

## **DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

**(SEGUNDO SEMESTRE 2025)**

DANIEL B. ENTRENA RUIZ<sup>1</sup>

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Universidad Carlos III de Madrid*

**SUMARIO:** I. ORDEN 1721/2025, DE 5 DE MAYO, DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ANUAL DE PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL AÑO 2025; II. MEDIDAS EN MATERIA DE INFLUENZA AVIAR

### **I. ORDEN 1721/2025, DE 5 DE MAYO, DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ANUAL DE PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL AÑO 2025**

De conformidad con el artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la Comunidad de Madrid aprobaba en mayo el plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (INFOMA), cuyo contenido sin duda es decisivo para prevenir su producción y atenuar sus conocidos devastadores efectos.

El objetivo general que el plan traza es “Reducir al mínimo los daños ecológicos, económicos y sociales producidos por los incendios forestales en la Comunidad de Madrid”. Además, identifica como objetivo de control lograr que el porcentaje

---

<sup>1</sup>Open Researcher and Contributor ID (ORCID): 0000-0003-1393-0736. [daniel.entrena@uc3m.es](mailto:daniel.entrena@uc3m.es)  
This work has been supported by the Madrid Government (Comunidad de Madrid-Spain) under the Multiannual Agreement with UC3M in the line of Excellence of University Professors (EPUC3MXX), and in the context of the V PRICIT (Regional Programme of Research and Technological Innovation). Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través de la línea de "Excelencia del Profesorado Universitario" del Convenio Plurianual con la UC3M (EPUC3MXX), en el marco del V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).

de conatos de incendios (entendiendo por tal que no se supera 1 Ha quemada), sea al menos del 82%, siendo esta la cifra media alcanzada en los últimos 10 años, lo que exige disponer de suficientes medios para una detección y movilización rápida, y una estrategia de extinción eficaz, pese a los vientos, elevadas temperaturas y humedades que puedan elevar la velocidad de propagación.

A tal efecto, tras concretar los objetivos específicos, el plan realiza en primer lugar, un análisis territorial para identificar las zonas de riesgo conforme al origen, estacionalidad y localización de los incendios en años precedentes; tras ello, identifica las épocas de peligro y concreta el dispositivo de extinción de los incendios, incluyendo, su organización, medios personales y materiales.

Tras ello, en segundo lugar, traza distintas medidas de prevención, incluyendo tratamientos selvícolas (mantenimiento de la red de cortafuegos, pistas y caminos y pastoreo preventivo destacadamente), programas de concienciación y sensibilización y, finalmente, formación del personal operativo.

En tercer lugar, contempla el plan un apartado específico para financiación, remitiendo a la sección 16 de los presupuestos de la Comunidad de Madrid, que contempla un programa específico sobre emergencias (134), siendo los subconceptos integrados: Transporte (engloba los servicios de medios aéreos en materia de extinción de incendios forestales), Trabajos técnicos (incluye el encargo del servicio de prevención y apoyo a la extinción de incendios forestales e inclemencias invernales de la Comunidad de Madrid), y Campaña INFOMA que incluye el contrato de maquinaria pesada, inversiones en puestos de vigilancia y otras infraestructuras preventivas, así como el encargo de pastoreo para el mantenimiento de áreas cortafuegos.

A continuación, en cuarto lugar, el plan regula un régimen de usos, prohibiciones y limitaciones. Así, se contempla una serie de prohibiciones generales en cualquier época del año (entre otras, transitar con vehículos a motor fuera de las vías de circulación, exceptuando los casos recogidos en el Decreto 110/1988, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la circulación y práctica de deportes con vehículos a motor en los montes a cargo de la Comunidad de Madrid o realizar quemas de residuos en vertederos), también una serie de

limitaciones sujetas a autorización previa (entre otras, la quema de residuos vegetales, o el uso de maquinaria y equipos cuyo funcionamiento pueda generar deflagraciones, chispas o descargas eléctricas).

Finalmente, en quinto y último lugar, se establece la necesaria planificación local, que obliga a todos los municipios definidos como Zona de Alto Riesgo deben disponer de un Plan de Actuación Municipal ante Emergencias por Incendios Forestales (PAMIF), siendo recomendable para el resto de los municipios.

Además, en este apartado se incluye la necesaria aprobación de planes de autoprotección para determinados enclaves (PAIF), que ha sido precisamente el punto débil o al menos más criticado del plan. Estos planes contemplan “·todos los medios personales y materiales existentes en una empresa, núcleo de población aislada, urbanizaciones, campings, etcétera, radicados en una zona forestal o en una franja de 400 metros de ancho que circunde al terreno forestal, así como las normas de actuación encaminadas a la prevención, iniciación de la extinción conforme a sus posibilidades y protección a la población hasta la llegada e intervención de los grupos de acción exteriores·.

El objetivo de control de que al menos el 82% de los incendios se queden en conatos parece alcanzado, según los medios de comunicación, pues frente a los 265 incendios forestales acontecidos en la Comunidad de Madrid en el año 2024, en el 2025 dicha cifra se redujo a 198, no pasando la inmensa mayoría de ellos de la hectárea afectada.

No obstante, como se decía, el plan fue criticado por entidades ecologistas por no contemplar como zona de riesgo un considerable número de terrenos urbanizados, rodeados de masa forestal (2.361 zonas urbanas erigidas en suelo forestal); fue el caso, precisamente, del incendio acontecido en la localidad de Tres Cantos, a la que pertenecía la Zona de Especial Protección para las Aves Soto de Viñuelas, donde se encontraba enclavada una urbanización que ardería en el mes de agosto, y que como otras muchas carecían de planes de autoprotección, pese a ser obligatorio para todas las zonas de interfaz urbano-forestal (IUF), desde el año 2006, que ocupan en total 22.635 hectáreas de la Comunidad de Madrid.

Así, según el propio plan comentado reconoce, “A fecha de publicación del presente plan, se tiene constancia de un total de 60 PAIF realizados (urbanizaciones, núcleos aislados, gasolineras, campings, puntos limpios, vertederos, subestaciones eléctricas y otras actividades relacionadas según el Decreto INFOMA repartidos en 21 municipios, de los cuales 17 tienen el informe favorable de la Subdirección General de Protección Civil y 44 están en tramitación para su aprobación”. Pues bien, la localidad de Tres Cantos (51.453 habitantes), según la información que consta en el propio Anexo VI del plan, en efecto, carece de todo PAIF aprobado ni en tramitación a su fecha de aprobación, pero tampoco de ningún PAMIF, aunque en su caso pudiera ser únicamente recomendable.

## **II. MEDIDAS EN MATERIA DE INFLUENZA AVIAR**

Aunque no es la primera vez la Comunidad de Madrid adopta medidas específicas para evitar la propagación de la influenza aviar a través de procesos migratorios de aves (ver Derechos y políticas ambientales en la Comunidad e Madrid, primer y segundo semestre de 2022), dada la situación nacional decretada mediante la Orden APA/1288/2025, de 11 de noviembre, por la que se establece la medida de confinamiento de explotaciones para la prevención y control del contagio por influenza aviar, parece justificado detenerse a examinar qué medidas en concreto se han tomado en esta comunidad autónoma, todas ellas, previamente.

Revisando el repertorio madrileño ambiental se encuentran así, las siguientes medidas adoptadas, cronológicamente ordenadas: resolución de 2 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se declara influenza aviar en el municipio de Valdemoro (Madrid); resolución de 13 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establecen medidas sanitarias para prevenir la difusión de la influenza aviar en la Comunidad de Madrid; 3. resolución de 21 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establecen medidas sanitarias para prevenir la difusión de la influenza aviar en la Comunidad de Madrid; resolución

de 21 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se declara un foco de influenza aviar en aves cautivas en el municipio de Ciempozuelos (Madrid); resolución de 28 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se adoptan medidas adicionales para prevenir la introducción o difusión en el territorio de la Comunidad de Madrid del virus de la influenza aviar.

Como se observa, se trata de tres resoluciones de alcance general para prevenir la difusión de la influenza aviar, si bien la última también tiene por objeto su introducción y no sólo dicha difusión -lo que vamos a ver si obedece a mera retórica o alguna causa específica-, mientras que las otras dos tienen un ámbito concreto de aplicación: los municipios de Valdemoro y Ciempozuelos, muy próximos territorialmente entre sí.

Explica la ya mencionada Orden APA 1288/2025, de 11 de noviembre, que:

“la influenza aviar, también conocida como «gripe aviar», es una enfermedad viral altamente contagiosa causada por el virus de la familia Orthomyxoviridae, del género Influenza virus A y B, que afecta principalmente a las aves de corral y a las aves acuáticas silvestres. La enfermedad es de alta o de baja patogenicidad (IAAP/IABP) dependiendo de las características moleculares del virus que la provoca y de su capacidad para causar enfermedad y mortalidad en pollos.

Las aves infectadas por el virus de la IABP pueden presentar signos leves de la enfermedad o ninguno en absoluto. Las infecciones causadas por el virus de la IAAP son más graves pudiendo ocasionar elevadas mortalidades en las aves infectadas. Tanto la IAAP como la IABP pueden propagarse rápidamente en las bandadas de aves. Por lo tanto, resulta esencial aplicar estrictas medidas de bioseguridad en las explotaciones ganaderas. Además, los virus de la IABP pueden mutar y convertirse en cepas altamente patógenas, lo que pone de relieve la importancia de una gestión rápida de los brotes”.

Conforme al Reglamento de Ejecución 2018/1882 de la Comisión, de 3 de diciembre de 2018, la gripe aviar es altamente patógena, se encuentra en de la lista que no esté presente normalmente en la Unión y, por ello, deben tomarse

medidas de erradicación inmediatas tan pronto como se detecte su existencia. Además, según la misma orden ministerial, el Código Sanitario para animales terrestres de la Organización Mundial para la Sanidad Animal contempla dicha enfermedad entre las altamente infecciosas, contra la cual la Administración General del Estado puede adoptar todas las medidas preventivas precisas, de acuerdo con lo estipulado en el art 8.1 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.

Pues bien, las medidas adoptadas mediante la Orden APA 1288/2025, de 11 de noviembre, a aplicar por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla:

- a) El confinamiento en la propia explotación de las aves de corral, de manera que se prohíba la cría y el mantenimiento al aire libre de aves de corral y otras aves cautivas. De no ser posible, “la autoridad competente podrá autorizar el mantenimiento de aves de corral al aire libre, mediante la colocación, si ello fuera posible, de telas pajareras o cualquier otro dispositivo que impida la entrada de aves silvestres, y siempre que se alimente y abreve a las aves en el interior de las instalaciones o en un refugio que impida la llegada de aves silvestres y evite el contacto de éstas con los alimentos o el agua destinados a las aves de corral”.
- b) Prohibición de criar patos y gansos con otras especies de aves de corral.
- c) Prohibición de dar agua a las aves de corral procedente de depósitos de agua a los que puedan acceder aves silvestres, salvo en caso de que se trate esa agua a fin de garantizar la inactivación de posibles virus de influenza aviar.
- d) Obligatoria protección de los depósitos de agua situados en el exterior, requeridos por motivos de bienestar animal para determinadas aves de corral, contra las aves acuáticas silvestres.
- e) Prohibición de la presencia de aves de corral u otro tipo de aves cautivas en certámenes ganaderos, muestras, exhibiciones y celebraciones culturales, así como cualquier concentración de aves de corral u otro tipo de aves cautivas.

Pues bien, la resolución de 2 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, declaraba la influenza aviar en el

municipio de Valdemoro (Madrid); dicha declaración se producía tras la confirmación el día 22 de septiembre de 2025, de un primer foco de influenza aviar altamente patógena en aves silvestres, de dosocas procedentes del Parque de Andalucía de Alcobendas. Posteriormente, el 29 de septiembre de 2025 se comunicó a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la sospecha de la enfermedad en Valdemoro, en una explotación compuesta de cinco naves, cuatro de ellas de producción en jaula acondicionada con una capacidad de 394.440 animales y una en suelo con capacidad para 97.656 ejemplares.

Tras la confirmación clínica de la enfermedad, mediante esa resolución de 2 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se tomaron entre otras las siguientes medidas en el municipio de Valdemoro:

- Sacrificio in situ de todas las aves de la explotación, manteniéndose la inmovilización de todos los animales, productos y subproductos de la explotación hasta que se levanten las medidas de restricción.
- Destrucción de los huevos presentes en la explotación desde el momento de la notificación de la sospecha, así como el pienso y subproductos existentes;
- Restricción de entradas y salidas de personas y vehículos a la explotación, salvo lo estrictamente necesario, quedando registrado todo movimiento;
- Eliminación de los cadáveres o restos de animales que hayan muerto o se hayan sacrificado, así como de sus productos y subproductos.
- Limpieza de toda la instalación, equipos, superficies y utensilios tras el sacrificio de todas las aves y la destrucción de los huevos y el pienso, incluida la retirada completa de la yacija y excrementos. Posterior desinfección, desinsectación y desratización, debidamente documentada utilizando productos autorizados, bajo supervisión de los servicios veterinarios oficiales.
- Prohibición de la repoblación hasta que hayan transcurrido 21 días tras la limpieza, desinfección, desratización.

La resolución contemplaba además una zona de protección de 3 km y la zona de vigilancia de 10 Km, las medidas sanitarias posteriormente estipuladas a nivel nacional en los municipios colindantes o más próximos al de Valdemoro como son Torrejón de Velasco; Torrejón de la Calzada; Pinto; San Martín de la Vega; Ciempozuelos y Parla, de conformidad con lo indicado en el artículo 8 de la Ley de Sanidad Animal, anteriormente transcritas.

Pocos días después, la ya mencionada resolución de 13 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establecen medidas sanitarias para prevenir la difusión de la influenza aviar en la Comunidad de Madrid, ampliaba las restricciones. Esta resolución incorpora información adicional a la de 2 de octubre de 2025, relativa tanto a hechos previos a esta misma como posteriores.

Explica de este modo que “en España el primer foco de IAAP, en aves silvestres, de la temporada 2025-2026, se declaró en marzo en un halcón peregrino y hasta la fecha se han declarado 38 focos en aves silvestres y dos casos en aves cautiva”. Así, el 18 de julio de 2025 se notificó el primer en foco de IAAP H5N1 en España de la temporada 2025-2026 en aves domésticas, en una explotación de engorde de pavos, y posteriormente se han declarado también otros nueve focos, entre otros el de las gallinas ponedoras de Valdemoro.

Pues bien, pese a estas medidas, puede comprobarse la fuerza expansiva de la enfermedad al identificar que el mismo “13 de octubre de 2025 se han confirmado dos nuevos focos en aves silvestres, en 6 ocas y 3 gansos del Nilo en un parque de Móstoles y un parque de Alcorcón”

Por tal razón, la resolución de 13 de octubre de 2025, amplía las medidas ya adoptadas respecto a Valdemoro, salvo la de “Sacrificio in situ de todas las aves de la explotación, manteniéndose la inmovilización de todos los animales, productos y subproductos de la explotación hasta que se levanten las medidas de restricción” a los municipios siguientes, en el arco noroeste-suroeste de la Comunidad de Madrid: Móstoles, Leganés, Fuenlabrada, Boadilla del Monte, Arroyomolinos, Alcorcón, Brunete, Villaviciosa de Odón, Navalcarnero, Moraleja de En medio, Humanes de Madrid, Sevilla la Nueva, Pozuelo de Alarcón, Getafe, Madrid zona Suroeste.

Además, dicha resolución aplica la prohibición de la presencia de aves de corral u otro tipo de aves cautivas en certámenes ganaderos, muestras, exhibiciones y celebraciones culturales, así como cualquier concentración de aves de corral u otro tipo de aves cautivas, a todos los municipios de la Comunidad de Madrid.

La vertiginosa expansión de la enfermedad obligó a ampliar de nuevo las medidas adoptadas mediante la resolución de 21 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establecen medidas sanitarias para prevenir la difusión de la influenza aviar en la Comunidad de Madrid, una vez que:

- El 16 de octubre de 2025 se hubiera confirmado un nuevo foco en una explotación de gallinas ponedoras de Yeles (provincia de Toledo), situado en la zona de vigilancia del foco de Valdemoro.
- El 20 de octubre de 2025 se confirmaron dos nuevos focos en aves silvestres, un ganso del Nilo en el Parque Polvoranca de Leganés y tres abades reales y una garza real en varios parques de Fuenlabrada, lo que evidenciaba la propagación de la enfermedad, bien antes de la sujeción de esos municipios a las medidas previstas en la resolución de 13 de octubre de 2025, o bien su incumplimiento
- Asimismo, señala la propia resolución, el 20 de octubre de 2025, se ha confirmado un foco en aves cautivas en el municipio de Torrejón de Velasco.

Esta expansión motivó la aplicación de las medidas restrictivas a nuevos municipios: Cubas de la Sagra, Casarrubuelos y Griñón, situados en el sur de la Comunidad de Madrid, colindantes con la provincia de Toledo.

Además, en la misma fecha, la resolución de 21 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, declaró un foco de influenza aviar en aves cautivas en el municipio de Ciempozuelos (Madrid), lo que obligó a aplicar las medidas más intensas en ese municipio, entre las que destaca el sacrificio de los animales en la explotación identificada.

Con todo, la complicada lucha contra la propagación de la enfermedad se evidenció en la resolución de 28 de octubre de 2025, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se adoptan medidas

adicionales para prevenir la introducción o difusión en el territorio de la Comunidad de Madrid del virus de la influenza aviar. En ella se toma una medida general en todo su territorio:

“la cría y el mantenimiento al aire libre de aves de corral y otras aves cautivas, según se define en el artículo 2 de la Orden APA/2442/2006, de 27 de julio, por la que se establecen medidas específicas de protección en relación con la influenza aviar”.

Por tanto, cuando se aprueba la Orden APA 1288/2025, de 11 de noviembre, puede comprobarse que la medida ya estaba adoptada en la Comunidad de Madrid, lo que no evitó la propagación de la enfermedad a nivel nacional.