

LA RENOVADA PLANIFICACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES Y LA (INSUFICIENTE) INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN FORESTAL*

THE RENEWED PLANNING OF WILDFIRE PREVENTION AND THE (INSUFFICIENT) INTEGRATION OF FOREST MANAGEMENT

María PASCUAL NUÑEZ¹



<https://orcid.org/0000-0003-3289-2501>

RESUMEN: El presente trabajo analiza la evolución del régimen jurídico de la prevención de incendios forestales en España, con atención a la reforma de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, introducida por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, y al nuevo marco de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción, desarrollado por el Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se regulan los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. El estudio parte de que la planificación sigue sin situar la gestión forestal activa, continua y económicamente viable en el centro del sistema preventivo. A partir del análisis de los datos de los últimos seis años, de la legislación básica estatal y de diversas respuestas autonómicas, se examina la articulación entre los planes anuales, los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales y los instrumentos de ordenación forestal previstos en Castilla y León, como ejemplo de regulación integral. Por último, se estudia la financiación de la prevención y extinción, constatando la persistencia de una lógica reactiva. El trabajo no incorpora un análisis jurisprudencial específico, al no haberse localizado una línea jurisprudencial consolidada directamente referida al objeto examinado.

Palabras clave: incendios forestales; prevención; gestión forestal activa; planificación forestal; gestión del territorio.

ABSTRACT: This paper analyses the evolution of the legal framework governing the prevention of forest fires in Spain, with attention to the reform of Law 43/2003 of 21 November on Forestry, introduced by Royal Decree-Law 15/2022 of 1 August, and to the new framework for annual prevention, monitoring and suppression plans, developed by Royal Decree 716/2025 of 26 August, which regulates the framework for annual plans for the prevention, monitoring and suppression of forest fires. The study is based on the idea that planning still fails to place active, continuous and economically viable forest management at the centre of the preventive system. Drawing on data from the last six years, basic State legislation and various regional responses, the paper examines the relationship between annual plans, Forest Resource Management Plans and the forest planning instruments provided for in Castile and León, as an example of comprehensive regulation. Finally, it studies the financing of prevention and suppression, finding that a reactive logic continues to prevail. Given the limited litigation in this field, the analysis has no case-law basis.

Keywords: forest fires; prevention; active forest management; forest planning; territorial management.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS INCENDIOS FORESTALES: DE LA RESPUESTA REACTIVA A LA GESTIÓN ACTIVA DEL TERRITORIO. 1. Los datos sobre incendios convectivos avalan el carácter reactivo del marco jurídico. 2. Los incendios convectivos y la importancia de la gestión del territorio. 3. El despliegue deficiente de la gestión forestal: un problema multifactorial. III. NUEVOS INSTRUMENTOS, PROBLEMAS PERSISTENTES. 1. Las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a la luz del Real Decreto 716/2025. 2. La articulación entre los PORF y los PPI: un marco jurídico propicio y una aplicación práctica insuficiente. IV. CASTILLA Y LEÓN COMO PARADIGMA NORMATIVO DE LA GESTIÓN FORESTAL ACTIVA COMO CAUCE DE PREVENCIÓN. V. FINANCIAR

* Fecha de recepción: 23/07/2026 – Fecha de aceptación: 3/08/2026. Cita recomendada: PASCUAL NUÑEZ, M.(2026). “La renovada planificación de la prevención de los incendios forestales y la (insuficiente) integración de la gestión forestal”, en *Bioderecho.es*, (23), <https://10.6018/bioderecho.727921>

¹ Investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT). Doctora por la Universidad UDIMA. Correo electrónico: maria.pascual@ciemat.es



ANTES DEL INCENDIO: LA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE Y EL COSTE DE LA EXTINCIÓN. 1. Marco jurídico de la financiación de la gestión forestal activa. 2. Financiación de origen comunitario. 3. La financiación de la prevención y extinción de incendios forestales. VI. CONCLUSIONES Y TEMAS PENDIENTES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY: INTRODUCTION. II. WILDFIRES: FROM REACTIVE RESPONSE TO ACTIVE TERRITORIAL MANAGEMENT. 1. Data on Convective Wildfires Confirm the Reactive Nature of the Legal Framework. 2. Convective Wildfires and the Importance of Territorial Management. 3. The Deficient Implementation of Forest Management: A Multifactorial Problem. III. NEW INSTRUMENTS, PERSISTENT PROBLEMS. 1. The Guidelines and Common Criteria for Annual Plans on the Prevention, Monitoring and Suppression of Wildfires in Light of Royal Decree 716/2025. 2. The Coordination between Forest Management Plans (PORF) and Forest Fire Prevention Plans (PPI): A Favourable Legal Framework and Insufficient Practical Implementation. IV. CASTILE AND LEÓN AS A REGULATORY PARADIGM OF ACTIVE FOREST MANAGEMENT AS A MEANS OF PREVENTION. V. FUNDING BEFORE THE FIRE: SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AND THE COST OF WILDFIRE SUPPRESSION. 1. Legal Framework for Financing Active Forest Management. 2. EU Funding. 3. Financing the Prevention and Suppression of Wildfires. VI. CONCLUSIONS AND OUTSTANDING ISSUES. VII. BIBLIOGRAPHY.

I. INTRODUCCIÓN.

España se enfrenta a un problema complejo, agravado por el cambio climático, ya que los incendios forestales son cada vez más intensos y producen consecuencias ecológicas y sociales de especial gravedad. Sin embargo, esta problemática no se está abordando de forma integral desde la gestión forestal y del paisaje, concebida como medida preventiva estructural, capaz no solo de reducir el riesgo de propagación y severidad de los incendios, sino de contribuir al desarrollo de la economía rural.

Esta constatación refuerza la pertinencia de examinar si el Derecho forestal nacional ha asumido este paradigma, máxime tras los cambios introducidos en materia de prevención de incendios en las reformas operadas por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales y 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.

El verano de 2022 se ha descrito como un punto de inflexión en la gestión de los incendios forestales en España debido al incremento de los denominados «incendios de sexta generación», que se definen en el epígrafe siguiente y que desbordan la capacidad de extinción de los operativos específicos. Este nuevo escenario se explica por una combinación de factores, entre los que destacan el abandono del medio rural y de los usos tradicionales del monte, el incremento de la masa forestal derivado de dicho abandono y su insuficiente gestión, los fenómenos asociados al cambio climático, como las sequías y las olas de calor, y, por supuesto, un despliegue insuficiente de la gestión forestal activa.

De ahí que la prevención deba imbricarse en las políticas territoriales desde una perspectiva mucho más amplia, que atienda no solo al fuego, sino al modo en que la conservación del monte y la economía forestal inciden en la reducción de los efectos derivados de su propagación. En suma, una política preventiva cuya eficacia arraigue en la consagrada multifuncionalidad del monte, en línea con el inciso final del artículo 4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM). Este precepto dispone que

Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser

proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje.

El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

De su inciso final se desprende la idea de que la protección, conservación, mejora y aprovechamiento son caras del mismo poliedro y, por ende, las políticas forestales, incluso cuando pongan el foco en una de ellas, deben atender al conjunto de los factores mencionados.

En esta línea, el sector técnico forestal es prácticamente unánime al señalar la necesidad de generar paisajes resistentes y resilientes frente al fuego, mediante una planificación integral que evite contradicciones entre la gestión forestal, la ordenación urbana, los aprovechamientos agropecuarios, el uso turístico y la conservación de la biodiversidad. Este planteamiento conecta directamente con el objeto de este trabajo, que no es otro que valorar si los nuevos instrumentos jurídicos de prevención permiten anticiparse al fuego mediante la gestión activa del monte o si continúan respondiendo, de forma preferente, a una lógica reactiva, una vez acontecida la emergencia.

De hecho, la evolución reciente del régimen jurídico de los incendios forestales en España pone de relieve cómo las últimas reformas se han operado tras episodios de especial gravedad y elevada visibilidad pública. Así sucedió con el Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, aprobado tras el incendio de Guadalajara, y, más recientemente, con el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, cuya exposición de motivos conecta expresamente la reforma de la LM con la excepcionalidad de la campaña de incendios de 2022. Esta toma de decisiones, que Rodríguez-Chaves Mimbrero califica acertadamente de reactiva, obliga a cuestionar si la renovada concepción de la prevención de incendios a partir del año 2025, en el contexto de otra de las campañas históricas más duras, y en desarrollo del marco impulsado en 2022, se ha erigido en torno a la gestión activa del monte, comprensiva de la conservación, mejora y aprovechamiento, o si, por el contrario, ha permanecido vinculada de manera predominante a la conservación en su vertiente de emergencia, a la extinción y a la respuesta posterior al daño.

A lo anterior se añade que las comunidades autónomas (CCAA), en virtud del artículo 148.1.8.^a de la Constitución Española, pueden asumir, a través de sus estatutos de autonomía, la competencia en materia de montes y aprovechamientos forestales, de modo que las mismas abordan esta problemática de forma dispar, si bien sobre la base del mínimo común al que obliga la legislación básica estatal, en virtud del artículo 149.1.23.^a, que confiere al Estado la competencia en materia de legislación básica de montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente. Esta legislación básica se concreta, a los efectos de este trabajo, en el Real Decreto-ley 15/2022 y el Real Decreto 716/2025. Así las cosas, la intervención regulatoria sobre el espacio físico del monte obedece al establecimiento de unas fronteras autonómicas, de carácter administrativo, que se ven superadas por la propia realidad fáctica del monte y, por supuesto, de los incendios forestales. La naturaleza, ajena a las ataduras derivadas de la concepción administrativa del territorio, desborda el ámbito de dicha intervención, pues el monte, como elemento natural, vertebrado el territorio, de modo que el fuego se expande sin consideración por cualquier barrera inmaterial que trate de contenerlo. Por ello, el problema descrito adquiere especial relevancia en lo que respecta a su regulación y precisa de una acción y una gestión coordinadas entre CCAA.

Esta noción del monte como elemento vertebrador del territorio quedó plasmada en la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que incorporó al artículo 3.1) la consideración de los montes como infraestructuras verdes, orientadas a mejorar el capital natural y su contribución a la mitigación del cambio climático. Esta infraestructura, como se ha expuesto, conecta el territorio nacional superando la lógica estrictamente administrativa de la gestión y de la prevención.

Así, la prevención de incendios debe articularse, ineludiblemente, a través de la gestión forestal, tal y como propone el Foro de Reflexión para la prevención integral de los incendios forestales. Ahora bien, esta gestión no puede reducirse a actuaciones selvícolas aisladas ni a una intervención homogénea sobre el territorio. Exige, por el contrario, una zonificación preventiva capaz de diferenciar niveles de gestión y de actuación según los objetivos de cada zona, respetando las exigencias propias de los espacios de conservación y de la interfaz urbano-forestal. Una prevención que, a su vez, requiere favorecer bosques diversos, sanos, resistentes y resilientes, así como paisajes en mosaico y un medio forestal plurifuncional, involucrar a la sociedad y a la propiedad forestal pública y privada, revalorizar el monte tanto por su biodiversidad como por sus aprovechamientos y construir hojas de ruta participadas con quienes mantienen los usos tradicionales forestales y agropecuarios, de modo que dichos usos vuelvan a entrelazarse en una gestión común del territorio.

Esta concepción amplia de la prevención obliga a preguntarse si los instrumentos existentes permiten planificar y ordenar esa gestión territorial de forma coherente, estable y coordinada, máxime ante la amplia tipología de instrumentos que atraviesan los espacios forestales. Por citar algunos ejemplos y sin ánimo de ser exhaustivos, en materia ambiental, el capítulo IV de la de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que coexisten con los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) del artículo 31 de la LM. Estos instrumentos deben ponerse en relación con los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (PPI) previstos en el artículo 48 de la LM, tras su reforma por el Real Decreto-ley 15/2022 y su ulterior desarrollo por el Real Decreto 716/2025. Esta regulación introduce un nuevo marco de planificación cuya articulación con los PORF será objeto de análisis en los siguientes epígrafes. Por último, se analizará cómo en Castilla y León la planificación en materia de prevención de incendios se integra en la ordenación forestal atendiendo a las particularidades de cada monte. Lo anterior supone un hito regulatorio y un ejemplo de conexión a pequeña escala de las medidas preventivas con la gestión activa.

Ahora bien, dado que las modificaciones del marco jurídico responden a una realidad material concreta, este análisis resultaría incompleto sin atender a la evolución reciente de los incendios forestales. Por ello, a continuación se examinarán los datos disponibles correspondientes a los últimos seis años, con el fin de ofrecer el contexto necesario para valorar el alcance de las medidas adoptadas.

Seguidamente, se abordará la conexión entre los distintos instrumentos de planificación y, finalmente, se examinará la financiación de los medios destinados a la gestión forestal activa y a la prevención y extinción de incendios forestales.

II. LOS INCENDIOS FORESTALES: DE LA RESPUESTA REACTIVA A LA GESTIÓN ACTIVA DEL TERRITORIO

1. Los datos sobre incendios convectivos avalan el carácter reactivo del marco jurídico

La dimensión material del problema de los incendios forestales puede apreciarse a partir del *Avance informativo de incendios forestales de 2025*¹, que proporciona los datos del periodo comprendido entre los años 2020 y 2025. Durante esos seis años, la superficie forestal total afectada por un incendio fue de 71.366,60 hectáreas en 2020, 92.556,33 en 2021, 270.289,28 en 2022, 96.017,67 en 2023, 49.763,80 en 2024 y 354.746,67 en 2025.

En conjunto, ardieron 934.740,35 hectáreas de superficie forestal, si bien la evolución presenta fuertes oscilaciones entre campañas, pues a la luz de las cifras mencionadas, los años 2022 y 2025 concentran 625.035,95 hectáreas, cerca del 66,9 % de toda la superficie afectada durante el periodo analizado, coincidiendo con la aprobación de las dos normas protagónicas del presente análisis, el Real Decreto-ley 15/2022 y el Real Decreto 716/2025. Esta relación entre la producción de incendios y la publicación de normas en la materia induce a reafirmar el carácter reactivo del marco jurídico, como se mencionó anteriormente.

Una secuencia semejante, aunque con matices, se observa en Castilla y León tras los graves incendios del verano de 2025. En este contexto se publicó el Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León, si bien su procedimiento de elaboración se había iniciado con anterioridad y el proyecto había sido informado favorablemente por el Consejo Regional de Medio Ambiente ya en diciembre de 2023. Pocas semanas después, se aprobó el Decreto-ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales², cuya exposición de motivos vincula expresamente la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas con los incendios ocurridos durante el verano de 2025 y con la necesidad de recuperar la acción sobre el territorio, reducir las cargas de combustible y facilitar una gestión forestal activa y sostenible.

La sucesión de ambas disposiciones pone de manifiesto dos modos de intervención normativa en los espacios forestales frente al riesgo de incendios. De un lado, la planificación estructural y anticipatoria, dirigida a garantizar una gestión continuada del territorio. De otro, la legislación de urgencia aprobada cuando el riesgo es inminente o ya se ha materializado.

Volviendo a los datos ofrecidos por el *Avance informativo de incendios forestales de 2025*, dedica un espacio al fenómeno de los grandes incendios forestales (GIF) que no puede pasar desapercibido a efectos del presente trabajo. La serie histórica de los últimos seis años muestra que se registraron 18 en 2020, 18 en 2021, 60 en 2022, 19 en 2023, 16 en 2024 y 63 en 2025. De los 194 GIF contabilizados durante el periodo,

¹ Cfr. ÁREA DE DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Avance informativo de incendios forestales del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, 2025, p. 27.

² Derogado mediante Resolución de 26 de noviembre de 2025, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de las Cortes de Castilla y León de derogación del Decreto-ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales.

123 se produjeron en 2022 y 2025, lo que representa cerca del 63,4 % del total. De este modo, se deduce que la superficie quemada en esos años resulta mayor por la producción de estos fenómenos, revelando que las dos campañas más intensas, con mayor superficie quemada, coinciden con una cifra de grandes incendios muy superior a la observada en el resto de los años y, a la par, con los hitos regulatorios a examinar en el siguiente epígrafe.

2. Los incendios convectivos y la importancia de la gestión del territorio

Con carácter previo al estudio de las normas antes citadas, debe realizarse una precisión terminológica. El *Avance informativo de incendios forestales de 2025* maneja tres conceptos a la hora de clasificar los incendios forestales. El primero, «conato», se refiere a los siniestros que afectan a menos de una hectárea. El segundo, «incendio» propiamente dicho, designa los siniestros que afectan a una o más hectáreas. Por último, reciben la consideración de GIF aquellos que superan las 500 hectáreas forestales quemadas. Se trata de una clasificación cuantitativa, basada en la superficie quemada, que permite elaborar series homogéneas, pero que no describe por sí misma la intensidad, la velocidad de propagación, la energía liberada o la posibilidad efectiva de controlar el fuego. Estos aspectos, sin embargo, permiten traer a colación el debate sobre qué sucede en los montes para que concurren tales circunstancias, que inciden directamente en las características fenomenológicas de los incendios forestales.

Para describir la transformación cualitativa del fenómeno, la profesora Rodríguez-Chaves Mimbrero utiliza las expresiones «incendios forestales convectivos», «incendios inatacables» e «incendios de sexta generación», muy habituales en el lenguaje técnico-forestal. Con ellas se refiere a incendios capaces de liberar una cantidad de energía suficiente para generar dinámicas atmosféricas propias, formar pirocúmulos y propagar el fuego de manera rápida, caótica e imprevisible, hasta situarse, en ocasiones, fuera de la capacidad ordinaria de los dispositivos de extinción³.

Esta distinción conceptual reviste gran interés desde la perspectiva regulatoria, pues desplaza el análisis de la problemática desde la superficie quemada hacia las condiciones territoriales que permiten que una ignición se transforme en una emergencia de consecuencias catastróficas, con mayor capacidad para calcinar una superficie más extensa.

Para comprender las condiciones en las que se producen los incendios, sean o no convectivos, conviene diferenciar las causas de inicio del fuego de los factores que determinan su desarrollo. La ignición puede tener un origen natural, accidental, negligente o intencionado. La falta de gestión forestal no puede calificarse, con carácter general, como causa inmediata del inicio de un incendio. Por el contrario, su relevancia radica en la cantidad, disposición y continuidad del combustible disponible, que condicionan la propagación y la intensidad del fuego, así como las posibilidades de extinción. En cualquier caso, la meteorología desempeña un papel decisivo a la luz de los datos disponibles. En 2022, al menos nueve grandes incendios forestales se originaron por rayo y representaron, como mínimo, el 60 % de la superficie afectada por GIF. Asimismo, durante los periodos correspondientes a las tres olas de calor registradas ese año se produjeron 47 GIF, el 82 % del total, que afectaron al 88 % de la superficie quemada por esta categoría de incendios⁴. Estos datos permiten advertir que el origen

³ Cfr. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión”, cit., pp. 93-94.

⁴ Cfr. ÁREA DE DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Los incendios forestales en España. 1 enero – 31 diciembre 2022. Avance informativo*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, 2023, pp. 8-11. Las mencionadas olas de calor datan del 12 al 18 de junio, del 9 al 26 de julio y del 30 de julio al 14 de agosto de 2022.

natural de una parte de las igniciones no desplaza la relevancia de las condiciones del territorio sobre el que se propaga el fuego. Así, el rayo puede iniciar el incendio, mientras que la temperatura, la humedad, el viento, la topografía y la estructura del combustible determinan en gran medida su evolución.

Junto a los fenómenos meteorológicos, el cambio climático aparece como condicionante ambiental que intensifica este conjunto de factores. El estrés hídrico y térmico favorece la aparición de plagas, enfermedades, decaimiento forestal y materia vegetal muerta. Cuando esa vegetación no es gestionada, se incrementa la carga de combustible capaz de arder con gran intensidad bajo condiciones meteorológicas extremas. Rodríguez-Chaves Mimbrero sitúa esta interacción entre clima, estado de la vegetación y ausencia de gestión entre los principales factores que permiten que un incendio evolucione hacia un comportamiento convectivo o quede temporalmente fuera de la capacidad de extinción⁵.

Pero el cambio climático coexiste con otros factores estructurales de la problemática descrita. El despoblamiento rural, unido al abandono de los usos tradicionales del territorio y a la falta de aprovechamientos forestales, transforma el paisaje y puede generar estructuras más susceptibles a la propagación del fuego; a ello se añaden el retroceso de la agricultura tradicional y de la ganadería extensiva, así como las dificultades derivadas de la fragmentación de la propiedad forestal y el despliegue deficiente de la ordenación forestal. Algunas soluciones pasan por apoyar a quienes viven y trabajan en el territorio, incentivar la agricultura tradicional, la ganadería extensiva y la silvicultura, remunerar los servicios ambientales y promover el aprovechamiento de los productos agrarios y forestales⁶. En suma, la continuidad de los usos forestales depende de que el monte recupere valor económico, pues aquello que carece de él tiende a ser abandonado en el sistema económico vigente.

⁵ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión”, cit., pp. 92-95; y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 59, 2024, pp. 2-3 de la versión electrónica consultada.

⁶ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, 2022, pp. 3 y 5-8; MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Plan de activación socioeconómica del sector forestal*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2014, p. 133; FORO DE REFLEXIÓN PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL DE LOS INCENDIOS FORESTALES, *Prevenir los incendios, una responsabilidad colectiva. Propuestas para la prevención integral de los incendios forestales en tiempos de emergencia climática y despoblación en el medio rural*, cit., pp. 6-8. Desde una perspectiva jurídica, la remuneración de las externalidades positivas mediante pagos por servicios ambientales ha sido sistematizada por García García, mientras que Sarasíbar Iriarte analiza las técnicas de restauración y compensación aplicables a la protección de los bosques. Vid. *in totum* los trabajos de GARCÍA GARCÍA, S., *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022; y SARASÍBAR IRIARTE, M., “Restauración y compensación en la protección de los bosques”, en GARCÍA URETA, A. M. y SORO MATEO, B. (Coord.), *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*, Iustel, Madrid, 2023, pp. 219-245. Estos constituyen dos ejemplos recientes de bibliografía en la materia, pues la doctrina se ocupa de los servicios ambientales del monte desde hace décadas. Entre los trabajos de referencia se encuentran MARTÍN MATEO, R., “Los servicios ambientales del monte”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, pp. 57-78; y BORRÀS PENTINAT, S., “Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿‘Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta’?”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 35, 2015, pp. 1-43.

En este sentido, la bioeconomía forestal presenta una vinculación territorial particularmente intensa en el ámbito local, pues el aprovechamiento de los recursos debe realizarse en los lugares donde se encuentran los montes y sus beneficios deben revertir en sus titulares. Esta circunstancia resulta especialmente relevante en el caso español, dado que, según los datos del Observatorio de la Red Estatal de Montes Públicos, el 81 % de los montes públicos son de titularidad local. De este modo, la bioeconomía forestal puede contribuir a la cohesión territorial mediante la movilización sostenible de recursos como la madera, el corcho, la resina, la biomasa o los productos micológicos, entre otros, siempre que los beneficios reviertan en las comunidades locales de base rural. En esta línea, Rivero Ortega subraya el papel de los gobiernos locales, pues los ayuntamientos conocen las características del territorio, padecen de forma inmediata las consecuencias del fuego y se encuentran próximos a los propietarios, los agricultores, los ganaderos y la población residente. De este modo, la prevención de incendios exige movilizar la bioeconomía forestal de base local y rural, reconocer las capacidades de las entidades locales titulares y de aquellas que les prestan apoyo, clarificar sus funciones y dotarlas de los recursos adecuados⁷.

3. El despliegue deficiente de la gestión forestal: un problema multifactorial

A la vista de la casuística descrita en los subepígrafes precedentes, cabe preguntarse qué está fallando para que nuestros montes ardan con tal virulencia, especial aunque no exclusivamente, durante los periodos estivales. Véase cómo, a pesar de la regulación adoptada en 2025, en el momento de escribir estas líneas se acaba de anunciar que los incendios de Los Gallardos están controlado una semana después de su inicio, el 13 de julio de 2026. En cualquier caso, es evidente que la problemática es transversal a todo el territorio peninsular, pero, como se ha adelantado, la respuesta no apunta en una sola dirección.

En conexión con la idea ya apuntada de que la prevención depende, en buena medida, de la viabilidad económica de la silvicultura, debe mencionarse que los montes privados representan una parte muy relevante de la superficie forestal española y, en numerosos casos, se encuentran divididos en pequeñas parcelas. El minifundismo⁸, el desconocimiento de la titularidad⁹ y los costes de ordenación, entre otros, limitan la rentabilidad y favorecen el abandono de dichos montes.

Ahora bien, la rentabilidad de la silvicultura no tiene que proceder exclusivamente de la venta de productos forestales. La gestión forestal activa genera externalidades positivas que benefician al conjunto de la sociedad y que el mercado no remunera de forma suficiente, entre

⁷ RIVERO ORTEGA, R., “Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los gobiernos locales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 56, 2023, pp. 21-40; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión”, cit., pp. 92-99 y 103-108.

⁸ La agrupación de pequeños propietarios adquiere especial relevancia en territorios caracterizados por la atomización de la propiedad, donde la actuación aislada de cada titular difícilmente permite modificar el paisaje a la escala necesaria para prevenir grandes incendios, pues la gestión del riesgo exige intervenir sobre unidades territoriales amplias.

⁹ En Galicia, la superficie forestal de propiedad desconocida asciende a 1.378.532,26 hectáreas, sobre un total de 2.030.681,03 hectáreas forestales, lo que representa aproximadamente el 67,88 % de la superficie forestal autonómica. Este dato condiciona de forma evidente cualquier estrategia de gestión activa, prevención y movilización productiva del monte. Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO NATURAL Y POLÍTICA FORESTAL, *Cuarto Inventario Forestal Nacional. Galicia*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, p. 46.

ellas, la captura de carbono, la regulación del ciclo hídrico, la protección frente a la erosión, la conservación de hábitats y la reducción del riesgo de incendios. Sin embargo, existe un elenco de fórmulas como los pagos por servicios ambientales, los contratos territoriales, la custodia del territorio y las fórmulas de colaboración público-privada que pueden contribuir a compensar a los propietarios y a los gestores por estas funciones¹⁰.

Esta gestión se concreta en tres niveles de planificación mediante una tipología variada de instrumentos. En primer lugar, la planificación forestal estratégica, dirigida a ordenar a medio y largo plazo la política forestal estatal y autonómica, a través de la Estrategia Forestal Española (artículo 29 de la LM), el Plan Forestal Español (artículo 30 de la LM) y los instrumentos estratégicos autonómicos. En segundo lugar, la planificación forestal táctica, articulada mediante los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF), concebidos como instrumentos de planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio para ámbitos con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas (artículo 31 de la LM). En tercer lugar, la planificación forestal operativa, referida a la escala de monte o explotación forestal, mediante proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos u otros instrumentos equivalentes de gestión forestal sostenible (artículo 33 de la LM)¹¹. Esta estructura en cascada permite conectar la definición general de la política forestal con su concreción territorial y, finalmente, con la ejecución de actuaciones selvícolas y de gestión sobre el monte. Precisamente la coordinación de la planificación en materia de incendios debe imbricarse en las escalas táctica y operativa mediante medidas de gestión activa del monte para no permanecer como una previsión programática insuficientemente conectada con la realidad material del territorio.

La planificación forestal ocupa, por tanto, una posición central en este proceso. Sin embargo, la escasa implantación de los PORF y de los instrumentos de ordenación dificulta la programación de actuaciones¹². Como se verá a continuación, estos instrumentos pueden servir como vínculo entre la prevención de incendios y la gestión de los recursos forestales.

¹⁰ Vid. [AUTOREFERENCIA ANONIMIZADA] (...) se remite a los trabajos de RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019, p. 869; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030: ¿una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?”, en TOLIVAR ALAS, L.; HUERGO LORA, A. J. y CANO CAMPOS, T. (Dirs.), *El patrimonio natural en la era del cambio climático. Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2022, pp. 255-263, esp. p. 256; y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos?”, cit., pp. 15-16 de la versión electrónica consultada.

¹¹ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2022, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, 2023, pp. 9-10.

¹² Vid. DOMINGO-SANTOS, J. M., CORRAL-PAZOS-DE-PROVENS, E., MARÍN PAGEO, F. J., FERNÁNDEZ DE VILLARÁN SANJUAN, R., HIDALGO GARCÍA, M. y SALAS CABRERA, F. J., “Los PORF en el marco de las CC. AA. Aspectos comparados”, en *Actas del 8.º Congreso Forestal Español*, Sociedad Española de Ciencias Forestales, Lleida, 2022, pp. 1-14, esp. pp. 1 y 10-12, donde se constatan el desarrollo desigual y lento de los PORF y el reducido número de planes aprobados.

III. NUEVOS INSTRUMENTOS, PROBLEMAS PERSISTENTES

1. Las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a la luz del Real Decreto 716/2025

Como se acaba de mencionar, la planificación forestal constituye el ámbito táctico de la gestión forestal, susceptible de imbricación con la planificación en materia de prevención de incendios forestales. Consecuentemente, procede analizar dicho encuadre a la luz del marco jurídico vigente.

El Real Decreto-ley 15/2022 modificó el artículo 48 de la LM y desplazó el modelo centrado en los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendio (ZAR) hacia la aprobación por parte de las CCAA de PPI anuales que abarcan la totalidad del territorio autonómico. El apartado 2 del mencionado artículo 48 encomendó al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la elaboración, con participación autonómica y previo informe del Comité de Lucha contra Incendios Forestales, de unas directrices y criterios comunes que debían aprobarse mediante real decreto y que cristalizaron, finalmente, en el Real Decreto 716/2025. Tras la reforma operada en 2022 desapareció la referencia a las ZAR, habiéndose advertido por Rodríguez-Chaves Mimbrero el riesgo de que este nuevo modelo condujera a una reiteración rutinaria de documentos y de que su contenido, más estratégico que ejecutivo en algunos aspectos, presentara dificultades para integrarse en el sistema de zonificación y planificación aplicado desde la aprobación de la LM¹³.

El Real Decreto 716/2025 aprobó las directrices y criterios comunes anunciados en el artículo 48.2 de la LM, recuperó la figura de las ZAR y las reintegró en el sistema preventivo. La aprobación de esta norma ofrecía una oportunidad especialmente valiosa para articular una concepción de la prevención basada en la gestión forestal activa, atendiendo a sus dimensiones económica y social, capaz de superar las limitaciones de las actuaciones lineales, los cortafuegos y el mantenimiento de los accesos al monte¹⁴. De hecho, su preámbulo afirma que la lucha contra los incendios no puede limitarse a la reacción ni a la capacidad de respuesta de los operativos de extinción. Sin embargo, como se expone a continuación, su articulado no incorpora plenamente la gestión forestal activa, en sus dimensiones económica y social, como medida preventiva, más allá de las labores silvícolas de conservación y mejora.

¹³ A pesar de esta crítica, la autora destaca, como aspecto positivo de la concepción de los PPI, su ambición. Vid. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión”, cit., pp. 101-102.

¹⁴ Su disposición final segunda faculta a la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para desarrollar sus previsiones mediante orden ministerial, previo informe del Comité de Lucha contra Incendios Forestales, y para actualizar por la misma vía el anexo relativo a los indicadores de prevención. La consulta del Boletín Oficial del Estado realizada a fecha de cierre de este trabajo no ha permitido localizar una orden ministerial dictada específicamente al amparo de esta habilitación.

El artículo 2 define los PPI como instrumentos de gestión en materia de incendios forestales desde una perspectiva integral de prevención, vigilancia y extinción. Cada comunidad autónoma debe recoger en un documento unificado las medidas y la totalidad de las actuaciones previstas durante el año de vigencia, tratando de superar la atención administrativa en las épocas de mayor peligro y extendiendo la planificación preventiva al conjunto del año. La finalidad integral del plan constituye un avance respecto de una concepción exclusivamente centrada en la emergencia. Su carácter anual plantea, sin embargo, una tensión con la naturaleza de la gestión forestal en la medida en que la modificación de la estructura de las masas, la recuperación del paisaje agroforestal en mosaico, el fomento de la ganadería extensiva, la ejecución de tratamientos selvícolas y la movilización sostenible de los aprovechamientos requieren horizontes temporales superiores a un año. Esta crítica es trasladable al abuso de los planes anuales para la extracción y enajenación de los aprovechamientos forestales, que algunas CCAA emplean como comodín ante la falta de instrumentos de ordenación forestal. En cualquier caso, la gestión forestal activa como medida preventiva debe proyectarse sobre arcos temporales más amplios y los instrumentos en los que se concreta deberían coordinar sus respectivos periodos de aplicación con los correspondientes en materia de prevención de incendios.

La necesidad de coordinar distintos instrumentos que afectan a la planificación de la prevención en materia de incendios se reconoce en el artículo 3 del Real Decreto 716/2025, que posibilita efectuar remisiones a otros documentos o normas autonómicas, como podrían ser los PORF. De este modo, se facilita identificar las actuaciones de gestión forestal activa programadas, sus responsables, su localización, la modalidad de ejecución y los recursos disponibles. Pero ¿cómo se puede integrar en la planificación de incendios una planificación forestal inexistente? Queda claro que, a pesar de que el marco jurídico respalda la idea de conectar los PPI con los PORF, ello resulta inviable en la práctica por el escaso despliegue de los últimos. Se retomará esta idea en el subepígrafe siguiente.

Una de las fortalezas del Real Decreto es que aborda el diseño de los PPI desde las perspectivas territorial y socioeconómica, atendiendo a la causalidad del último año disponible, que, asimismo, debe contextualizarse mediante la causalidad decenal y relacionarse con valores socioeconómicos o demográficos. Así, el artículo 4 reconoce que el riesgo de incendio no puede comprenderse únicamente a partir de variables meteorológicas o de la estadística de igniciones, si bien se presta una atención particular a la provocación reiterada de incendios y al uso negligente del fuego, sin establecer un contenido mínimo que obligue a examinar otros factores estructurales como el abandono de aprovechamientos, la despoblación, la fragmentación de la propiedad, la ausencia de instrumentos de gestión, la rentabilidad forestal o la disponibilidad de mano de obra cualificada. Ahora bien, nada impide que las CCAA incorporen estas variables en sus PPI, quedando, por tanto, a su criterio su eventual consideración.

Dicha perspectiva territorial se materializa en la figura de las ZAR que rescata el artículo 5 y permite considerar como tales las áreas en las que la frecuencia o virulencia de los incendios y la relevancia de los valores amenazados exijan medidas especiales de protección. Así, cuando una comunidad autónoma tenga declaradas estas zonas, deberá indicar los municipios que las integran e incorporarlas a la zonificación de

todo su territorio. De este modo, las ZAR constituyen un elemento central del análisis territorial del riesgo, al igual que los puntos estratégicos de gestión previstos en el artículo 6, constituidos por áreas territorialmente definidas y priorizadas a partir del riesgo, el comportamiento previsible del fuego y la vulnerabilidad de los valores que deben protegerse. Su función consiste en ordenar espacial y temporalmente los combustibles y las infraestructuras para limitar la potencialidad del incendio, detectar oportunidades de extinción y anticipar una estrategia de defensa eficaz y segura. El precepto contempla áreas de actuación singularizada cuando determinadas zonas requieran una estrategia diferenciada por razón de su topografía, clima, vegetación, causalidad, biodiversidad o densidad de población. Acierta el Real Decreto al engranar todos los elementos descritos en uno unificado que, a la luz del artículo 7, debe servir para priorizar y programar las actuaciones de prevención, vigilancia y extinción.

Por lo que se refiere a las medidas preventivas, el artículo 10.2 menciona los trabajos de silvicultura preventiva, la creación y mantenimiento de infraestructuras, las quemas prescritas, la creación o acondicionamiento de zonas para el pastoreo y las restantes actividades que cada comunidad autónoma considere oportunas. A través de esta cláusula abierta se concede a las CCAA margen suficiente para incorporar una gama amplia de actuaciones, si bien el contenido mínimo se aproxima, pese a ello, a una concepción de la prevención basada en la ejecución material de trabajos sobre la vegetación y las infraestructuras, más que en una gestión forestal activa que integre medidas destinadas a activar la economía forestal mediante la movilización de los aprovechamientos. Conviene enfatizar que estas actuaciones podrían incorporarse por las CCAA, pero, en cualquier caso, no forman parte de los contenidos preventivos obligatorios establecidos en la legislación básica.

El sistema de indicadores incorporado al anexo del Real Decreto 716/2025 confirma el predominio de una perspectiva centrada en los medios y las actuaciones materiales. La tabla recoge el número de brigadas y efectivos dedicados a la prevención, la superficie destinada a trabajos preventivos, el número de localizaciones, los estudios de puntos estratégicos de gestión, las actividades de comunicación y las zonas con cartografía de interfaz urbano-forestal. Las CCAA pueden añadir otros indicadores, pero el mínimo común estatal no traslada el eje de gravedad de las políticas de prevención de incendios hacia medidas basadas en la gestión activa del monte.

2. La articulación entre los PORF y los PPI: un marco jurídico propicio y una aplicación práctica insuficiente

Visto el Real Decreto 716/2025, cabe añadir que otra vía de interés mencionada anteriormente se encuentra en la articulación de los PPI y los PORF del artículo 31 de la LM. El artículo 48.5.a) de la LM atribuye a los PPI el sentido de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales. Las CCAA que dispongan de PORF previos deberán incorporar sus recomendaciones y, cuando surja una contradicción con las necesidades de prevención, vigilancia y extinción, los PORF deberán revisarse. El precepto apunta en una dirección adecuada, pues los PORF pueden aportar una escala territorial estable para ordenar los usos, identificar los aprovechamientos, planificar la gestión de combustibles, articular acuerdos con los propietarios y coordinar la política forestal con el desarrollo rural. De hecho, la prevención y extinción de incendios figura expresamente entre las acciones que pueden programarse en estos instrumentos. En línea con esta previsión, tal y como se ha expuesto, el artículo 3 del Real Decreto 716/2025 facilita la coordinación de los PPI con la planificación existente, como podrían ser los PORF.

La problemática surge, como se ha expuesto, debido a la escasa implantación de los PORF en el conjunto del Estado, cuyo desarrollo ha sido desigual y lento pese a su potencial para conectar la gestión forestal con la ordenación territorial y el desarrollo socioeconómico. Entre las posibles causas, la doctrina ha identificado la falta de voluntad política, las dificultades surgidas durante el trámite de información pública, los conflictos con las entidades locales y el alcance normativo de unos instrumentos capaces de condicionar los usos del territorio¹⁵.

Si se traslada esta afirmación a ejemplos autonómicos, la Comunidad Valenciana constituye uno de los casos de mayor desarrollo formal de la planificación forestal de escala supramonte. La Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, en conexión con el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR), prevé la elaboración de PORF de demarcación, llamados a sustituir a los anteriores planes forestales de demarcación, y articula el territorio en doce demarcaciones forestales: Sant Mateu, Segorbe, Vall d'Alba, Lliria, Chelva, Enguera, Requena, Polinyà del Xúquer, Alcoy, Crevillent, Xàtiva y Altea. La consulta del Diario Oficial de la Generalitat Valenciana y de la documentación oficial autonómica permite confirmar la aprobación de PORF para Altea, Sant Mateu, Polinyà de Xúquer y Xàtiva¹⁶.

En el Principado de Asturias se ha publicado distinta documentación relacionada con el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales del Principado de Asturias 2027-2041 (PORFPA). En febrero de 2026 se sometieron a consultas e información pública el documento inicial y su estudio ambiental estratégico. A la fecha de cierre de este trabajo no consta su aprobación definitiva.

De todo lo anterior se deduce que, a pesar de la mejora que supone la aprobación del Real Decreto 716/2025 al concretar el diseño y la ambición de los PPI introducidos por el Real Decreto-ley 15/2022 y conectar las planificaciones forestal y preventiva en materia de incendios, el carácter anual de los PPI no se corresponde con los tiempos naturales de la gestión forestal. Asimismo, el mayor acierto del nuevo marco al percibir la planificación forestal como parte de la estrategia preventiva de los PPI y apoyar su contenido en los PORF (artículo 48.5 de

¹⁵ Cfr. DOMINGO-SANTOS, J. M. et al., “Los PORF en el marco de las CC. AA. Aspectos comparados...”, cit., pp. 1, 7-8 y 11-12.

¹⁶ Véanse las siguientes resoluciones: Resolución de 22 de octubre de 2018, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación de Altea [2018/10511] (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* 8428, de 21 de noviembre de 2018, pp. 44822-44826); Resolución de 22 de noviembre de 2018, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación de Sant Mateu [2018/11668] (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* 8461, de 10 de enero de 2019, pp. 3504-3508); Resolución de 21 de diciembre de 2020, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueba el plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación forestal de Polinyà del Xúquer [2020/11181] (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* 8989, de 5 de enero de 2021, pp. 333-337); y Resolución de 17 de enero de 2023, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueba el plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación forestal de Xàtiva [2023/792] (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* 9524, de 1 de febrero de 2023, pp. 8754-8758).

la LM) se diluye por el deficiente despliegue de los PORF, atribuible a las administraciones autonómicas.

IV. CASTILLA Y LEÓN COMO PARADIGMA NORMATIVO DE LA GESTIÓN FORESTAL ACTIVA COMO CAUCE DE PREVENCIÓN

El artículo 33 de la LM exige instrumentos de ordenación para los montes catalogados de utilidad pública y los montes declarados protectores. El Decreto 12/2025 contribuye a cumplir con el plazo de veinticinco años previsto en la disposición transitoria segunda de la LM, a contar desde el 22 de febrero de 2004. Por tanto, los montes sujetos a ordenación obligatoria deberán contar con el correspondiente instrumento, a más tardar, el 22 de febrero de 2029. El Decreto 12/2025 castellanoleonés extiende esta exigencia a otros montes que, sin pertenecer a esas categorías, superen las 500 hectáreas de superficie forestal arbolada y presenten una fracción de cabida cubierta promedio superior al 20 %. La obligación alcanza igualmente a los montes con más de 250 hectáreas de superficie forestal arbolada, una fracción de cabida cubierta superior al 20 %, una edad media del arbolado superior a ochenta años y una localización dentro de la Red de Áreas Naturales Protegidas de Castilla y León, permitiendo a la consejería competente en materia forestal determinar el tipo de instrumento exigible atendiendo a la titularidad, extensión, estado forestal y valores naturales del monte (artículo 12, apartados 1 y 2).

Como se introdujo anteriormente, el punto fuerte del Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León, es conectar la planificación en materia de incendios con lo que las *Directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible* denominan planificación operativa, que no es otra cosa que la ordenación forestal del artículo 33 de la LM, trascendiendo el concepto de gestión forestal activa limitado a la conservación y mejora de los montes y expandiéndolo a su explotación económica como medida preventiva. La norma explicita el valor preventivo de la ordenación forestal e incluye entre sus principios la lucha integrada contra los incendios mediante el aprovechamiento sostenido de los recursos forestales, el manejo de las cargas de combustible y la ejecución de infraestructuras y actuaciones destinadas a prevenir el fuego y limitar su propagación (artículo 3.d). De este modo, la ordenación se concibe como la actividad que permite programar y desarrollar una gestión forestal activa y sostenible y como una condición esencial para incrementar la resiliencia y resistencia del territorio frente a incendios forestales.

Castilla y León ofrece, así, un contrapunto significativo al marco estatal examinado. El Decreto 12/2025 no tiene por objeto directo la prevención y extinción de incendios forestales, sino el desarrollo del régimen de planificación y ordenación forestal previsto en el título III de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León (LMCYL). No obstante, incorpora la prevención de incendios a la gestión ordinaria del monte, que deja de aparecer, en esta escala

reducida, como una actuación vinculada a la preparación de la campaña de incendios o a la respuesta frente a una emergencia¹⁷.

La exposición de motivos vincula la ordenación forestal con la conservación de los ecosistemas, el rendimiento sostenido de los recursos, el desarrollo rural, la fijación de población, la bioeconomía y la adaptación al cambio climático. De este modo, la norma parte de una concepción dinámica del monte, en la que la protección ambiental se relaciona con su aprovechamiento ordenado y con la creación de actividad económica.

El artículo 3.d) incluye entre sus principios rectores la lucha integrada contra los incendios forestales mediante el aprovechamiento sostenido y sostenible de los recursos, el manejo de las cargas de combustible y la creación de las infraestructuras y actuaciones necesarias para prevenir el fuego y reducir su capacidad de propagación. La letra f) relaciona el aprovechamiento ordenado con la bioeconomía circular y con la generación de tejido socioeconómico en zonas rurales afectadas por la despoblación y en sintonía con ello, la letra i) llama a movilizar el potencial de la propiedad forestal privada pese a las dificultades derivadas del minifundismo. En cuanto a la propiedad forestal pública, la letra j) alienta a mantener los elevados estándares de gestión forestal en los montes catalogados. Finalmente, la letra l) reconoce el carácter estratégico del sector forestal autonómico y la conveniencia de consolidar cadenas de valor mediante una silvicultura capaz de suministrar productos de calidad y servicios a la sociedad. En suma, la prevención queda vinculada, por esta vía, al aprovechamiento forestal y a la viabilidad del sector, sin reducirse a la ejecución aislada de tratamientos selvícolas.

El artículo 5 configura el sistema autonómico de planificación de forma jerarquizada, en línea con la legislación básica estatal. Así, en el primer nivel se sitúa el Plan Forestal de Castilla y León. En el segundo, los PORF, los planes sectoriales forestales y las normas forestales. En el tercero, los programas de acción forestal y los instrumentos de ordenación aplicables a montes concretos. Sin embargo, esta previsión normativa contrasta con el limitado desarrollo efectivo de los PORF en la Comunidad. A fecha de cierre de este trabajo, no consta en las fuentes oficiales consultadas la aprobación definitiva de ningún PORF en Castilla y León¹⁸.

¹⁷ En este sentido, el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, “prevé una estructura general de la planificación de protección civil integrada por el plan estatal, los planes de comunidades autónomas, los planes de actuación de ámbito local y los planes de autoprotección ante el riesgo de incendio forestal”. De hecho, en su título II, a la hora de delimitar la zonificación del territorio en función del riesgo, informa que en los parámetros de peligro local deben figurar las ZAR. En cualquier caso, se trata de una norma más vinculada a la situación de riesgo que a la gestión de la estructura del monte como medida preventiva. En Castilla y León, se deduce lo mismo del 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 (Plan INFOCAL).

¹⁸ La documentación oficial disponible evidencia que la tramitación se inició, al menos, en 2008. La Junta ha publicado los documentos de iniciación de los cuatro planes y los correspondientes documentos de referencia para su evaluación ambiental estratégica. Para la Montaña Occidental de León, el documento de referencia fue aprobado por la Orden MAM/632/2008, de 3 de abril, publicada el 24 de abril de 2008. Los documentos correspondientes a la comarca de Almazán, la Sección Territorial Primera de Burgos y la provincia de Valladolid fueron aprobados, respectivamente, por las Órdenes MAM/666/2008, MAM/667/2008 y MAM/668/2008, todas ellas de 8 de abril y publicadas el 29 de abril de 2008.

Dentro de este sistema, el artículo 6.3.a) define los planes sectoriales forestales como aquellos que responden a una necesidad, oportunidad o amenaza relacionada con la gestión de los montes y cuyas determinaciones deben ser consideradas, con carácter indicativo, por los instrumentos de ordenación forestal. La disposición adicional del Decreto 12/2025 reconoce expresamente al PPI vigente la condición de plan sectorial forestal, integrándolo en el sistema general de planificación, pero sin dotarlo de capacidad sustitutiva respecto de los instrumentos que ordenan la gestión de los montes con una perspectiva de medio y largo plazo.

En el ámbito de la planificación operativa a escala de monte, cuya conexión directa con la prevención de incendios constituye, como se ha señalado, la principal innovación regulatoria del decreto, el artículo 17.3.a).4.º exige que los proyectos de ordenación y los planes dasocráticos identifiquen, dentro del estado forestal, las infraestructuras destinadas a la prevención y defensa contra incendios, así como los puntos estratégicos de gestión orientados a facilitar las labores preventivas y de extinción. El artículo 19 desarrolla de forma específica esta conexión e indica que los instrumentos de ordenación deben considerar la prevención como una parte esencial de la gestión forestal sostenible y analizar el riesgo existente en su ámbito territorial. De acuerdo con las indicaciones de los PPI, aquellos deben incorporar medidas concretas para reducir dicho riesgo, tanto mediante trabajos preventivos como a través de la organización general de los combustibles vegetales. La norma exige prestar atención a los accesos, a la formación de masas maduras compuestas por especies adaptadas al medio y resilientes frente a la sequía, a la discontinuidad vertical y horizontal del combustible, a los puntos estratégicos de gestión y a las áreas de actuación singularizada.

Por su parte, el artículo 33 establece los criterios de prioridad para la ordenación forestal. Entre los montes que deba ordenar la consejería competente, se alude a aquellos con masas de mediana edad en las que la regulación de la densidad y la reducción del riesgo de incendio puedan abordarse mediante el aprovechamiento económicamente rentable (apartado 3.d) y a los montes que contengan puntos estratégicos de gestión (apartado 3.h). La norma reconoce así que la reducción del riesgo puede financiarse, al menos parcialmente, mediante la movilización sostenible de recursos forestales.

Por último, debe mencionarse la breve vigencia del Decreto-ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales. La norma declaró de interés general los trabajos, obras y actuaciones necesarios para garantizar la seguridad de la población, impuso deberes de conservación a los propietarios y reguló mecanismos de ejecución subsidiaria. Preveía ordenanzas municipales de prevención, procedimientos ordinarios y de emergencia, ocupaciones temporales y reformas de la legislación forestal, urbanística, de patrimonio natural y de carreteras. Entre sus medidas figuraban los denominados anillos de seguridad destinados a proteger determinados núcleos de población. Este Decreto-ley pretendía actuar sobre terrenos forestales, agrícolas, urbanos y de interfaz y reforzar la accesibilidad, las infraestructuras preventivas y la acción subsidiaria de las Administraciones. Su exposición de motivos reconocía que los incendios de comportamiento extremo constituyen un problema territorial y que la recuperación de la acción sobre el territorio resulta indispensable para desarrollar la prevención a gran escala. Sin embargo, ya no se encuentra vigente. Entró en vigor el 25 de octubre de 2025, pero las Cortes de Castilla y León acordaron su derogación el 26 de noviembre. La resolución que ordenó publicar dicho acuerdo apareció en el Boletín Oficial de Castilla y León de 5 de diciembre de 2025.

En suma, Castilla y León puede considerarse un paradigma normativo de gestión forestal activa porque integra la prevención de incendios en la planificación operativa a pequeña escala, es decir, la ordenación de los montes, y la conecta con los aprovechamientos, la

bioeconomía, la ganadería extensiva, la agrupación de propietarios, la certificación y las cadenas de valor. De este modo, la ordenación se concibe como un proceso continuado que debe programar actuaciones, movilizar productos y adaptar la estructura de las masas al riesgo de incendio.

Ahora bien, este modelo, lejos de ser perfecto, presenta límites relevantes. El primero de ellos, ya señalado, es la obligación de ordenar una parte extensa del territorio antes del 22 de febrero de 2029, lo que exigirá recursos técnicos y financieros considerables. Esta afirmación es extensible al resto de CCAA, de modo que procede comprobar si la financiación de la gestión como medida preventiva y de la prevención, vigilancia y extinción propiamente dichas son coherentes con los propósitos pretendidos.

Así, se reserva el epígrafe final del presente trabajo a plantear si no resulta quizá más interesante y eficiente concebir la financiación de la prevención de incendios *ex ante*, a través de la gestión forestal activa, en lugar de afrontar los ingentes costes de atender a un incendio ya producido.

V. FINANCIAR ANTES DEL INCENDIO: LA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE Y EL COSTE DE LA EXTINCIÓN

1. Marco jurídico de la financiación de la gestión forestal activa

A la luz de los planteamientos expuestos hasta este punto, y habida cuenta de que la gestión forestal sostenible constituye, al menos desde el punto de vista técnico, una de las piedras angulares de la prevención de incendios, resulta llamativo que las políticas en la materia y el marco jurídico no hayan interiorizado este paradigma. En particular, cabe preguntarse si la falta de voluntad política que lastra el despliegue de la gestión forestal activa podría dar paso a una apuesta deliberada y decidida por ella si se demostrase que contribuye a una utilización más eficiente de los recursos públicos.

Es indiscutible que la financiación de las labores de extinción resulta imprescindible para proteger a las personas, los bienes y los ecosistemas cuando se inicia un incendio. De hecho, como se verá más adelante, son muchas las voces que claman, con razón, por aumentar el presupuesto destinado a este fin. Sin embargo, los operativos de extinción entran en juego cuando el riesgo ya se ha materializado. La gestión forestal activa, como se ha dicho a lo largo del presente trabajo, actúa en una fase anterior, sobre la estructura de las masas, la continuidad del combustible, los aprovechamientos y las condiciones socioeconómicas que permiten conservar el territorio de forma continuada. En cualquier caso, este planteamiento no trata de enfrentar prevención y extinción, sino de evitar que la segunda absorba los recursos necesarios para reducir previamente la vulnerabilidad de los montes.

A pesar de las críticas realizadas a la insuficiente vertebración de la gestión forestal en las políticas de incendios, debe resaltarse como aspecto positivo que la legislación básica forestal, la LM, facilita catalizar financiación hacia la gestión forestal sostenible. Los artículos 63 a 66 de la LM constituyen la base normativa que permite reconducir recursos hacia determinadas actividades mediante subvenciones, incentivos por las externalidades ambientales, relaciones contractuales, inversión directa de las

Administraciones y líneas de crédito bonificadas. El apartado 3 del artículo 63 indica que:

Se incentivará preferentemente la implantación de proyectos de ordenación, planes dasocráticos u otros instrumentos de gestión equivalentes en los montes privados y públicos no catalogados. Los montes no ordenados incluidos en un PORF podrán acceder a los incentivos cuando así se habilite en dicho plan.

La conexión con la prevención de incendios es expresa, pues el inciso final del artículo 63.3 da carácter prioritario a los montes situados en zonas de alto riesgo que cuenten con un plan de defensa vigente en el acceso a las subvenciones estatales de prevención.

Esta premisa se completa con el artículo 38 de la LM, que regula el Fondo de mejoras en montes catalogados, cuyo desarrollo corresponde a las CCAA. El precepto obliga a los titulares de montes catalogados a destinar a dicho fondo, como mínimo, el 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte, sin perjuicio de que las CCAA puedan establecer un porcentaje mayor. Las inversiones se realizan conforme al plan de mejoras correspondiente, cuyo destino es la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Esta previsión, si bien se circunscribe exclusivamente al ámbito de la propiedad forestal pública, acotándose a la tipología específica de los montes catalogados, encuentra soporte si se atiende al porcentaje de montes catalogados que conforman la propiedad forestal pública. En datos del Observatorio de la Red Estatal de Montes Públicos, España cuenta con 8,8 millones de hectáreas de superficie forestal pública, de las cuales cerca de 7,2 corresponden a montes de utilidad pública. Recordemos que los montes catalogados están sujetos a ordenación obligatoria por imperativo del artículo 33 de la LM. Pues bien, la ordenación forestal, como actividad catalizadora de la gestión forestal activa, es susceptible de financiación por esta vía, como reconoce explícitamente el marco jurídico castellanoleonés. Así, el apartado 2 del artículo 107 de la LMCYL prevé que las mejoras forestales abarcan los trabajos e intervenciones que contribuyen a la conservación, restauración y puesta en valor del monte o su gestión, sin acotarlas a un tipo concreto de actuaciones.

En desarrollo de esta previsión, la introducción del Decreto 23/2018, de 23 de agosto, por el que se regula el fondo de mejoras, el funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Mejoras y las mejoras forestales en los montes catalogados de utilidad pública expresa que:

Se consideran incluidas, entre otras, las acciones de defensa de la propiedad, cartografía, inventario, planificación, instrumentos de ordenación forestal, señalización, repoblación forestal, selvicultura, pascicultura, mejora de hábitats, construcción y mantenimiento de infraestructuras para la gestión forestal o la ganadería extensiva, adecuación recreativa y uso público, defensa contra incendios o agentes nocivos, señalamiento y gestión de aprovechamientos, eliminación de residuos, comercialización y fomento de los productos del monte, manejo de fauna o flora, investigación o innovación forestal, cumplimiento de disposiciones legales sectoriales y en general cualquier acción que para un monte o para un conjunto de ellos contribuya a la consecución de los fines señalados por la legislación vigente en materia de montes.

Por ahondar un poco más en la cuestión, la LMCYL en su artículo 108 dispone:

En el caso de montes afectados por eventos catastróficos, como incendios, plagas o vendavales, ese porcentaje se elevará hasta el 30 % de los ingresos derivados de los

aprovechamientos extraordinarios consecuencia del siniestro, para garantizar los trabajos de restauración que se requieran.

En suma, el fondo de mejoras no solo es útil para la gestión forestal activa como medida preventiva en materia de incendios forestales, sino que facilita que la Administración enajene los productos forestales quemados, esos aprovechamientos extraordinarios del artículo 108 que se acaba de reproducir, para sufragar con el 30% de los beneficios obtenidos por esta vía la restauración del espacio afectado.

2. Financiación de origen comunitario

La Política Agrícola Común (PAC) constituye una de las principales fuentes europeas de financiación forestal, aunque los montes ocupan una posición accesoria dentro de una política construida en torno a la agricultura. El apoyo forestal se concentra en el segundo pilar, relativo al desarrollo rural, mientras que el grueso de los recursos de la PAC se dirige al primer pilar. Esta configuración limita su capacidad para financiar una política forestal completa y estable¹⁹. El Plan Estratégico de la PAC de España 2023-2027 (PEPAC) contempla, entre otras, las intervenciones 6502.1 compromisos forestales de gestión, 6881.2 prevención de daños forestales, 6881.3 restauración de daños forestales, 6881.4 actuaciones selvícolas con objetivos ambientales y 6883 inversiones forestales productivas. Su anexo V prevé, como financiación nacional adicional, 32,76 millones de euros para la prevención de daños forestales, 13,32 millones para actuaciones selvícolas con objetivos ambientales, 8,42 millones para inversiones forestales productivas y 0,4 millones para la restauración de daños forestales²⁰.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dedica 401,1 millones de euros a la inversión C4.I4, “Gestión forestal sostenible”. Esta inversión se articula en cuatro líneas: forestación, planificación y mejora de masas forestales; emprendimiento y promoción en áreas en declive demográfico; renovación y refuerzo de los medios de extinción; y mejora de las infraestructuras y medios de defensa frente a los incendios. Su configuración integra, por tanto, la defensa contra incendios en una política forestal más amplia, aunque se trata de una financiación extraordinaria vinculada al periodo de ejecución del Plan de Recuperación y no de un mecanismo permanente²¹.

En cualquier caso, la financiación de la gestión activa debe alcanzar la totalidad de la cadena forestal. No basta con costear el tratamiento selvícola si la biomasa extraída carece de salida, si no existen vías adecuadas, maquinaria, empresas transformadoras o demanda de productos forestales. En este sentido, la valorización de la madera, la resina, el corcho, los pastos y la biomasa puede reducir el coste neto de la gestión y contribuir a mantenerla en el tiempo. Sea como fuere, la financiación pública de la gestión forestal puede (y debe) actuar como elemento catalizador de una actividad que aspire a adquirir continuidad económica,

¹⁹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030: ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?”, cit., p. 262.

²⁰ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Plan Estratégico de la PAC de España 2023-2027*, versión 5.1, adoptada por la Comisión Europea mediante Decisión C(2025) 8557, de 12 de diciembre de 2025, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2025, intervenciones 6502.1, 6881.2, 6881.3, 6881.4 y 6883, y anexo V, pp. 3203-3207.

²¹ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 4: Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad*, versión de septiembre de 2023, Gobierno de España, Madrid, 2023, pp. 40-47, esp. p. 47.

superando la problemática de la financiación de la extinción de incendios, que depende inexorablemente de las arcas públicas.

3. La financiación de la prevención y extinción de incendios forestales

Según la *Nota de actualización de la fiscalización sobre actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales*, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas destinaron 2.710 millones de euros, entre 2016 y 2019, a medidas directas de lucha contra la desertificación en el sector forestal: forestación y restauración de la cubierta vegetal, protección hidrológico-forestal, tratamientos silvícolas y prevención y extinción de incendios forestales. La extinción concentró el 88 % de esos recursos; los tratamientos silvícolas, el 7 %, con una media anual de 49 millones de euros; la protección hidrológico-forestal, el 3 %; y la forestación y restauración, el 2 %²². La misma fiscalización constata que las inversiones autonómicas en tratamientos silvícolas descendieron de 47,5 millones de euros en 2018 a 44,5 millones en 2020, mientras que, en el ámbito estatal, disminuyeron de casi cinco millones a 2,5 millones. El Tribunal de Cuentas advierte de que esta reducción de los recursos destinados a prevención y tratamientos silvícolas puede incrementar el riesgo de incendio, al hacer previsiblemente más proclives al fuego las zonas forestales²³.

En 2022, la Administración General del Estado invirtió 69,5 millones de euros en prevención y extinción de incendios forestales: 51 millones en medios aéreos y 18,5 millones en medios terrestres²⁴. Dentro de los encargos realizados a la Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P. (TRAGSA), las obligaciones reconocidas en ese ejercicio ascendieron a 35.851.232 euros, de los cuales 21.419.371 correspondieron a las Brigadas de Labores Preventivas y 13.783.047 a los Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales²⁵. El servicio estatal de medios aéreos de apoyo a las CCAA para los años 2025, 2026 y 2027 se licitó por un valor estimado de 187.685.854,06 euros. El objeto y la cuantía del contrato confirman la importancia de la función estatal de apoyo, pero también el elevado coste de la respuesta una vez iniciado el incendio²⁶.

En cualquier caso, los datos referidos a 2022 muestran que incluso la fase de extinción, que absorbe la mayor parte de los recursos, presentaba dificultades de estabilidad y continuidad. El Tribunal de Cuentas constató que el personal asignado a los encargos de prevención y extinción no permanecía estable durante todo el ejercicio; cifró en 614 trabajadores el

²² TRIBUNAL DE CUENTAS, *Nota de actualización de la fiscalización sobre actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales*, n.º 1.535, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2023, pp. 32-33, publicada mediante Resolución de 3 de diciembre de 2024, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Boletín Oficial del Estado núm. 75, de 28 de marzo de 2025, pp. 42329-42444, esp. p.42362.

²³ *Ibidem*, p. 42376.

²⁴ *Ibidem*, p. 42396.

²⁵ *Ibidem*, p. 42386.

²⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD, BOSQUES Y DESERTIFICACIÓN, “Anuncio de licitación del contrato Servicio con medios aéreos de apoyo a las comunidades autónomas en la extinción de incendios forestales. Años 2025, 2026 y 2027”, expediente 24PFSV214, Boletín Oficial del Estado núm. 7, de 8 de enero de 2025, pp. 663-668.

equivalente anual del personal contratado por TRAGSA y señaló que, entre el 1 de noviembre y el 31 de enero, no había personal de esta empresa destinado en las bases²⁷.

Posteriormente, el legislador identificó, en el conjunto del colectivo de bomberos forestales, problemas de temporalidad y estacionalidad, diferencias retributivas y diversidad organizativa, y aprobó la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, con el objetivo de favorecer la estabilidad, la profesionalización y la formación homogénea. Esta mejora convencional no elimina, sin embargo, la necesidad de evaluar periódicamente si la financiación y las plantillas disponibles resultan suficientes para cumplir esas funciones de manera efectiva.

En definitiva, el ordenamiento y el marco político y financiero ofrecen diversos cauces para sufragar la gestión forestal, pero su efectividad queda condicionada por la dispersión de los instrumentos, el carácter temporal de algunas fuentes y el predominio presupuestario de la respuesta frente al incendio. El *quid* de la cuestión no consiste en reducir los recursos destinados a la extinción, sino en equilibrarlos con una financiación estable y plurianual que sostenga la ordenación, los tratamientos selvícolas, los aprovechamientos y unos dispositivos profesionales durante todo el año. Así, la gestión forestal activa podrá consolidarse como una política estructural de prevención y no como una actuación subordinada a la emergencia. Y para terminar, me permito aventurar que, posiblemente, ello redundaría en una reducción de los costes de extinción.

V. CONCLUSIONES Y TEMAS PENDIENTES

Primera. La evolución reciente de los incendios forestales confirma la creciente concentración del daño en un número reducido de episodios de gran magnitud y comportamiento extremo. Los años 2022 y 2025 acumularon cerca del 66,9 % de la superficie forestal afectada y el 63,4 % de los GIF registrados entre 2020 y 2025. Esta realidad exige desplazar el centro de gravedad de la política pública desde la reacción ante la emergencia hacia la gestión continuada del territorio.

Segunda. El Real Decreto 716/2025 representa un avance al establecer criterios comunes para los PPI autonómicos y al (re)incorporar las ZAR a dicha planificación, así como los puntos estratégicos de gestión y las áreas de actuación singularizada. Sin embargo, su carácter anual resulta difícilmente compatible con los tiempos propios de la ordenación forestal, mientras que sus contenidos mínimos e indicadores continúan centrados en trabajos preventivos, infraestructuras y medios operativos. La gestión forestal activa, la movilización de aprovechamientos y la viabilidad económica de los montes no ocupan la posición protagónica que merecen como medidas preventivas.

Tercera. La conexión prevista entre los PPI y los PORF constituye uno de los principales aciertos del modelo estatal. Los PORF ofrecen una escala territorial y temporal más adecuada para integrar prevención, aprovechamientos, propiedad forestal y desarrollo rural. Su escasa implantación en las CCAA limita, no obstante, la eficacia de esta articulación.

²⁷ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Nota de actualización de la fiscalización sobre actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales*, cit., pp. 42397 y 42434.

Cuarta. De una parte, el Decreto 12/2025 de Castilla y León ofrece un modelo más completo, al vincular expresamente la prevención de incendios con el aprovechamiento sostenible, el manejo de combustibles, la bioeconomía, la ganadería extensiva, la agrupación de propietarios y la rentabilidad forestal. Su eficacia dependerá de la aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación, de la disponibilidad de medios técnicos y financieros y de la capacidad para cumplir las obligaciones de ordenación antes del 22 de febrero de 2029. En relación con este extremo, excede del presente análisis el examen de la eventual responsabilidad de la Administración en relación con el cumplimiento de las obligaciones de ordenación, que presupone, no obstante, una cuestión clave cuyo estudio suscita el máximo interés.

De otra parte, la derogación del Decreto-ley 2/2025 evidencia la reactividad del marco jurídico y la inestabilidad de algunas medidas autonómicas adoptadas tras episodios especialmente graves.

Quinta. La financiación de la prevención y la extinción se concentra en esta última, pero no puede ni debe absorber los fondos necesarios para reducir previamente la vulnerabilidad del territorio a través de la gestión forestal activa. Una política forestal eficaz exige financiación estable y plurianual para la ordenación, la silvicultura, el pastoreo, la movilización de aprovechamientos, la agrupación de propietarios y la remuneración de los servicios ambientales.

En definitiva, la prevención eficaz de los incendios forestales no puede descansar únicamente en los PPI, las infraestructuras de defensa y los dispositivos de extinción. Requiere de montes ordenados, gestionados y económicamente viables. Financiar la gestión forestal activa antes de que el riesgo se materialice resulta más coherente con los principios de prevención, eficiencia del gasto público y sostenibilidad que concentrar la mayor parte de los recursos cuando el incendio ya se ha producido

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J., *Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales en España*, Dykinson, Madrid, 2010.

BORRÀS PENTINAT, S., “Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿‘Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta’?”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 35, 2015, pp. 1-43.

DOMINGO-SANTOS, J. M.; CORRAL-PAZOS-DE-PROVENS, E.; MARÍN PAGEO, F. J.; FERNÁNDEZ DE VILLARÁN SANJUAN, R.; HIDALGO GARCÍA, M. y SALAS CABRERA, F. J., “Los PORF en el marco de las CC. AA. Aspectos comparados”, en *Actas del 8.º Congreso Forestal Español*, Sociedad Española de Ciencias Forestales, Lleida, 2022, pp. 1-14. Disponible en: <https://8cfe.congresoforestal.es/sites/default/files/actas/8CFE-841.pdf>

FORO DE REFLEXIÓN PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL DE LOS INCENDIOS FORESTALES, *Prevenir los incendios, una responsabilidad colectiva. Propuestas para la prevención integral de los incendios forestales en tiempos de emergencia climática y despoblación en el medio rural*, Fundación Entretantos, Valladolid, 2023. Disponible en: https://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2023/08/Documento_ForoPrevencionIncendios.pdf

FUNDACIÓN PAU COSTA, *Declaración sobre la gestión de los grandes incendios forestales en España*, Fundación Pau Costa, Taradell, 2023. Disponible en: https://www.paucostafoundation.org/wp-content/uploads/2023/06/Declaracio%CC%81n-sobre-la-gestio%CC%81n-de-los-grandes-incendios-forestales-en-espan%CC%83a_esp-1.pdf

GARCÍA GARCÍA, S., *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

MAGRO SERVET, V., “La responsabilidad penal por incendios forestales ante el verano 2025. Posibles soluciones prácticas al respecto”, *Diario La Ley*, núm. 10783, 2025, pp. 1-13.

MARTÍN MATEO, R., “Los servicios ambientales del monte”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, pp. 57-78. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi288.9129>

OLIVER, J. V., “El Reino del Fuego”, *Levante-EMV*, 14 de junio de 2026. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/opinion/2026/06/14/reino-fuego-131324182.html>

RIVERO ORTEGA, R., “Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los gobiernos locales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 56, 2023, pp. 21-40.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Incendios forestales convectivos y las medidas adoptadas por la Unión Europea y España: ¿reaccionamos?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 59, 2024, pp. 1-25.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión”, *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*, vol. II, 2024, pp. 91-124.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027: ¿una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, CIEMAT, Madrid, 2022, pp. 869-894.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030: ¿una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?”, en TOLIVAR ALAS, L.; HUERGO LORA, A. J. y CANO CAMPOS, T. (Dirs.), *El patrimonio natural en la era del cambio climático. Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2022, pp. 249-258.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Unos apuntes sobre las medidas de compensación ambiental en el ámbito forestal español”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 23, 2022, pp. 145-192.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Nuevo Pacto Verde, Next Generation EU y la PAC 2021-2027. Europa cuenta con nuestros montes: ¿actuamos en consecuencia?”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 754-785.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Hacia un salto disruptivo verde: el potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 47, 2020, pp. 23-69.

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*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 676-712.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2019, pp. 838-873.

SARASÍBAR IRIARTE, M., “Restauración y compensación en la protección de los bosques”, en GARCÍA URETA, A. y SORO MATEO, B. (Coords.), *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*, Iustel, Madrid, 2023, pp. 219-245.