estado la competencia en materia de seguridad pública. Por otro lado, el artículo 2 establece los principios solidaridad territorial y unidad nacional como principios fundamentales, mientras que el apartado 1 del artículo 103 exige que la Administración Pública satisfaga con objetividad los intereses generales de conformidad con los principios de eficacia y coordinación administrativa. Finalmente, el apartado 4 del artículo 30 señala que los deberes de los ciudadanos en situaciones de catástrofe, calamidad o grave riesgo podrán ser regulados mediante ley⁷².

El régimen actual de protección civil lo encontramos en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. La protección civil es un servicio público que tiene como objetivo proteger a las personas y los bienes durante emergencias y catástrofes de origen natural o humano (apartado 1 del artículo 1). La ley tiene como objetivo regular las competencias de la Administración General del Estado en esta materia y establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como una herramienta clave para la eficacia, cohesión y coordinación de las políticas públicas de protección civil (apartado 2 del artículo 1)⁷³.

⁷¹ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *id.*

⁷² Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid.*, pp.113-114.

⁷³ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE 10 de julio de 2015)

El Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, dispone en su artículo 3, que la responsabilidad en materia de protección civil corresponde a las entidades locales, insulares o supramunicipales, provinciales, autonómicas y estatales, siempre que sus servicios y recursos sean suficientes para afrontar la emergencia⁷⁴.

La Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de julio de 1990 fue emitida en respuesta a un recurso de inconstitucionalidad número 335/1985 que interpuso el Gobierno del País Vasco. Esta sentencia reconoce la concurrencia de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de protección civil. Señala que, dado que la protección civil implica la preservación de bienes y personas en situaciones de emergencia, varias Administraciones Públicas (de ámbito municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómico y estatal) pueden estar involucradas y deben aportar sus servicios y recursos correspondientes. Establece que la competencia en materia de protección civil depende de la naturaleza de la emergencia y de los servicios y recursos necesarios. Apunta que, conforme los respectivos Estatutos de Autonomía, la Administración Autonómica puede ser competente en la extinción de incendios en su territorio. Sin embargo, recalca que esta competencia autonómica está limitada cuando existe un interés supraautonómico o nacional en juego. Este interés puede derivar de la necesidad de coordinar distintas Administraciones o debido al alcance o dimensiones del evento, que podrían precisar una dirección nacional de las distintas Administraciones Públicas perjudicadas y una contribución de recursos de nivel supraautonómico. En tales casos, la normativa estatal tendrá que limitar la competencia autonómica para garantizar una coordinación y dirección efectivas. Esto no excluye la participación de las Administraciones Autonómicas competentes, pero siempre en el marco de la norma estatal⁷⁵.

Es importante tener en cuenta que la competencia en materia de protección civil es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y depende de la naturaleza de la emergencia y de los recursos y servicios necesarios. En resumen, las competencias

⁷⁴ Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (BOE 10 de agosto de 1985).

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 133/1990, de 19 de julio de 1990.

autonómicas en materia de protección civil están limitadas por lo que disponga el Estado, especialmente en situaciones en las que el interés nacional esté en juego⁷⁶.

Así pues, las Comunidades Autónomas se encargarán de las actividades relacionadas con la extinción de incendios producidos dentro de su territorio, aunque siempre teniendo en consideración que en materia de protección civil la competencia la comparten el Estado y las Comunidades Autónomas.

5.1.2. El planeamiento sobre extinción de incendios en España

5.1.2.1. Previsiones en materia de protección civil en situaciones de emergencia provocadas por incendios forestales

El primer plan de prevención en esta materia fue el Plan Básico de Lucha Contra Incendios Forestales y Normas Complementarias, también conocido como Plan INFO-82, que ya se ha mencionado más arriba. Este estableció medidas de coordinación preventiva y operativa para la lucha contra los incendios forestales, y cada comunidad autónoma elaboró sus respectivos planes INFO siguiendo las indicaciones del Plan INFO-82⁷⁷.

En cuanto a la protección civil, destacan la 20152015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y la Norma Básica de Protección Civil aprobada a través del Real Decreto 407/1992. El artículo 6 de esta norma establece que las emergencias provocadas por incendios forestales serían objeto de planes especiales elaborados según la correspondiente Directriz Básica. A este respecto, el Gobierno adoptó la Orden de 2 de abril de 1993 por la que se aprobó la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. La directriz estableció los requisitos mínimos de estructura, fundamentos, criterios operativos, organización, instrumentos de coordinación y medidas de interacción que tenían que satisfacer los planes. Su principal objetivo era definir los criterios mínimos que las distintas administraciones públicas

⁷⁶ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *op.cit.*, p.116.

⁷⁷ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid*, pp.118-119.

debían seguir a la hora de elaborar los planes de protección civil de emergencia por incendios forestales⁷⁸.

La Orden de 2 de abril de 1993 fue derogada por el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales. La directriz en su apartado 2.1 y 2.2 establece que los elementos esenciales para la planificación son: el análisis del peligro de incendio forestal, la zonificación y vulnerabilidad del territorio y las épocas de riesgo de incendio.

Además, en su apartado 2.2 establece la clasificación de los incendios forestales en función de su índice de gravedad potencial. Índice de Gravedad Potencia 0 para el que no conlleva riesgo alguno para personas no vinculadas a la extinción y con un daño forestal muy pequeño. Índice 1, para el que en su evolución más desfavorable va a requerir la protección de personas no vinculadas a la extinción, daño forestal considerable y bienes no forestales importantes. Índice 2, en su evolución más desfavorable va a amenazar a núcleos de población o infraestructuras importantes, o el daño forestal previsto es muy importante. Índice 3, aquel en el que apreciadas las circunstancias antes citadas el índice de gravedad sea máximo y además concorra la imposibilidad de continuar con el control del incendio.

En cuanto a este último índice, es importante saber cuándo se considera que hay interés nacional. Conforme al apartado 2 del artículo 1 de la Norma Básica de Protección Civil, existe interés nacional en las siguientes situaciones: cuando se requiere la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio para proteger a bienes y personas; cuando se necesita coordinar diferentes Administraciones porque hay varias Comunidades Autónomas perjudicadas y se requiere una contribución de recursos a nivel supraautonómico; y cuando, debido a sus dimensiones actuales o previstas, se necesita una dirección nacional de las administraciones públicas afectadas⁷⁹.

⁷⁸ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid*, p.119.

⁷⁹ Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (BOE 1 de mayo de 1992).

El órgano competente de cada comunidad autónoma será el responsable de encuadrar el incidente en una de las categorías anteriormente mencionadas, la cual podría ser modificada si cambiasen los factores durante el incendio⁸⁰.

La directriz básica señala la importancia de que los planes de acción cuenten con órganos y procedimientos de coordinación que permitan su integración en un conjunto operativo y susceptible de aplicarse de manera rápida. También establece la necesidad de prever las relaciones funcionales necesarias entre las organizaciones de los planes de diferentes niveles para facilitar la asistencia mutua y la colaboración en caso de que sea necesario (apartado 1 del artículo 3).

Esta directriz distingue tres niveles de planificación que son: el estatal, el autonómico y el local. La competencia de las acciones previstas en cada Plan corresponde a la autoridad local. Ahora bien, cuando la situación exceda las competencias de una determinada Administración, pasará a la autoridad que ejerce estas funciones en el Plan Territorial de ámbito más amplio (artículo 8 de la Norma Básica de Protección Civil).

5.1.2.2. La intervención militar en situaciones de emergencia causadas por incendios forestales

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, confiere a las Fuerzas Armadas la tarea de velar por la seguridad y el bienestar de la población en caso de grave riesgo, calamidad, catástrofe u otras necesidades públicas. Como resultado, se creó la Unidad Militar de Emergencias (UME) como una fuerza conjunta que se instaura de manera permanente para intervenir en cualquier parte del país o del mundo en caso de emergencias graves. El Real Decreto 399/2007 estableció un marco legal para la UME, pero fue anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2008, debido a que no había obtenido los informes exigidos por la ley⁸¹.

El Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, establece un nuevo sistema que regula el empleo de los medios aéreos en la lucha contra los incendios forestales (disposición

⁸⁰ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *op.cit.*, p.120.

⁸¹ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid*, p.121.

adicional segunda) y ordena la participación de esta unidad en situaciones de emergencia grave, independientemente de que sean o no de interés nacional. Además, enumera diversas situaciones de emergencia, incluyendo las provocadas por incendios forestales (artículo Tercero, apartado 1, letra b)⁸².

5.1.2.3. Los órganos competentes

En relación con las competencias de la Administración General del Estado en materia de protección civil, que se regulan en el Título IV de la Ley 17/2015, se asigna la responsabilidad principal al Ministerio del Interior, bajo la coordinación superior y la dirección política del Gobierno. El Ministerio del Interior es la máxima autoridad en esta materia.

Dentro del Ministerio del Interior encontramos la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Este órgano es responsable de la preparación de planes estatales de protección civil y estudios de análisis de riesgos para la prevención de emergencias y catástrofes. También evalúa el impacto de las actividades que pueden originar emergencias de protección civil y promueve la autoprotección ciudadana. Asimismo, gestiona subvenciones y ayudas, coordina la formación del personal y mantiene relaciones con otras entidades nacionales e internacionales en materia de protección civil. La Dirección General también actúa como centro de coordinación operativo en emergencias de interés nacional y organiza ejercicios y simulacros para la implantación y mantenimiento de los planes estatales de protección civil⁸³.

Otro órgano que forma parte del Ministerio del Interior es la Comisión Nacional de Protección Civil que está regulada por el Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre. Es un órgano colegiado interministerial que depende del Ministerio del Interior y su fin principal es lograr una coordinación adecuada entre los distintos órganos de la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil. Busca garantizar que los poderes públicos

⁸² Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid*, p.122.

⁸³ Ministerio del Interior. “Dirección General de Protección Civil y Emergencias”. s/f. Gob.es (disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/es/el-ministerio/funciones-y-estructura/subsecretaria-del-interior/direccion-general-de-proteccion-civil-y-emergencias>; última consulta 9/04/2023).

actúen eficazmente en relación con el estudio y prevención de situaciones de catástrofe, grave riesgo colectivo o calamidad pública, así como en la protección y rescate de personas y bienes en caso de que se produzcan dichas situaciones⁸⁴.

El Centro de Coordinación de la Información Nacional sobre Incendios Forestales (CCINIF) fue establecido por el Real Decreto-Ley 11/2005, de 22 de julio, que aprobó medidas urgentes en materia de incendios forestales y sus funciones son asumidas por el Área de Defensa contra Incendios Forestales⁸⁵.

Este centro es responsable de coordinar todos los medios de lucha contra incendios forestales a nivel nacional. Su función es canalizar y poner a disposición de las Administraciones Públicas competentes la información disponible sobre la evolución del riesgo de incendios, los recursos materiales, técnicos y personales disponibles, los incendios forestales que han ocurrido o que se están produciendo, así como los datos necesarios para la adopción de medidas preventivas⁸⁶.

Además, el CCINIF publica diariamente los informes sobre la intervención de los medios estatales en la lucha contra incendios forestales, junto con información estadística actual y histórica⁸⁷.

En la Central del CCINIF se lleva a cabo la coordinación de la movilización de los medios estatales de extinción, que son gestionados por el Ministerio, para brindar apoyo en la lucha contra incendios forestales a las Comunidades Autónomas y a otros países que soliciten ayuda⁸⁸.

El Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) es un órgano técnico que fue creado en 1994 con el fin de coordinar la prevención y extinción de incendios forestales entre las distintas administraciones estatales y autonómicas. Está adscrito a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y su presidencia está a cargo de la Subdirección General de Política Forestal y Lucha contra la Desertificación,

⁸⁴ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *op.cit.*, pp.122-123.

⁸⁵ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación y planificación”. s/f. Gob.es (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/Coordinacion-institucional/default.aspx>; última consulta 9/04/2023).

⁸⁶ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁸⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁸⁸ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

mientras que su Secretaría es responsabilidad del Área de Defensa contra Incendios Forestales⁸⁹.

El CLIF celebra dos reuniones al año, una antes y otra después de la temporada de incendios estivales, con el fin de coordinar las acciones a nivel nacional y decidir el despliegue de los medios de extinción estatales y las normas de movilización. Los acuerdos adoptados se presentan en la Conferencia Sectorial y se incorporan en el Plan de Actuaciones de Prevención y Lucha contra los Incendios aprobado anualmente en el Consejo de Ministros⁹⁰.

Dentro del CLIF existen Grupos de Trabajo encargados de establecer recomendaciones en distintas áreas, como prevención, información, medios aéreos, sistema de mando de incidentes, operaciones, seguridad y formación⁹¹.

En cuanto a los acuerdos con el Ministerio de Defensa, desde 1971, se han establecido protocolos y acuerdos para regular las condiciones en que el Ministerio de Defensa puede utilizar los aviones anfibia que fueron adquiridos originalmente por el Ministerio de Agricultura. Este tipo de avión bimotor turbohélice es muy efectivo para combatir incendios forestales gracias a su depósito con capacidad para almacenar entre 5.500 y 6.000 litros de agua y a sus equipos de inyección de espumógeno. Su naturaleza anfibia les permite cargar agua directamente del mar, embalses o ríos, tienen una velocidad de crucero de alrededor de 300 km/h y disponen de una autonomía de vuelo en incendios de cuatro horas⁹².

Según lo estipulado en el Real Decreto 1097/2011, estos medios dependen orgánicamente del Ministerio de Defensa y están bajo la dependencia funcional del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que es el que toma las decisiones sobre su utilización. Ambos ministerios conjuntamente se encargan de su mantenimiento, operatividad y disponibilidad⁹³.

Los créditos requeridos para su operación y mantenimiento se incluyen en el presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. La

⁸⁹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁹⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁹¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁹² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁹³ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

Comisión Paritaria se encarga del seguimiento del acuerdo y se reúne dos veces al año para aprobar, entre otros aspectos, el Plan de Campaña anual⁹⁴.

5.2. Planes de emergencia por incendios forestales

La Ley 17/2015 en el artículo 14 define los Planes de Protección Civil como instrumentos de planificación que establecen el funcionamiento y la organización de los recursos humanos y materiales para dar mejor respuesta a emergencias o riesgos graves. Pueden ser territoriales, especiales y de autoprotección.

La Norma Básica de Protección Civil distingue dos tipos de planes de protección civil, los Territoriales y los Especiales. Los incendios forestales son objeto de Planes Especiales, en los que se requiere una metodología técnico-científica para su elaboración.

El Plan Especial de incendios forestales se elabora conforme al apartado 1 del artículo 3 de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales que establece que, para garantizar una respuesta adecuada en la protección de bienes y personas, ante situaciones de emergencia provocadas por incendios, en las que pueda estar presente el interés nacional, es necesario que los planes realizados en los distintos niveles cuenten con procedimientos y órganos de coordinación que permitan su integración en un conjunto totalmente operativo y con capacidad de aplicación rápida. La directriz distingue tres niveles de planificación: local, autonómico y estatal⁹⁵.

5.2.1. La planificación en el Estado Español

En el Estado español, la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales, prevé la creación del Plan Estatal de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales en su apartado 2 del artículo 3. El objetivo de dicho plan es establecer los procedimientos de actuación y la organización necesarios para proporcionar una respuesta efectiva de las Administraciones Públicas en situaciones

⁹⁴ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación...” *id.*

⁹⁵ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *op.cit.*, p.131.

de emergencia provocadas por incendios forestales en las que este presente el interés nacional o en los casos en los que las Comunidades Autónomas pidan ayuda al Estado⁹⁶.

El Plan Estatal de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales tiene alcance nacional y entre sus funciones se encuentran la previsión de una estructura organizativa que posibilite la dirección y coordinación de las distintas Administraciones Públicas en situaciones de emergencia; la provisión de mecanismos para la aportación de recursos y medios de intervención en emergencias por incendios forestales en que estos son insuficientes; el establecimiento y mantenimiento de una base de datos sobre recursos y medios movilizables en emergencias por incendios forestales cuando haya que asistir a una Comunidad Autónoma o cuando entre en juego el interés nacional; y la previsión de mecanismos para solicitar y recibir ayuda internacional para las tareas de extinción de incendios. Asimismo, establece un sistema de información meteorológica para evaluar el riesgo de incendios forestales en todo el territorio nacional y establecer los procedimientos para proporcionar a las Comunidades Autónomas la información pertinente. El plan deberá implantar y sustentar la base de datos nacional sobre incendios forestales⁹⁷.

5.2.2. Los planes de autoprotección

El apartado 3.6 de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales se refiere a los planes de autoprotección por riesgo forestal. El objetivo de estos planes es establecer previsiones para instalaciones, edificaciones o conjuntos de ellas ubicados en áreas de interfaz urbano-forestal para evitar que se generen o propaguen incendios forestales y si fuese necesario facilitar la labor de los servicios públicos especializados. Su elaboración es responsabilidad del titular de las instalaciones o edificaciones. Son las Comunidades Autónomas las que establecen las normas relativas a las instalaciones o edificaciones que requieren de un plan de autoprotección.

La Ley 17/2015 en su apartado 4 del artículo 15 establece que el objetivo de los Planes de Autoprotección es controlar y prevenir los riesgos de emergencia de protección civil sobre los bienes y las personas, y dar una respuesta adecuada en esas situaciones.

⁹⁶ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *id.*

⁹⁷ Aguilera Sánchez, M., “La extinción...” *ibid*, p.132.

5.3. Los drones como herramienta para la extinción

En los últimos años, el uso de drones como herramienta para vigilar y combatir incendios ha ganado una gran relevancia. Esto se debe en parte a un cambio en el criterio de la Agencia Española de Seguridad Aérea (AESA) que hasta junio de 2017 prohibía volar drones en zonas afectadas por incendios, emergencias o catástrofes, debido al riesgo que podían suponer para la seguridad de los servicios aéreos de emergencias y de lucha contra incendios⁹⁸.

Gracias a un proyecto promovido por la Fundación Telefónica en 2019 se desarrollaron drones inteligentes diseñados para actuar como dispositivos de IoT (*Internet of Things*). Esta tecnología está especializada en la actuación antes, durante y después de los incendios, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 11 de la ONU sobre ciudades y comunidades sostenibles⁹⁹.

Por un lado, en cuanto a la prevención, los drones monitorizan áreas en riesgo y alertan sobre un posible fuego, evitando que se produzcan perjuicios mayores en los recursos naturales¹⁰⁰.

Por otro lado, durante el incendio, es decir, en la fase de extinción, los drones detectan la evolución del fuego analizando el calor y la dirección del viento o lo extinguen al tener la capacidad de almacenar agua que posteriormente rociarán sobre las llamas. Constituyen un valioso apoyo para los hidroaviones, ya que los drones pueden operar en condiciones de poca visibilidad, incluso de noche, mientras que los medios aéreos no pueden hacerlo. Además, dado que la extinción de incendios desde el aire es una de las actuaciones más peligrosas en la lucha contra el fuego, esta tecnología reduce significativamente la posibilidad de que se produzcan víctimas humanas. Por último, los

⁹⁸ Bujos Vadell, L. M.; Bueno de Mata, F., “El uso de drones para la investigación de delitos medio ambientales.”, González Pulido, I.; Reifarth Muñoz, W, Daños ambientales y tecnologías digitales: Los Drones En La Investigación Y Enjuiciamiento de delitos de Incendio, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp 201-202.

⁹⁹ Bujos Vadell, L. M.; Bueno de Mata, F., “El uso de drones...” *ibid*, p. 202.

¹⁰⁰ Domínguez, S., “Drones en incendios forestales: ¿Está permitido su uso?” Antonio Ramos. DROARA. (disponible en <https://antonioramos.eu/drones-en-incendios-forestales/>; última consulta 9/04/2023)

drones en la extinción serán de gran utilidad para la gestión de emergencias, puesto que permiten localizar los helicópteros o guiar a los bomberos en la zona afectada¹⁰¹.

Por último, apagado el incendio, los drones nos permiten evaluar los daños producidos por el fuego y pueden colaborar en la replantación de la zona afectada a través del lanzamiento de semillas germinadas¹⁰².

¹⁰¹ Domínguez, S., “Drones en incendios...” *id.*

¹⁰² Domínguez, S., “Drones en incendios...” *id.*

CAPÍTULO VI: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR INCENDIOS FORESTALES

Los daños ambientales causados por incendios forestales permiten reclamar la correspondiente responsabilidad jurídica y existen distintas vías para hacerlo. Estas vías incluyen la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, prevista en el artículo 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁰³; la responsabilidad civil, basada en el artículo 1902 del Código Civil; la responsabilidad penal, conforme a los artículos 352 a 355 del Código Penal; y la responsabilidad medioambiental, regulada en la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental¹⁰⁴.

A continuación, analizamos la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Esta vía de responsabilidad es una de las más importantes¹⁰⁵.

6.1. La responsabilidad patrimonial de la Administración

Cuando los incendios forestales causan daños patrimoniales, existe una vía para reclamar una compensación económica que repara los daños causados. Debido a que los servicios de prevención y extinción de incendios forestales son considerados un servicio público, es posible reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos que veremos a continuación. Este tipo de responsabilidad está fundamentada en los artículos 9.3, 103.1 y 149.1.18^a de la Constitución Española, que imponen el régimen general de responsabilidad de todas las administraciones públicas. Cabe destacar el apartado 2 del artículo 106 de la Constitución que establece que los particulares tendrán derecho a recibir una indemnización por

¹⁰³ Apartado 1 del artículo 32 de la Ley 40/2015, “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

¹⁰⁴ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas derivada de los incendios forestales”, *El régimen jurídico de los incendios forestales: especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña*, Publicacions URV, Tarragona, 2015, p.139.

¹⁰⁵ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, pp.139-140.

cualquier daño que sufran en sus bienes o derechos, siempre que la causa del daño sea el funcionamiento de los servicios públicos, excepto en los supuestos de fuerza mayor¹⁰⁶.

6.1.1. Requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración

Para determinar si la Administración tiene responsabilidad patrimonial, es necesario que se cumplan una serie de requisitos

6.1.1.1. Existencia de un daño

Para que exista responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, primero debe haber un daño o lesión en los bienes o derechos de la persona afectada. El daño tiene que cumplir varias características, que son, ser un daño efectivo y real, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas¹⁰⁷.

El daño ocasionado debe ser efectivo y real, no se permiten daños hipotéticos o futuros. Es necesario que se trate de daños presentes, actuales, inequívocos y ciertos. El Tribunal Supremo ha rechazado sistemáticamente los daños posibles, potenciales o futuros¹⁰⁸.

Por consiguiente, en caso de incendios forestales, se requerirán informes, estudios y pruebas periciales que acrediten suficientemente los daños producidos en el espacio forestal específico¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, pp.139-140.

¹⁰⁷ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.141.

¹⁰⁸ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *id*.

¹⁰⁹ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.143.

6.1.1.2. Daño antijurídico

Para que haya responsabilidad patrimonial de la Administración, el daño debe ser antijurídico, lo que significa que la persona afectada no debe estar obligada por la ley a soportar el daño o la lesión sufridos. Si existe alguna norma que permita a la Administración producir el daño, o si existe título o causa jurídica que justifique el deber de soportarlo, el perjuicio provocado no será antijurídico y la Administración no tendrá que repararlo¹¹⁰.

Es importante tener en cuenta que la antijuridicidad debe aplicarse al daño y no a la actuación administrativa que lo ha provocado. Esto se debe a que hay obligación de indemnizar tanto en supuestos de funcionamiento normal como en supuestos de funcionamiento anormal de los servicios públicos. La mayoría de la doctrina y jurisprudencia coinciden en que, en casos de actuaciones ilegales o antijurídicas de la Administración que ocasiona un daño, no rige el deber de soportar el daño, puesto que el daño se considera antijurídico. Hasta cuando la actuación no fuese inexcusable, culposa o suficientemente grave, la simple ilegalidad bastará para calificar el perjuicio como antijurídico e indemnizable¹¹¹.

6.1.1.3. Daño evaluable económicamente

El daño tiene que poder ser objeto de valoración económica. En otras palabras, el perjuicio ocasionado debe poder traducirse en términos monetarios para poder ser indemnizado. No obstante, en el ámbito de los daños ambientales, esta valoración puede resultar compleja debido a las características propias de la naturaleza de los valores ambientales y los recursos naturales, lo que dificulta la determinación de una cantidad económica adecuada. Además, los medios de evaluación económica no están completamente desarrollados. Sin embargo, algunos autores sostienen que esta cuestión se resuelve fácilmente una vez que se ha elaborado el proyecto de restauración. Esto permite calcular los costes de ejecución de las acciones de restauración o reparación que se traducirán en la valoración económica del daño¹¹².

¹¹⁰ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *id.*

¹¹¹ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.144.

¹¹² Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.148.

6.1.1.4. Daño individualizado a una persona o grupo de personas

Es necesario que el daño afecte directamente al patrimonio de la persona afectada y que no sea una carga que deban soportar todos los ciudadanos en general. El daño debe lesionar un bien, un derecho subjetivo o un interés legítimo que la ley reconozca específicamente a un individuo o un grupo de individuos concreto¹¹³.-

Los daños ambientales provocados por incendios forestales, por su naturaleza, no suelen afectar a una persona o grupo de personas en particular, sino que nos afectan a todos. Nos referimos a aquellos casos en los que se alega una lesión al derecho a un medio ambiente adecuado, consagrado en el artículo 45 de la Constitución, en estos casos, no es posible argumentar que una persona o grupo de personas ha sido perjudicado, puesto que la perjudicada es la comunidad en general. En cambio, si el daño ambiental lesiona un derecho como el de propiedad u otros similares, en estos casos, el requisito de individualización se cumple a través de ese derecho lesionado¹¹⁴.

Generalmente, la jurisprudencia ha establecido que para cumplir con el requisito de individualización de daños ambientales se necesita la afectación de derechos subjetivos. Cuando el daño ambiental conlleva la lesión de un derecho subjetivo, no hay dudas sobre la existencia de este requisito. Sin embargo, si se alega exclusivamente una lesión al derecho a un medio ambiente adecuado, la situación es diferente. Así pues, en casos de incendios forestales que afecten a montes o espacios que no pertenecen a una persona o grupo de personas en particular, resultará muy complicado demostrar que se cumple el requisito de individualización, puesto que no se podrá probar una afectación individualizada¹¹⁵.

6.1.1.5. Daño imputable a una Administración Pública

El término "daño imputable a una Administración Pública" se refiere a la responsabilidad jurídica que tiene una Administración Pública por cualquier daño que se

¹¹³ Aguilera Sánchez, M., "La responsabilidad patrimonial..." *ibid*, p.148.

¹¹⁴ Aguilera Sánchez, M., "La responsabilidad patrimonial..." *ibid*, pp.152-153.

¹¹⁵ Aguilera Sánchez, M., "La responsabilidad patrimonial..." *ibid*, p.153.

derive del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, siempre y cuando no se deba a una situación de fuerza mayor. Esto implica que la Administración puede ser responsable legalmente por cualquier acto dañino que se produzca dentro de su ámbito de actuación. Es importante destacar que esta responsabilidad se considera de resultado o objetiva, lo que significa que no importa si el servicio público funcionó de manera normal o anormal. Además, no se requiere que en el comportamiento interviniera culpa, dolo o negligencia. La clave es que se trate de un servicio público¹¹⁶.

6.1.1.6. La relación de causalidad

Por último, para que exista responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, el artículo 32 de la Ley 40/2015 exige que se dé un nexo causal entre la acción administrativa y la lesión o daño sufridos. Por lo tanto, es necesario que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, ya sea por la actividad o por la inactividad administrativa. Si no existe esta relación de causalidad, la Administración no tendrá responsabilidad patrimonial¹¹⁷.

6.2. Fuerza mayor

Si se cumplen los requisitos expuestos anteriormente, se tiene derecho a recibir una indemnización, excepto en casos de fuerza mayor. Varios autores están de acuerdo en que la fuerza mayor se refiere a un evento imprevisible e inevitable que supera los riesgos inherentes a los servicios públicos. Esta definición de fuerza mayor se limita estrictamente a los casos más graves e imprevisibles¹¹⁸.

Por lo tanto, para determinar si existe fuerza mayor, no importa el origen del incendio, lo que se debe considerar es la actuación administrativa en la prevención y extinción del incendio una vez que ha sido declarado¹¹⁹.

¹¹⁶ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.154.

¹¹⁷ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.161.

¹¹⁸ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.163.

¹¹⁹ Aguilera Sánchez, M., “La responsabilidad patrimonial...” *ibid*, p.166.

CONCLUSIONES

Los incendios forestales son un tema de gran complejidad desde un punto de vista científico y jurídico.

Desde una perspectiva científica, existen múltiples factores que pueden influir en el origen y evolución del fuego, así como numerosas causas que pueden provocar un incendio. Para garantizar la eficacia de las labores de prevención y extinción, es esencial comprender las particularidades del ecosistema en una zona determinada y las causas que en dicho territorio podrían motivar un incendio.

En nuestro país el marco legal que aborda la protección de montes y bosques es muy amplio debido a que existen múltiples disposiciones e instrumentos a nivel estatal, autonómico y local. El marco jurídico actual en materia forestal se sustenta en el artículo 45 de la Constitución, que reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado y establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el uso racional de los recursos naturales. El artículo 149.1.23 CE otorga al Estado la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias en todo el territorio nacional, en tanto que el artículo 148.1.8 CE permite también a las Comunidades Autónomas asumir competencias en este ámbito. La Ley 43/2003 de Montes, que es legislación básica en materia de montes a nivel nacional, respeta las competencias que las Comunidades Autónomas ya habían asumido y tiene como objetivo fomentar una gestión forestal sostenible. A nivel local, la Ley de Montes también atribuye competencias a las entidades locales para la gestión de los montes que están bajo su titularidad. En el ámbito local destacan las Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF), compuestas por propietarios forestales, ayuntamientos, otras entidades locales y voluntarios. Actualmente, constituyen un importante apoyo en la prevención y extinción de incendios forestales y permiten la implicación y participación de los ciudadanos y la sociedad en la conservación y preservación de nuestros bosques.

El marco legal para prevenir incendios forestales es de gran importancia, ya que fomentar y promocionar unas apropiadas tareas de prevención podría evitar la producción de incendios. En España, existen diversas figuras de planificación, como el Plan Forestal español, numerosas medidas, como la identificación de zonas de alto riesgo, los

programas de concienciación y sensibilización y múltiples servicios, como las Brigadas de Labores Preventivas (BLP) y los Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales (EPRIF) que buscan impedir que los incendios efectivamente se produzcan.

En cuanto a la extinción de incendios forestales, es de gran importancia el principio de cooperación entre las distintas Administraciones públicas, ya que los efectos del fuego pueden traspasar las fronteras de las distintas Comunidades Autónomas. Además, la existencia de competencias concurrentes en materia de protección civil en el ámbito de extinción de incendios forestales hace que las Administraciones Públicas tengan que contar necesariamente con mecanismos de coordinación adecuados y eficaces entre los distintos órganos de las Administraciones Públicas. La coordinación es fundamental para una actuación rápida y eficaz y así poder reducir lo máximo posible los daños provocados por el fuego. En los últimos años, los drones han adquirido una gran relevancia como herramienta de extinción de incendios. Estos dispositivos son capaces de detectar la evolución del fuego analizando el calor y la dirección del viento y contribuir a su extinción al tener la capacidad de almacenar agua para su utilización en la extinción de las llamas.

La existencia de daños causados por incendios forestales permite a los afectados reclamar responsabilidad jurídica por distintas vías según las causas para obtener una compensación. La responsabilidad patrimonial de la Administración surge del derecho que tienen los particulares a ser indemnizados por las lesiones sufridas en sus bienes y derechos como resultado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como son la prevención y extinción de incendios forestales, excepto en casos de fuerza mayor o daños que el individuo tenga el deber de soportar conforme a la ley.

En conclusión, el marco jurídico que rige los incendios forestales se caracteriza por ser muy complejo, debido a la existencia de un extenso cuerpo normativo y a los múltiples órganos de la Administración Pública con competencias en esta área. Pese a los esfuerzos legislativos y la gran experiencia de las Administraciones Públicas en este ámbito, los incendios forestales continúan siendo un problema recurrente en todo el territorio español. Para combatir este problema, se necesitan mejoras en la prevención, coordinación, preparación técnica de los equipos de extinción y fomentar una mayor sensibilización ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE 28 de marzo de 1989).

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

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE 14 de diciembre de 2007).

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE 10 de julio de 2015)

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

Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (BOE 10 de agosto de 1985).

Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (BOE 1 de mayo de 1992).

Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales (BOE 7 de diciembre de 2013).

Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales (BOE 2 de agosto de 2022).

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 102/1995, de 26 de junio de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 64/1982, de 4 de noviembre de 1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 133/1990, de 19 de julio de 1990.

Obras doctrinales

Aguilera Sánchez, M., “Aproximación a la perspectiva técnica de los incendios forestales”, El régimen jurídico de los incendios forestales: especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña, Publicacions URV, Tarragona, 2015, p23.

Bujos Vadell, L. M.; Bueno de Mata, F., “El uso de drones para la investigación de delitos medio ambientales.”, González Pulido, I.; Reifarth Muñoz, W, Daños ambientales y tecnologías digitales: Los Drones En La Investigación Y Enjuiciamiento de delitos de Incendio, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp 201-202.

De Madariaga y Apellániz, J. I., “Los incendios forestales”, La protección del medio ambiente frente al delito de incendios forestales. Problemática jurídica y criminológica, Dykinson, 2001, p.111.

Vélez Muñoz, Ricardo y Mérida Fimia, J. Carlos. “La definición de incendio forestal”. Vélez Muñoz, Ricardo (coord.). La defensa contra incendios forestales. Fundamentos y experiencias. McGraw-Hill, Madrid, 2000. pp.19-167.

Otros recursos

C., D. M., J. L. F., T. J. “Última hora en directo del incendio de Castellón: el fuego sigue activo y afronta dos días de alto riesgo”, 2023. Obtenido de ABC.es: <https://www.abc.es/espana/comunidad-valenciana/ultima-hora-directo-incendio-castellon-pedro-sanchez-20230327090125-di.html/>

Domínguez, S., “Drones en incendios forestales: ¿Está permitido su uso?” Antonio Ramos. DROARA. 2022. Obtenido de: <https://antonioramos.eu/drones-en-incendios-forestales/>
<https://www.interior.gob.es/opencms/es/el-ministerio/funciones-y-estructura/subsecretaria-del-interior/direccion-general-de-proteccion-civil-y-emergencias/>

Ministerio del Interior. “Dirección General de Protección Civil y Emergencias”. s/f.

Obtenido de Gob.es:

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Equipos de prevención integral de incendios forestales (EPRIF)”. s/f. Obtenido de Gob.es:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/prevencion/eprif.aspx/>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “Mecanismos de coordinación y planificación)”. s/f. Obtenido de Gob.es

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/Coordinacion-institucional/default.aspx/>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Brigadas de labores preventivas”. s/f. Obtenido de Gob.es:

https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/prevencion/brigadas_labores_preventivas.aspx/

Revista Agua y Medio Ambiente. “España cerró 2022 como el peor año del siglo en incendios forestales”, 2023. Obtenido de el Economista.es:

<https://revistas.economista.es/agua/2023/enero/espana-cerro-2022-como-el-peor-ano-del-siglo-en-incendios-forestales-DO12943808/>