

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 19 de enero de 2025

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

THE PATRIMONIAL LIABILITY OF THE ADMINISTRATION IN
THE PREVENTION AND EXTINGUISHING OF FOREST FIRES: AN
ADMINISTRATIVE LAW ANALYSIS

Autor: Alejandro Nicolás Rodríguez Molina. Estudiante de Derecho,
Universidad de Granada, ORCID: [0009-0007-5297-7568](https://orcid.org/0009-0007-5297-7568)

Fecha de recepción: 06/11/2025

Fecha de aceptación: 12/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00458>

Resumen:

Los incendios forestales constituyen uno de los principales retos ambientales y de seguridad del siglo XXI, agravados por el cambio climático, la despoblación rural y la creciente vulnerabilidad de los ecosistemas mediterráneos. Frente a este escenario, la Administración Pública desempeña un papel esencial a través de sus competencias en materia de planificación, prevención y extinción, lo que plantea interrogantes sobre el alcance de su responsabilidad patrimonial cuando los daños ocasionados pudieran derivarse de una actuación deficiente o insuficiente.

El trabajo analiza, desde la perspectiva del Derecho administrativo español, los supuestos en que la inactividad, la falta de medios o la deficiente coordinación entre Administraciones pueden dar lugar a reclamaciones de responsabilidad

patrimonial. Asimismo, se estudian la doctrina del Tribunal Supremo y la normativa autonómica aplicable, junto con los principios de precaución y buena administración. Finalmente, se reflexiona sobre los límites de la responsabilidad del Estado ante fenómenos naturales extraordinarios y la necesidad de articular un marco jurídico más claro y eficaz.

Abstract:

Forest fires are one of the main environmental and security challenges of the 21st century, exacerbated by climate change, rural depopulation, and the growing vulnerability of Mediterranean ecosystems. Public authorities play a key role through their powers of planning, prevention, and response, which raises questions about their patrimonial liability when damages result from deficient or insufficient administrative action.

This paper analyzes, from the perspective of Spanish Administrative Law, cases where administrative inactivity, lack of resources, or poor coordination among administrations may lead to liability claims. Jurisprudence from the Supreme Court and regional courts is examined, together with the principles of precaution and good administration. The study concludes with reflections on the limits of State liability regarding extraordinary natural phenomena.

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial. Incendios forestales. Derecho administrativo. Precaución. Buena administración.

Keywords: Patrimonial liability. Forest fires. Administrative law. Precaution. Good administration.

Índice:

1. Introducción
2. La responsabilidad patrimonial y su fundamento normativo
3. Jurisprudencia reciente sobre incendios forestales
4. Principios de precaución y buena administración
5. Límites de la responsabilidad ante fenómenos naturales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Patrimonial Liability and its Legal Framework
3. Recent Case Law on Forest Fires
4. Principles of Precaution and Good Administration
5. Limits of Liability in Natural Events
6. Conclusions
7. References

1. INTRODUCCIÓN¹

Durante el verano de 2025, el incendio de Molezuelas de la Carballeda (Zamora) arrasó más de 37.000 hectáreas y puso de manifiesto la debilidad estructural del sistema español de prevención de incendios. Las denuncias vecinales sobre la falta de limpieza de cortafuegos y el abandono del monte² demostraron que, junto a los factores naturales, las decisiones —o indecisiones— administrativas desempeñan un papel determinante en la extensión de estos desastres³.

En este contexto, la pregunta que guía el presente estudio es clara: ¿puede y debe la Administración Pública responder patrimonialmente por los daños derivados de incendios forestales cuando su actuación ha sido deficiente, ineficaz o tardía? ⁴ El Derecho administrativo español, a través de su consolidado régimen de responsabilidad patrimonial, ofrece un marco idóneo para analizar la cuestión, si bien con importantes matices jurisprudenciales y doctrinales que delimitan los contornos de dicha responsabilidad.

¹ El presente artículo tiene su origen en la ponencia presentada en el II Congreso Internacional “Medio ambiente, seguridad y salud”, celebrado en Málaga los días 23 y 24 de octubre de 2025.

² El prof. García Lozano hace un análisis muy amplio y concienzudo sobre el concepto de bosque relacionándolo con el de monte a la luz de la legislación y la jurisprudencia española. Vid.: GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “[La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico](#)”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en internet (último acceso: 13/11/2025).

³ Redacción, [El incendio de Molezuelas de la Carballeda arrasa más de 37.000 hectáreas](#), en El País, 14 julio 2025, disponible en internet (último acceso: 20/10/2025).

⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y SU FUNDAMENTO NORMATIVO

El artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978⁵ es el que da carta de naturaleza a nivel constitucional al reconocimiento de la existencia de una responsabilidad de los poderes públicos, basado en el sistema genérico de la responsabilidad extracontractual que desde principios del siglo XX venía aplicando nuestro Tribunal Supremo. Ahora, con esta concreción constitucional se apodera a los particulares a poder exigir ser indemnizados por toda lesión sufrida en sus bienes y derechos “salvo en los casos de fuerza mayor”, siempre que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Además, ha desarrollado un sistema que atribuye responsabilidades a todos los poderes públicos, redundando en el compromiso de servicio público, pero partiendo de que las actuaciones administrativas deben ser eficaces y eficientes. Esta previsión se desarrolla en los artículos 32 a 36 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público⁶, configurando un régimen de responsabilidad objetiva y directa de las Administraciones públicas; si bien, el procedimiento, se había regulado en la ley previa en número, esto es, la Ley 39/2015, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷.

Fue la jurisprudencia, como ya hemos advertido, la que tradicionalmente ha perfilados los elementos esenciales del instituto, que ya en nuestra reciente histórica jurídica, el legislador a abordado de manera sencilla, pero contundente. Dichas características que, a la vez, se tornan requisitos inapelables, son las siguientes:

- a) La existencia de un daño efectivo, evaluable e individualizado.
- b) El daño debe ser antijurídico —es decir, que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.
- c) La relación de causalidad entre el daño y la actuación (o inacción) administrativa. En ningún caso, la relación directa justifica la necesaria existencia de una relación jurídica previa (ni mucho menos contractual). El legislador ha clasificado que la única relación directa exigible, habida cuenta la configuración de responsabilidad extracontractual que el Alto tribunal le dio a la responsabilidad

⁵ ESPAÑA. Constitución Española, en BOE, 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424.

⁶ ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411- 89530.

⁷ ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410.

patrimonial de las administraciones públicas, es la derivada de una actuación (u omisión) que causó inapelablemente un daño en un ciudadano. De esta manera, también se reconoce cómo dicha responsabilidad, en algunos casos, puede ser derivada de un funcionamiento normal, o incluso anormal de las Administraciones Públicas⁸.

d) La ausencia de fuerza mayor.

En materia ambiental, la dificultad radica en determinar el nexo causal cuando los daños proceden de fenómenos naturales combinados con actuaciones humanas. Los incendios forestales constituyen un ejemplo paradigmático, pues en ellos confluyen causas meteorológicas, conductas humanas y omisiones administrativas. Debe partirse de la exigencia previa de que el principio de precaución obliga a los poderes públicos -en el sentido más amplio de la palabra y en consonancia con la acepción que utiliza el Constituyente en su artículo 45⁹- a anticipar riesgos, mientras que la fuerza mayor opera como causa de exoneración cuando el evento resulta absolutamente imprevisible o inevitable¹⁰.

3. JURISPRUDENCIA RECENTE SOBRE INCENDIOS FORESTALES

La jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia ha abordado en los últimos años múltiples reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de incendios forestales. En la STS de 18 de diciembre de 2023¹¹ se afirmó que “la existencia de un incendio de origen

⁸ El Constituyente, de una manera genérica, vinculó el daño causado indebidamente, a una actuación de las Administraciones Públicas con la referencia genérica a que sería indemnizable “siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Será el legislador el que en su desarrollo incluirá en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, la posibilidad abierta del mal funcionamiento, pero incluyendo el correcto funcionamiento de las administraciones públicas que causaran un daño indebido aludiendo al “funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. En el resto de los casos [(Estado Legislador (art. 32.5 y 6), Poder Judicial (art. 32.7) o Tribunal Constitucional (art. 32.8 de la Ley 40/2015)] se remite a una regulación distinta contenida en su normativa propia.

⁹ GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “[La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico](#)”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en internet (último acceso: 13/11/2025). Pp. 235-236.

¹⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de diciembre de 2023, Rec. 5223/2021. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo), Sección 4.^a. Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

natural no excluye automáticamente la responsabilidad de la Administración cuando se acredita deficiencia en la planificación, la prevención o la coordinación interadministrativa”. De modo similar, distintas sentencias del Tribunal Supremo han admitido la indemnización por daños en explotaciones agrícolas cuando se acredita la falta de mantenimiento de cortafuegos previstos en los planes de defensa contra incendios, insistiendo en la relevancia de la planificación y la prevención como deberes jurídicos exigibles a la Administración¹².

Los Tribunales Superiores de Justicia han seguido una línea similar, si bien con resultados diversos en función de las circunstancias de cada incendio. En algunos pronunciamientos, las salas han apreciado responsabilidad patrimonial cuando se acredita una demora injustificada en la llegada de los medios de extinción o deficiencias relevantes en la planificación preventiva, especialmente en materia de cortafuegos y coordinación interadministrativa.

Por el contrario, otros tribunales autonómicos han rechazado la imputación de responsabilidad al entender que los daños se debieron a circunstancias meteorológicas extremas, a un origen intencionado del fuego o a la imposibilidad material de evitar la propagación pese a la actuación diligente de los servicios de extinción. En estos casos, la jurisprudencia ha considerado que no concurre el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por los particulares.

Las resoluciones ponen de relieve una tendencia doctrinal intermedia: no cabe la irresponsabilidad absoluta de la Administración frente a desastres naturales, pero tampoco sería asumible la asunción automática de cualquier daño. Lo decisivo es el juicio de razonabilidad sobre la actuación administrativa y la existencia de un deber incumplido de prevención¹³.

4. PRINCIPIOS DE PRECAUCIÓN Y BUENA ADMINISTRACIÓN

El principio de precaución, recogido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, exige que las autoridades adopten medidas protectoras incluso cuando no exista certeza científica sobre el riesgo. Su aplicación al ámbito de los incendios forestales impone la obligación de

¹² Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de julio de 2018, Rec. 2914/2016. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo). Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

¹³ BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. “Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). Observatorio de Políticas Ambientales 2019. Madrid: CIEMAT, 2019.

planificar cortafuegos, establecer sistemas de alerta temprana y coordinar los servicios de emergencia¹⁴.

Por su parte, el principio de buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y en el artículo 3 de la Ley 40/2015, obliga a las Administraciones a actuar con eficacia, imparcialidad y celeridad.

En el plano interno, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha configurado este principio como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, cuya vulneración puede dar lugar no solo a la anulación del acto administrativo, sino también, en determinados supuestos a responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento anormal del servicio¹⁵.

En materia de gestión forestal, este principio se proyecta a través de la planificación estratégica¹⁶, la adecuada dotación presupuestaria y la cooperación interadministrativa, elementos que constituyen parámetros de valoración de la diligencia o negligencia administrativa a efectos de imputación de responsabilidad.

¹⁴UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 191.

¹⁵Debe recordarse que la Carta de los derechos fundamentales figuró originariamente como un mero anexo, carente de obligatoriedad jurídica, al Tratado de Niza del año 2000. En consecuencia, era un mero brindis al sol. Sin embargo, los países contratantes de la Unión, a la hora de actualizar los tratados, entendieron como paso racional, darle ahora sí carácter vinculante. Esto se llevó a cabo a través de la actualización de los tratados en Lisboa en el año 2007, añadiéndose como primera declaración relativa a disposiciones de los Tratados, la “Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” en la que se disponía que “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

La Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados.

UNIÓN EUROPEA. [Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad europea](#), en *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17/12/2007, versión auténtica en español, disponible en internet (último acceso 13/11/2025). En concreto, p. 247.

¹⁶GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “[La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico](#)”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en internet (último acceso: 13/11/2025). Pp. 233-234.

En la práctica, la vulneración de estos principios puede constituir la base de la imputación de responsabilidad, en la medida en que la inacción o la descoordinación supongan un defecto de servicio o un funcionamiento anormal de la Administración¹⁷.

5. LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD ANTE FENÓMENOS NATURALES

La delimitación entre la fuerza mayor y la negligencia administrativa ha sido uno de los problemas más debatidos por la jurisprudencia. El Tribunal Supremo ha reiterado que la Administración no puede ser considerada un asegurador universal frente a cualquier daño, especialmente cuando se trata de fenómenos naturales de intensidad extraordinaria.

El concepto de fuerza mayor exige que el evento sea absolutamente imprevisible o inevitable incluso empleando todos los medios disponibles. Sin embargo, cuando la magnitud del incendio se ve agravada por la ausencia de mantenimiento de infraestructuras forestales o por deficiencias en la respuesta operativa, el suceso deja de ser inevitable y la responsabilidad administrativa puede declararse¹⁸.

Desde una perspectiva doctrinal, esta línea interpretativa contribuye a reforzar la idea de una responsabilidad por riesgo controlable, coherente con el principio de buena administración y con la necesidad de incentivar una gestión pública más diligente y preventiva¹⁹.

6. CONCLUSIONES

El análisis de la jurisprudencia permite extraer varias conclusiones relevantes:

En primer lugar, la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de incendios forestales no puede reducirse a un esquema de culpabilidad

¹⁷ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “La pasividad del legislador energético ante el cambio climático y sus consecuencias constitucionales”, en: CASTRO-GIL AMIGO, Juan (coord.). Regulación energética y su impacto social y ambiental. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi, 2019.

¹⁸ VALENCIA MARTÍN, Germán. “La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada”. Anuario Aragonés del Gobierno Local, n.º 8, 2016.

¹⁹ BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Op. cit., 2019.

individual, sino que debe entenderse como un instrumento de control objetivo de la gestión pública.

En segundo lugar, la integración de los principios de precaución y buena administración en el juicio de imputación representa un avance en la protección del medio ambiente y de los derechos de los ciudadanos. Estos principios orientan la actuación administrativa hacia la prevención y la coordinación, valores esenciales en un contexto de cambio climático y aumento de catástrofes naturales²⁰.

Finalmente, el fortalecimiento de los mecanismos de planificación, la cooperación interadministrativa y la dotación presupuestaria suficiente son condiciones necesarias para evitar daños futuros y reducir la litigiosidad derivada de la falta de diligencia en la gestión forestal²¹.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías y capítulos de libros

BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. «Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada». En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 874-906. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=875> (Último acceso: 20-10-2025).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico”, en Revista Digital de Derecho Administrativo, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/7299>, (último acceso: 13/11/2025).

²⁰ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. Op. cit., 2019.

²¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Op. cit., 2019.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. «La pasividad del legislador energético ante el cambio climático y sus consecuencias constitucionales». En: CASTRO-GIL AMIGO, Juan (coord.). *Regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2019, pp. 42-82.

VALENCIA MARTÍN, Germán. «La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada». *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 8, 2016, pp. 283-317. Disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/23/13valenciamartin.pdf> (Último acceso: 20-10-2025).

2. Fuentes normativas

UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 191.

UNIÓN EUROPEA. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad europea, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17/12/2007, versión auténtica en español, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

ESPAÑA. Constitución Española, en BOE, 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411- 89530, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

3. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de diciembre de 2023, Rec. 5223/2021. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo), Sección 4.^a. Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de julio de 2018, Rec. 2914/2016. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo). Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez.

4. Fuentes periodísticas y contextuales

Redacción, “El incendio de Molezuelas de la Carballeda arrasó más de 37.000 hectáreas.” *El País*, 14 de agosto de 2025, <https://elpais.com/españa/2025-08-14/ultima-hora-de-los-incendios-en-españa-en-directo.html> (último acceso: 20/10/2025).