

“URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y GESTIÓN DEL RIESGO EN SITUACIONES DE URGENCIA Y EMERGENCIA.”

**Observatorio de Medio
Ambiente, Urbanismo y
Patrimonio.**

Ante la inminente declaración de las zonas afectadas gravemente por la Emergencia de Protección Civil con ocasión de los incendios forestales que están padeciendo nuestros municipios. Enviamos un resumen sobre el procedimiento para la declaración de zona afectada gravemente por una Emergencia de Protección Civil (ZAGEPC), y sobre la elaboración por los ayuntamientos de los planes Especiales de Protección Civil de emergencia por incendios forestales.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. EL MARCO COMPETENCIAL DEL RIESGO CLIMATICO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTIVIDAD DE LOS ENTES LOCALES.	5
2.1.Las situaciones de emergencia por la acción del clima y los criterios básicos de utilización del suelo.	8
2.2.La actividad de los entes locales ante el riesgo climático.	8
2.3.La actividad de planificación en materia de protección civil: especial referencia a los planes municipales.	9
2.3.1. Planes territoriales municipales.	9
2.3.2. Los Planes Especiales de Protección Civil.	10
2.3.3. El plan Especial de Protección Civil de emergencia por incendios forestales y los entes locales.....	11
2.3.4. El plan de Autoprotección.	11
2.4.El procedimiento para la declaración de zona afectada gravemente por una Emergencia de Protección Civil (ZAGEPC).	12
2.4.1. Inicio, propuesta y resolución del procedimiento.....	12
2.4.2. Ayudas a las Corporaciones Locales.....	13

1. INTRODUCCIÓN.

El hombre de hoy se auto percibe como ciudadano, lo cual le reviste de una dignidad que se expresa mediante el reconocimiento —entre otros— del derecho a un medio ambiente adecuado. Sin embargo la formulación constitucional de este derecho al medio ambiente lleva aparejado el deber de su conservación.¹

El ciudadano moderno, al igual que le ocurriera al hombre en los albores de nuestra civilización, aspira a conservar un medio ambiente adecuado, si bien, en ocasiones, se ve superado por las catástrofes naturales, y los riesgos derivados de los acontecimientos climáticos extremos. **Recientemente, en nuestro país se han experimentado diversos acontecimientos de esta naturaleza como ha sido la borrasca “Filomena” (2021), la Depresión Aislada en Niveles Altos de Valencia, Letur (Albacete) y Mira (Cuenca) en el año 2024, y últimamente los incendios forestales denominados de sexta generación, sobre los que la doctrina científica no es pacífica en torno a su origen, si bien nos encontramos ante un incendio capaz de modificar las condiciones meteorológicas de la zona, produciendo *pyrocomulus* o nubes que se originan como consecuencia del humo del fuego o la actividad volcánica, el cual asciende con mucho material encendido que, al chocar con el frío atmosférico, se derrumba y vuelve a caer a la tierra en nuevas zonas no afectadas inicialmente por el incendio e incluso sobre lugares habitados.** Según el informe anual de incendios forestales 2025, publicado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, del Ministerio del Interior, España ocupa el primer puesto en superficie forestal

¹ Art. 45.1. Constitución Española.

afectada (393.079 ha.), lo cual ha supuesto un incremento del 335,8% con respecto a la media del decenio, siendo 2025 el peor año de la época.

“Las altas precipitaciones y temperaturas suaves en primavera supusieron una abundante acumulación de combustible forestal de cara al verano.

Las temperaturas excepcionalmente altas, durante periodos prolongados de tiempo (uno de cada tres días del verano en ola de calor), desecaron extremadamente la vegetación, aumentando exponencialmente el peligro de incendio.

Las condiciones meteorológicas no ayudaron a la extinción, sobre todo en el mes de agosto. Además, se produjeron en los momentos claves tormentas secas que desencadenaron diversos incendios, que, unidos a los existentes, tensionaron diversos operativos de extinción, singularmente en Castilla y León y Galicia.”

En resumen, las olas de calor y episodios cálidos destacables han sido claramente determinantes en el desarrollo de los grandes incendios forestales.

El hombre del Génesis encontró en la ciudad de Babilonia (Babel), actual Irak, el lugar en el que se pudiera elevar una torre que le protegiera de un nuevo diluvio, sin embargo ese proyecto no prosperó por la dispersión de las naciones y **el origen de la diversidad lingüística que supuso un obstáculo insalvable en la comunicación humana que impidió culminar el proyecto.**

La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, Ley 17/2015, de 9 de julio, (LSNPC) distingue entre las situaciones de emergencia y las catastróficas. Las primeras se refieren a un riesgo potencial colectivo por un evento que pone en peligro inminente a las personas y los bienes. Las segundas son consecuencia de una situación que de facto altera o irrumpe

sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar un gran número de víctimas, daños e impactos materiales, y cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad.

Lo cierto es que si la torre de Babel sucumbió ante la dificultad de la comunicación, las actuaciones del sistema nacional de protección civil se encuentran gravemente condicionadas por la buena comunicación entre todos los poderes públicos, las actuaciones que han de realizar las entidades que integran la Administración local, y la gestión del riesgo mediante la gobernanza o el gobierno multinivel.

2. EL MARCO COMPETENCIAL DEL RIESGO CLIMATICO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTIVIDAD DE LOS ENTES LOCALES.

El riesgo climático en España se estructura de manera multinivel, por ello la distribución de competencias se efectúa por el Estado a través del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, que responde del cumplimiento de la normativa básica del Estado, en especial la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE), la coordinación del Plan de Adaptación al Cambio Climático, la evaluación nacional de riesgos y el cumplimiento de los compromisos internacionales. Esta legislación se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (Art. 149.13ª de la CE), y las bases sobre el medio ambiente, sin perjuicio de las competencias a favor de las comunidades autónomas para el establecimiento de las medidas adicionales de protección (Art. 149.23ª de la CE).

Las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil se articulan en las siguientes fases:

GESTIÓN DEL RIESGO EN SITUACIONES DE URGENCIA Y EMERGENCIA.

Nº	Fase	Idea clave	Qué se hace
1	Anticipación	Ver el riesgo antes	Identificar amenazas y analizar riesgos
2	Prevención	Evitar o reducir daños	Normas, educación y medidas preventivas
3	Planificación	Organizar la actuación	Crear planes y asignar recursos
4	Respuesta	Actuar en la emergencia	Rescate, evacuación y atención
5	Recuperación	Volver a la normalidad	Reconstrucción y apoyo a afectados
6	Evaluación	Mejorar el sistema	Revisar errores y actualizar planes

Las Comunidades Autónomas, con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo, y vivienda², gestión del agua, agricultura y protección civil, se integran en el marco general para la gestión de emergencias asociadas a fenómenos meteorológicos extremos, y ejecutan competencias claves en materia de adaptación al cambio climático. Con carácter previo a la LCCTE no existía una legislación básica del Estado que se complementara con la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, sin embargo es en la legislación autonómica de Cataluña, Baleares y Andalucía donde se reconocieron, con carácter previo a la legislación básica estatal, las competencias a favor de los entes locales sobre esta materia.³

² Art.148.3 CE.

³ Ley 1/2026, de 5 de febrero, del clima de Galicia.

Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco.

Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

Decreto 3/2026, de 21 de enero, por el que se establece la estructura y las líneas estratégicas de actuación de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria.

La Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de cambio climático y transición ecológica de la Comunidad Valenciana.

Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares.

Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña.

Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra.

En la actualidad, las diversas comunidades autónomas han desarrollado su competencia legislativa en desarrollo de la normativa básica estatal sobre el cambio climático y la transición energética.

Las entidades que integran la Administración local tienen el encargo de la gestión directa del riesgo a través de los planes de emergencia, planificación urbana, y la adaptación de las infraestructuras locales.

Interesa destacar que el objeto de este módulo respecto al Sistema Nacional de Protección Civil y el rol de las entidades locales, se circunscribe a los diversos planes que estas deben aprobar en fase de planificación; y a su protagonismo en las fases de recuperación, seguimiento y coordinación para la vuelta a la normalidad tras la emergencia, reparando los daños, apoyando a los afectados, acometiendo la reconstrucción y el seguimiento de la situación. **Esta fase comúnmente se conocía como “la declaración de zona catastrófica”, la cual ha sido sustituido por “LA DECLARACIÓN DE ZONA AFECTADA GRAVEMENTE POR UNA EMERGENCIA DE PROTECCIÓN CIVIL”⁴.**

El régimen de las ayudas asociadas a esta declaración se encuentra en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento de su concesión.

⁴ Art. 23 LNPC. Establece que “A los efectos de la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se valorará, en todo caso, que se hayan producido daños personales o materiales derivados de un siniestro que perturbe gravemente las condiciones de vida de la población en un área geográfica determinada o cuando se produzca la paralización, como consecuencia de este, de todos o algunos de los servicios públicos esenciales.”



Declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.

2.1. Las situaciones de emergencia por la acción del clima y los criterios básicos de utilización del suelo.

Las entidades que integran la Administración Local efectúan una gestión directa del riesgo a través de los planes de emergencia, planificación urbana, y la adaptación de las infraestructuras locales.

2.2. La actividad de los entes locales ante el riesgo climático.

A diferencia del Estado y las Comunidades Autónomas el nivel local es el ámbito clave para actuar frente a los efectos del cambio climático, pues es donde se hace más evidente sus consecuencias, y el marco donde se despliegan las políticas más cercanas al territorio y a los ciudadanos.

Para la adaptación local al cambio climático el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha publicado una guía para la elaboración de los planes de locales de adaptación al cambio climático.⁵ Si bien esta adaptación puede realizarse mediante competencias municipales más maduras como es el planeamiento urbanístico e incluso la Agenda 21 Local.

⁵ Feliu, E., García, G., Gutiérrez, L., Abajo, B., Mendizabal, M., Tapia, C., Alonso, A. 2015. Guía para la elaboración de Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid.

2.3. La actividad de planificación en materia de protección civil: especial referencia a los planes municipales.

Un plan de esta naturaleza establece el marco orgánico-funcional y los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales para la protección de las personas y bienes en caso de emergencia, así como el esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir.

Los planes de Protección Civil se distinguen por el territorio al que afectan, el Plan Estatal General se aplica a todo el territorio del Estado, y los planes territoriales se refieren a una Comunidad Autónoma o a un Municipio. Todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, se encuentran integradas dentro del Sistema Nacional de Protección Civil. (Art. 3 LSNPC)

El plan de protección civil especial solo puede ser estatal o autonómico en función del territorio al que se aplica, y serán aprobados por la Administración competente.

Este marco orgánico afecta al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales. El Estado debe aprobar el Plan Estatal General, y las Comunidades Autónomas y los Entes Locales los Planes Territoriales de Protección Civil. Junto a estos planes se encuentran los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.

2.3.1. Planes territoriales municipales.

El plan territorial de una entidad local debe ser aprobado por el órgano competente de acuerdo con lo previsto en su legislación específica. Por ello, y en aplicación del art. 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, correspondería a la Alcaldía, salvo que la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma la atribuyera a otro órgano municipal. En la legislación sectorial en materia de Protección Civil en Castilla-La Mancha, se establece que esta competencia corresponde al Pleno.

La exigencia de un plan territorial de protección civil de carácter municipal (PLATEMUM) viene establecida en el art. 15 la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y requiere la intervención previa o posterior de la Administración autonómica para su informe u homologación. ⁶

El plan de protección civil no es un documento estático sino que se encuentra sometido a actualizaciones y revisiones parciales de forma periódica, y su revisión procede efectuarse con la periodicidad prevista en la normativa autonómica de aplicación.

2.3.2. Los Planes Especiales de Protección Civil.

Estos planes tienen por finalidad hacer frente a riesgos tales como los producidos por las inundaciones, y su objeto consiste en establecer la planificación frente a avenidas, desbordamientos y lluvias extremas⁷; terremotos⁸; volcanes⁹; fenómenos meteorológicos adversos; **incendios forestales**¹⁰; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas¹¹; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas¹², así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica. Los planes especiales podrán ser estatales o autonómicos, en atención al ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por la Administración competente en cada caso. Si bien resulta común que los **planes de Actuación Municipal** se integren en los Planes Especiales Autonómicos.

⁶ Art. 3.2. e) de la Orden de 27/01/2016, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regula la planificación de emergencias de ámbito municipal.

⁷ Resolución de enero de 1995.

⁸ Real Decreto 1053/2015, el cual define la respuesta ante tsunamis en zonas costeras.

⁹ Resolución de 21 de febrero de 1996.

¹⁰ **Real Decreto 893/2013, el cual establece el Plan Estatal de Incendios Forestales, que coordina la respuesta cuando el riesgo supera la capacidad autonómica.**

¹¹ Real Decreto 1196/2003, el cual afecta a industrias químicas y almacenes con sustancias peligrosas.

¹² Real Decreto 387/1996, ante accidentes en carretera o ferrocarril con materiales peligrosos.

2.3.3. El plan Especial de Protección Civil de emergencia por incendios forestales y los entes locales.

En materia forestal **el Estado ha aprobado el Plan Especial de Protección Civil de emergencia por incendios forestales**, y la Comunidad Autónoma aprueba el **Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por incendios forestales**, el cual habilita a los municipios para la aprobación de los **Planes de Actuación Municipal por el riesgo de incendio forestal (PAMIF)** los cuales se integran dentro del Plan Especial Autonómico.

A nivel local debe existir un Plan de Actuación Municipal (PAM) ante diferentes emergencias, y el Plan de Actuación Municipal por el riesgo de incendio forestal (PAMIF), el cual se integra dentro del Plan Especial Autonómico. El PAMIF solo es obligatorio para los ayuntamientos en zonas de riesgo forestal.

El siguiente enlace se dirige a la página del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, en la que figura una guía para el Desarrollo de un Plan de Actuación Municipal ante las emergencias ocasionadas por los incendios forestales (PAMIF). <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/guia-municipal-emergencias-incendios.html>

2.3.4. El plan de Autoprotección.

Este plan establece el marco orgánico y funcional previsto para determinados centros, establecimientos, instalaciones o dependencias establecidas en la normativa aplicable.¹³

¹³ El Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a la situaciones de emergencia. No obstante esta disposición se encuentra afectada por la disposición derogatoria única.2. d) del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio. Sin embargo, la Norma Básica

Una entidad local debe mantener vigentes los planes de autoprotección sobre aquellas actividades que presta, siempre que esta se encuentre incluida en la normativa aplicable. El Alcalde es el responsable de la elaboración del plan de autoprotección. Dentro de estas actividades se encuentran —entre otras— las residenciales públicas cuando afecte a más de cien personas, o cualquier otro establecimiento de uso residencial público siempre que tenga una altura de evacuación igual o superior a 28 metros, o una ocupación superior a 2000 personas. Así como los recintos donde se desarrollen espectáculos públicos y actividades recreativas.

La Administración Local conserva —además— las competencias en materia de intervención y control en la implantación de este tipo de actividades, y en la apertura o inicio de la actividad, velando por el cumplimiento de las exigencias contenidas en la Norma Básica de Autoprotección. Sin embargo, corresponde a los órganos competentes en materia de Protección Civil la adopción de las medidas de inspección y control necesarias para garantizar el cumplimiento de la Norma Básica de Autoprotección.

2.4. El procedimiento para la declaración de zona afectada gravemente por una Emergencia de Protección Civil (ZAGEPC).

El procedimiento para la declaración de una zona afectada gravemente de esta naturaleza requiere de la participación de todas las administraciones de carácter territorial, incluidas las entidades que integran la Administración Local. Esta declaración establece un sistema de ayudas y subvenciones de carácter interterritorial que carece de finalidad indemnizatoria, pudiendo ser beneficiarias las entidades locales.

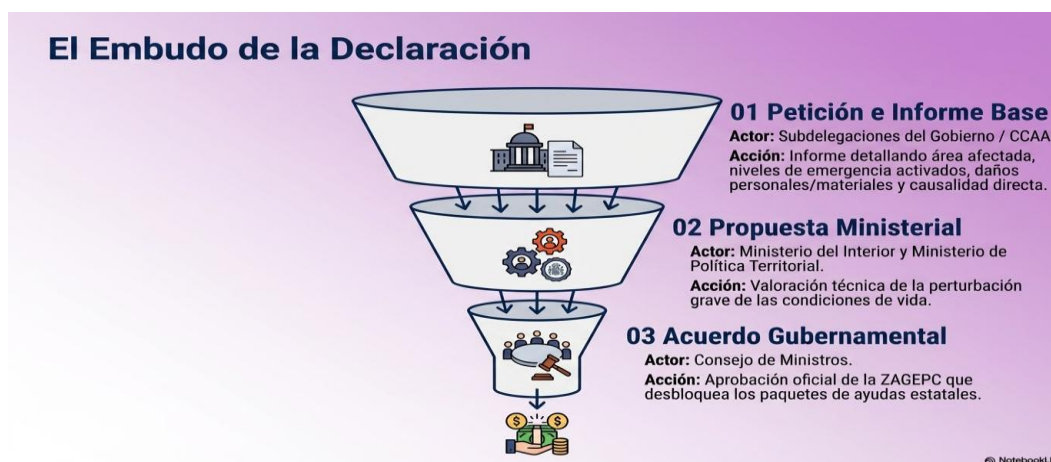
2.4.1. Inicio, propuesta y resolución del procedimiento.

El procedimiento se ha de iniciar por las administraciones públicas interesadas, entre las que se encuentran las comunidades autónomas

continuará aplicándose hasta tanto sea aprobado el nuevo instrumento de planificación que la sustituya, según establece el apartado 3 de la citada disposición.

y las entidades locales.¹⁴ La propuesta de declaración se formulará al Consejo de Ministros de forma conjunta por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda y, en su caso, de los demás ministerios concernidos, e incluirá la zona afectada.

En estos supuestos el Gobierno podrá solicitar informe a la comunidad o comunidades autónomas afectadas.



El procedimiento para la declaración ZAGEPC

2.4.2. Ayudas a las Corporaciones Locales.¹⁵

Las modalidades de ayudas a las entidades que integran la Administración Local podrán tener como objeto:

- 2.4.2.1. **El suministro de agua potable en situaciones de emergencia por razón de la sequía**, para garantizar la atención de las necesidades básicas de la población, estimando para tales efectos la de 50 litros por habitante y día.
- 2.4.2.2. **Los gastos realizados de forma inaplazable** como consecuencia de la situación de emergencia, en el momento de producirse esta o en los posteriores, siempre que su objeto sea

¹⁴ Art. 23 Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

¹⁵ Las ayudas han de solicitarse a través de la aplicación informática "AURA-Subvenciones a EELL ante catástrofes naturales.

el adecuado funcionamiento de los servicios públicos esenciales e imprescindibles para garantizar la vida y la seguridad de las personas.

En este caso quedan excluidos los trabajos llevados a cabo con medios propios de la corporación local, ya sean materiales, tales como maquinaria, herramientas, etc., o humanos, entendiendo por tales el del personal contratado con anterioridad a los hechos causantes. En ningún caso serán subvencionables los gastos de personal generados por bomberos, policía local, protección civil y otros de carácter análogo.

2.4.2.3. Requisitos.

La entidad local debe acreditar la escasez de recursos económicos, de tal manera que solo puede ser considerado beneficiario cuando el importe de los gastos considerados de emergencia, y efectivamente realizados por la Corporación Local supere el tres por ciento de la cuantía consignada en su capítulo presupuestario relativo a gastos corrientes en bienes y servicios del ejercicio en que hayan producido los hechos causantes de los gastos.

2.4.2.4. Cuantías de las ayudas.

Como máximo será el 50 por ciento del coste total de suministro de agua potable en el caso de sequía o de los gastos que se puedan calificar de emergencia. Aunque se puede ampliar al 100 por ciento del coste, cuando este supere el 20 por ciento de la cuantía consignada en su capítulo presupuestario relativo a gastos corrientes en bienes y servicios del ejercicio en que se hayan producido los hechos causantes de los gastos.

No obstante lo anterior, el porcentaje de la ayuda aplicable en cada caso se determinará en función de la naturaleza de los gastos y de la situación económica de la entidad local.