

Sobre el marco competencial y regulatorio ante la histórica emergencia por incendios en gran parte de España.

CONTEXTO DE LA EMERGENCIA.

"Estamos ante una de las mayores catástrofes medioambientales de los últimos años y los daños personales, en infraestructuras y en bienes públicos y privados son elevados" (Fuente: Ministro del Interior).

Desde el pasado 24 de junio, el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM) de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior ha sido informado de 121 emergencias de protección civil: 114 corresponden a incendios forestales en situación operativa 1 o 2 registrados en las comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Catalunya, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Navarra y Región de Murcia.

Hubo tres graves oleadas de grandes incendios forestales que, con diversa intensidad y gravedad, se han registrado en España en los últimos dos meses.

La primera tuvo lugar a finales de junio, cuando se produjeron diversos incendios forestales en Alicante, Madrid, Toledo, Sevilla y Valencia, todos ellos con situación operativa 1, lo que supuso la activación de los planes de las comunidades autónomas afectadas de sus planes de prevención y lucha contra incendios.

La segunda ola de incendios comenzó el 7 de julio con la comunicación del incendio en la provincia de Tarragona, en situación operativa 2, que depuró la muerte de una persona, seis más heridas y confinamientos de poblaciones. A partir del 11 de julio, se comunicaron al CENEM incendios en Cádiz, Ciudad Real, Toledo y Valencia.

La situación empeoró a partir del 17 de julio y los incendios aparecieron también en Alicante, Ávila y Madrid. El 19 de julio, el CENEM recibe alertas de incendio en Badajoz y Valladolid, y el 20 de julio se suman emergencias en Albacete, Cáceres, Ciudad Real, Córdoba, Illes Balears, La Rioja, León, Ourense, Navarra, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Teruel.

La tercera y más destructiva ola de incendios comienza el 8 de agosto con la comunicación de incendios forestales en San Bartolomé de Pinares (Ávila) y Brazatortas (Ciudad Real). Desde esa fecha, nuevas emergencias surgen en León, Navarra, Ourense y Zamora.

El 11 de agosto, nueve incendios en situación operativa 2, de intensa gravedad, en Cáceres, Cádiz, León, Madrid, Ourense, Toledo y Zamora impulsan a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior a declarar, en la madrugada del 12 de agosto, la Fase 1 de Preemergencia del Plan Nacional Estatal de Emergencias para coordinar la puesta a disposición de todos los medios estatales a las comunidades autónomas afectadas por los fuegos.

El 12 de agosto, el CENEM recibe aviso de once incendios más, de la máxima gravedad, y Asturias y Huelva se suman a la lista de provincias afectadas. Desde entonces, los grandes incendios se suceden, afectando sobre todo a las comunidades de Asturias, Castilla y León, Galicia y Extremadura, y algunos de ellos siguen activos en la actualidad.

CATEGORIZACIÓN DE LA EMERGENCIA.

Los incendios se clasifican de acuerdo con el tamaño de este, en:

Conato: incendios con un tamaño menor a 1 hectárea, o lo que es lo mismo, 10.000 m².

Incendio: incendios cuyo tamaño está comprendido entre 1 y 500 hectáreas.

Gran incendio: incendios cuyo tamaño es mayor de 500 hectáreas.

La clasificación de los incendios forestales en el marco de la Protección Civil se regula principalmente en la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, aprobada por el Real Decreto 893/2013. Este Real Decreto establece las pautas para la planificación de emergencias y la gestión de los recursos ante este tipo de siniestros, complementando la normativa general sobre montes y protección civil y la intervención de las Comunidades Autónomas.

Conforme a dicha directriz las situaciones operativas de los planes podrán ser al menos las siguientes:

Situación 0: Situación de emergencia provocada por uno o varios incendios forestales que, en su evolución previsible, puedan afectar sólo a bienes de naturaleza forestal; y puedan ser controlados con los medios y recursos del propio plan local o de Comunidad Autónoma, e incluyendo medios del Estado, siempre y cuando éstos últimos actúen dentro de su zona de actuación preferente.

Situación 1: Situación de emergencia provocada por uno o varios incendios forestales que en su evolución previsible, puedan afectar gravemente a bienes forestales y, en su caso, afectar levemente a la población y bienes de naturaleza no forestal y puedan ser controlados con los medios y recursos del plan de Comunidad Autónoma, o para cuya extinción pueda ser necesario que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma y previa valoración por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior o de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, según corresponda, sean incorporados medios extraordinarios.

Situación 2: Situación de emergencia provocada por uno o varios incendios forestales que, en su evolución previsible, puedan afectar gravemente a la población y bienes de naturaleza no forestal, exigiendo la adopción inmediata de medidas de protección y socorro; y pueda ser necesario que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma, sean incorporados medios extraordinarios, o puedan comportar situaciones que deriven hacia el interés nacional.

La calificación de la situación operativa de los planes, en los niveles anteriores, será efectuada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Dicha calificación podrá variar de acuerdo con la evolución de la emergencia.

Situación 3: Situación de emergencia correspondiente y consecutiva a la **declaración de emergencia de interés nacional por el ministro del Interior.**

Por cierto, que se ha publicado en el BOE de 29/08/2025 el Real Decreto 716/2025 que aprueba las directrices y criterios comunes de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Según lo previsto en el artículo 48 apartado 5.a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tendrán la naturaleza de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales. Las CCAA que tengan aprobados instrumentos de planificación forestal previos, en particular Planes de ordenación de recursos forestales, deberán incorporar sus recomendaciones a los planes regulados en el citado artículo.

Por su parte la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes establece el marco legal general para la protección de los montes y la gestión forestal en España.

Artículo 46. Organización de la extinción de los incendios forestales.

1. Para facilitar la coordinación entre los dispositivos de extinción de incendios forestales, de forma que sea posible la asistencia recíproca de las Administraciones competentes y la utilización conjunta de los medios personales y materiales, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en colaboración con las comunidades autónomas, establecerá las directrices comunes para la implantación de un sistema de gestión de emergencias común.

2. El órgano competente de la comunidad autónoma establecerá para la extinción de cada incendio, salvo en aquellos que se juzgue innecesario por su pequeña entidad, un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad.

El director técnico de la extinción será un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción.

3. En el caso de incendios en zonas limítrofes de dos o más comunidades autónomas, los órganos competentes de éstas coordinarán sus dispositivos de extinción, a iniciativa propia o a instancia de la Administración General del Estado. Cuando se solicite en estos incendios la intervención de medios estatales, deberá constituirse una dirección unificada de los trabajos de extinción, con participación de la Administración General del Estado. A su vez, la Administración General del Estado podrá, a petición de las comunidades autónomas, destinar personal técnico cualificado para asesorar a dicha dirección unificada.

4. En caso de declaración de situación de emergencia, se estará a lo dispuesto en la normativa de protección civil para emergencia por incendios forestales.

Vemos que las CCAA son las principales competentes en materia de extinción de incendios y tienen sus propios planes y normativas que se alinean con la directriz básica estatal, como el Plan Especial de Protección Civil de ámbito estatal, salvo que se trate de una situación que como veremos amerite la consideración de interés nacional y suponga alcanzar la categoría de emergencia de nivel 3 que se configura como una potestad estatal.

Hemos visto que las emergencias están categorizadas en varios niveles en función de su ámbito territorial. A saber: 0 Municipal; 1 Provincial; 2 Autonómico; 3 Nacional.

En el caso de la **emergencia de interés nacional** (nivel 3), la potestad de su declaración corresponde a *Administración General del Estado cuando se requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los*

*estados de alarma, excepción y sitio; en **aquellas situaciones en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico; y en las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional.** (art. 28, y 29 Ley 17/2015 de protección civil).*

Como es sabido, durante esta crisis ha sido declarado emergencia de “nivel 2” en las diversas comunidades afectadas y desde el principio “se envía lo que pide la comunidad autónoma”, que es la que “tiene el mando” de la situación como “director de la emergencia”. Lógicamente se ha generalizado la pregunta ¿Puede hacer algo el Gobierno? Si la comunidad autónoma no lo pidiese, ¿puede actuar? La respuesta evidentemente es afirmativa desde el primer momento.

Lo que se hizo el 12 de agosto fue la declaración de la Fase de Preemergencia del PLEGEM (Plan de emergencias estatal) que, sin perjuicio de una meritoria e intensa dedicación, no supone la intervención de organismos estatales en la dirección y gestión de las emergencias de interés autonómico ni afecta a las competencias de dirección y gestión de estas emergencias que corresponden a las comunidades autónomas.

Conforme la Ley del Sistema de Protección Civil esta “subida de nivel” podría hacerse en cualquier momento desde que se produce la catástrofe, ya que la situación operativa 3 “*se corresponde con las emergencias de interés nacional, declaradas por la persona titular del Ministerio del Interior de acuerdo con la ley*”.

Con todo respeto y salvo mejor opinión, tenemos la convicción de que el Gobierno central podría haber calificado inicialmente la situación operativa de la emergencia como de nivel 3 (o incluso haber declarado inmediatamente el estado de alarma por 15 días). Aquí solo queremos dejar constancia de que existe habilitación legal para ello, y más aún habida cuenta del ámbito territorial, dimensiones y gravedad de la catástrofe.

En otro ámbito queda la “voluntad política” y sus avatares, y acaso una subyacente concepción de Estado como mero residuo competencial, pero lo cierto es que si en una clase de derecho administrativo un profesor tuviese que imaginar hace años un ejemplo para explicar este nivel 3 con un supuesto de hecho imaginaria un escenario terrible de incendio sobre varias CCAA (quizá evocando el año 1984) y de norte a sur y de unas dimensiones y gravedad como la que desgraciadamente ha ocurrido este verano. No se podría poner un ejemplo más claro y a nuestro parecer es un episodio mucho más aciago que cuando se fue la luz medio día en abril, que ahí si fue digno de acreditación dicho nivel 3. Como reflexión, acaso el sistema merecería una revisión para que desde un enfoque de gestión de riesgos se activase casi por defecto, con antelación, el nivel máximo adecuado en previsión aún hipotética de que la catástrofe alcance rápidamente una dimensión no controlable. Y quizá una revisión o coordinación tal que soporte una estructura política de diferente signo en los diferentes niveles competenciales implicados, y que permita en cualquier caso declarar el máximo nivel cuando las dimensiones, ámbito territorial y gravedad lo amerite.

Volviendo a la regulación la situación operativa de nivel 3 está reservada a emergencias de interés nacional y el mando es exclusivo del Gobierno a través de los órganos de protección civil dependientes del Ministerio del Interior. En la Ley del Sistema de Protección Civil esta “subida de nivel” puede hacerla en cualquier momento desde que se produce la catástrofe, ya que la situación operativa 3 -> “*se corresponde con las emergencias de interés nacional, declaradas por la persona titular del Ministerio del Interior de acuerdo con la ley*” y desde ese

momento el Ministerio del Interior asumiría la dirección de la emergencia, que contempla “la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado”. Además, esto también faculta al Ministerio a movilizar recursos de otras administraciones, aunque la emergencia no afecte a su territorio.

Artículo 29 Ley 17/2015 de protección civil. Declaración. *En los supuestos previstos en el artículo anterior, corresponderá la declaración de interés nacional al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas. (Es decir, “no lo tienen que pedir” se puede hacer “de oficio”).*

Considerando la gravedad de la situación y la necesidad de una rápida respuesta coordinada a nivel nacional, cabría haber decretado inicialmente la situación 3 o Emergencia de Interés Nacional, entre otras, por las siguientes razones:

1. La magnitud de los daños sugiere que se requiere una dirección nacional para coordinar eficazmente los recursos.
2. Es necesario movilizar recursos adicionales de otras comunidades autónomas para apoyar las labores de rescate y recuperación.
3. La situación afecta gravemente a una parte significativa del territorio nacional (varias CCAA) y podría tener repercusiones en otras regiones.

En un primer momento se facilitaría una respuesta aún más rápida y eficiente, garantizando la protección de las personas afectadas y la restauración de los servicios básicos en el menor tiempo posible. En otro orden de cosas los afectados, y la ciudadanía en general, tendría la percepción de que ya no es posible dedicar mayor esfuerzo a salvar montes y campos y pueblos, así como salvaguardar modos de vida y las economías familiares afectadas en las zonas afectadas.

DECLARACIÓN DE ESTADO DE ALARMA.

Declaración por parte del Consejo de Ministros de un Estado de Alarma en la zona, tal y como recoge el artículo 116.2 de la Constitución que dispone expresamente que “*El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración*”

Dicha medida excepcional, prevista entre otros supuestos, específicamente para **catástrofes naturales** (artículo 4. a de la Ley 4/1981, de 1 de junio de estados de alarma, excepción y sitio), habilitaría al Gobierno central a ampliar sus capacidades de acción para gestionar la emergencia, adoptando medidas administrativas adicionales para garantizar la seguridad de los ciudadanos y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo cuarto.

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

Otra razón para utilizar el estado de alarma radica en que, es se aprecia la competencia nacional porque la emergencia afecta a varias comunidades autónomas.

Las circunstancias actuales superan la capacidad de respuesta de las seis comunidades autónomas implicadas y no se prevé que estas comunidades se reúnan para establecer convenios entre ellas para abordar esta situación. En este contexto, intervendría el Gobierno central, que tiene la autoridad y la responsabilidad de actuar en este tipo de situaciones.

En consecuencia, desde este punto de vista, el Estado tendría la obligación de coordinar su respuesta ante la emergencia. En todo caso se seguiría contando con los recursos autonómicos, no es una dicotomía.

Si el Gobierno central decretase (o hubiese decretado, por mejor decir) el estado de alarma, la gestión de la emergencia hubiera pasado a ser competencia directa del Ejecutivo central, lo que significaría una intervención mucho más amplia y coordinada desde el Ministerio del Interior. Esto permitiría, desde primera hora, hacer acopio de todos los recursos necesarios, no solo de la Comunidad afectada, sino también de otras comunidades autónomas, e incluso de Europa (y otros países), que pudieran proporcionar efectivos y apoyo operativo.

Con el estado de alarma, se podrían adoptar medidas especiales, como restricciones de circulación en zonas peligrosas, desalojos obligatorios o la limitación de actividades en áreas de alto riesgo. Además, esta medida facultaría al Gobierno para priorizar el acceso a bienes de primera necesidad.

La declaración también habilitaría la ampliación de efectivos y fuerzas del orden en la zona que actuarían bajo una dirección unificada y más centralizada para llevar a cabo, entre otras, labores de rescate, limpieza de áreas dañadas, provisión de ayuda humanitaria y restablecimiento de servicios básicos.

DECLARACIÓN DE ZONA CATASTRÓFICA.

Atendiendo a la dimensión de la catástrofe la declaración de zonas afectadas gravemente por emergencias de protección civil se extiende a **16** de 17 comunidades autónomas. (Todas salvo el País Vasco).

El Consejo de Ministros del pasado martes 26 de agosto declara zonas afectadas por una emergencia de protección civil las comarcas que, desde el pasado 23 de junio, han sufrido hasta 114 incendios graves, sin perjuicio de los que aún están activos.

La declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, lo que tradicionalmente se conoce como declaración de zona catastrófica, regulada en el capítulo V de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Según recoge la Ley 17/2015 del 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, una catástrofe es considerada "*una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad*".

El objetivo es «reforzar los mecanismos que potencien y mejoren el funcionamiento del sistema nacional de protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes».

En el artículo 23 de la precitada norma, se establece que es una condición reservada a siniestros que «perturben gravemente las condiciones de vida de la población en un área geográfica determinada o cuando se produzca la paralización, como consecuencia del mismo, de todos o algunos de los servicios públicos esenciales».

Para que una zona se declare afectada gravemente debe ser aprobada por acuerdo del Consejo de ministros a propuesta de los ministros de Hacienda y de Interior y de los titulares de los demás ministerios a los que ocupa. Asimismo, se podría solicitar por las Administraciones Públicas afectadas, como es el caso de una comunidad autónoma.

Se contemplan un elenco de indemnizaciones como consecuencia tanto de los daños personales como materiales debidamente evaluados económicamente.

Como consecuencia de estos sucesos se han producido daños personales, en especial ocho personas fallecidas y un número todavía por cuantificar de heridos, así como destrucciones graves en infraestructuras y en bienes públicos y privados, que justifican la intervención de la Administración General del Estado por el principio de solidaridad interterritorial y de manera subsidiaria, complementaria a las actuaciones que, en ejercicio de sus competencias, tienen encomendadas las administraciones territoriales.

El acuerdo del Consejo de Ministros del pasado martes recoge las ayudas directas competencia del Ministerio del Interior destinadas a paliar daños personales; materiales en vivienda y enseres; gastos de corporaciones locales; en establecimientos industriales, mercantiles y de servicios, y a personas físicas o jurídicas que hayan realizado prestaciones personales y de bienes.

También prevé la posibilidad de que el Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico apruebe una exención de las tasas para gestiones como duplicados de permisos de circulación o conducción, así como bajas de vehículos siniestrados, y también para la expedición del DNI.

Otras medidas competencia de otros ministerios podrán ser determinados beneficios fiscales (Ministerio de Hacienda), medidas laborales y de Seguridad Social (Ministerios de Trabajo y Economía Social, y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) y ayudas a las corporaciones locales (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática) o subvenciones por daños en producciones agrícolas, ganaderas, forestales y de acuicultura (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

Los restantes departamentos ministeriales, en el ámbito de sus competencias, podrán declarar zona de actuación especial, así como la emergencia de las obras para reparar los daños causados en infraestructuras de titularidad pública ubicadas en las zonas afectadas por estas emergencias de protección civil.

Finalmente, el jueves 28 de agosto el Gobierno abre una vía extraordinaria para añadir a la declaración de zona afectada por una emergencia de protección civil aquellos incendios que no fueron comunicados por las comunidades autónomas. En atención a la excepcional magnitud y complejidad de los incendios que se han producido, y en aras a evitar que la falta de comunicación de los sucesos al CENEM se traduzca en un perjuicio a la ciudadanía y a los territorios afectados, con carácter excepcional se va a realizar una propuesta de ampliación de

declaración de zonas afectadas por incendios, inundaciones o fenómenos meteorológicos adversos acaecidos entre el 23 de junio y el 25 de agosto.

Salvo mejor opinión

BOE

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7730>

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

Fuente: Ministerio del Interior.

[Índice de eficacia en la gestión de incendios forestales](#)

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Interior-declara-la-Fase-de-Preemergencia-en-Situacion-Operativa-1-del-Plan-Estatal-de-Emergencias/>

Fuente: Consejo de Ministros: Declaración de las zonas afectadas gravemente por una emergencia de protección civil

[La Moncloa. 26/08/2025. Referencia del Consejo de Ministros \[Consejo de Ministros/Referencias\]](#)

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/El-Gobierno-abre-una-via-extraordinaria-para-anadir-a-la-declaracion-de-zona-afectada-por-una-emergencia-de-proteccion-civil-aquellos-incendios-que-no-fueron-comunicados-por-las-comunidades-autonomas/>