

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

Decreto-ley 7/2026, de 29 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para el fomento de los usos silvopastorales del monte para la prevención de incendios forestales en Andalucía.

I

El artículo 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.

Asimismo, el artículo 57 del Estatuto atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, entre otras, la competencia exclusiva en materia de montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales, sin menoscabo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, que asigna al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Hoy día es indudable que los montes y los terrenos forestales, por el carácter multifuncional que ostentan, son imprescindibles para alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales fijados a nivel internacional y por la propia Unión Europea. Por un lado, por las funciones ecológicas y la provisión de servicios ecosistémicos que ofrecen, como son la captura y almacenamiento de carbono, la regulación hidrológica, la protección de suelos, la conservación de la biodiversidad y, por otro lado, por el uso social y recreativo que ofrecen y por sus aprovechamientos.

En este sentido, ya en septiembre de 2015, las Naciones Unidas dieron forma y aprobaron la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se definen 17 objetivos para el desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas a seguir por todos los Estados miembros con el horizonte temporal de 2030. A través de estos ODS se trata de impulsar la puesta en marcha de medidas urgentes a fin de revertir el proceso acelerado de degradación ambiental y, por consiguiente, de las condiciones de vida en la tierra, si no se adoptan soluciones urgentes. En este sentido, resultan de especial interés el ODS-13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y el ODS-15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

En aras del cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno Andaluz viene adoptando una serie de medidas para reforzar la contribución de los montes a la provisión de servicios de los ecosistemas imprescindibles para el desenvolvimiento de la sociedad, conjugando su conservación con la viabilidad del aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y su multifuncionalidad, destacando la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 21 de noviembre de 2023, y la aprobación de la Ley 3/2026, de 13 de marzo, de Montes de Andalucía, entre cuyos principios están la adaptación de la superficie forestal al cambio climático y fomento del papel mitigador de los ecosistemas forestales por su capacidad de fijación de carbono, y la prevención de los incendios forestales como uno de los objetivos troncales en las fases de planificación, gestión y restauración de los montes, toda vez que estos incendios son la principal amenaza para la estabilidad y conservación de los mismos.

00337012

Y es que Andalucía cuenta con un extenso patrimonio forestal de incalculable valor natural que, por diferentes factores, entre los que se encuentra la climatología y la propia acción humana, se encuentra sometido al riesgo de los incendios forestales como principal amenaza de nuestros espacios naturales, incendios que generan unas graves pérdidas ecológicas, pero también sociales y económicas, poniendo en ocasiones en peligro vidas humanas y causando una generalizada alarma social.

Es por ello que desde el Gobierno de Andalucía se es consciente de la necesidad del desarrollo de una política de prevención de incendios forestales entendida como conjunto de medidas cuyo fin principal es evitar que se produzcan dichos incendios y, en el caso de que se produzcan, que la superficie y bienes afectados sean los menos posibles, todo ello en el marco de lo establecido en nuestro Estatuto que proclama en su artículo 37.1.25.º, como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma, la atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

En este sentido, este año 2026 viene caracterizado por unos meses previos al comienzo de la campaña de extinción de incendios marcados por un elevado aporte de agua durante los meses de enero y febrero, a consecuencia de una sucesión de borrascas atlánticas caracterizadas por episodios de lluvias intensas, con precipitaciones acumuladas de 200/300 litros/m² en algunas zonas, que han provocado el desbordamiento de ríos y el desalojo de más de 11.000 personas, en una emergencia sin precedentes. Esta dinámica se interrumpe durante los meses de marzo y abril, mes este último en el que se alcanzan temperaturas más elevadas de lo habitual, más propias del período estival.

La situación descrita produce que los combustibles vivos hayan mejorado sus condiciones de estrés de humedad, pero provocando a su vez un gran aumento de los mismos. Es decir, la vegetación está más húmeda, pero hay más cantidad, y el riesgo de incendio aumenta considerablemente, así como las dificultades para su extinción.

Es en este contexto donde se pone de manifiesto la importancia del empleo de ganado en régimen de pastoreo controlado para eliminar o disminuir este combustible vegetal, en su mayoría en forma de pastos, provocando discontinuidades en las masas forestales que impiden la propagación del fuego, realizando una labor esencial para preservar nuestros montes frente al fuego no sólo por el mantenimiento de áreas cortafuegos, sino además por la vigilancia que supone la presencia de pastores en el territorio, sobre todo en zonas de difícil acceso.

A su vez, esta actividad conlleva mejoras ambientales, aumentando la biodiversidad, facilitando la dispersión de las semillas, mejorando la estructura del suelo y reduciendo la erosión y la desertización, sin olvidar su contribución al desarrollo rural sostenible y a la fijación de la población rural, potenciando el empleo de razas autóctonas y la obtención de productos de calidad y, en definitiva, el reconocimiento de la labor de los pastores, todo ello en consonancia con lo recogido en la Primera Estrategia Andaluza de la Ganadería Extensiva, formulada por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de abril de 2024, y aprobada por el Consejo de Gobierno, el 15 de abril de 2026, que identifica expresamente la ganadería extensiva como elemento clave en la vertebración y ordenación del medio rural andaluz y en el manejo del territorio, así como en el mantenimiento de la biodiversidad, el paisaje y la prevención frente a los incendios forestales. Del mismo modo, la Estrategia persigue mejorar la sostenibilidad económica, social y ambiental del sector, favorecer la fijación de la población en el medio rural y reforzar la función social de los ganaderos.

En este sentido, la citada Ley 3/2026, de 13 de marzo, de Montes de Andalucía, recoge en su artículo 65 el uso silvopastoral del monte como el conjunto de técnicas y costumbres culturales de manejo de la ganadería extensiva en el ámbito de los montes, más allá del aprovechamiento de los pastos inherente al mismo, estableciendo que la Administración Autonómica fomentará estos usos silvopastorales con la finalidad múltiple de mejorar la bioeconomía, favorecer el arraigo de la población en el medio rural, impulsar

la conservación de las razas ganaderas autóctonas, proteger el patrimonio cultural, el mantenimiento y mejora de los ecosistemas forestales y la defensa de estos contra los incendios y otros desequilibrios.

Por otro lado, este pastoreo, en la medida en que se convierte en una actividad protectora de los montes, guarda estrecha relación con algunos de los servicios ambientales de los mismos recogidos en el artículo 72 de la Ley de Montes de Andalucía, como la conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, y del paisaje, la capacidad de creación y conservación del suelo y la protección ante el impacto de los procesos erosivos como contribución a evitar la desertificación, o el propio valor histórico, etnográfico y cultural de dichos montes.

Por otro lado, y en relación con estos servicios ambientales, su artículo 73.2 establece que la Consejería competente en materia forestal desarrollará medidas e incentivos públicos para que los montes públicos y privados sean utilizados para actuaciones que favorezcan el mantenimiento y mejora de los servicios ambientales, entre otras, a través de actuaciones de prevención, de mitigación o de corrección de impactos, de mecanismos de compensación o de actuaciones de responsabilidad social.

A la vista de lo expuesto, y ante el inminente inicio de la época de incendios forestales en Andalucía en 2026, que se prevé de máximo riesgo, se requiere más que nunca adoptar todas aquellas medidas que contribuyan a prevenir o disminuir el potencial destructivo de estos incendios, abordando la campaña en las mejores condiciones posibles, medidas entre las que se pueden encuadrar las destinadas al fomento del pastoreo como elemento para la prevención de dichos incendios por su papel de control del excesivo combustible vegetal, en su mayor parte pastos.

A esta coyuntura se añade el incremento reciente de determinados costes de explotación vinculados, entre otros factores, al encarecimiento de los combustibles y de otros insumos estratégicos en el contexto internacional derivado de la guerra de Irán y de la crisis en Oriente Medio. Todo ello incide directamente en la viabilidad económica de la ganadería extensiva, intensificando la necesidad de medidas de apoyo que, al tiempo que alivien la carga económica del sector, favorezcan su función ambiental y territorial.

En atención a lo anterior, concurren circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que habilitan al Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía a adoptar las medidas que se contemplan en este decreto-ley.

II

La norma consta de una parte expositiva, 3 artículos, una disposición derogatoria y dos finales.

El artículo 1 se dedica a delimitar el objeto y el ámbito de aplicación del decreto-ley.

El artículo 2 establece la bonificación de la totalidad del precio a abonar por los adjudicatarios de aprovechamientos de pastos en montes públicos titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, correspondiente a las liquidaciones a presentar durante un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto-ley, en atención a las características de la presente campaña de extinción de incendios forestales y como medida de fomento del uso silvopastoral de estos montes como elemento de prevención en la lucha contra el fuego.

Por último, el artículo 3 recoge la obligación para la Consejería competente en materia forestal de establecer en los pliegos para la enajenación de aprovechamientos de pastos correspondientes a los montes públicos titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, criterios de valoración de carácter ambiental relativos a su contribución a la prevención de incendios.

III

El decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal como reiteradamente ha exigido el Tribunal Constitucional, el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. En las medidas que se proponen concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad previstas en el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, considerando, por otra parte, que los objetivos que se pretenden alcanzar con el mismo no pueden conseguirse a través de la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia, y sin que este decreto-ley constituya un supuesto de uso abusivo o arbitrario.

Las medidas propuestas no afectan a las materias vedadas a este instrumento y, por otra, responden al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la utilización de este tipo de norma. En relación con el primer aspecto, como señala el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía, y que no podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía. Ninguna de las medidas del presente decreto-ley afecta a estas materias en el sentido restrictivo que la doctrina constitucional ha otorgado a este término (STC 139/2016, de 31 de julio).

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el decreto-ley se ajusta a los principios de buena regulación, respondiendo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. De este modo, se cumple con el principio de necesidad, que queda plenamente justificado en lo que antes se ha expuesto. Igualmente, se da cumplimiento a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y eficacia, destacándose que las medidas que contiene son congruentes con el ordenamiento jurídico e incorporan la mejor alternativa posible, dada la situación de excepcionalidad, al contener la regulación necesaria e imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados.

En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información pública, pero en todo caso su parte expositiva explica suficientemente su contenido y sus fines. Finalmente, respecto del principio de eficiencia, no se imponen más cargas que las estrictamente necesarias.

El decreto-ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los artículos 57.1.a) sobre montes, aprovechamientos y servicios forestales, 57.1.d) sobre pastos, y 66.1 sobre servicios de protección civil y emergencias, en concreto en materia de servicios de prevención y extinción de incendios.

Por todo ello, en el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta de la Consejera de Sostenibilidad y Medio Ambiente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 29 de abril de 2026,

D I S P O N G O

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

El decreto-ley tiene por objeto establecer medidas urgentes para el fomento de los usos silvopastorales del monte para la prevención de incendios forestales en Andalucía.

00337012

Artículo 2. Bonificación del precio de los aprovechamientos de pastos.

El importe de las liquidaciones a realizar en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto-ley, correspondientes al abono por parte de los adjudicatarios de los aprovechamientos de pastos en los montes públicos titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, quedará bonificado en su totalidad.

Artículo 3. Condiciones especiales para la enajenación de aprovechamientos de pastos.

Los pliegos para la enajenación de aprovechamientos de pastos correspondientes a los montes públicos titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, a elaborar por la Consejería competente en materia forestal, contendrán en sus cláusulas técnico-facultativas y económico-administrativas, criterios de valoración de carácter ambiental relativos a su contribución a la prevención de incendios. Dichas cláusulas deberán garantizar el pastoreo efectivo de la superficie adjudicada.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este decreto-ley.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia forestal para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de lo establecido en este decreto-ley.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 29 de abril de 2026

JUAN MANUEL MORENO BONILLA

Presidente de la Junta de Andalucía

CATALINA MONTSERRAT GARCÍA CARRASCO

Consejera de Sostenibilidad y Medio Ambiente