

# **Protección frente a los incendios forestales y normas reguladoras en Andalucía<sup>1</sup>**

## **Protection against forest fires and regulatory standards in Andalusia**

*José Antonio Moreno Molina*

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

**SUMARIO: I. IMPACTO AMBIENTAL Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES. II. REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTATAL SOBRE INCENDIOS FORESTALES. 1. La carencia de una política forestal común europea y los distintos ámbitos de las actuaciones de la Unión relativas a los incendios forestales. 2. Evolución de la legislación forestal estatal y regulación de los incendios forestales. 3. Instrumentos de planificación, gestión de desastres y la falta de políticas preventivas. 4. La prohibición legal de cambiar del uso forestal del suelo quemado. III. PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES EN ANDALUCÍA. 1. Competencias estatutarias y la Ley 5/1999 como pionera en el Derecho autonómico español. 2. Necesidad de regulación de la protección del interfaz urbano-forestal y de la exigencia de la elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal. 3. Normativa reglamentaria y zonificación como alto riesgo de incendio forestal. IV. BIBLIOGRAFÍA.**

**RESUMEN:** El trabajo analiza la evolución y regulación vigente de la legislación forestal estatal, autonómica andaluza y de la Unión Europea en lo relativo a los incendios forestales. Se comentan los instrumentos de planificación y gestión de desastres; el aprovechamiento urbanístico de los terrenos forestales incendiados y se critica la falta de políticas preventivas. Es objeto de estudio la Ley andaluza 5/1999 como pionera en

---

<sup>1</sup> El presente trabajo tiene su origen en los trabajos de codificación de la normativa ambiental de la Junta de Andalucía impulsados por la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. También se enmarca en el Proyecto de investigación: “Energías renovables y agricultura de regadío: agua y electricidad verde”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (referencia DER2017-86637-C3-3-P).

Recibido: 3-3-2021

Aceptado: 30-9-2021

el Derecho autonómico español y se plantea la necesidad de regulación de la protección del interfaz urbano-forestal y de la exigencia de la elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal. También se analiza la normativa reglamentaria andaluza y su zonificación del territorio en función del riesgo por incendios forestales.

**PALABRAS CLAVE:** Incendios forestales; política forestal; prevención y extinción; interfaz urbano-forestal

**ABSTRACT:** The work analyzes the evolution and current regulation of Spanish State, Andalusian Regional and European Union forest legislation on forest fires. Disaster planning and management instruments are discussed; the urban use of burned forest lands and the lack of preventive policies is criticized. Andalusian Law 5/1999 is the object of study as a pioneer in Spanish regional law and the need to regulate the protection of the urban-forest interface and the requirement to draw up self-protection plans for forest fire risk is raised. Andalusian regulatory regulations and their zoning of the territory based on the risk of forest fires are also analyzed.

**KEYWORDS:** Forest fires; forest policy; prevention and extinction; urban-forest interface

## I. IMPACTO AMBIENTAL Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES

Entre las mayores amenazas a que se encuentran expuestos los bosques en Andalucía y en España se encuentran los incendios forestales. Los incendios constituyen para el bosque el desastre ecológico más extendido y con consecuencias más graves a corto y largo plazo<sup>2</sup>. La degradación de los ecosistemas forestales y la pérdida de valores naturales, culturales y económicos debido a la recurrencia e intensidad de incendios, atentan contra su función social, como fuente de recursos, servicios ambientales y sustento de actividades económicas<sup>3</sup>. Después de las actividades urbanas y agrícolas del hombre y junto a la contaminación atmosférica, el fuego es la perturbación más universal en la superficie terrestre y consume cada año enormes cantidades de biomasa vegetal. Los incendios forestales influyen adversamente sobre la estabilidad de los ecosistemas forestales, desnudando los suelos y así contribuyendo a acentuar la erosión<sup>4</sup>.

Como señaló la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Unión Europea para el sector forestal<sup>5</sup>, los incendios

<sup>2</sup> VEGA HIDALGO y FERNÁNDEZ FILGUEIRA (2005: 360-397) y CARRASCO, T. y NUÑEZ MORENO, M. S. (2019: 104 y ss.)

<sup>3</sup> Puede verse SARASÍBAR IRIARTE, M. (2007); y MORENO, J.M. (2014).

<sup>4</sup> LANDI, S. (1994: 28 y ss.)

<sup>5</sup> Documento COM (1998) 649, 3 de noviembre de 1998, p. 12.

forestales son uno de los principales factores que ponen en peligro el desarrollo sostenible casi en la mitad de los bosques de la Unión Europea.

El cambio climático conlleva un incremento de los índices de riesgo y de la intensidad de los incendios, favoreciendo la ocurrencia de multi-emergencias con implicaciones sobre la seguridad ciudadana, convirtiéndose en siniestros muy complejos, peligrosos y difíciles de gestionar<sup>6</sup>.

Cada vez hay más peligro de incendios extremos, de gran virulencia y rapidez, que han sido denominados como de “sexta generación”<sup>7</sup>.

Las “Orientaciones Estratégicas para la gestión de los incendios forestales en España”, aprobadas el 21 de noviembre de 2019 por el Comité estatal de Lucha contra Incendios Forestales, destacan 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 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 previsión de nuevos desarrollos de conocimiento y tecnológicos”<sup>8</sup>.

Para el Comité resulta fundamental reducir la amenaza que suponen los incendios para la sociedad civil, tanto para las personas como para bienes e infraestructuras, limitando el riesgo poblacional. En este sentido, el desarrollo urbano e industrial creciente en los entornos forestales, el denominado interfaz urbano-forestal, así como la afluencia de público con fines recreativos, facilita que los incendios forestales originen situaciones de grave riesgo, lo que exige desarrollar medidas que refuercen la seguridad de residentes y usuarios, evitando la ocurrencia y mitigando sus efectos. En fin, “las inversiones públicas destinadas actualmente a la defensa contra incendios forestales son elevadas, pero persisten desequilibrios entre las destinadas a prevención y extinción, lo que limita severamente su eficacia. Es necesario trabajar para alcanzar la máxima rentabilidad en términos de eficacia y eficiencia, sustituyendo la visión compartimentada de prevención-extinción, por una gestión integral del territorio, manteniendo los esfuerzos de la inversión en el medio rural. Además, las inversiones

---

<sup>6</sup> DUARTE, C.M. (2006).

<sup>7</sup> BOSCH, R.M. (2019: 30-31). Puede verse también GREENPEACE (2020: 14).

<sup>8</sup> Puede verse JORDANO FRAGA, J. (2020: 53 y ss.)

en restauración de incendios deben buscar la creación de territorios más resistentes y resilientes a los incendios”.

## II. REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTATAL SOBRE INCENDIOS FORESTALES

### 1. La carencia de una política forestal común europea y los distintos ámbitos de las actuaciones de la Unión relativas a los incendios forestales

La Unión Europea no cuenta con una política forestal común, por lo que la protección de los bosques y la lucha contra los incendios forestales sigue siendo esencialmente competencia de los Estados miembros<sup>9</sup>. De acuerdo con el principio de subsidiariedad y con el de complementariedad, los Estados miembros son responsables de la planificación y la ejecución de los programas forestales nacionales o los instrumentos equivalentes, en el contexto de una gestión forestal sostenible.

Ahora bien, otras políticas europeas afectan directamente a los bosques, como la agrícola, desarrollo rural, cambio climático, energía, biodiversidad o bioeconomía<sup>10</sup>. Cabe destacar también diversas iniciativas y actuaciones europeas sobre los bosques que contienen previsiones sobre los incendios forestales.

Así, la importancia de la actividad preventiva en la lucha contra los incendios se recoge en “Una nueva estrategia de la Unión Europea a favor de los bosques y el sector forestal”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones<sup>11</sup>.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) canaliza la mayoría de los fondos de la Unión Europea destinados a los bosques y el Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER (Reglamento UE nº 1305/2013) recoge ayudas para la prevención y reparación de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes.

En este sentido, la Orden de 8 de marzo de 2018, modificada por la Orden de 24 de agosto de 2020, aprobó las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la prevención de los incendios forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. Las subvenciones reguladas en estas órde-

<sup>9</sup> SÁNCHEZ BRAVO, A.A. (2005: 203-217)

<sup>10</sup> GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA, M. (2015: 29 y ss.)

<sup>11</sup> Documento COM (2013), 0659 final.

nes, que se encuentran cofinanciadas por la Unión Europea a través del FEADER, se incluyen en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 versión 3, aprobado el 8 de agosto de 2017 por la Comisión Europea, bajo la Medida 8 «Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques», submedida 8.3 «Ayuda para la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes», operación 8.3.1 «Ayuda para la prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes». Dicha operación contribuirá a la Prioridad 4, «restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura», y, más específicamente, al focus área de desarrollo rural 4A «restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos». También tiene una influencia secundaria sobre el focus área 4C «prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos» y sobre el focus área 5E «fomentar la captura de carbono en los sectores agrícola y silvícola» de la Prioridad 5 «fomentar la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse al cambio climático en el sector agrícola, alimentario y selvícola».

Hay que tener también en cuenta el Reglamento (UE) núm. 702/2014 de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el marco de la política de cohesión pueden cofinanciarse proyectos forestales relativos a la prevención de incendios con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, Reglamento UE nº 1301/2013)<sup>12</sup>. Por su parte, el Fondo de Solidaridad (Reglamento CE nº 2012/2002) pretende ayudar a los Estados miembros a hacer frente a catástrofes naturales graves, como los incendios.

También el Mecanismo de Protección Civil de la Unión (Decisión nº 1313/2013/UE) puede activarse en caso de crisis que superen la capacidad de respuesta de los Estados miembros, como algunos incendios forestales. El Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias (ERCC) es el núcleo del Mecanismo de Protección Civil de la Unión y coordina la prestación de asistencia a los países afectados.

El Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales<sup>13</sup>, creado por la Comisión Europea en colaboración con las Administraciones nacionales encargadas de la lucha contra incendios, tiene como objetivo apoyar a los servicios responsables de proteger los bosques contra incendios en la Unión y los países vecinos, así como

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2020: 13-15).

<sup>13</sup> EFFIS, <http://effis.jrc.ec.europa.eu>.

proporcionar a los servicios de la Comisión y al Parlamento Europeo información armonizada sobre los incendios forestales en Europa. El “Plan de acción de la UE para los bosques”<sup>14</sup> recoge como acción clave en este sentido de la Comisión el trabajar en pro del desarrollo del EFFIS.

## 2. Evolución de la legislación forestal estatal y regulación de los incendios forestales

En el Derecho español, hasta la aprobación de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, de incendios forestales, poca había sido a lo largo de la historia la preocupación en el ordenamiento jurídico español por la problemática de los incendios. En este sentido, entre la regulación anterior a aquella norma prácticamente sólo cabría destacar la previsión de sanciones, tanto penales como administrativas, para quienes incendiaran los montes. Eso sí, esta clase de disposiciones sancionatorias se conocen desde antiguo (A.GUAITA ha encontrado, por ejemplo, normas de este tenor, que incluso llegaban a amenazar con la pena de muerte, dictadas por Alfonso X, en las Cortes de Valladolid de 1256, y por Pedro I de Castilla en 1350)<sup>15</sup>. Otra cuestión es la de la eficacia de estas normas, verdaderamente escasa como se puede inferir de la repetición de estas normas represivas a lo largo de los años así como de su falta de aplicación en la práctica.

Hay que recordar que la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 se podía definir como una ley de propiedad forestal más que del medio ambiente forestal. La norma se aprobó en un momento histórico en el que la conciencia ambiental no estaba muy arraigada en la sociedad y la filosofía subyacente en la norma era de corte productivista<sup>16</sup>. Faltaba en la legislación preconstitucional de montes una consideración del bosque en su conjunto como objeto de protección. La normativa protegía sólo determinados bosques que por su ubicación o características cumplen una función relevante, sobre todo, en relación con los procesos hidrológicos<sup>17</sup>.

Con la aprobación de la Constitución española de 1978, se va a producir un importante cambio de enfoque desde el que contemplar toda la normativa forestal<sup>18</sup>. En efecto, si por un lado se van a reconocer competencias de desarrollo legislativo y ejecutivo a las Comunidades autónomas en la materia, por otro se elevan al rango de principios rectores de la política económica y social tanto el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, como el deber de conservarlo.

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión COM 2006, 302 final.

<sup>15</sup> GUAITA, A. (1986: 219).

<sup>16</sup> GROOME, H. (1989: 137 y ss.)

<sup>17</sup> ESTEVE PARDO, J. (1995: 85).

<sup>18</sup> LAZARO BENITO, F. (1993: 22).

Partiendo del concepto genérico de utilización racional de los recursos naturales que establece el art. 45 CE, dentro del cual cabe incluir destacadamente a los montes y espacios forestales por su importante contribución al sostenimiento de un medio ambiente adecuado, la principal norma estatal de desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (que fue más tarde derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), va a marcar un importante punto de inflexión en el ámbito forestal.

La Ley estatal básica 43/2003, de 21 de noviembre, derogó la legislación pre-constitucional en materia de montes y, en línea con el Derecho forestal internacional y de la Unión Europea, tiene en cuenta los múltiples usos que nuestra sociedad demanda hoy del monte pero, sobre todo, se basa en la priorización de la protección ambiental del bosque, en la tutela de la dimensión biológica del bosque. Así lo defiende nuestra Carta Magna y la jurisprudencia del máximo intérprete constitucional, y en esta dirección se han movido la Ley de Conservación de Espacios Naturales y la posterior legislación forestal autonómica. En nuestros días, una política forestal cualquiera, no encuadrada o apoyada por una política ambiental, está destinada a perder todo su significado<sup>19</sup>.

La puesta en marcha de un sistema eficaz de prevención y extinción de incendios constituye uno de los ineludibles pilares de cualquier política forestal y así lo asume la Ley 43/2003 que, frente a la posibilidad de aprobar una legislación específica (como hizo Andalucía con la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales; y han hecho también Extremadura a través de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales; Galicia por medio de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia; y Cataluña con la Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones, los núcleos de población, las edificaciones y las instalaciones situados en terrenos forestales) dedica a la materia el capítulo III de su título IV, “Conservación y protección de montes”, artículos 43 a 50.

Lo primero que llama la atención de esta regulación es la escasez de preceptos que la norma dedica a la cuestión, muy pocos artículos sobre incendios frente a la norma que derogó, la Ley de incendios forestales 81/1968, de 5 de diciembre, que contaba con 34 artículos y, sobre todo, el Reglamento de la Ley aprobado por Decreto

---

<sup>19</sup> Como señaló la declaración de la Asamblea de Naciones Unidas, en su sesión especial de junio de 1997, “la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentados de la vida en el planeta. Los bosques son parte del desarrollo sostenible”.

3769/1972, de 23 de diciembre, integrado por 147 artículos y que se mantiene vigente en todo lo que no se oponga a la Ley 43/2003.

La Ley de Montes estatal de 2003 parte de la base de que las competencias en materia de extinción de incendios, al igual que en lo que se refiere a la prevención de incendios, corresponden mayoritariamente a las Comunidades autónomas. Son éstas pues las que, de acuerdo con el artículo 46.2 de la Ley, establecerán para cada incendio un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad.

A nivel estatal, el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) es el órgano técnico creado en 1994 para la coordinación interadministrativa en materias de prevención y extinción, adscrito a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Está formado por representantes de las Administraciones estatales y autonómicas competentes en incendios forestales.

Los acuerdos que adopta se elevan a Conferencia Sectorial y se incluyen en el Plan de Actuaciones de Prevención y Lucha contra los Incendios aprobado anualmente en Consejo de Ministros<sup>20</sup>.

El CLIF se organiza en Grupos de Trabajo que acuerdan recomendaciones en materias de información, prevención, medios aéreos, operaciones, sistema de mando de incidentes, formación y seguridad.

Por su parte, el Centro de Coordinación de la Información Nacional sobre Incendios Forestales, creado por el Real Decreto Ley 11/2005, es el órgano nacional encargado de la efectiva coordinación de todos los medios de lucha contra incendios forestales, canalizando y poniendo a disposición de las Administraciones públicas competentes.

## **2. Instrumentos de planificación, gestión de desastres y la falta de políticas preventivas**

Los principales instrumentos estatales de planificación para la gestión de incendios forestales son la Estrategia Forestal Española (la vigente sigue siendo la de 1999), el Plan Forestal Español (2002) y la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de emergencias por incendios forestales.

El Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba esta Directriz básica (que fue modificado por el Real Decreto 734/2019, de 20 de diciembre), establece los criterios mínimos que habrán de seguirse por las distintas

---

<sup>20</sup> El Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2020 aprueba el plan anual de prevención y lucha contra incendios forestales para el año 2020 prevé la participación de doce ministerios y su financiación a cargo de los presupuestos ordinarios de los diferentes departamentos ministeriales.

Administraciones públicas para la confección de los planes de protección civil de emergencia por incendios forestales en el ámbito territorial y de competencias que a cada una corresponda, ante la existencia de un posible interés nacional o supra autonómico que pueda verse afectado por la situación de emergencia. Todo ello con la finalidad de prever un diseño mínimo que permita la coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas en la prevención, preparación y lucha contra incendios forestales y en coherencia con el principio de que la protección de la vida y la seguridad de las personas han de prevalecer frente a cualquier otro valor.

Los planes que se elaboren con arreglo a la directriz se referirán a las medidas de protección civil que permitan reducir los riesgos de situaciones catastróficas para personas, bienes y el medio ambiente.

Hay que recordar la vis expansiva del concepto de protección civil, que para la sentencia del Tribunal Constitucional 155/2013, de 10 de septiembre, se extiende al “conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizándolo los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad” (f.j. 3º).

En relación con la prevención de los incendios forestales, la Ley de Montes 43/2003 se limita a apuntar algunas medidas preventivas, competencia de las Comunidades autónomas: desarrollo de programas de concienciación y sensibilización; regulación en montes y áreas colindantes del ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio; establecimiento de normas de seguridad aplicables a las urbanizaciones, otras edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos; limitaciones al tránsito por los montes; vigilancia disuasoria de las fuerzas y cuerpos de seguridad; constitución y formación de grupos de voluntarios para colaborar en la prevención de incendios.

Por otra parte, la Ley 43/2003 establece en su artículo 48 la posibilidad de designación por parte de las Comunidades Autónomas de las denominadas “Zonas de alto riesgo de incendio”, que deberán estar provistas de su correspondiente plan de defensa.

Pero en España, las inversiones dedicadas por el Estado y las Comunidades autónomas a las acciones de extinción de los incendios forestales han consumido buena parte del presupuesto en materia forestal, lo que pone de manifiesto que ha fallado o no se ha afrontado de manera suficiente una política de prevención de los incendios forestales.

Como ha destacado RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., el reparto de la inversión pública debería ser “un 30 % para extinción y un 70 % para prevención y no, como se ha hecho hasta ahora, enfocado hacia la gestión de desastres, porque esa estrategia no sólo ha impedido soluciones basadas en la prevención sino la creación de un mayor número de empleos verdes de calidad en entornos rurales. La mejor vacuna para los montes es la gestión forestal. Aprovechar sus recursos, apostar por la biomasa, clarearlos, dejar que el combustible sea el pasto de los herbívoros y no la comida del fuego”<sup>21</sup>.

La Ley estatal 43/2003 parte de la base de que las competencias en materia de extinción de incendios, al igual que en lo que se refiere a la prevención de incendios, corresponden mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Son éstas pues las que, de acuerdo con el artículo 46.2 de la Ley, establecerán para cada incendio un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad.

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.

En relación con la regulación en la Ley 43/2003 de la extinción de los incendios forestales cabe destacar la obligación de aviso recogida en el artículo 45. En la exposición de motivos de la norma se destaca cómo la Ley se hace eco de la importancia del papel de la sociedad civil en su prevención<sup>22</sup>. De acuerdo con ello, establece la obligación de toda persona de avisar de la existencia de un incendio, y, en su caso, de colaborar en su combate.

Pero la Ley de montes no va más allá en la previsión de actuaciones de particulares en la prevención y extinción de incendios forestales. En este sentido, y en contraste con la legislación estatal básica, puede ser destacada la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, norma que para canalizar la colaboración de los propietarios forestales, incluidas las Entidades Locales y asociaciones o entidades previstas por la Ley, desarrolla la figura de la Agrupación de Defensa Forestal, instaurada en la Ley Forestal de Andalucía y de la que destaca su carácter voluntario. Asimismo, se regulan en la Ley 5/99 los Grupos Locales de Pronto Auxilio, promovidos por las Entidades Locales, y otros grupos

---

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020: 685).

<sup>22</sup> Resulta de interés el trabajo OTERO, GAMBOA, BUENO, CANALETA, TOLOSA, BALLART, VILALTA, ARILLA, CASTELLNOU (2020: 7-42).

equivalentes que sirvan de cauce a la participación voluntaria de los ciudadanos en la prevención y lucha contra los incendios forestales<sup>23</sup>.

#### **4. La prohibición legal de cambiar del uso forestal del suelo quemado**

Por lo que se refiere al aprovechamiento urbanístico de los terrenos forestales incendiados, el artículo 50 de la Ley 43/2003 se limitó a establecer que “las Comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio. Igualmente, determinarán los plazos y procedimientos para hacer efectiva esta prohibición”.

Pero este precepto de la Ley de Montes fue reformado por la Ley 10/2006, de 28 de abril, y posteriormente por la Ley 21/2015, de 20 de julio, y se estableció así la importante prohibición de cambiar el uso forestal del suelo quemado para convertirlo en urbanizable durante al menos 30 años después de producirse el incendio.

Alguna legislación forestal autonómica, como la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Sostenible de Castilla-la Mancha y el Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, recoge ese mismo plazo de prohibición de 30 años.

La Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, al modificar en su disposición final primera la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, ha previsto asimismo en todos los terrenos forestales que resultasen afectados por incendios forestales unas limitaciones al pastoreo y a la actividad cinegética.

También la legislación urbanística ha recogido previsiones al respecto, ya que el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuya Disposición adicional sexta contempla respecto a los suelos forestales incendiados que los “terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas”.

La regulación de la legislación de montes sobre restauración de los terrenos forestales incendiados se entiende sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal<sup>24</sup>, que en su reforma de 1995 otorgó a los Jueces y Tribunales la potestad de “acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda

<sup>23</sup> JORDANO FRAGA, J. (2018: 2645 a 2672).

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ MONSERRAT, M. (2020: 4-37).

modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio" (art. 355). El precepto contempla unas importantes medidas de contenido urbanístico y de uso del suelo que deben adoptarse en base a finalidades ambientales<sup>25</sup>.

### III. PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES EN ANDALUCÍA

#### 1. Competencias estatutarias y la Ley 5/1999 como pionera en el Derecho autonómico español

Son diversos los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de Andalucía que afectan a los incendios forestales, entre los que destacan los que se refieren a las materias de medio ambiente y montes (artículo 57.1.a), protección civil y emergencias (artículo 66.1<sup>26</sup>) y específicamente "prevención de incendios forestales y lucha contra la desertificación" (art. 200), que obliga a los poderes públicos a realizar "planes de prevención de incendios forestales y extinción, así como la recuperación medioambiental de las zonas afectadas"<sup>27</sup>.

El complejo esquema español de distribución de competencias en materia de montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, conduce como camino indispensable hacia una estrecha colaboración y cooperación interadministrativa<sup>28</sup>. Pero esta cooperación entre las distintas Administraciones responsables resulta especialmente necesaria si nos situamos en el ámbito de la prevención y extinción de los incendios forestales<sup>29</sup>. Este sector se nos muestra como paradig-

<sup>25</sup> ZATARAÍN VALDEMORO, F.J. (2019: 101-143).

<sup>26</sup> El precepto establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

<sup>27</sup> Sin perjuicio de los anteriores, otros títulos competenciales estatutariamente asumidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía que inciden sobre la materia son los referentes a la mejora y ordenación explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales (artículo 48.3 del Estatuto de Autonomía), régimen local (artículo 60), bienes de dominio público, comunales y patrimoniales (artículo 60), urbanismo y ordenación del territorio (artículo 56), asociaciones (artículo 79) o expropiación forzosa (artículo 47).

<sup>28</sup> En un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) como el español la vertebración de todas las unidades administrativas no sólo es inevitable, sino que constituye un corolario de los postulados de eficacia administrativa y de solidaridad (artículos 2 y 138.1 CE). SANCHEZ MORON (1990: 192).

<sup>29</sup> Las citadas "Orientaciones Estratégicas para la gestión de los incendios forestales en España", aprobadas el 21 de noviembre de 2019 por el Comité estatal de Lucha contra Incendios Forestales, conclu-

mático en la tan necesaria cooperación interadministrativa en los ordenamientos territoriales complejos.

Como ha señalado abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>30</sup>, existe un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es preciso justificar mediante preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución<sup>31</sup>.

La prevención y extinción de incendios forestales es un campo propicio para la celebración de Acuerdos o Convenios entre nuestras distintas Administraciones públicas (Estado<sup>32</sup>, Comunidades Autónomas<sup>33</sup> y Entidades Locales<sup>34</sup>), que vertebran el necesario principio de cooperación presente en la sustancia del Estado autonómico, como reiteradamente ha proclamado el máximo intérprete constitucional (STC 146/1992). Acuerdos que, en rigor, deben preceder a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de la otra entidad administrativa, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste, como en distintas ocasiones ha señalado también el Tribunal Constitucional<sup>35</sup>.

La principal norma autonómica andaluza reguladora de los incendios forestales es la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, que ha sido modificada por el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre y

---

yen que “España cuenta con dispositivos de defensa contra incendios altamente experimentados y especializados. Es posible optimizar su capacidad de trabajo y seguridad, tanto individual como colectivamente, mejorando en coordinación y cooperación mutua. Este aspecto debe abarcar también el ámbito europeo e internacional”.

<sup>30</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 80/1985, 18/1982 y 96/1986, entre otras.

<sup>31</sup> JORDANO FRAGA, J. (2019: 29 a 62).

<sup>32</sup> La Resolución de 18 de septiembre de 2006, de la Secretaría General de Infraestructuras, publica el Convenio de colaboración entre el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre prevención y lucha contra incendios forestales (BOE núm. 243, de 11 de octubre de 2006).

<sup>33</sup> Como el Convenio de colaboración firmado entre la Junta de Andalucía y las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y La Rioja, con el fin de coordinar sus programas de prevención y extinción de incendios forestales (Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales, publicado en el BOCG. Senado, serie I, n° 532, de 20/10/2010).

<sup>34</sup> Sirvan como ejemplo de estos convenios la creación de bases del Grupo de Emergencias de Andalucía (GREA) Litoral, como la última ubicada en la localidad malagueña de Benahavís cuya área de influencia se extiende a toda la provincia de Málaga y más de una decena de municipios de Cádiz. El GREA ya cuenta con dos sedes ubicadas en Los Palacios en Sevilla y Noalejo en Jaén (<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoformacionytrabajoautonomo/actualidad/noticias/detalle/245382.html>, consultado el 3 de marzo de 2021).

<sup>35</sup> SSTC 72/1983, 44/1984, 96/1984, 125/1984, 114/1985, 87/1987 y 103/1988.

la Ley 3/2010, de 21 de mayo (que modificaron el art. 64); la Ley 3/2004, de 28 de diciembre (art. 59) y por la Ley 17/1999, de 28 de diciembre (art. 51.3).

Andalucía fue la primera Comunidad Autónoma en España que aprobó una legislación específica para hacer frente a los incendios forestales con la Ley 5/1999, que parte del principio de que la prevención y lucha contra los incendios forestales conciernen a todos, y de que el uso de los montes debe estar presidido por la necesidad de prevenir la iniciación o propagación de incendios forestales. El núcleo regulatorio de la Ley es respetuoso e integrador de los principales medios para la prevención y extinción de los incendios forestales.

Destacan en la norma los instrumentos y mecanismos que garantizan la imprescindible participación social, como los Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales (PLEIF), los Planes de Autoprotección (PA), las Agrupaciones de Defensa Forestal (ADF), los Grupos Locales de Pronto Auxilio (GLPA) y los convenios de colaboración con organizaciones sociales.

Los preceptos de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, sobre los incendios forestales, que integraban el capítulo II (“Incendios forestales”) del Título IV (“Gestión de los montes”), comprensivo de los artículos 50 a 59, fueron derogados por la Ley 5/1999, excepto lo dispuesto por los artículos 56 y 57, que regulan las Agrupaciones de Defensa Forestal como entidades de utilidad pública con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, destinadas a realizar de forma coordinada las tareas precisas para la prevención y extinción de incendios forestales y la defensa contra las plagas<sup>36</sup>.

## **2. Necesidad de regulación de la protección del interfaz urbano-forestal y de la exigencia de la elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal**

La Ley 5/1999 carece de una regulación general que permita la protección del interfaz urbano-forestal. Sería conveniente en este sentido que contemplara unas obligaciones expresas dirigidas a los distintos propietarios con determinadas exigencias de interés general, que al afectar indirectamente al estatuto jurídico de la propiedad forestal y urbana deberían recogerse a través de una norma con rango de ley, o por habilitaciones contenidas en la misma<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Las Agrupaciones de Defensa Forestal deberán inscribirse en el registro administrativo que se crea al efecto dependiente de la Administración Forestal, como prevé el artículo 56; y en las mismas podrán integrarse “los titulares de terrenos forestales, las agrupaciones de los mismos, las Entidades Locales, las asociaciones que tengan por finalidad la conservación de la naturaleza y las organizaciones profesionales agrarias” (art. 57).

<sup>37</sup> PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y JIMÉNEZ SHAW (2019: 213).

En la definición de incendio forestal del artículo 2 de la Ley 5/1999 se podría extender también la consideración de incendio a los que se produzcan en las áreas adyacentes al monte o de transición con otros espacios urbanos o agrícolas, para de esta forma contemplar el interfaz urbano-forestal como hace el artículo 1.4 del Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

El creciente grado de desarrollo urbano en los entornos forestales (interfaz urbano-forestal), hace que los posibles incendios forestales ocurridos en estas zonas vengan representando un riesgo especialmente grave debido a una serie de peculiaridades que entraña su extinción. Estas circunstancias exigen del conjunto de las administraciones públicas el revisar la planificación y gestión de medidas encaminadas no sólo a mitigar, sino también a prevenir y evitar, en la medida de lo posible, los incendios forestales y sus efectos. Como destaca el citado Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, el creciente grado de desarrollo urbano en los entornos forestales, hace que los posibles incendios forestales ocurridos en estas zonas vengan representando un riesgo especialmente grave debido a una serie de peculiaridades que entraña su extinción. Estas circunstancias exigen del conjunto de las Administraciones públicas el revisar la planificación y gestión de medidas encaminadas no sólo a mitigar, sino también a prevenir y evitar, en la medida de lo posible, los incendios forestales y sus efectos<sup>38</sup>.

En el apartado 4 de su artículo 1, el citado Real Decreto define la Interfaz urbano-forestal como la “zona en las que las edificaciones entran en contacto con el monte. El fuego desarrollado en esta zona, no sólo puede alcanzar las edificaciones, sino que además puede propagarse en el interior de las zonas edificadas, cualquiera que sea la causa de origen”.

La Directriz Básica contempla específicamente los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal, que define en su artículo 3.6.1 como “el documento que establece las previsiones relativas a una instalación, edificación o conjunto de las mismas, ubicadas en un área de interfaz urbano-forestal, que tienen por objeto evitar la generación o propagación de incendios forestales y facilitar las labores de extinción a los servicios públicos especializados cuando su actuación resulte necesaria”.

<sup>38</sup> La Ley estatal de montes atribuye al legislador autonómico la regulación de la interfaz urbano-forestal. En efecto, el apartado 3 del artículo 44 de la Ley 43/2003 dispone que “Las comunidades autónomas regularán en montes y áreas colindantes el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, y establecerán normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos. En particular, regularán de forma específica la prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las zonas de interfase urbano-forestal. Asimismo, podrán establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario”.

La elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal será responsabilidad de la persona, física o jurídica, titular de las instalaciones o edificaciones a las que el plan se refiera, de conformidad con lo que se establezca por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Las normas relativas a las instalaciones y edificaciones que deban disponer de plan de autoprotección serán establecidas también por la Comunidad.

En Andalucía, estas normas han sido establecidas por los artículos 42 a 44 de la Ley 5/1999; así como por el apartado 4.5.2.3 del Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía.

Ahora bien, resulta fundamental que los órganos autonómicos competentes exijan la elaboración de los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal, algo que no se está haciendo hasta ahora.

La Ley estatal de montes atribuye al legislador autonómico la regulación de la interfaz urbano-forestal. En efecto, el apartado 3 del artículo 44 de la Ley 43/2003 dispone que “Las comunidades autónomas regularán en montes y áreas colindantes el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, y establecerán normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos. En particular, regularán de forma específica la prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las zonas de interfase urbano-forestal. Asimismo, podrán establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario”.

El Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en desarrollo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece, con carácter básico, que en zonas edificadas limítrofes o interiores a áreas forestales, deben cumplirse las condiciones siguientes:

“a) Debe haber una franja de 25 m de anchura separando la zona edificada de la forestal, libre de arbustos o vegetación que pueda propagar un incendio del área forestal así como un camino perimetral de 5 m, que podrá estar incluido en la citada franja;

b) La zona edificada o urbanizada debe disponer preferentemente de dos vías de acceso alternativas, cada una de las cuales debe cumplir las condiciones expuestas en el apartado 1.1;

c) Cuando no se pueda disponer de las dos vías alternativas indicadas en el párrafo anterior, el acceso único debe finalizar en un fondo de saco de forma circular

de 12,50 m de radio, en el que se cumplan las condiciones expresadas en el primer párrafo de este apartado”.

Por su parte, el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al regular el contenido del derecho de propiedad del suelo, señala en el apartado 1.b) del artículo 15 que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, el deber de “conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos”.

A su vez, el apartado 1 del artículo 16 dispone que en “el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales”.

La prevención de incendios se planifica a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la Ley Forestal de Andalucía.

El título IV de la Ley 5/1999 regula la lucha contra los incendios forestales y a tal efecto contempla los instrumentos de planificación. En este sentido, resulta decisivo para una adecuada prevención y lucha contra los incendios forestales la exigencia de la aprobación de los Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales, al igual que la de los Planes de Autoprotección.

### **3. Normativa reglamentaria y zonificación como alto riesgo de incendio forestal**

En desarrollo de la Ley 5/1999, el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, aprobó el Reglamento de prevención y lucha contra los incendios forestales (que fue modificado por el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre y por el Decreto 160/2016, de 4 de octubre).

La norma se estructura en ocho Capítulos, el primero de los cuales contiene las Disposiciones Generales, incluyendo, en materia de participación social, la concreción de las funciones de las Agrupaciones de Defensa Forestal relativas a la prevención y extinción de incendios, así como las tareas y adscripción de los Grupos Locales de Pronto Auxilio y organizaciones equivalentes, en garantía de la integración en los mecanismos operativos existentes.

La regulación de los usos y actividades desde el punto de vista de la prevención de incendios forestales viene contenida en el Capítulo III que establece las corres-

pondientes prohibiciones y el régimen de los que se someten a autorización previa. Se regula en detalle la realización de quemas tanto dentro como fuera de los terrenos forestales, fijándose normas procedimentales así como reglas sustantivas en cuanto a las medidas preventivas que necesariamente deberán adoptarse, señalándose criterios temporales o climatológicos y exigencias concretas en cuanto a dotaciones de agua, maquinaria de auxilio o cortafuegos perimetrales.

El Decreto 247/2001 fue modificado por el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía, en lo relativo a las quemas y las condiciones para su realización (artículos 15, 16, 17 y 28), con el fin de permitir la quema de matorral y pastos, residuos forestales, así como la quema por actividades agrícolas en zona de influencia forestal los sábados, domingos y festivos en las condiciones que se establecen.

La lucha contra los incendios forestales viene regulada en el Capítulo IV, estructurado en dos capítulos dedicados respectivamente a la planificación y a la extinción, donde se contempla la colaboración de los particulares, la utilización de sus recursos y el acceso a sus terrenos.

En el Régimen sancionador recogido en el Capítulo VIII se desarrolla lo establecido en la Ley 5/1999 y la regulación establecida debe interpretarse de manera conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La decisiva planificación se regula en el ya citado Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía, que fue modificado por el Decreto 160/2016, de 4 de octubre.

El Plan, estructurado en siete Capítulos, aborda de manera interrelacionada la gestión de incendios forestales y las situaciones de riesgo para personas y bienes desde la perspectiva de protección civil.

Una de las funciones básicas del Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía es la de zonificar el territorio en función del riesgo y las previsibles consecuencias de los incendios forestales, delimitar áreas según posibles requerimientos de intervención y despliegue de medios y recursos, así como localizar las infraestructuras físicas a utilizar en operaciones de emergencia.

El Decreto 371/2010 incluyó un Apéndice en el que se relacionaban aquellos municipios andaluces que, de manera total o parcial, se consideraban incluidos en zonas de peligro, afectados por el riesgo de incendios forestales, que tienen la obligación de elaborar, actualizar y revisar su correspondiente Plan Local de Emergencia por Incendios Forestales.

El Apéndice con las zonas de peligro del Decreto 371/2010 fue reformado por el Decreto 160/2016, de 4 de octubre, por el que se modifica el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía, para incluir a la mayoría de municipios andaluces.

Con posterioridad, se ha extendido la consideración de zonas de alto riesgo de incendio forestal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía a todos los terrenos forestales de las ocho provincias y las zonas de influencia forestal, conforme a la definición de terreno forestal del artículo 2 del Decreto 208/97, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía, y de zonas de influencia forestal, del artículo 3 de la Ley de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales de Andalucía y según se recoge en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.

Esta previsión, en desarrollo del artículo 48 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se recogió en la disposición transitoria primera de la Orden de 8 de marzo de 2018, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la prevención de los incendios forestales en el ámbito de la comunidad en el marco del programa de desarrollo rural de Andalucía 2014-2020<sup>39</sup>.

Regula el Decreto 371/2010 la estructura organizativa y los procedimientos de intervención para la extinción de incendios forestales, así como para la protección de las personas y bienes de naturaleza no forestal que pudieran verse afectados por dichos incendios.

El primer Plan INFOCA se aprobó en 1995 y desde entonces se ha consolidado un completo y eficaz modelo de prevención y lucha frente a incendios forestales en Andalucía<sup>40</sup>.

Por otra parte, la Orden de 11 de septiembre de 2002, aprueba los modelos de determinadas actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales y se desarrollan medidas de protección. De esta forma, facilita a los propietarios forestales determinados modelos que en aplicación de la normativa actual deben presentarse en la Administración autonómica para los usos y actividades que se efectúen en terrenos forestales y en las zonas de influencia forestal, el empleo del fuego en las zonas de peligro, fuera de terrenos forestales y de la zona de influencia forestal

---

<sup>39</sup> Se trataba de la transitoria única del texto inicial de la Orden, pero tras la reforma operada por la Orden de 24 de agosto de 2020 pasó a ser la transitoria primera.

<sup>40</sup> Las memorias anuales de actividad recogen la actividad desarrollada por el INFOCA y los datos referentes a las labores preventivas y de extinción de incendios forestales. Las estadísticas anuales proporcionan información pormenorizada sobre superficie afectada, tipo de vegetación y las causas investigadas por la Brigada de Investigación de Incendios Forestales (BIIF).

así como en la restauración de montes privados. Además, también complementa las medidas preventivas que deben adoptarse en las actividades que conlleven manejo de vegetación.

También debe tenerse en cuenta la Orden de 8 de marzo de 2018, modificada por la Orden de 24 de agosto de 2020, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la prevención de los incendios forestales en el ámbito de la comunidad en el marco del programa de desarrollo rural de Andalucía 2014-2020<sup>41</sup>.

Su objetivo es ayudar a los titulares de terrenos forestales declarados como zonas de alto riesgo de incendios ubicados en Andalucía para la realización de inversiones, incluidas en el correspondiente plan de gestión forestal aprobado por la autoridad forestal andaluza, para la prevención de incendios forestales.

La Orden de 24 de agosto de 2020 recogió la reestructuración organizativa y competencial de las Consejerías autonómicas<sup>42</sup> y actualizó la norma por los cambios periódicos en la determinación de los Criterios de Selección de Operaciones del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (PDR). También se adaptó a la tramitación electrónica de los procedimientos, conforme a lo previsto en los artículos 7 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración General de la Junta de Andalucía, y 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>41</sup> Con la Orden de 8 de marzo de 2018, se dio cumplimiento en el ámbito de la actividad de fomento de la Junta de Andalucía a los objetivos legales de la protección del medio ambiente, de la prevención de los incendios forestales, del uso sostenible de los recursos naturales, de la conservación de la biodiversidad y del desarrollo rural, previstos en los artículos 28, 195, 196, 200 y 202 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en relación con los objetivos de protección del medio ambiente de la Unión Europea determinados en los artículos 11, 191, 192, y 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conforme al Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

<sup>42</sup> De acuerdo con el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

BOSCH, R.M., “Incendios forestales de sexta generación: Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse”, *Seguritecnia*, nº 466 (2019)

CARRASCO, T. y NUÑEZ MORENO, M. S., “Los incendios forestales y su impacto ambiental en reservas ecológicas”, *Explorador Digital*, 3 (2019), <https://doi.org/10.33262/exploradordigital.v2i1.324>

DUARTE, C.M. (coord.), *Cambio global Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2006

ESTEVE PARDO, J., *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid, 1995

GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA, M., “Política forestal y desarrollo rural: visión desde la UE”, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, nº 39 (2015), págs. 29 y ss.

GREENPEACE, Informe “Ante la nueva era de incendios: protege el bosque, protege tu casa”, <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/protege-el-bosque-protege-tu-casa/>, consultado el 27 de noviembre de 2020

GROOME, H., “Historia de la política forestal”, *El libro rojo de los bosques españoles*, Madrid, 1989

GUAITA, A., *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1986

JORDANO FRAGA, J., “El contencioso ambiental: la larga marcha por el “standing to sue” en el estado ambiental de derecho”, 20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (coord. LÓPEZ RAMÓN), Inap, Madrid, 2019, págs. 29 a 62.

JORDANO FRAGA, J., “Renovables USA/States: ideas para una sociedad hipocarbónica y ambientalmente más justa para las personas vulnerables”, *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (coord. VAQUER CABALLERÍA, MORENO MOLINA, DESCALZO GONZÁLEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, Vol. 3, págs. 2645 a 2672.

JORDANO FRAGA, J., “Los retos del derecho de la catástrofe en la era del cambio climático: la vulnerabilidad como eje motriz del sistema”, *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 53 y ss.

LANDI, S., *Organizzazione e tecnica della lotta contro gli incendi boschivi*, Ed. Laurus Robuffo, Roma, 1994

LAZARO BENITO, F., *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993

MORENO, J.M., "Los incendios forestales en España en un contexto de cambio climático: información y herramientas para la adaptación (INFOADAPT)", Memoria final del proyecto financiado por la Fundación Biodiversidad, 2014

OTERO, GAMBOA, BUENO, CANALETA, TOLOSA, BALLART, VIALTA, ARILLA, CASTELLNOU: "Democratitzar la presa de decisions sobre els incendis forestals i adaptar-se al canvi climàtic. Un mètode aplicat a la reserva de la biosfera del Montseny", *Quaderns agraris*, nº 48 (2020), págs. 7-42.

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y JIMÉNEZ SHAW, "Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53 (2019)

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes", *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, disponible en [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_OPAM.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf)

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., "Incendios forestales#IIF. La financiación europea de la prevención de incendios forestales", *Foresta*, nº 77 (2020)

RODRÍGUEZ MONSERRAT, M., "La protección penal del medio ambiente: análisis de los incendios forestales en Andalucía", *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 102-1 (2020)

SÁNCHEZ BRAVO, A.A., "Protección de los bosques y lucha contra incendios forestales en la Unión Europea", *Stop a los incendios forestales : Actas del VI Seminario sobre Criminología y Medio Ambiente: Sevilla, 4-5-6 y 7 de Abril de 2005*, Sevilla, 2005

SANCHEZ MORON, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990

SARASÍBAR IRIARTE, M., *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona, 2007

VEGA HIDALGO y FERNÁNDEZ FILGUEIRA, “Efectos ecológicos de los incendios forestales”, Galicia: *Ecología* (dir. RODRÍGUEZ IGLESIAS), vol. 44, 2005

ZATARAÍN VALDEMORO, F.J., “Sobre la respuesta penal frente a los incendios forestales”, *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 47 (2019), págs. 101-143.