

CAPÍTULO II

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

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

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

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

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

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

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

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

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

1.1.1. Legislación estatal en materia de protección civil

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

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

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

1.1.2. Legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Competencias locales en materia de incendios forestales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ley de Montes

“Artículo 47. Trabajos de extinción.

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

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

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

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

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

Quedan explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de la ley:

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

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

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

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

1.4.1. Bomberos de las Administraciones públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Competencias de coordinación estatales

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

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

En los últimos años, términos como “incendios de sexta generación” o “incendios convectivos” se han vuelto habituales para describir fuegos forestales descomunales, impredecibles e imposibles de atajar con los medios convencionales. Son incendios alimentados por décadas de abandono rural y por los efectos del cambio climático, capaces de generar su propio clima (pirocúmulos, tormentas de fuego) y de superar cualquier capacidad de extinción humana¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para concluir, no podemos soslayar un aspecto crítico: la gestión del territorio y de nuestros montes. Durante décadas, el Estado español (y, en general, los países mediterráneos) ha visto cómo el abandono rural, la despoblación y la crisis del sector primario creaban el caldo de cultivo perfecto para incendios cada vez más grandes. Montes enteros sin gestionar, acumulación de biomasa seca, cultivos tradicionales abandonados que se cubren de matorral... Si a esto le sumamos temperaturas más altas y sequías más frecuentes por el cambio climático, obtenemos bosques con estrés hídrico y llenos de combustible listo para arder explosivamente. No es casualidad que los expertos de WWF digan claramente que² la gestión del territorio es la clave para prevenir los incendios “inapagables”. Adaptar nuestros paisajes a la nueva realidad significa paisajes más mosaicos, menos continuos: áreas cortafuegos naturales mediante agricultura o ganadería extensiva, masas forestales aclaradas y mantenidas, bosques mixtos más resilientes a plagas y fuego, núcleos urbanos con sus perímetros limpios (fajas de protección en la interfaz urbano-forestal), etc. Solo así podremos mitigar los grandes fuegos capaces de calcinar miles de hectáreas en horas y poner en jaque a poblaciones enteras.

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

2. Vid. el “Informe Incendios Forestales 2025: Incendios fuera de control”, de WWF, disponible en: https://www.wwf.es/nuestro_trabajo/bosques/incendios_forestales_/informes_sobre_incendios_forestales/?70740/Informe-Incendios-Forestales-2025.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Más ambición: la necesaria ley estatal de bomberos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Modelos autonómicos de gestión de los incendios rurales

2.1. Andalucía

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Andalucía

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

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

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

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

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

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

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

Los SPEIS actúan prioritariamente en:

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

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

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

2.2. Aragón

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Aragón

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Principado de Asturias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en el Principado de Asturias

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

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

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

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

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

2.4. Illes Balears

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

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

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

B. Los bomberos forestales en las Illes Balears

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

Además, se produce una separación funcional entre:

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

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

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

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

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

2.5. Canarias

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Canarias

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

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

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

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

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

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

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

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

Los SPEIS en Canarias disponen de:

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

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

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

2.6. Cantabria

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Cantabria

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

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

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

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

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

En el ámbito operativo, los SPEIS intervienen en:

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

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

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

Los SPEIS en Cantabria disponen de:

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

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

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

2.7. Castilla y León

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Castilla y León

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

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

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

Las funciones de los bomberos forestales incluyen:

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

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

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

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

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

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

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

2.8. Castilla-La Mancha

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Castilla-La Mancha

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

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

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

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

Los SPEIS intervienen en:

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

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

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

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

2.9. Cataluña

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

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

B. Los bomberos forestales en Cataluña

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

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

El sistema se completa con:

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

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

Sus funciones incluyen:

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

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

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

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

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

2.10. Comunidad de Madrid

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en la Comunidad de Madrid

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

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

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

Los SPEIS intervienen en:

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

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

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

2.11. Comunidad Valenciana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en la Comunidad Valenciana

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

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

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

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

Los SPEIS intervienen en:

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

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

2.12. Extremadura

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Extremadura

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

Sus funciones incluyen:

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

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

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

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

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

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

2.13. Galicia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Galicia

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

Los bomberos forestales se integran en:

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

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

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

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

Los SPEIS intervienen en:

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

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

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

2.14. La Rioja

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en La Rioja

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

2.15. Región de Murcia

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

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

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

B. Los bomberos forestales en la Región de Murcia

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

2.16. Navarra

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

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en Navarra

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

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

2.17. País Vasco

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

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

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

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

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

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

B. Los bomberos forestales en el País Vasco

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

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

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

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

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

Los SPEIS del País Vasco intervienen en:

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

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

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

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

2.18. Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Ciudad de Ceuta

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

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

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

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

- dirección y mando único,
- coordinación interservicios.

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

Ciudad de Melilla

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

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

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

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

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

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

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

3. Bibliografía

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

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