



**N.º 1.516**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN ¿HAN ADAPTADO LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE CANTABRIA Y  
EXTREMADURA SUS PLANES DE PREVENCIÓN,  
VIGILANCIA Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES  
A LAS CONDICIONES ACTUALES DE EXPANSIÓN Y  
DESESTACIONALIZACIÓN DE INCENDIOS?**





El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de abril de 2023, el Informe de fiscalización ¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y desestacionalización de incendios?, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, al Parlamento de Cantabria, así como al Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, a la Asamblea de Extremadura y a la Junta de la citada Comunidad, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



**ÍNDICE**

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
I.1. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN .....	13
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>15</b>
II.1. CUMPLIMIENTO DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022 .....	15
II.1.1. Comunidad Autónoma de Cantabria.....	17
II.1.2. Comunidad Autónoma de Extremadura.....	31
II.2. FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 15/2022 Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN .....	42
II.2.1. Comunidad Autónoma de Cantabria.....	42
II.2.2. Comunidad Autónoma de Extremadura.....	46
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>49</b>
III.1. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022).....	49
III.1.1. Comunidad Autónoma de Cantabria.....	49
III.1.2. Comunidad Autónoma de Extremadura.....	51
III.2. EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 15/2022 Y CON EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN.....	53
III.2.1. Comunidad Autónoma de Cantabria.....	53
III.2.2. Comunidad Autónoma de Extremadura.....	53
<b>ALEGACIONES FORMULADAS.....</b>	<b>55</b>



**RELACIÓN DE ABREVIATURAS**

---

CCAA	Comunidades Autónomas.
CLIF	Comité de Lucha contra Incendios Forestales.
FEADER	Fondos Europeos de Desarrollo Regional.
GIF	Grandes Incendios Forestales.
PEPLIF	Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria.
PREIFEX	Plan contenido en el Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
TED	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.



RELACIÓN DE CUADROS

---

<b>Cuadro 1.</b>	<b>INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA Y SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA.....</b>	<b>11</b>
<b>Cuadro 2.</b>	<b>MEDIDAS Y OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LAS QUE SE ENCUADRA LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA .....</b>	<b>14</b>
<b>Cuadro 3.</b>	<b>SIMULTANEIDAD DE INCENDIOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA .....</b>	<b>21</b>
<b>Cuadro 4.</b>	<b>ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA .....</b>	<b>43</b>
<b>Cuadro 5.</b>	<b>ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PROGRAMA 354B COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....</b>	<b>47</b>



RELACIÓN DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	<b>SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.....</b>	<b>18</b>
<b>Gráfico 2</b>	<b>DISTRIBUCIÓN DE INCENDIOS POR MESES COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.....</b>	<b>19</b>
<b>Gráfico 3</b>	<b>CAUSAS DE LOS INCENDIOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.....</b>	<b>20</b>
<b>Gráfico 4</b>	<b>SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA .....</b>	<b>32</b>
<b>Gráfico 5</b>	<b>DISTRIBUCIÓN DE INCENDIOS POR MESES COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA .....</b>	<b>33</b>
<b>Gráfico 6</b>	<b>EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE GIF COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA .....</b>	<b>34</b>
<b>Gráfico 7</b>	<b>CAUSAS DE LOS INCENDIOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA .....</b>	<b>35</b>



## I. INTRODUCCIÓN

El reparto de competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales se encuentra recogido en la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978.

En concreto:

- Corresponde al Estado, en virtud de lo que dispone el artículo 149.1.23ª, la competencia **exclusiva** sobre legislación **básica**:
  - en materia de **protección del medio ambiente**<sup>1</sup>, sin perjuicio -según precisa dicho precepto- de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.
  - En materia de **montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias**.
- Y, en virtud de lo que dispone el artículo 148.1 de la citada norma fundamental, las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de **montes y aprovechamientos forestales (8ª) y de gestión en materia de protección del medio ambiente (9ª)**.

Con base en dicho reparto competencial, los Estatutos de Autonomía de Cantabria y de Extremadura, Comunidades Autónomas (CCAA) que son objeto de análisis en este Informe de Fiscalización, incluyen entre sus competencias **la prevención y extinción de incendios forestales**.

La legislación básica en esta materia, constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, prevé una tercera competencia del Estado, siendo esta la competencia de **coordinación**. Dicha norma, señala en su Exposición de Motivos a las Administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Al mismo tiempo, clarifica las funciones del Estado, fundamentadas en su competencia de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente. En todo caso, opta con claridad *por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entiende de fronteras administrativas*.

El Gobierno, haciendo uso de las competencias que le confiere el artículo 86 de la Constitución Española<sup>2</sup>, aprobó con fecha 1 de agosto de 2022 el **Real Decreto-ley 15/2022** (BOE 2 de agosto de 2022), por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, norma que entró en vigor el día 3 de agosto, introduciendo modificaciones en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en los ámbitos de prevención, extinción y mantenimiento y restauración de los terrenos forestales afectados, y otorgó a las Comunidades Autónomas un plazo de cinco meses

---

<sup>1</sup>Sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

<sup>2</sup>El artículo 86 de la Constitución Española establece que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

para adaptar los Planes y los correspondientes servicios de Prevención, Vigilancia y Extinción a lo previsto en el citado Real Decreto-ley.

La situación de emergencia a la que se refiere dicha norma estuvo ocasionada por los incendios forestales ocurridos en España en el verano de 2022, los cuales, como se señalaba en la Exposición de Motivos, **comprometían gravemente la seguridad de las personas, las infraestructuras y el medio ambiente.**

Las razones fundamentales por las que se llegó a esta situación de emergencia, que figuran asimismo en el Real Decreto-ley 15/2002, fueron las siguientes:

- Una temprana ola de calor en el mes de junio de 2022.
- Una nueva ola de calor de proporciones inusuales en el mes de julio.
- Un año hidrológico seco.
- Y temperaturas de suelo superiores a los 40 grados centígrados.

En efecto, de acuerdo con los datos proporcionados por la Agencia Estatal de Meteorología, en el verano de 2022 se registraron tres olas de calor<sup>3</sup>:

- La primera, entre el 12 y el 18 de junio, fue la segunda más temprana desde que hay registros.
- La segunda, entre el 9 y el 26 de julio, fue la segunda más larga en cuanto a duración (dieciocho días) y extensión (afectó a 43 provincias).
- La tercera, entre el 30 de julio y el 15 de agosto, fue la tercera más duradera.

En total, España estuvo bajo ola de calor 42 días, es decir, prácticamente la mitad del verano, superando ampliamente el anterior récord del año 2015, de 29 días.

---

<sup>3</sup>La AEMET define el concepto “*ola de calor*” como un episodio de, al menos, tres días consecutivos en el que como mínimo el 10 % de las estaciones consideradas registran máximas por encima del percentil del 95 % de su serie de temperaturas máximas diarias de los meses de julio y agosto del período 1971-2000.

El cuadro siguiente ofrece información sobre el número de conatos<sup>4</sup>, incendios forestales, grandes incendios forestales<sup>5</sup> (GIF) y superficie forestal afectada<sup>6</sup> en España en la última década:

**Cuadro 1. INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA Y SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA**  
**PERÍODO 2012 A 2022**

AÑOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Conatos	10.294	7.338	6.557	7.293	6.162	8.332	4.888	6.807	5.254	5.554	7.194	
Incendios forestales	5.413	2.841	3.168	3.341	2.282	5.149	1.874	3.675	2.684	2.727	3.313	
<b>TOTAL SINIESTROS</b>	<b>15.707</b>	<b>10.179</b>	<b>9.725</b>	<b>10.634</b>	<b>8.444</b>	<b>13.481</b>	<b>6.762</b>	<b>10.482</b>	<b>7.938</b>	<b>8.281</b>	<b>10.507</b>	
Vegetación 	leñosa	198.445	47.522	40.269	69.614	58.887	152.287	20.376	70.306	57.863	65.972	248.216
	herbácea 	18.101	10.537	8.018	11.007	7.778	14.499	3.691	9.833	8.644	19.397	19.731
<b>TOTAL SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA</b>	<b>216.546</b>	<b>58.059</b>	<b>48.287</b>	<b>80.621</b>	<b>66.665</b>	<b>166.786</b>	<b>24.067</b>	<b>80.139</b>	<b>66.507</b>	<b>85.369</b>	<b>267.947</b>	
<b>TOTAL GRANDES INCENDIOS FORESTALES</b>	<b>41</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>56</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>56</b>	

Fuente: La información correspondiente a los años 2012 a 2021 son datos publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (TED) en el "Avance informativo del 1 de enero al 30 de noviembre de 2022". La información correspondiente al año 2022 se solicitó expresamente por el Tribunal de Cuentas al TED.

La superficie forestal afectada por los incendios en 2022 superó significativamente la superficie correspondiente al segundo año de la década con una cifra más alta, el 2012, y triplicó la registrada en el año anterior, el 2021.

Asimismo, se contabilizaron oficialmente 56 GIF, cifra que supuso un incremento del 211 % respecto a los 18 registrados en 2021 y del 167 % si se compara con la media (21) de GIF registrada en la década 2012-2021.

<sup>4</sup>Conato es aquel siniestro que afecta a una superficie inferior a una hectárea, mientras que el incendio forestal es todo fuego igual o superior a una hectárea.

<sup>5</sup>Los grandes incendios forestales (GIF) son aquellos que alcanzan las 500 hectáreas de superficie forestal quemada.

<sup>6</sup>Se ha distinguido la vegetación leñosa, que es aquella que desarrolla un tronco de tipo perenne, como los árboles, arbustos y enredaderas, que les permite alcanzar alturas superiores a las plantas que no disponen de ellos, y la vegetación herbácea, que se caracteriza por la ausencia de tallos leñosos, produciendo hojas y tallos de color verde, con carácter general.

El Real Decreto-ley 15/2022 fue modificado por la Disposición final tercera del Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre; concretamente sus disposiciones adicionales primera y tercera, que quedaron redactadas en los siguientes términos:

- a. Disposición adicional primera.

*Las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas oportunas para que, antes del 1 de enero de 2023, los planes y los correspondientes servicios de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales estén adaptados a lo establecido en este Real Decreto-ley.*

- b. Disposición adicional segunda.

*Las referencias de este Real Decreto-ley a las Comunidades Autónomas se entenderán hechas a los órganos forales de los Territorios Históricos del País Vasco, en las materias que sean de su competencia, a las ciudades de Ceuta y Melilla, y a los Cabildos y Consejos Insulares y otras entidades locales con competencias en materia forestal, reconocidas en la normativa autonómica, y en todo caso sin perjuicio de las competencias de autoorganización del conjunto de las administraciones públicas.*

Como ya habíamos señalado, además de la competencia relativa a la legislación básica, al Estado le corresponde también la **competencia sobre coordinación en materia de incendios forestales**.

Para el desarrollo de esta competencia, cuenta con varios instrumentos, entre los que destaca el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF).

El CLIF fue creado en virtud del Real Decreto 2488/1994, de 23 de diciembre, por el que se determinan las funciones de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los Comités especializados adscritos a la misma.

Su composición se regula en el Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma.

Este Real Decreto dispone que el CLIF estará compuesto por una persona representante de cada Comunidad Autónoma y de las ciudades de Ceuta y de Melilla, y al menos una persona representante del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (TED), que ejercerá su Presidencia, un representante de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, un representante del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA) de la Guardia Civil, por el Ministerio del Interior, un representante del 43 Grupo de Fuerzas Aéreas del Ejército del Aire y un representante de la Unidad Militar de Emergencias (UME), por el Ministerio de Defensa, un representante de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y un representante de la Agencia Estatal de Meteorología, por el TED.

Su función es la coordinación de los medios de auxilio, de comunicación y aéreos en las operaciones de prevención contra dichos incendios y de extinción de los mismos, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y a Ceuta y Melilla.

El CLIF se reúne, con carácter general, dos veces al año. En el año 2022 se celebró una reunión ordinaria, con fecha 9 de junio, y otra de carácter extraordinario, con fecha 29 de septiembre de 2022, después de que ya hubiera sido aprobado el Real Decreto-ley 15/2022.

El Real Decreto-ley 15/2022 modificó la redacción del artículo 48.2 de la Ley de Montes, el cual señala, en relación con el TED, lo siguiente:

*El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará, con la participación de las Comunidades Autónomas y previo informe del Comité de Lucha contra Incendios Forestales, las directrices y criterios comunes precisos para la elaboración de los referidos planes, que se aprobarán mediante real decreto.*

En la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió a alegaciones (marzo de 2023) no había sido aprobada la proyectada norma que establezca las directrices y criterios comunes precisos para la elaboración de los Planes.

Sí existe un borrador de directrices, de fecha 26 de septiembre de 2022, que propone que los Planes Anuales de Prevención se inspiren en los principios y objetivos establecidos en las *Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España* aprobadas por el CLIF el 21 de noviembre de 2019 y por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 28 de julio de 2022, y que también incluye una propuesta de estructura general para los citados Planes.

## I.1. INICIATIVA, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, aprobó en sesión de 21 de diciembre de 2022 el Programa de Fiscalizaciones para el año 2023.

Dicho Programa incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la Fiscalización ***¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus Planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y desestacionalización de los incendios?***

Justifica que el Tribunal de Cuentas lleve a cabo esta actuación fiscalizadora el significativo aumento del número de GIF (y, consecuentemente, de la superficie forestal afectada) que, con respecto a años anteriores, se han producido en España durante el ejercicio 2022, circunstancia que determinó, como ya se ha señalado, la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto-ley 15/2022, introduciendo modificaciones en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Con el objetivo de contribuir a que las CCAA que han sido objeto de fiscalización (Cantabria y Extremadura) pudieran adoptar, en su caso, las medidas correctoras necesarias con antelación a que se alcance de nuevo la época del año de mayor riesgo de GIF en España (que en los ejercicios 2021 y 2022 comprendió los meses de junio a agosto), se consideró conveniente verificar, con la máxima inmediatez, el grado de cumplimiento de las medidas urgentes adoptadas por el Gobierno en el referido Real Decreto-ley 15/2022, cuya fecha límite expiró el 31 de diciembre de 2022.

Considerando el carácter focalizado y urgente de esta fiscalización, que motivó su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones para 2023 con un plazo de ejecución total de cuatro meses (características que serían definitorias de las fiscalizaciones denominadas *exprés*), se optó por concentrar el análisis en las CCAA de Cantabria y Extremadura, que son, de entre las que carecían de Órgano de Control Externo, las que, con gran diferencia, presentaron un mayor porcentaje respecto del total nacional de incendios forestales en el período 2012 a 2022. En concreto, un

15,72 % Cantabria, y un 10,09 % Extremadura, frente al 0,59 % de Murcia y al 0,47 % de La Rioja, de acuerdo con los datos facilitados por el TED.

Esta fiscalización se enmarca en los siguientes objetivos específicos y medidas del vigente Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas:

**Cuadro 2. MEDIDAS Y OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LAS QUE SE ENCUADRA LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA**

<b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público</b>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1.2: Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas</b>
M 1: Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas. M 3: Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad.
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1.4: Incrementar las fiscalizaciones operativas</b>
M 4: Impulsar la realización de fiscalizaciones medioambientales.
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1.5: Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores</b>
M 1: Acortar los plazos de ejecución de las fiscalizaciones.

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por las CCAA de **Cantabria y Extremadura**, integrando el ámbito objetivo las actuaciones efectuadas por dichas Comunidades para dar cumplimiento al Real Decreto-ley 15/2022.

La fiscalización se ha extendido a las actuaciones comprendidas entre el 3 de agosto de 2022, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2022, y el 31 de diciembre de 2022, fecha límite para que las CCAA adoptaran las medidas establecidas en la citada norma, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores se ha considerado oportuno realizar para el adecuado cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

De acuerdo con las Directrices Técnicas, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento, y operativa, únicamente en lo que concierne al segundo de los objetivos de la fiscalización, que han sido los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, por parte de las CCAA de Cantabria y Extremadura en relación con la elaboración o, en su caso, adaptación de los Planes de Prevención.
- b) Comprobar si ha existido una financiación adecuada para la adopción de estas medidas, en el marco del procedimiento de elaboración de los Planes de Prevención.

El objetivo transversal de cumplimiento de las prescripciones de sostenibilidad ambiental está implícito en los dos anteriores, considerando la materia objeto de análisis. Asimismo, en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno se estableció que se abordarían las cuestiones

relacionadas con el cumplimiento de las prescripciones de transparencia e igualdad de género establecidas por la normativa, **en el supuesto de que tuvieran relación con los objetivos de la fiscalización, circunstancia que no ha tenido lugar.**

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización y se ha realizado de conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013 y sus modificaciones posteriores.

El desarrollo de los trabajos se ha llevado a cabo, por un lado, mediante reuniones mantenidas de forma telemática con los responsables de las Direcciones Generales con competencias en prevención de incendios forestales de las dos CCAA objeto de fiscalización, y, por otro, mediante el análisis de sus respectivos Planes de Prevención, de la información presupuestaria y de la documentación justificativa solicitada en el curso de los trabajos.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe fue remitido el 8 de marzo de 2023 a los responsables de la gestión, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes. El tratamiento de las alegaciones recibidas se efectúa en el apartado del Informe establecido al efecto.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1. CUMPLIMIENTO DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022

El Real Decreto-ley 15/2022 modificó la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en virtud de su artículo 1, introduciendo en esta norma modificaciones que afectan a la planificación y defensa ante el riesgo de incendios forestales. Son las siguientes:

Se modifica el artículo 48, que queda redactado como sigue:

1. Las Comunidades Autónomas ante el riesgo general de incendios forestales, elaborarán y aprobarán planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Los referidos planes, que deberán ser objeto de publicidad previa a su desarrollo, comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad de la Comunidad Autónoma correspondiente.
2. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará, con la participación de las comunidades autónomas y previo informe del Comité de Lucha contra Incendios Forestales, las directrices y criterios comunes precisos para la elaboración de los referidos planes, que se aprobarán mediante real decreto.
3. Los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales deberán ser aprobados por los órganos competentes de las comunidades autónomas y publicados antes del 31 de octubre del año precedente a su aplicación.

4. Los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales se aplicarán de manera continua durante todo el año e incluirán, además de lo previsto en el artículo 44 relativo a la prevención, al menos, los siguientes contenidos:
  - a) Un análisis territorial de la problemática socioeconómica que pueda existir en la Comunidad Autónoma y que se puede manifestar a través de la provocación reiterada de incendios o del uso negligente del fuego.
  - b) El diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año a la prevención, detección y extinción de incendios forestales, precisando, en su caso, las épocas de mayor riesgo de incendios forestales debidamente territorializadas.
  - c) La determinación de los puntos estratégicos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada.
  - d) La asignación estable, y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados al desarrollo de las actuaciones contempladas.
  - e) Los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo de todo el año, en particular los tratamientos selvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución.
  - f) Las modalidades de ejecución de los trabajos, en función del estado legal de los terrenos, mediante convenios, acuerdos, cesión temporal de los terrenos a la Administración, ayudas o subvenciones o, en su caso, ejecución subsidiaria por la Administración.
  - g) El establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la Comunidad Autónoma, con las previsiones de dotaciones, financiación y modelo de organización.
  - h) La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales, en relación con los distintos niveles de riesgo.
  - i) Las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos a motor por pistas forestales en las que no existan servidumbres de paso situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios.
  - j) Las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo, que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción.
  
5. Con carácter general, en la elaboración de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, las Comunidades Autónomas tendrán en consideración los siguientes principios:
  - a) Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tendrán el sentido de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales. Las Comunidades Autónomas 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 este artículo. Si de las incorporaciones de las mismas se apreciase alguna contradicción con las necesidades ligadas a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, los documentos previos de planificación forestal deberán ser revisados.

- b) Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales señalarán las infraestructuras, existentes o de nueva creación, que tendrán una servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios.

El Real Decreto-ley 15/2022 modificó asimismo la redacción de los apartados 6 a 9 del citado artículo 48 de la Ley de Montes, si bien el cumplimiento de los mismos no es objeto de análisis, al no estar relacionados con la elaboración o, en su caso, adaptación, de los Planes Anuales de Prevención.

A continuación, se analiza el cumplimiento de lo establecido en la nueva redacción del artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en relación con la elaboración o adaptación de sus Planes de Prevención, por parte de las dos CCAA objeto de fiscalización.

### II.1.1. Comunidad Autónoma de Cantabria



La competencia sobre prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria aparece recogida en el artículo 25.7 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, que señala que en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas.

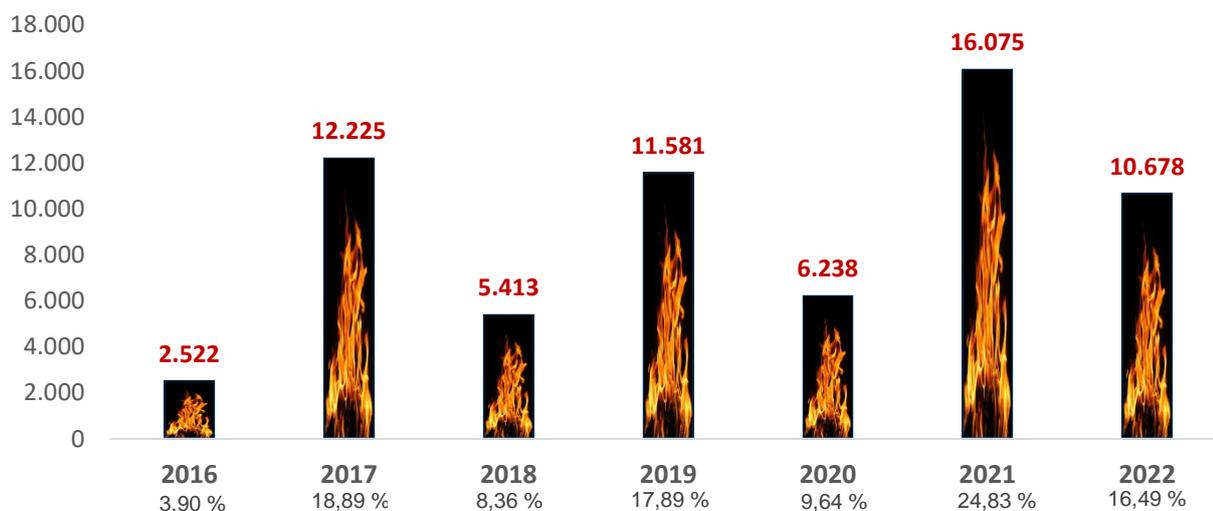
En Cantabria no existe una ley autonómica que abarque de forma conjunta los ámbitos de la prevención y extinción de incendios forestales y restauración de la superficie afectada, a diferencia de lo que ocurre en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que cuenta con la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura.

El Real Decreto-ley 15/2022 establece una serie de obligaciones comunes a todas las CCAA, si bien cada Comunidad Autónoma presenta particularidades propias en relación con la prevención de los incendios forestales.

A continuación, se exponen las cifras de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria con objeto de destacar las particularidades de los mismos en dicha Comunidad y concretar el escenario en el que Cantabria debe acomodar sus planes de prevención a los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 15/2022. Los datos son relativos al periodo 2016 a 2022, por estimar que su evolución durante siete años ofrece un marco de referencia adecuado.

La distribución de la superficie forestal afectada por incendios forestales en el periodo 2016-2022 no fue uniforme, de acuerdo con el siguiente gráfico:

**Gráfico 1. SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**  
**PERÍODO 2016-2022**  
**(hectáreas)**



Fuente: Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Destaca de forma significativa el ejercicio 2021, con una superficie forestal afectada de 16.075 hectáreas (el 24,83 % del total de la superficie forestal afectada de todo el periodo analizado), que coincidió con el año en el que más GIF se produjeron (dos GIF con más de 1.500 hectáreas afectadas entre los dos incendios) y, en global, uno de los años con mayor número de siniestros.

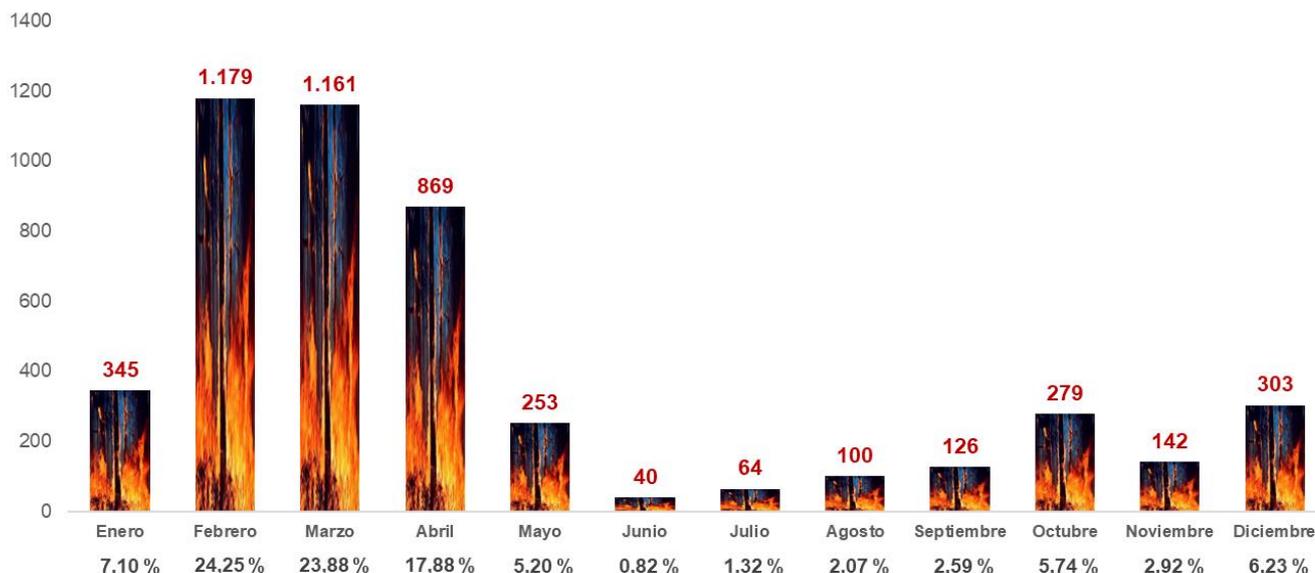
En consecuencia, de acuerdo con el gráfico anterior, el ejercicio 2022 no fue, en esta Comunidad, un año particularmente castigado por los incendios forestales en lo que a superficie forestal afectada se refiere.

En cuanto a la distribución temporal, aunque existen incendios forestales durante todos los meses del año, en Cantabria la mayoría se concentran durante los meses de febrero, marzo y abril, siendo muy escaso el número de incendios que se producen en la época estival, lo que está íntimamente relacionado con las causas de los incendios forestales, ya que prácticamente la totalidad de los mismos son intencionados y causados para la regeneración del pasto, con el fin de evitar la matorralización del terreno, por intereses ganaderos principalmente. De este modo, cuando por dinámica natural los pastos evolucionan hacia formaciones de matorral, se provoca el incendio, al objeto de revertir la situación hacia formaciones pascícolas, tratando de impedir la citada matorralización del terreno<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>Fuente: apartado 4.1.8 *Análisis de la causalidad* del borrador del PEPLIF 2023-2027.

**Gráfico 2. DISTRIBUCIÓN DE INCENDIOS POR MESES COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

**PERÍODO 2016-2022**



Fuente: Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El gráfico anterior muestra la distribución mensual de los incendios forestales en el período 2016 a 2022, según el cual el 24,25 % tuvo lugar en el mes de febrero, el 23,88 % en el mes de marzo y el 17,88 % en el mes de abril.

Por tanto, casi el 70 % del total de incendios forestales se concentraron en los citados tres meses, mientras que únicamente el 6,80 % tuvo lugar durante junio, julio, agosto y septiembre.

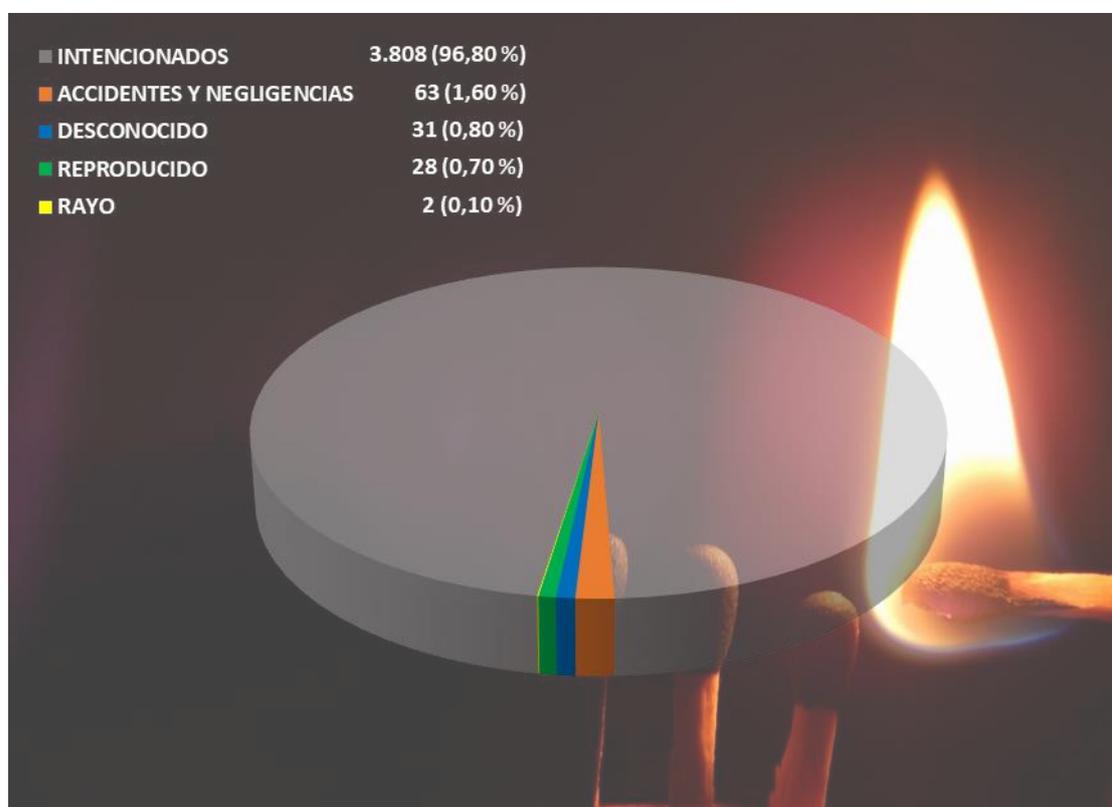
Respecto a los GIF, en dicho período (2016 a 2022) se han producido cuatro:

- El iniciado el 10 de marzo de 2017, con un total de 675 hectáreas afectadas en la zona Interior Oriental.
- El iniciado el 21 de noviembre de 2020 en la zona Interior Oriental y que afectó a un total de 576 hectáreas.
- El incendio sucedido en la zona Costera, que se inició el 20 de febrero de 2021 y que afectó a 731 hectáreas.
- Y el incendio de 794 hectáreas en la zona Interior Oriental, iniciado el 29 de marzo de 2021, siendo éste el de mayores dimensiones en Cantabria dentro del período 2016-2022.

En el ejercicio 2022 no se produjo ningún GIF, lo que corrobora el hecho de que el ejercicio 2022 no fue un año especialmente virulento en cuanto a incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En el periodo analizado (2016-2021)<sup>8</sup> la casi la totalidad de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria fueron intencionados. En concreto, el 96,80 % de los mismos, como se puede apreciar en el gráfico siguiente:

**Gráfico 3. CAUSAS DE LOS INCENDIOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**  
**PERÍODO 2016-2021**



Fuente: Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Otras causas de los incendios forestales, si bien residuales, fueron accidentes y negligencias, causas desconocidas, incendios forestales causados por rayos e incendios reproducidos<sup>9</sup>.

<sup>8</sup>Los datos relativos a la causalidad de los incendios forestales en Cantabria se refieren al período 2016-2021, ya que la información relativa al año 2022 no estaba disponible en la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió a alegaciones.

<sup>9</sup>Los incendios reproducidos son aquellos declarados extinguidos, o aparentemente controlados de forma segura y definitiva, de donde generalmente el personal de extinción ya se ha retirado, en el que hay una activación de la combustión y el fuego recorre terreno que no había ardido hasta el momento.

Otras particularidades de los incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Cantabria son la simultaneidad y la recurrencia.

La simultaneidad de incendios es uno de los principales problemas y factores de riesgo en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Según datos de la Comunidad Autónoma, el operativo establecido es capaz de gestionar hasta 15 incendios de forma adecuada, si bien a partir de 30 incendios simultáneos, la capacidad del mismo queda superada.

Atendiendo al análisis de la simultaneidad realizado por la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria, resulta que hay un total de 97 días (3,80 %) dentro del período tomado como referencia (2016 a 2022) en los que se excedería la capacidad de gestionar incendios con solvencia del operativo, por superar los 15 incendios forestales simultáneos.

De estos días, en 32 se ha superado la cantidad de 30 incendios forestales activos en un día, en los que quedaría totalmente desbordada la capacidad del operativo de extinción de incendios forestales.

**Cuadro 3. SIMULTANEIDAD DE INCENDIOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA  
PERÍODO 2016-2022**

		TIPOLOGÍA	N.º DÍAS
Días:		sin incendios	<b>1.496</b>
		entre 1 y 5 incendios	<b>773</b>
		entre 6 y 15 incendios	<b>191</b>
		entre 16 y 30 incendios	<b>65</b>
		entre 31 y 50 incendios	<b>23</b>
		con más de 50 incendios	<b>9</b>

Fuente: Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Esto supone que una gran cantidad de los incendios forestales queden sin actuación de los medios de extinción, a lo que se une que, por las características del terreno y la seguridad de las personas que participan en el operativo, no se considere oportuna la actuación en determinados incendios.

Otra de las peculiaridades de los incendios forestales en Cantabria es la recurrencia de las zonas afectadas, consecuencia directa de la causa mayoritaria de los incendios forestales, que es realizar quemas sin permiso para evitar la matorralización del terreno.

Así, el 27,40 % de la superficie afectada por incendios forestales del período de referencia ha sido afectada en dos o más ocasiones, poniendo de manifiesto el problema de la gestión del terreno, debido a los efectos erosivos del suelo causados por los incendios.

Por lo tanto, de los datos expuestos se deduce que la situación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin perjuicio del número elevado de incendios en 2022, no era coincidente estrictamente con el escenario de emergencia del verano de 2022 en virtud del cual se aprobó el Real Decreto-ley 15/2022, al no haberse registrado ningún GIF en el ejercicio 2022, concentrarse los incendios forestales en el período de febrero a abril y no en los meses de verano y ser intencionados la práctica totalidad de los incendios forestales.

#### II.1.1.1. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022

##### *II.1.1.1.a) Cumplimiento de la obligación de elaborar y aprobar un Plan Anual de Prevención*

El 3 de agosto de 2022, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2022, la Comunidad Autónoma de Cantabria contaba con un Plan de Prevención de incendios forestales: Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria (PEPLIF), el cual fue aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno el 22 de junio de 2017.

El PEPLIF tiene una vigencia indefinida, si bien se previó su articulación en varias fases estratégicas, abarcando la primera fase el período temporal 2017-2020 (en adelante se denominará a este documento PEPLIF 2017-2020).

A pesar de que esta primera fase estratégica expiraba en el ejercicio 2020, se prorrogó<sup>10</sup> mediante Acuerdo de fecha 30 de enero de 2020, adoptado en la tercera reunión de la Mesa de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria<sup>11</sup>. Por lo tanto, el Plan de Prevención vigente a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2022 era el PEPLIF 2017-2020.

Durante el segundo semestre de 2022, la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria inició la elaboración de la segunda fase estratégica del PEPLIF, que abarcaría el periodo 2023-2027 (en adelante, se denominará a este documento borrador del PEPLIF 2023-2027). Como se ha señalado, el Real Decreto-ley 15/2022 modificó el artículo 48.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, estableciendo la obligación para las CCAA de elaborar y aprobar planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.

En concreto, señalaba que *las Comunidades Autónomas ante el riesgo general de incendios forestales, elaborarán y aprobarán planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Los referidos planes, que deberán ser objeto de publicidad previa a su desarrollo, comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad de la Comunidad Autónoma correspondiente.*

<sup>10</sup>El acuerdo de prórroga de 30 de enero de 2020 no precisó la extensión de la vigencia del PEPLIF 2017-2020; no obstante, habría que entender que, en tanto no se señala lo contrario, la prórroga se entiende indefinida mientras no se apruebe la siguiente fase, puesto que ésta era la naturaleza del documento inicialmente aprobado.

<sup>11</sup>La Mesa de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria es un órgano constituido por la Orden MED/13/2018, de 22 de febrero, consultivo y asesor de la consejería competente en prevención de incendios forestales, que se erige como un elemento de participación social, en la que se encuentran representadas las Administraciones Públicas, los colectivos sociales y económicos, las entidades locales propietarias de los montes, así como entes de investigación y colectivos conservacionistas.

La Comunidad Autónoma de Cantabria no había elaborado un Plan Anual de Prevención en la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió a alegaciones, por lo que se ha incumplido tanto la nueva redacción del artículo 48.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, como la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 15/2022 objeto de análisis, relativa al calendario de implantación, que obliga a las CCAA a adoptar las medidas oportunas para cumplir con lo establecido en el mismo antes del 1 de enero de 2023<sup>12</sup>.

Las características de los incendios forestales de Cantabria anteriormente descritas no justifican el incumplimiento legal que supone la falta de aprobación de un Plan Anual de Prevención, como exige el Real Decreto-ley 15/2022, que, en cualquier caso, ha de tener en cuenta la fisonomía concreta de los incendios forestales en este territorio y sin que el Plan de Prevención vigente a fecha 1 de enero de 2023, de carácter plurianual, dé cumplimiento a la normativa referida.

#### *II.1.1.1.b) Cumplimiento de las medidas sobre el contenido de los Planes Anuales de Prevención*

La Comunidad Autónoma de Cantabria incluyó una serie de medidas encaminadas a dar cumplimiento al Real Decreto-ley 15/2022 en el borrador del PEPLIF 2023-2027, aprovechando la circunstancia de que la elaboración del citado borrador coincidió temporalmente con la entrada en vigor del Real Decreto-ley.

Así, uno de los objetivos específicos del borrador del PEPLIF 2023-2027, el 3.4.1, es *impulsar la puesta en marcha de los Planes Anuales de Prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales*, consistiendo concretamente la Acción 3.4.1 en *elaborar e implementar los Planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en Cantabria*.

A pesar de que, como ya se ha puesto de manifiesto, la Comunidad Autónoma de Cantabria no había elaborado a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe (febrero de 2023) el Plan Anual de Prevención, se ha verificado:

- Por una parte, si el PEPLIF 2017-2020, vigente a 1 de enero de 2023, contemplaba las medidas enumeradas en el artículo 48.4 de la Ley de Montes, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022, el cual establecía la obligación de que los Planes Anuales de Prevención, Vigilancia y Extinción de incendios forestales incluyeran un contenido mínimo.
- Por otra parte, si el borrador del PEPLIF 2023-2027, que se encontraba en tramitación mientras se efectuaban los trabajos, incluía las citadas medidas. A este respecto, ha de señalarse que el 16 de marzo de 2023, en el curso del trámite de alegaciones de esta

---

<sup>12</sup>Respecto a la viabilidad técnica y administrativa para dar cumplimiento a lo exigido normativamente, la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de Cantabria manifestó en sus alegaciones que los planes anuales han de ser objeto de publicidad previa y aprobados antes del 31 de octubre del año precedente a su aplicación, por lo que solo disponían de 90 días para elaborar documentos técnicos integrales para toda la Comunidad Autónoma, someterlos a publicidad, integrar los posibles cambios y aprobarlos, todo ello sin que haya sido aprobado el Real Decreto que fijará las directrices y criterios necesarios, considerando, en consecuencia, que sería de justicia que el Informe de fiscalización contuviese además de los cumplimientos e incumplimientos de la Comunidad, una referencia al escenario y la obligación planteada normativamente.

No se comparte lo señalado en la alegación formulada debido a que el Real Decreto-ley 15/2022 modificó el artículo 48.3 de la Ley de Montes, estableciendo que los planes anuales deberían ser publicados y aprobados antes del 31 de octubre del año precedente a su aplicación, si bien para este primer ejercicio de aplicación, la disposición adicional del citado Real Decreto-ley estableció como fecha límite el 31 de diciembre de 2022. En consecuencia, el plazo para elaborar el Plan Anual de Prevención correspondiente al ejercicio 2023 fue de cinco meses y no tres. Asimismo, la falta de aprobación de las directrices y criterios señalados a fecha 8 de marzo de 2022, en que el Anteproyecto de Informe fue remitido a alegaciones, no invalida la competencia de prevención de incendios forestales que ejercen las Comunidades Autónomas y su obligación de elaboración del Plan Anual de Prevención.

fiscalización, el Consejo de Gobierno de Cantabria aprobó esta segunda fase del Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria (PEPLIF 2023-2027), publicándose en el Boletín Oficial de Cantabria con fecha 17 de abril de 2023.

Las medidas a adoptar por las CCAA, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 48.4 de la Ley de Montes, son las siguientes:

- a) Análisis territorial de la problemática socioeconómica que pueda existir en la Comunidad Autónoma y que se puede manifestar a través de la provocación reiterada de incendios o del uso negligente del fuego (artículo 48.4.a de la Ley de Montes).

El apartado 4 del PEPLIF 2017-2020 contiene una delimitación de las zonas de Cantabria, y analiza las características y causas de los incendios forestales en cada una de ellas, basando las medidas ejecutivas y su grado de intensidad en dicho análisis y diagnóstico.

Se definieron cinco zonas, utilizando tres criterios<sup>13</sup>: zona Costera, zona Liébana, zona Interior Occidental, zona Interior Oriental y zona Sur.

Dentro de la descripción de cada una de las zonas, el PEPLIF 2017-2020 refleja determinados aspectos relacionados con la problemática socioeconómica de la Comunidad Autónoma. En concreto, en cuatro de las cinco zonas mencionadas:

- Respecto a la zona Costera, señala que es un ámbito territorial notablemente transformado por la actividad humana y donde se concentra la mayor parte de la población de la Comunidad, así como que cuenta con un elevado grado de dispersión urbanística que tiene como consecuencia un aumento de las situaciones de interfaz urbano-forestal. Concluye señalando que en esta zona el riesgo se debe a la vulnerabilidad que genera una mayor población y la dispersión de las poblaciones y edificaciones, que incrementan las situaciones de interfaz urbano-forestal.
- Con relación a la zona Interior Occidental indica que el paisaje ha sido modelado y transformado por la actividad humana y especialmente por la actividad ganadera, tanto intensiva como extensiva. El paisaje típico de esta zona podría describirse como un fondo de valle que alberga, además de las superficies urbanas e industriales, los usos agrícolas; así como las zonas altas que albergan pastizales y áreas de matorral destinadas preferentemente al pastoreo en régimen extensivo. El mayor riesgo deriva tanto de la simultaneidad como de la existencia de algunos asentamientos poblaciones próximos al monte, interfaz urbano-forestal, que pueden generar episodios de riesgo intrínsecamente elevado.
- En cuanto a la zona Interior Oriental, la parte más relacionada con la problemática socioeconómica es la que señala que existe una mayor extensión destinada a prados de diente y siega y otros usos agrícolas de carácter intensivo (33 %). Este tipo de superficies predominan en zonas bajas y favorables de media montaña, las cuales poseen una clara vocación ganadera. Esta situación puede provocar importantes problemas de erosión que comprometan el desarrollo futuro de estas zonas debido a la pérdida del capital suelo.

<sup>13</sup>Los criterios utilizados fueron: 1. Los derivados de la propia geografía territorial de la Comunidad y de los sistemas forestales asociados; 2. Vinculados a la propia tipología de incendios (densidad, superficie, recurrencia, épocas y riesgo potencial) y 3. Organización territorial del operativo.

- Por último, respecto a la zona Sur, se señala que la evolución reciente de la vegetación de esta zona puede explicarse en base a tres cuestiones fundamentales: el abandono de la ganadería, la drástica reducción de la tasa de extracción de leñas (ambos motivados por el fenómeno del despoblamiento rural, más acusado desde los años 70) y el proceso repoblador llevado a cabo a mediados del siglo XX. Existe una significativa superficie de interfaz urbano-forestal en las zonas periurbanas de los asentamientos poblaciones, lo cual incrementa notablemente el riesgo intrínseco debido a una mayor vulnerabilidad, máxime cuando es en el periodo vacacional veraniego, cuando se incrementa la población en estos pueblos.

Esta zonificación se mantiene asimismo en el borrador del PEPLIF 2023-2027.

De acuerdo con lo anterior, tanto el PEPLIF 2017-2020 como el borrador del PEPLIF 2023-2027, sí mencionan en la mayoría de las zonas definidas algunos aspectos de la problemática socioeconómica de las mismas. No obstante, este análisis territorial no aparece relacionado con la manifestación de una provocación reiterada de incendios o del uso negligente del fuego. En consecuencia, la medida prevista en la nueva redacción del artículo 48.4.a de la Ley de Montes no ha sido incluida en su totalidad en la planificación estratégica de la Comunidad.

- b) Diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año a la prevención, detección y extinción de incendios forestales, precisando, en su caso, las épocas de mayor riesgo de incendios forestales debidamente territorializadas (artículo 48.4.b de la Ley de Montes)

El PEPLIF 2017-2020 expone el diseño, la estructura y el funcionamiento operativo del modelo en su epígrafe 4.2.1, denominado *Descripción de la estructura, funcionamiento y situación actual del Operativo*.

Por su parte, los epígrafes 4.1.2.2 *Distribución territorial de los incendios* y 4.1.2.3 *Distribución estacional de los incendios. Épocas de riesgos*, proporcionan información detallada de las épocas de mayor riesgo de incendios forestales debidamente territorializadas.

El borrador del PEPLIF 2023-2027 también proporciona dicha información.

Asimismo, las épocas de mayor riesgo en la Comunidad Autónoma se determinan en la Orden DES/44/2007, de 8 de agosto, por la que se establecen normas sobre uso del fuego y medidas preventivas en relación con los incendios forestales.

En concreto, el artículo 2.1 de la citada Orden establece que *se declara como época de riesgo alto de incendios forestales, la comprendida entre el 15 de enero al 15 de abril, en toda la Comunidad Autónoma y del 1 de agosto al 15 de octubre en los términos municipales de las comarcas de Liébana, Campoo y Los Valles que se relacionan en el anexo 1*.

En consecuencia, la medida prevista en la nueva redacción del artículo 48.4.b se encontraba ya incluida en el PEPLIF 2017-2020, vigente a 1 de enero de 2023.

- c) Determinación de los puntos estratégicos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada (artículo 48.4.c de la Ley de Montes)

Los puntos estratégicos de gestión se definen como *áreas del territorio definidas y priorizadas de acuerdo a una metodología concreta que, teniendo en cuenta el riesgo y peligro de incendio, el*

*comportamiento del fuego en la zona de estudio y la vulnerabilidad de sus valores naturales, rurales o urbanos a proteger, permita establecer y optimizar una planificación espacio-temporal de combustibles e infraestructuras que limite la potencialidad del incendio, detectando oportunidades de extinción y anticipando una estrategia de defensa segura de los medios, especialmente en el caso de grandes incendios forestales o incendios potencialmente fuera de capacidad de extinción<sup>14</sup>.*

La metodología para determinar los puntos estratégicos de gestión y las áreas de actuación singularizada no aparecía incluida ni en el PEPLIF 2017-2020 ni en el borrador del PEPLIF 2023-2027.

Actualmente, técnicos del Servicio de Montes se encuentran revisando dicha metodología al objeto de una futura implementación en la Comunidad.

En consecuencia, la medida no se prevé en los documentos de planificación estratégica de la Comunidad.

- d) La asignación estable, y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados al desarrollo de las actuaciones contempladas (artículo 48.4.d de la Ley de Montes)

Aun cuando, con carácter general, sí existe una asignación estable del personal al tratarse de un operativo con medios propios del Gobierno de Cantabria, en lo que concierne al ámbito técnico no existe una unidad específica de incendios forestales. Esta circunstancia se debe a que la estructura del Servicio de Montes fue configurada con anterioridad a la transferencia de las competencias en materia forestal a la Comunidad Autónoma.

Actualmente, la responsabilidad técnica recae directamente en el Jefe del Servicio de Montes, que ha asignado a dos técnicos para trabajar en la materia, junto con la colaboración de las Secciones Forestales en cuestiones relativas a infraestructuras de prevención, tratamientos selvícolas y otras.

La inexistencia de una unidad específica de incendios forestales dificulta el diseño de las políticas de prevención. Aunque el PEPLIF 2017-2020 incluía la Acción 2.1.2, dirigida a confeccionar una plantilla de personal funcionario y laboral acorde con las necesidades de la Dirección General, no se ha llegado a poner en marcha.

En este sentido, el borrador del PEPLIF 2023-2027 contiene un Anexo con el grado de implementación de cada una de las acciones propuestas; así, y por lo que se refiere a la Acción 2.1.2, se han programado para la segunda fase (2023-2027) dos nuevas acciones 2.1.1 y 2.1.2 que, entre otras cuestiones, van dirigidas a la creación y dotación de una Sección específica de incendios forestales.

Por tanto, la medida específica prevista en la nueva redacción del artículo 48.4.d de la Ley de Montes no ha sido incluida, si bien el borrador del PEPLIF 2023-2027 sí contempla dos actuaciones encaminadas a su implementación.

- e) Los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo de todo el año, en particular los tratamientos selvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de

<sup>14</sup>Fuente: Definición y recomendaciones técnicas en el diseño de Puntos Estratégicos de Gestión. Decálogo de Valencia para la defensa integrada frente a los incendios en la gestión del mosaico agroforestal. Sociedad Española de Ciencias Forestales y Generalitat Valenciana (Madrigal, J., Romero-Vivó, M. y Rodríguez y Silva, F. 2019.), del punto 2.2.1.3 del Plan Anual de 2023.

*agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución (artículo 48.4.e de la Ley de Montes)*

Ni el PEPLIF 2017-2020 ni el borrador del PEPLIF 2023-2027 recogen este contenido específico.

No obstante, sí se hace referencia en el subepígrafe 4.2.2.3 del PEPLIF 2017-2020, relativo a acciones preventivas, a la convocatoria de subvenciones a las entidades locales para actuaciones de prevención de incendios forestales, así como ayudas a la extracción de biomasa forestal residual, para su posterior retirada del monte, a través de sendas órdenes.

A pesar de lo anterior, no están incluidos de manera expresa en el PEPLIF 2017-2020, ni tampoco en el borrador del PEPLIF 2023-2027, los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo del año, así como tampoco los plazos de ejecución de los mismos.

- f) *Las modalidades de ejecución de los trabajos, en función del estado legal de los terrenos, mediante convenios, acuerdos, cesión temporal de los terrenos a la Administración, ayudas o subvenciones o, en su caso, ejecución subsidiaria por la Administración (artículo 48.4.f de la Ley de Montes).*

El PEPLIF 2017-2020 no recoge ningún aspecto relativo a las modalidades de ejecución de los trabajos, así como tampoco el borrador del PEPLIF 2023-2027, por lo que la medida analizada no ha sido prevista.

La Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático manifestó a este Tribunal que la integración de la metodología prevista en la medida c) conllevará, previsiblemente, *modificaciones que atañen a la forma de diseñar las acciones preventivas (apartado e) y, en menor medida, al apartado f).*

- g) *El establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la Comunidad Autónoma con las previsiones de dotaciones, financiación y modelo de organización (artículo 48.4.g de la Ley de Montes).*

El apartado 4.2.1.2 *Situación del personal de campo* del PEPLIF 2017-2020 determina las dotaciones de personal de campo para la prestación de servicios de vigilancia y extinción, concluyendo que la cobertura de los puestos de trabajo supondría una mejora en el funcionamiento del operativo.

El PEPLIF 2017-2020 incluyó la Acción 2.1.1 *Garantizar la cobertura de la vigente relación de puestos de trabajo de la Dirección General*.

El borrador del PEPLIF 2023-2027 analiza el grado de cumplimiento de este indicador, acreditándose su cumplimiento.

En consecuencia, esta medida se encuentra contemplada tanto en el PEPLIF 2017-2020, como en el borrador del PEPLIF 2023-2027.

- h) *La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales, en relación con los distintos niveles de riesgo (artículo 48.4.h de la Ley de Montes).*

La regulación de los usos que pudieran dar lugar a riesgo de incendios forestales no se recoge de forma expresa en el PEPLIF 2017-2020, sino que se determina en la Orden DES/44/2007, de 8 de

agosto, por la que se establecen normas sobre uso del fuego y medidas preventivas en relación con los incendios forestales, elaborada por la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria.

Por su parte, el borrador del PEPLIF 2023-2027 prevé la Acción 3.2.2 *Elaborar normativa específica en relación con la prevención tanto del uso del fuego en el medio rural como de las actividades que pueden provocar incendios forestales.*

Dicha acción considera que, transcurridos 15 años desde la aprobación de la Orden DES/44/2007, la evaluación de su aplicabilidad permite identificar espacios para la mejora en la eficacia de su objetivo.

La medida establecida en el artículo 48.4.h de la Ley de Montes prevé que la regulación esté contenida en los propios Planes Anuales de Prevención; en este caso la medida no se incluye en los documentos de la Comunidad objeto de análisis, sino en normativa autonómica.

- i) Las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos a motor por pistas forestales en las que no existan servidumbres de paso situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios (artículo 48.4.i de la Ley de Montes.)

Al igual que el punto anterior, estas prohibiciones y limitaciones no se encuentran reguladas de forma expresa ni en el PEPLIF 2017-2020 ni en el borrador del PEPLIF 2023-2027, sino en la Orden DES/44/2007, de 8 de agosto, por la que se establecen normas sobre uso del fuego y medidas preventivas en relación con los incendios forestales.

Por su parte, el borrador del PEPLIF 2023-2027 prevé la Acción 3.2.2 *Elaborar normativa específica en relación con la prevención tanto del uso del fuego en el medio rural como de las actividades que pueden provocar incendios forestales.*

Dicha acción, al igual que se ha referido respecto de la medida anterior, considera que, transcurridos 15 años desde la aprobación de la Orden DES/44/2007, la evaluación de su aplicabilidad permite identificar espacios para la mejora en la eficacia de su objetivo.

La medida prevista por la nueva redacción del artículo 48.4.i de la Ley de Montes prevé que la regulación esté contenida en los Planes Anuales de Prevención; en este caso, se encuentra recogida en normativa autonómica.

- j) Las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción (artículo 48.4.j de la Ley de Montes).

Ni el PEPLIF 2017-2020 ni el borrador del PEPLIF 2023-2027 contienen estas condiciones.

Es en el Decreto 12/2011, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Operativo de Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria donde se regulan las mismas.

Concretamente, el artículo 16 prevé la articulación del operativo en dos niveles, siendo activado el segundo nivel cuando se den las circunstancias y condiciones previstas en el Anexo II del Decreto.

Así, las variables recogidas en el Anexo II que se van a tener en cuenta para activar el nivel 2 son las siguientes:

-  Temperatura máxima diaria.
-  Humedad relativa mínima diaria.
-  Velocidad y dirección del viento.
-  Probabilidad de precipitación acumulada en periodos de 24 horas y probabilidad de precipitaciones intensas en 24 horas.
-  Probabilidad de precipitación acumulada en períodos de 12 horas: diurno y nocturno; y probabilidad de precipitaciones intensas en 12 horas.
-  Probabilidad de tormentas (descargas eléctricas).
-  Índice de Haines (cada 6 horas los primeros horizontes, y cada 24 horas los últimos).

La medida establecida en el artículo 48.4.j de la Ley de Montes prevé que la regulación esté contenida en los propios Planes Anuales de Prevención; en este caso, la medida no se incluye en los documentos de la Comunidad analizados sino en normativa autonómica.

*II.1.1.1.c) Cumplimiento de la consideración de los principios contenidos en la nueva redacción del artículo 48.5 de la Ley de Montes en los Planes Anuales de Prevención*

La nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022 al artículo 48.5 de la Ley de Montes establece que:

5. *Con carácter general, en la elaboración de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, las comunidades autónomas tendrán en consideración los siguientes principios:*
  - a) *Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tendrán el sentido de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales. Las comunidades autónomas 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 este artículo. Si de las incorporaciones de las mismas se apreciase alguna contradicción con las necesidades ligadas a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, los documentos previos de planificación forestal deberán ser revisados.*

El apartado 7 del PEPLIF 2017-2020, denominado *Integración del PEPLIF en la gestión de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública*, expone la problemática de los incendios forestales en Cantabria y establece un modelo de gestión del monte que intenta favorecer la conciliación de intereses.

Esto se articula en la práctica a través del objetivo específico 3.3 *Mejorar el modelo de gestión del monte fomentando la conciliación de usos, atendiendo, especialmente, al uso ganadero en extensivo*.

Por su parte, el borrador del PEPLIF 2023-2027 establece asimismo un nuevo objetivo específico, el 3.6, denominado *Dinamizar la Gestión Forestal*, que se articula a través de cinco acciones, la primera de las cuales establece lo siguiente:

*Acción 3.6.1 Elaborar y aprobar el nuevo Plan Forestal de Cantabria: la Consejería ha iniciado la elaboración del nuevo Plan Forestal de Cantabria que será el marco de referencia para una gestión forestal integral, alineada con los instrumentos estratégicos equivalentes a escala de la Unión Europea y del Estado, y que sea un factor clave en la lucha contra el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y el impulso de la bioeconomía. Lógicamente se ha de garantizar la total imbricación y las sinergias entre el nuevo Plan Forestal de Cantabria y las sucesivas fases estratégicas del PEPLIF.*

Por tanto, la Comunidad Autónoma de Cantabria sí prevé en el borrador del PEPLIF 2023-2027 el que los planes en vías de elaboración sean instrumentos de ordenación de las políticas territoriales, si bien no se señala cautela específica respecto de la necesaria coherencia que ha de mantener con el Plan Anual de Prevención que también se prevé elaborar.

*b) Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales señalarán las infraestructuras, existentes o de nueva creación, que tendrán una servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios.*

De acuerdo con lo señalado en el borrador del PEPLIF 2023-2027, el 93 % de la superficie afectada por incendios forestales en Cantabria son montes de utilidad pública. Estos montes son gestionados por la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, por lo que las pistas se diseñan con accesibilidad para vehículos autobombas, al objeto de garantizar la prestación de los servicios de extinción.

En consecuencia, en la Comunidad Autónoma de Cantabria no existen a priori problemas de accesibilidad por las pistas, siendo con carácter general todas ellas accesibles a los equipos de prevención y extinción de incendios forestales.

Por tanto, dadas las circunstancias descritas, ni el PEPLIF 2017-2020 ni el borrador del PEPLIF 2023-2027 abordaron esta cuestión.

A pesar de que esta cuestión no se identifica como un problema en la Comunidad Autónoma, sí hubiera sido conveniente hacer referencia expresa a la no necesidad, por las características propias de la Comunidad, de enumeración de las servidumbres.

## II.1.2. Comunidad Autónoma de Extremadura



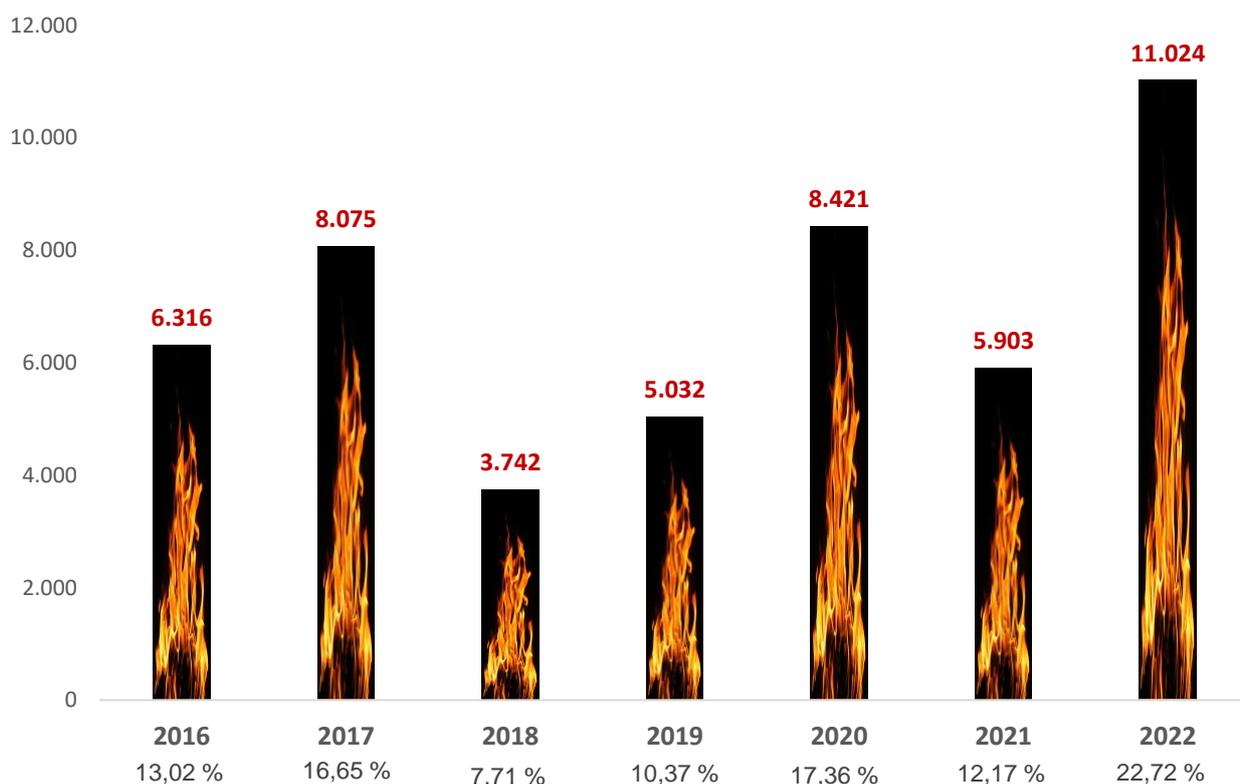
La competencia sobre prevención y extinción de incendios forestales aparece recogida en la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que determina en su artículo 10 que la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de medioambiente y montes.

Esta competencia de desarrollo normativo se materializó en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que constituye el marco legal de referencia autonómico en materia de prevención, extinción y restauración de la superficie forestal afectada.

A continuación, se ofrecen las cifras de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el período 2016 a 2022, con objeto de describir las particularidades propias de estos incendios en el territorio analizado, así como su evolución en un horizonte temporal previo a la modificación normativa introducida por el Real Decreto-ley 15/2022.

**Gráfico 4. SUPERFICIE FORESTAL AFECTADA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

**PERÍODO 2016-2022  
(hectáreas)**

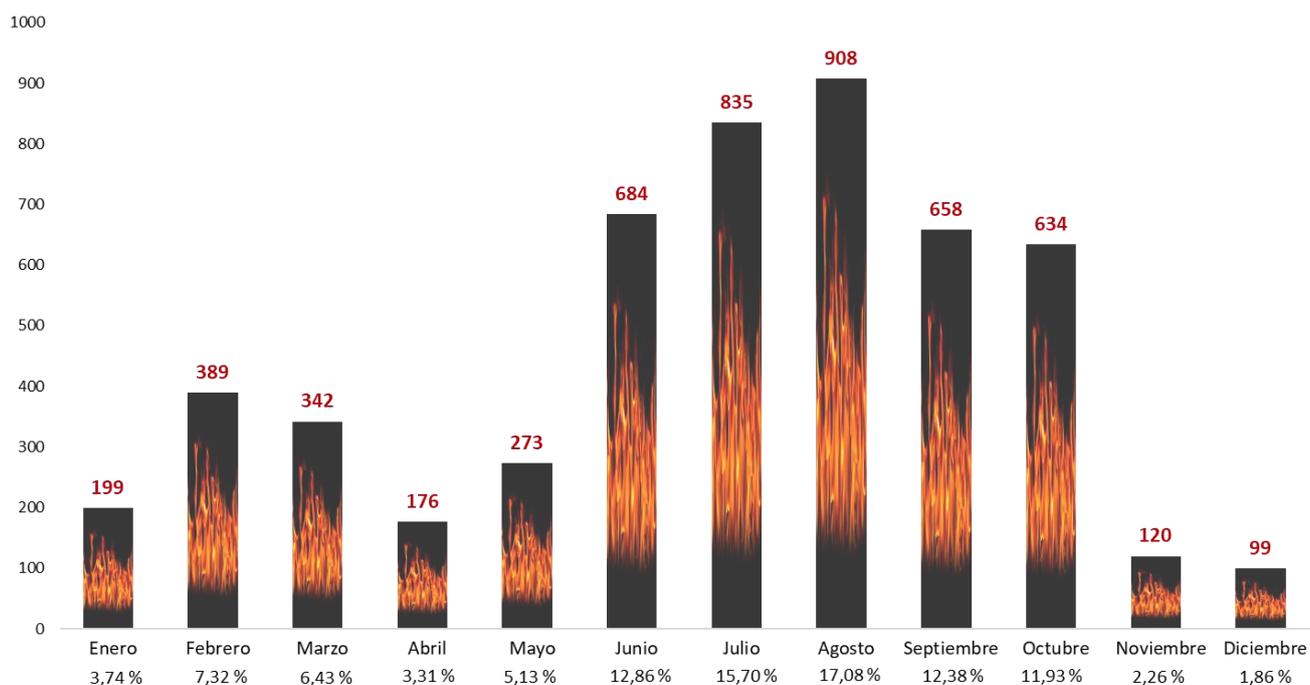


Fuente: Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Destaca de forma muy pronunciada el ejercicio 2022, con una superficie forestal afectada de 11.024 hectáreas (el 22,72 % del total de la superficie forestal afectada en el período de referencia).

**Gráfico 5. DISTRIBUCIÓN DE INCENDIOS POR MESES COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

**PERÍODO 2016-2022**



Fuente: Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

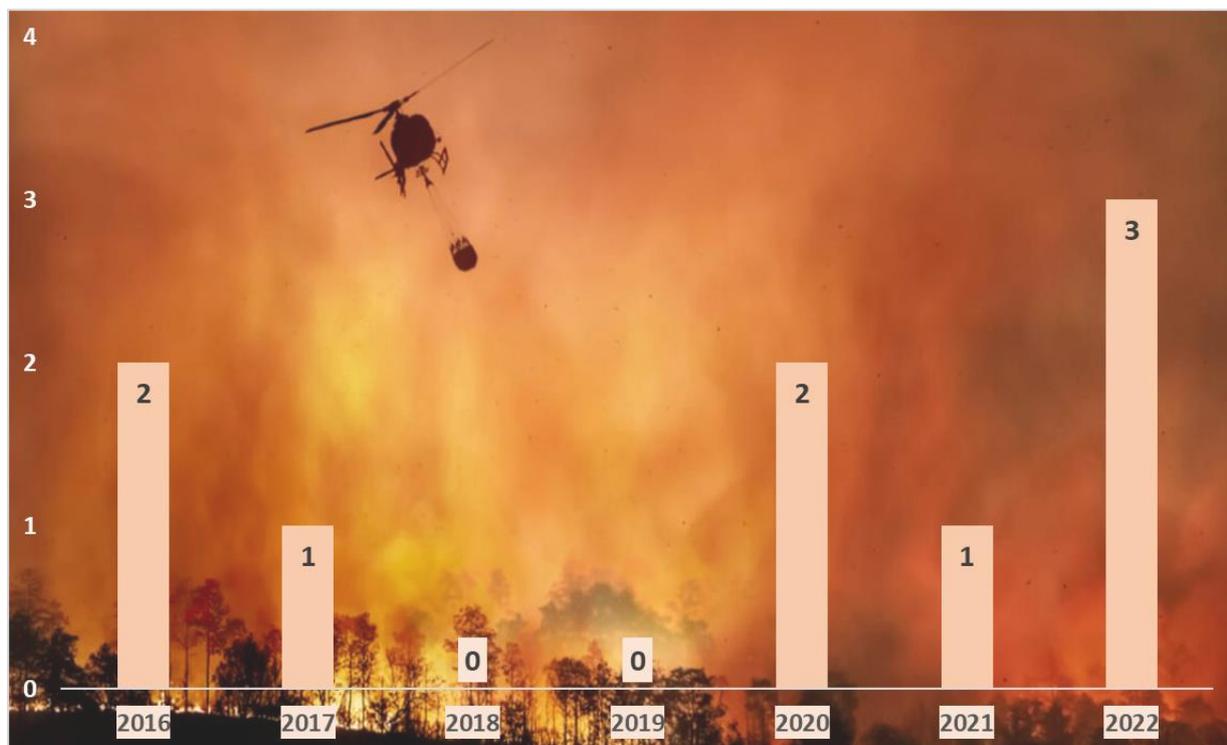
A diferencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria, donde el mayor porcentaje de incendios se concentró en los meses de febrero, marzo y abril en el período 2016 a 2022, en la Comunidad Autónoma de Extremadura son los meses de verano los que registraron una mayor incidencia de incendios forestales.

En concreto, el mes de agosto (908 incendios forestales en el período 2016 a 2022, lo que representó el 17,08 % del total de incendios registrados en el período), seguido del mes de julio (835 incendios, 15,70 % del total) y del mes de junio (684 incendios forestales, 12,86 %).

Respecto a los GIF, tras dos años sin producirse ninguno en la Comunidad (2018 y 2019), se vuelve a la tendencia de uno o dos incendios forestales al año en 2020 y 2021. En el ejercicio 2022 estas cifras se superan, al sufrir tres GIF en un mismo año.

**Gráfico 6. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE GIF COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

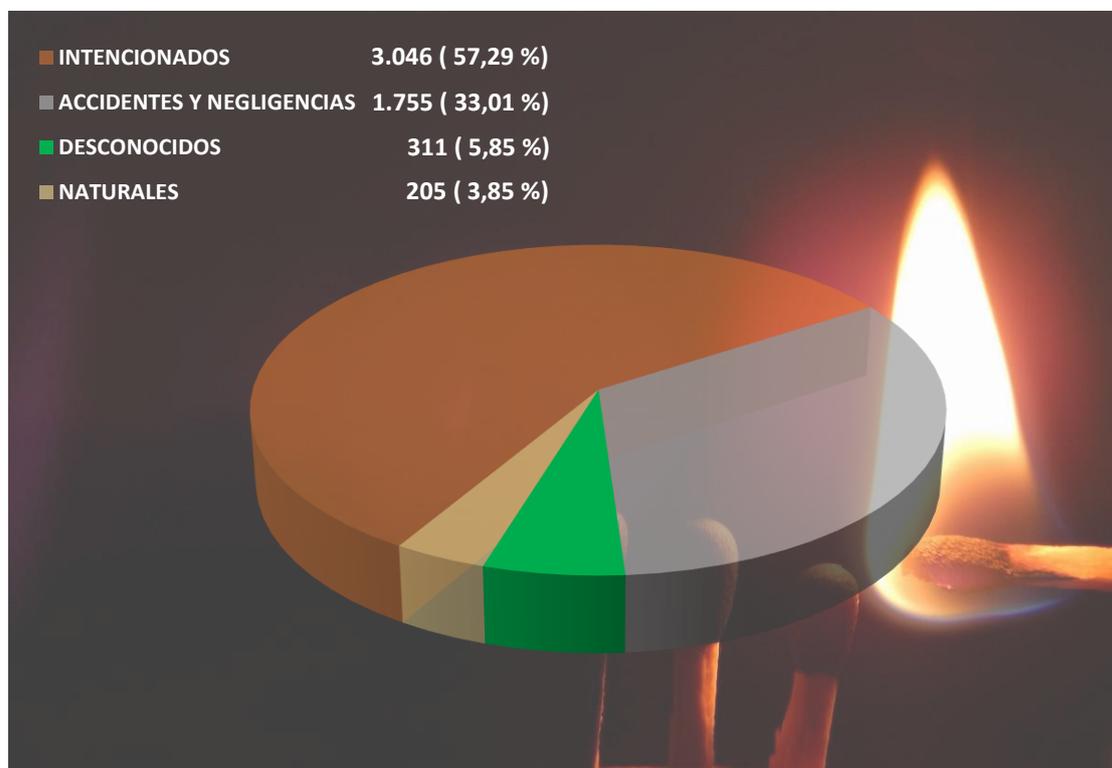
**PERÍODO 2016-2022**



Fuente: TED y Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Como consecuencia del aumento de los GIF, la superficie forestal afectada se ha incrementado en 2022 con respecto a 2021 en un 1005 %, con 7.006,76 hectáreas quemadas por estos grandes incendios. Por su parte, las cifras de las causas de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el periodo 2016 a 2022 indican que el 57,29 % de los incendios fueron intencionados, y el 33,01 % fueron debidos a accidentes o negligencias.

**Gráfico 7. CAUSAS DE LOS INCENDIOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA  
PERÍODO 2016-2022**



Fuente: Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Otras causas de los incendios forestales fueron causas naturales (3,85 %) o bien causas desconocidas (5,85 %).

Dentro de los incendios forestales intencionados, destaca el uso del fuego en prácticas relacionadas con el aprovechamiento agrícola o ganadero, como quemas para la regeneración de pastos, quemas de matorrales para crear o recuperar extensiones pastables y quema de rastrojos, entre otras.

Por último, en cuanto a los accidentes y negligencias, destacan las quemas de restos vegetales amontonados y la quema de lindes de fincas<sup>15</sup>.

Extremadura tiene una marcada estacionalidad de ocurrencia de incendios forestales y centra el mayor riesgo en la temporada estival, coincidiendo con registros de temperaturas altas y humedades favorables para el inicio y propagación de los incendios. Se establece como época de peligro alto desde el 1 de junio hasta el 15 de octubre.

Por tanto, en la Comunidad Autónoma de Extremadura el ejercicio 2022 sí fue especialmente complicado en cuanto a la incidencia de incendios forestales.

Asimismo, Extremadura presenta una tipología más *“tradicional”* de incendios forestales respecto a Cantabria, concentrándose los mismos en el periodo estival y siendo ocasionados no solo por

<sup>15</sup>Fuente: apartado 2.1.1 *Caracterización de la causalidad* del Plan Anual de 2023.

causas intencionadas, sino también por accidentes y negligencias, por lo que la situación de emergencia en virtud de la cual se aprobó el Real Decreto-ley 15/2022 sí se produjo en esta Comunidad Autónoma.

## II.1.2.1. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022

### *II.1.2.1.a) Cumplimiento de la obligación de elaborar y aprobar un Plan Anual de Prevención*

El Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el cual está vigente en la actualidad, y que se conoce como Plan PREIFEX, desarrolla los instrumentos de prevención de incendios forestales en dicha Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, conocido como Plan INFOEX, establece la organización y los procedimientos de actuación de los medios y servicios cuya titularidad corresponde a la Junta de Extremadura y de aquellos que sean asignados por otras Administraciones Públicas y Entidades u Organismos de carácter público o privado, con el fin de hacer frente a los incendios forestales que se produzcan en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El Plan PREIFEX establece los siguientes tipos de instrumentos de prevención de incendios forestales:

- El propio Plan PREIFEX.
- Los Planes de Defensa: son los planes para las Zonas de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente.

Se regulan en el artículo 10 y siguientes del Plan PREIFEX y tienen por objeto establecer medidas especiales de protección contra los incendios forestales en el ámbito territorial de cada una de las zonas que se señalan en el Anexo I del Plan PREIFEX.

Se considera que un terreno forestal pertenece a una Zona de Alto Riesgo o de Protección Preferente cuando un 25 % de su superficie esté dentro de la Zona de Alto Riesgo.

- Los Planes de Prevención de Incendios Forestales, en montes o fincas: destinados a terrenos forestales amplios o con Red de Defensa.

El artículo 14 del Plan PREIFEX establece que corresponde a los propietarios, titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos forestales, tanto públicos como privados, presentar y realizar las medidas preventivas específicas que se detallan en dicho Plan PREIFEX. Para la elaboración de los Planes de Prevención en montes o fincas se entiende como unidad mínima de gestión los terrenos contiguos bajo un mismo titular.

Los planes de prevención en montes o fincas son obligatorios para todos los montes o terrenos forestales que superan las 400 hectáreas, o en caso de estar en Zonas de Alto Riesgo o Protección Preferente, cuando superan las 200 hectáreas. En el cómputo de esta superficie se incluyen los terrenos agrícolas cuando están enclavados en los forestales.

Los artículos 16 y 17 del Plan PREIFEX regulan la elaboración, aprobación y vigencia de los Planes de Prevención de Incendios Forestales en montes o fincas, señalando que su elaboración corresponde a los propietarios o titulares<sup>16</sup> de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, y que se requiere su aprobación por la Consejería competente en materia de incendios forestales.

Tienen una vigencia indefinida y se han de revisar con carácter cuatrienal por el mismo procedimiento que el exigido para su aprobación. Podrá anticiparse dicha revisión cuando haya cambios tanto en su titularidad, como en el tipo de medidas preventivas, en su localización o por deficiencias graves en su ejecución.

A fecha de 20 de enero de 2023 había un total de 3.111 Planes de Prevención de Incendios Forestales aprobados.

- Los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios: diseñados para la prevención en el entorno de los núcleos urbanos. Los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios tienen por objeto establecer medidas específicas para la prevención de los incendios forestales en la zona periurbana de las diferentes entidades locales de Extremadura, con el fin de evitar los riesgos que los incendios forestales puedan suponer para la población, suprimiendo o reduciendo la propagación y permitiendo asegurar su confinamiento, alejamiento o evacuación.

El ámbito territorial del Plan Periurbano de Prevención de Incendios es la franja periurbana de cada entidad local. A fecha 20 de enero de 2023 existían un total de 307 Planes Periurbanos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- Las Memorias Técnicas de Prevención: es un documento técnico para el diseño y ejecución de medidas específicas en lugares o construcciones vulnerables y aisladas de mayor entidad. Había aprobadas un total de 180 Memorias Técnicas en el territorio de la Comunidad Autónoma a fecha 20 de enero de 2023.
- Las Medidas Generales de Prevención en terrenos forestales reducidos no sujetos a planes de prevención en montes o fincas.
- Las Medidas de Autoprotección: se aplican en lugares o construcciones vulnerables y aislados, de menor entidad.
- La Regulación de los usos y actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio forestal.

Además, a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2022, la Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura confeccionó un Plan Anual para la Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo ámbito temporal es el ejercicio 2023 (en adelante, *Plan Anual de 2023*).

El Acuerdo del 14 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, da publicidad al citado Plan Anual de 2023, cumpliendo así

<sup>16</sup>Deben ser redactados y firmados por profesionales con la titulación de Ingeniería de Montes, Ingeniería Técnica Forestal, Grado de Ingeniería Forestal y de Medio Natural u otra titulación universitaria equivalente con formación acreditada y específica sobre silvicultura preventiva y comportamiento del fuego forestal.

el artículo 48.1 de la Ley de Montes, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022, en lo que se refiere a la obligación de publicidad previa de los mismos.

Por tanto, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha cumplido con lo establecido en la nueva redacción del artículo 48.1 de la Ley de Montes.

*II.1.2.1.b) Cumplimiento de las medidas sobre el contenido de los Planes Anuales de Prevención*

A continuación, se analiza si el Plan Anual de 2023 incluye el contenido mínimo que establece el artículo 48.4 de la Ley de Montes como consecuencia de la modificación introducida por el Real Decreto-ley 15/2022.

- a) Análisis territorial de la problemática socioeconómica que pueda existir en la comunidad autónoma y que se puede manifestar a través de la provocación reiterada de incendios o del uso negligente del fuego (artículo 48.4.a de la Ley de Montes)

La Comunidad Autónoma de Extremadura no ha incluido en el Plan Anual de 2023 un análisis territorial de la problemática socioeconómica que pueda existir en la Comunidad Autónoma, debido a que, de acuerdo con lo manifestado por la propia Dirección General de Política Forestal, *resultaría complejo analizar desde dicho punto de vista socioeconómico la problemática de los incendios forestales.*

El apartado 2 del Plan Anual de 2023, denominado *Diagnóstico territorial*, caracteriza los incendios ocurridos en la Comunidad Autónoma, con objeto de identificar las zonas de mayor ocurrencia, así como el patrón de distribución en función de la época del año.

En concreto, determina dos zonas de alta densidad de incendios forestales: la mitad norte de la provincia de Cáceres, en la que se incluyen las Sierras de Gata y de Gredos y las llanuras de los cursos de los ríos Alagón y Tiétar, y la mitad norte de la provincia de Badajoz, relacionada con el curso de río Guadiana, sus afluentes y sus zonas regables.

Sin embargo, esta delimitación de zonas no deriva de un análisis territorial socioeconómico, sino de las estadísticas de incendios producidos en los años anteriores y del estudio de la distribución espacio-temporal de estos.

En consecuencia, no se ha incluido en el Plan Anual de 2023 la medida establecida en virtud de la nueva redacción del artículo 48.4.a de la Ley de Montes.

- b) Diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año a la prevención, detección y extinción de incendios forestales, precisando, en su caso, las épocas de mayor riesgo de incendios forestales debidamente territorializadas (artículo 48.4.b de la Ley de Montes)

Tanto el diseño del dispositivo como la precisión de las épocas de mayor riesgo de incendios forestales están incluidas en el Plan Anual de 2023. En concreto, en los subapartados 4.1 *Catálogo de recursos* y 4.2 *Previsión de épocas de peligro*.

En consecuencia, la medida prevista en el artículo 48.4.b de la Ley de Montes ha sido cumplida.

- c) Determinación de los puntos estratégicos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada (artículo 48.4.c de la Ley de Montes)

No se han determinado los puntos estratégicos de gestión ni las áreas de actuación singularizada en el Plan Anual de 2023, debido a que la Dirección General de Política Forestal consideró que dicha determinación se debía llevar a cabo a escala comarcal, por la naturaleza de los mismos y por el grado necesario de detalle para su determinación.

Por ello, se contemplan en los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, en los Planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo y en los Planes de Prevención de Incendios Forestales.

En consecuencia, la medida contenida en el artículo 48.4.c de la Ley de Montes no ha sido cumplida en sentido estricto, si bien se trata de un incumplimiento de carácter formal, al estar prevista en los Planes de Prevención a menor escala mencionados.

- d) *La asignación estable, y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados al desarrollo de las actuaciones contempladas (artículo 48.4.d de la Ley de Montes)*

Los recursos propios de los que dispone la Comunidad Autónoma se detallan en el Anexo del Plan Anual de 2023, en el que se incluye el catálogo de personal, el catálogo de equipos de extinción y el catálogo de infraestructuras.

El personal es propio y se divide en dos grandes grupos: personal continuo anual, formado por 804 personas, y personal discontinuo temporal, formado por 138 personas, que son operativos de refuerzo de verano.

Asimismo, también se detalla el personal directivo del Centro Operativo Regional (7 personas) y el personal técnico responsable de las Coordinaciones de Zona (26 personas).

Respecto a los equipos de extinción, cuentan con vehículos de brigadas terrestres y con medios aéreos.

Por tanto, y al estar detallada la asignación estable y permanente de medios en el Plan Anual de 2023, la medida prevista en el artículo 48.4.d de la Ley de Montes ha sido cumplida.

- e) *Los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo de todo el año, en particular los tratamientos silvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución (artículo 48.4.e de la Ley de Montes)*

El subapartado 3.1 *Instrumentos de prevención de incendios forestales. Líneas de gestión* del Plan Anual de 2023 enumera los instrumentos de prevención con los que cuenta la Comunidad Autónoma y que son, como ya se ha señalado, el Plan PREIFEX, los Planes de Defensa de Zonas de Alto Riesgo, los instrumentos de prevención a escala de monte, los Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales, las Memorias Técnicas de Prevención y las Medidas de Autoprotección.

Por su parte, la Cartografía del Plan Anual de 2023 recoge la distribución espacial de la aplicación de los distintos planes enumerados.

Los instrumentos de prevención citados contienen las actuaciones preventivas a realizar durante el período de vigencia de los mismos, así como el calendario de ejecución.

Por tanto, la medida establecida en el artículo 48.4.e de la Ley de Montes ha sido cumplida.

- f) Las modalidades de ejecución de los trabajos, en función del estado legal de los terrenos, mediante convenios, acuerdos, cesión temporal de los terrenos a la Administración, ayudas o subvenciones o, en su caso, ejecución subsidiaria por la Administración (artículo 48.4.f de la Ley de Montes)

El Decreto 152/2017, de 12 de septiembre, por el que se actualiza la planificación preventiva de incendios forestales del Valle del Jola en la zona de alto riesgo de Valencia de Alcántara y se declara de interés general la ejecución de los trabajos e infraestructuras preventivas de incendios forestales mediante la previsión de la ejecución subsidiaria por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con carácter no oneroso, establece la regulación de la ejecución de los trabajos preventivos en detalle.

Por tanto, el Plan Anual de 2023 sí programa y detalla los trabajos preventivos a realizar durante el ejercicio, si bien no determina de forma expresa las modalidades de ejecución de los trabajos, por lo que la medida prevista en el artículo 48.4.f de la Ley de Montes no ha sido cumplida en sentido estricto, si bien se trata de un incumplimiento de carácter formal, al recogerse esta regulación en otra norma autonómica.

- g) El establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la Comunidad Autónoma con las previsiones de dotaciones, financiación y modelo de organización (artículo 48.4.g de la Ley de Montes)

El catálogo de Infraestructuras del Plan Anual de 2023, dentro del apartado 4.1 *Catálogo de recursos*, recoge una serie de centros de trabajo e instalaciones básicas en las que se prevé que se desarrolle la actividad del dispositivo de prevención.

Los recursos contenidos en dicho catálogo se encuentran desarrollados en el Anexo del Plan Anual de 2023, así como en la cartografía del mismo.

En consecuencia, la medida prevista en el artículo 48.4.g de la Ley de Montes ha sido cumplida.

- h) La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales, en relación con los distintos niveles de riesgo (artículo 48.4.h de la Ley de Montes).

El apartado 3.1.6 *Regulación de usos y actividades* del Plan Anual de 2023 incluye una tabla con la programación de la actividad administrativa relativa a la regulación de usos y actividades de riesgo, en virtud de la cual prohíbe la realización de ciertas actividades en la época de peligro alto, o la obligación de solicitar autorización a la administración o realizar una declaración responsable para la realización de las mismas.

Además, sobre estas actividades está previsto que se realicen actuaciones de inspección y control por parte de la administración, que se prevé que en el ejercicio 2023 asciendan a 400.

En consecuencia, al estar detallada la regulación de los usos que pueden dar lugar a riesgo de incendios forestales en el Plan Anual de 2023, la medida prevista en el artículo 48.4.h de la Ley de Montes ha sido cumplida.

- i) Las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos a motor por pistas forestales en las que no existan servidumbres de paso situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios (artículo 48.4.i de la Ley de Montes).

El Plan Anual de 2023 no hace referencia a este aspecto. La Dirección General de Política Forestal no consideró necesario incluir estas prohibiciones o limitaciones, al estar ya regulada esta materia en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura y en la Ley de Montes.

En consecuencia, no se ha cumplido la medida prevista en el artículo 48.4.i de la Ley de Montes en sentido estricto, si bien se trata de un incumplimiento de carácter formal, al estar prevista esta regulación en otra norma autonómica.

- j) *Las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción (artículo 48.4.j de la Ley de Montes)*

El Plan Anual de 2023 incorpora un estudio geográfico de las condiciones meteorológicas, orográficas y de combustibles del que ha obtenido dos variables: peligro estructural (es decir, la facilidad intrínseca que tiene un sistema forestal para propagar el fuego) y peligro estadístico (calculado a partir del histórico de incendios forestales ocurridos durante el período 2002-2020 en la Comunidad Autónoma).

Con los datos obtenidos de este estudio, se han determinado las zonas de vulnerabilidad y riesgo.

En consecuencia, la medida prevista en el artículo 48.4.j de la Ley de Montes ha sido cumplida.

- II.1.1.2.c) *Cumplimiento de la consideración de los principios contenidos en la nueva redacción del artículo 48.5 de la Ley de Montes en los Planes Anuales de Prevención*

La nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022 al artículo 48.5 de la Ley de Montes establece que:

5. *Con carácter general, en la elaboración de los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, las comunidades autónomas tendrán en consideración los siguientes principios:*
- a) *Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tendrán el sentido de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales. Las comunidades autónomas 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 este artículo. Si de las incorporaciones de las mismas se apreciase alguna contradicción con las necesidades ligadas a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, los documentos previos de planificación forestal deberán ser revisados.*

En virtud de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura, la Dirección General de Política Forestal informa sobre el contenido de los instrumentos de planificación forestal, como trámite previo a su aprobación, por lo que la incompatibilidad entre estos instrumentos de planificación forestal previos al Plan y el propio Plan Anual de 2023 carece de fundamento técnico en el caso de esta Comunidad Autónoma.

- b) *Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales señalarán las infraestructuras, existentes o de nueva creación, que tendrán una servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios.*

El Plan Anual de 2023 no señala las infraestructuras que tendrán una servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios.

El apartado 3.1.3 *Instrumentos de prevención a escala de monte* del Plan Anual de 2023 señala, respecto a los Instrumentos de Gestión Forestal y a los Planes de Prevención de Incendios Forestales, que *una vez aprobados, la planificación contenida en los mismos es incorporada a una base de datos espacial que se actualiza de manera constante (...). Esta base de datos georreferenciada permite delimitar los terrenos forestales objeto de planificación preventiva.*

En consecuencia, no se ha cumplido el citado artículo 48.5.b de la Ley de Montes por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura, si bien, en virtud de las especificidades propias de la Comunidad, y del hecho de contar con la citada base de datos georreferenciada, dicho incumplimiento no supone un riesgo en la materia objeto de análisis.

## **II.2. FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 15/2022 Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN**

### **II.2.1. Comunidad Autónoma de Cantabria**



Previo al análisis de la financiación de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 15/2022 y del procedimiento para la elaboración de los Planes Anuales de Prevención que determina el citado Real Decreto-ley, se ofrecen las cifras globales destinadas a la prevención de incendios forestales por parte de la Comunidad Autónoma, tanto referidas a los gastos como su financiación.

Dentro del presupuesto de gastos del ejercicio 2022 se han identificado las partidas presupuestarias asignadas a la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, que están destinadas o relacionadas con la prevención de incendios forestales.

**Cuadro 4. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

**EJERCICIO 2022**

**(Importes en euros)**

PARTIDA PRESUPUESTARIA	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS
0506.456C.611.16. <b>Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales</b>	2.470.000,00	2.770.000,00	2.734.307,33
0506.456C.771.03. <b>Fomento de la extracción de biomasa forestal residual</b>	100.000,00	100.000,00	84.390,19
0506.456C.761. <b>Ayudas forestales. Mejora y aprovechamiento sostenible de los montes</b>	350.000,00	350.000,00	256.078,04
0506.140A.611.31. <b>Infraestructura en zonas críticas por incendios forestales</b>	1.100.000,00	1.100.000,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>4.020.000,00</b>	<b>4.320.000,00</b>	<b>3.074.775,56</b>

Fuente: Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos. Ejercicio 2022.

- La aplicación presupuestaria 0506.456C.611.16 *Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales* es la que recoge el mayor importe, con obligaciones reconocidas por importe de 2.734.307,33 euros, lo que supone un porcentaje de ejecución del 98,71 % respecto a los créditos definitivos.

Los gastos financiados con cargo a esta aplicación presupuestaria son acciones y medidas para la prevención de incendios forestales, como las actuaciones de selvicultura preventiva, el diseño y establecimiento de una red de áreas cortafuego, así como el mantenimiento de las existentes, la construcción o remodelación de depósitos para medios terrestres y para medios aéreos, el mantenimiento y nueva creación de red de pistas forestales, programas de quemas controladas para la eliminación de matorral y obtención de pastos, revisión y mantenimiento de pararrayos y reparación y mantenimiento de casetas de vigilancia y repetidores.

Asimismo, se produjo, en octubre de 2022, una modificación presupuestaria en esta partida, consistente en una transferencia de crédito de 300.000 euros, a solicitud de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se dio de baja de la aplicación presupuestaria 0506.456B.414 *Transferencias corrientes a Organismos Autónomos. Centro de Investigación del Medio Ambiente* un importe de 300.000 euros, que se transfirió a la partida analizada. Esta modificación contó con los informes favorables pertinentes.

- La partida 771.03 *Fomento de la extracción de biomasa forestal residual* está destinada a ayudas para impulsar a las empresas a la extracción de los montes de la biomasa forestal residual. Se reconocieron obligaciones por importe de 84.390,19 euros, el 84,39 % del importe de crédito definitivo.

- Por lo que se refiere al concepto 761 Ayudas forestales. Mejora y aprovechamiento sostenible de los montes, la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático articula con cargo al mismo un conjunto de ayudas públicas dirigidas a entidades locales propietarias de montes para actuaciones en prevención de incendios forestales, como desbroces, tratamientos silvícolas, mejoras de pastos, repoblaciones forestales, mejora o construcción de cortafuegos y abrevaderos, entre otras.

En concreto, se ha ejecutado un importe de 256.078,04 euros en el ejercicio, lo que supuso el 73,16 % del crédito definitivo disponible.

- La partida 611.31 del Programa 140A, denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se destina a un proyecto de infraestructuras forestales en zonas de alto riesgo de incendio.

El crédito inicial ascendió a 1.100.000 euros, si bien no se llegó a comprometer ningún importe en el ejercicio 2022, lo que fue debido a la demora en la elaboración técnica del proyecto y en la cumplimentación de la documentación adicional requerida para utilizar esos recursos extraordinarios, que impidió comprometer el gasto en 2022.

No obstante, las condiciones de ejecución de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establecen un plazo para comprometer el gasto hasta 2023 y un plazo de ejecución de los proyectos hasta 2026, por lo que la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático prevé que se va a comprometer este gasto durante la primera mitad del ejercicio 2023.

Las fuentes de financiación de los importes anteriores fueron las siguientes:

- Los créditos iniciales pertenecientes al programa presupuestario 456C *Protección del Medio Ambiente y Aprovechamientos Forestales*, por importe conjunto de 2.920.000 euros, se han financiado con fondos de la propia Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Por otro lado, el proyecto del programa 140A *Infraestructura en zonas críticas por incendios forestales*, que tiene un importe inicial de 1.100.000 euros, se encuentra financiado con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que el TED ha transferido a la Comunidad Autónoma en el marco del componente 4 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España.

#### II.2.1.1. FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS URGENTES A ADOPTAR EN VIRTUD DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022

Aun cuando la Comunidad Autónoma de Cantabria no elaboró un Plan Anual de Prevención correspondiente al ejercicio 2023, en este epígrafe se exponen los resultados relativos a la financiación de la elaboración del borrador del PEPLIF 2023-2027, que coincidió temporalmente con la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley y que incluyó medidas encaminadas a dar cumplimiento al mismo.

En dicha elaboración, la Comunidad Autónoma de Cantabria únicamente empleó medios propios.

En concreto, se efectuó por técnicos adscritos al Servicio de Montes de la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático.

El Servicio de Montes del Gobierno de Cantabria, manifestó a este Tribunal que no fue necesaria financiación específica para la elaboración del borrador del PEPLIF 2023-2027, no habiéndose percibido ningún fondo procedente del Estado, así como tampoco fondos procedentes de la propia Comunidad Autónoma para ello durante el ejercicio 2022. En consecuencia, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de 2022, que ya estaba aprobado cuando entró en vigor el Real Decreto-ley 15/2022, no ha sido objeto de modificación por este motivo.

## II.2.1.2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN

El punto de partida del proceso de revisión del PEPLIF 2017-2020, con objeto de iniciar la redacción del borrador del PEPLIF 2023-2027, puede establecerse en el día 28 de junio de 2022, fecha en la que tuvo lugar la séptima reunión de la Mesa de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria, en la cual se comunicó a los vocales el inicio del proceso de revisión del PEPLIF 2023-2027, y se estableció un calendario de trabajo.

En consecuencia, el inicio de este proceso de revisión no estuvo motivado por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Real Decreto-ley 15/2022, puesto que el mismo entró en vigor el 3 de agosto de 2022, más de un mes después de la citada fecha de 28 de junio.

Sin perjuicio de lo anterior, a raíz de la publicación del Real Decreto-ley, la Comunidad Autónoma de Cantabria sí incluyó determinadas acciones en el borrador del PEPLIF 2023-2027, como la 3.4.1. *Elaborar e implementar los Planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en Cantabria*, con objeto de dar cumplimiento en el futuro a dicho Real Decreto-ley.

Para la redacción del borrador del PEPLIF 2023-2027 no se solicitaron estudios a ninguna empresa externa. En concreto, el documento fue elaborado a partir del conocimiento existente en la Dirección General y otras unidades administrativas del Gobierno de Cantabria. Asimismo, se contó con la colaboración y propuestas de diferentes entidades integradas en la Mesa de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria.

Además, el personal técnico del Servicio de Montes ha realizado diferentes análisis estadísticos y cartográficos utilizando la información recogida en materia de incendios forestales.

Entre las herramientas informáticas utilizadas para la elaboración del borrador del PEPLIF 2023-2027, las más relevantes han sido Visual Basic para implementar macros, el Sistema de Información Geográfica ArcGIS Pro, lenguaje de programación Python con librerías específicas para tratar hojas de cálculo y programación de sistemas de información geográfico (Arcpy).

El proceso de elaboración comprendió las siguientes fases:

1. Actualización del Diagnóstico, incorporando los datos relativos a los incendios forestales ocurridos durante el periodo correspondiente a la primera fase estratégica, los cambios dentro del operativo y las acciones desarrolladas.
2. Recopilación de los resultados del seguimiento y evaluación del PEPLIF 2017-2020.
3. Traslado de la información al órgano de participación para consensuar el alcance de la revisión.
4. Modificación del marco estratégico y del sistema de participación.
5. Reformulación de objetivos.

6. Desarrollo del marco de actuación.
7. Consulta al órgano de participación.
8. Aprobación de la nueva fase estratégica.

Esta última fase de aprobación del borrador del PEPLIF 2023-2027, todavía en proceso, consta a su vez de dos fases:

1. Elaboración del documento en el marco de la Mesa de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria, fase que concluyó el día 10 de febrero de 2023, con el posicionamiento final de la Mesa como conforme con el documento.
2. Futura aprobación formal mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno.

La previsión de la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático es que esta fase finalice durante el primer cuatrimestre de 2023, al aprobarse el documento mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno<sup>17</sup>.

## II.2.2. Comunidad Autónoma de Extremadura



Se presenta a continuación el detalle de los gastos destinados a la prevención de incendios forestales por parte de la Comunidad Autónoma y su financiación.

En el presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2022 figura un programa específico, el 345B *Protección y defensa contra los incendios*, asignado a la Dirección General de Política Forestal, la cual depende de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, con un importe de 47.073.286 euros, de los que 32.428.419 euros corresponden al Capítulo 1 *Gastos de personal*, 8.128.088 euros al Capítulo 2 *Gastos en bienes corrientes y servicios*, 6.391.779 euros al Capítulo 6 *Inversiones reales*, y 125.000 euros al Capítulo 7 *Transferencias de capital* (a entidades integrantes del sector público local).

<sup>17</sup>Con fecha 22 de marzo de 2023, tras el trámite de alegaciones, la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria informó al Tribunal de Cuentas de la aprobación de la segunda fase estratégica por Acuerdo de Consejo de Gobierno en sesión de 16 de marzo de 2023, remitiendo documentación justificativa de este hecho.

De acuerdo con el Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos, la ejecución presupuestaria a fin de ejercicio correspondiente a dicho programa fue la siguiente:

**Cuadro 5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PROGRAMA 354B  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

**EJERCICIO 2022  
(Importes en euros)**

CAPÍTULO	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS
CAPÍTULO 1	32.428.419,00	33.208.671,00	33.015.930,70
CAPÍTULO 2	8.128.088,00	8.418.623,69	8.055.723,40
CAPÍTULO 6	6.391.779,00	6.641.779,00	4.498.152,58
CAPÍTULO 7	125.000,00	125.000,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>47.073.286,00</b>	<b>48.394.073,69</b>	<b>45.569.806,68</b>

Fuente: Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos. Ejercicio 2022

No se reconocieron obligaciones correspondientes al importe de 125.000 euros de los créditos iniciales del Capítulo 7 por no haberse tramitado la convocatoria de subvenciones que se preveía financiar, relacionadas con la prevención de incendios forestales, destinadas a entidades locales.

Las fuentes de financiación fueron las siguientes:

1. Fondos propios de la Comunidad Autónoma. Estos fondos financian, principalmente, gastos de personal y gastos corrientes. El importe de las obligaciones reconocidas netas financiadas con fondos propios de la Comunidad Autónoma ascendió a 38.712.007,01 euros.
2. Fondos Europeos de Desarrollo Regional (Fondos FEADER). Financian medidas de prevención. En concreto, las medidas 8.3.2. *Sistemas de prevención de incendios forestales*, con la que se financia compra de maquinaria para trabajos de prevención, construcción de infraestructuras como torres de vigilancia, etc., y la 7.6.3. *Estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, recuperación del patrimonio natural e iniciativas de sensibilización*, con la que se financia una campaña de sensibilización en medios de comunicación para hacer visible la necesidad de adoptar medidas y comportamientos prudentes en el entorno rural a efectos de no provocar incendios.

El importe de las obligaciones reconocidas netas financiadas con Fondos FEADER ascendió a 3.606.073,11 euros para la medida 8.3.2. y 58.561,58 euros para la medida 7.6.3.

3. Fondos de cooperación transfronteriza. Financia inversiones reales. En concreto, los proyectos en los que participa la Comunidad Autónoma con objeto de conseguir financiación para aquellos proyectos que los Fondos FEADER no logra cubrir.

En el ejercicio 2022 se utilizaron estos fondos para la financiación de dos proyectos para la adquisición de tres camiones autobombas forestales y herramientas destinadas a la extinción de incendios forestales (como bate fuegos o extintores).

El importe de las obligaciones reconocidas netas financiadas con fondos de cooperación transfronteriza ascendió a 748.968,64 euros.

4. Fondos correspondientes al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Comunidad Autónoma participa del Fondo *MR02C04I04 Gestión forestal sostenible*, que ha sido destinado a la adquisición de vehículos de extinción y a la ejecución de los planes periurbanos de los municipios de Gata y Hurdes, a través de subvenciones de concesión directa a los municipios.

El importe de las obligaciones reconocidas netas financiadas con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ascendió a 2.444.196,34 euros.

#### II.2.2.1. FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS URGENTES A ADOPTAR EN VIRTUD DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022

Las medidas urgentes contenidas en el Real Decreto-ley 15/2022 se materializaron, en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la aprobación del Plan Anual de 2023.

Para su elaboración, la Dirección General de Política Forestal utilizó exclusivamente medios propios, sin que se precisara financiación adicional ni el cumplimiento de la nueva normativa objeto de análisis haya implicado la modificación de los presupuestos inicialmente aprobados.

En concreto, el peso recayó en dos ingenieros técnicos forestales y un licenciado en geografía y ordenación del territorio.

Asimismo, la Dirección General de Política Forestal:

- No efectuó ninguna contratación de personal.
- No solicitó servicios externos de consultoría o de ningún otro tipo.
- No solicitó consulta a la empresa pública adscrita al encargo *asistencia técnica y auxiliar en la ejecución de tareas derivadas de los gastos FEADER gestionados por la dirección general de política forestal de la consejería de agricultura, desarrollo rural, población y territorio* con número de expediente 202012AGE035.

En consecuencia, la Dirección General de Política Forestal manifestó a este Tribunal que no había sido necesaria financiación específica para la elaboración del Plan Anual de 2023, no habiéndose percibido fondos procedentes del Estado para esta actividad durante el ejercicio 2022, así como tampoco financiación adicional procedente de la propia Comunidad Autónoma. En consecuencia, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de 2022, que ya estaba aprobado cuando entró en vigor el Real Decreto-ley 15/2022, no ha sido objeto de modificación por este motivo.

#### II.2.2.2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN

Respecto al procedimiento de elaboración, el Plan Anual de 2023 comenzó a elaborarse con fecha 16 de octubre de 2022, mediante la recopilación de información, tras la finalización de la época de peligro alto de incendios forestales en la Comunidad Autónoma.

Dado el carácter territorial de la información relacionada con los incendios forestales y sus características, fue necesario, como software específico aquel que permitió el análisis de información georreferenciada en el territorio. Concretamente se utilizó el QGIS3.16, para el análisis espacial, y ArcGis10.6 para la producción de mapas.

El proceso de elaboración vino marcado por el índice propuesto por el TED, con una primera etapa de recopilación de información de los diferentes apartados, así como de la normativa aplicada.

A partir de esa fase de recopilación de información *se han ido elaborando productos específicos, siempre sobre la base de información que ya estaba disponible en la Consejería competente en materia de incendios forestales.*

En consecuencia, el procedimiento de elaboración del Plan Anual de 2023 por parte de la Dirección General de Política Forestal fue adecuado, habiéndose cumplido el plazo establecido en el Real Decreto-ley 15/2022.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### III.1. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL REAL DECRETO-LEY 15/2022 (SUBPARTADO II.1)

##### III.1.1. Comunidad Autónoma de Cantabria (Epígrafe II.1.1)

1. La Comunidad Autónoma de Cantabria ha incumplido la obligación prevista en la nueva redacción del artículo 48.1 de la Ley de Montes, dada por el Real Decreto-ley 15/2022, de elaborar un Plan Anual de Prevención de incendios forestales antes del 1 de enero de 2023; no obstante, el Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, vigente a la entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley, contenía algunas de las medidas previstas en esta norma.

##### RECOMENDACIÓN N.º 1:

A la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria:

Que se adopten en el menor plazo posible las medidas oportunas necesarias para el desarrollo de la Acción 3.4.1, relativa a la elaboración e implementación de los Planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en Cantabria, prevista en sus instrumentos de planificación plurianual.

2. La Comunidad Autónoma de Cantabria cuenta con un Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, de vigencia indefinida, en el que se distinguen dos fases: una correspondiente al período 2017-2020 (PEPLIF 2017-2020), cuya vigencia se extendió al ejercicio 2022, siendo el Plan de Prevención vigente a 1 de enero de 2023, y una segunda fase, que abarca el período 2023-2027 (PEPLIF 2023-2027) y cuyo borrador, que a la fecha de realización de los trabajos contaba con la certificación de conformidad de la Mesa de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Cantabria, se aprobó durante el trámite de alegaciones por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión de 16 de marzo de 2023.

En todo caso, si bien estos planes estratégicos prevén tanto la elaboración del Plan Anual de Prevención como acciones concretas para la adopción de las medidas previstas en el artículo

48.4 de la Ley de Montes, lo que, previsiblemente, conllevará la reducción del número de incendios forestales en la Comunidad Autónoma, ninguno de estos documentos daría cumplimiento a la obligación analizada.

3. El Real Decreto-ley 15/2022 modificó la redacción del artículo 48.4 de la Ley de Montes, en virtud del cual se establecía un contenido mínimo a incluir en los Planes Anuales de Prevención de incendios forestales que debían elaborar y aprobar las Comunidades Autónomas antes del 1 de enero de 2023. Las conclusiones relativas a la inclusión de estas medidas (que el Real Decreto-ley 15/2022 agrupa en diez apartados), tanto en el PEPLIF 2017-2020 como en el borrador del PEPLIF 2023-2027, son las siguientes:

- Dos de las medidas han sido incluidas, tanto en el PEPLIF 2017-2020, como en el borrador del PEPLIF 2023-2027.

En concreto, las relativas al diseño general del dispositivo, precisándose las épocas de mayor riesgo (artículo 48.4.b de la Ley de Montes), así como la relativa a los medios de vigilancia y extinción para dar cobertura a toda la Comunidad Autónoma (artículo 48.4.g de la Ley de Montes).

- Dos de las medidas no han sido incluidas, no constando el contenido exigido ni en el PEPLIF 2017-2020 ni en el borrador del PEPLIF 2023-2027.

Así sucedió con el apartado relativo a la determinación de los puntos estratégicos de gestión<sup>18</sup> (artículo 48.4.c de la Ley de Montes) y el relativo a las modalidades de ejecución de los trabajos (artículo 48.4.f de la Ley de Montes).

- Tres de las medidas aparecían recogidas en normas autonómicas, pero no en los PEPLIF.

Esta circunstancia se ha detectado en relación con la regulación de los usos que pueden dar lugar a riesgo de incendios forestales (artículo 48.4.h de la ley de Montes), que se encuentran regulados en la Orden DES/44/2007, así como con las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos a motor por pistas forestales (artículo 48.4.i de la Ley de Montes), que se regula también en la Orden DES/44/2007, y con las condiciones generales que justifiquen la intensificación de los operativos (artículo 48.4.j de la Ley de Montes), que se regulan en el Decreto 12/2011.

- Por último, tres de las diez medidas no han sido previstas en su totalidad, si bien algunos de los aspectos de las medidas sí estaban contemplados en los PEPLIF.

Esta circunstancia se produjo en relación con el apartado relativo al análisis territorial de la problemática socioeconómica, que se puede manifestar a través de la

---

<sup>18</sup>La Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de Cantabria manifestó en sus alegaciones referidas a la Conclusión n.º 3 que dentro del borrador del PEPLIF 2023-2027 se prevé la Acción 3.3.2. *Elaborar una metodología de planificación preventiva a escala de paisaje para la reducción de riesgos derivados de los incendios y su gestión*, y que esta guía tiene previsto combinar conceptos relativos a puntos estratégicos de gestión y áreas de actuación con metodologías relativas a perímetros operaciones. Sin embargo, del contenido de esta acción incluida en el borrador del PEPLIF 2023-2027 no se puede deducir que los puntos estratégicos de gestión vayan a ser considerados para esta guía metodológica, ni ha aportado justificación al respecto.

provocación reiterada de incendios o uso negligente del fuego (artículo 48.4.a de la Ley de Montes).

También con la asignación estable y permanente de medios técnicos y profesionales singularizados al desarrollo de las actuaciones contempladas (artículo 48.4.d de la Ley de Montes).

Y, además, en relación con los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo de todo el año (artículo 48.4.e de la Ley de Montes).

4. La nueva redacción del artículo 48.5.a de la Ley de Montes, dada por el Real Decreto-ley 15/2022, prevé la obligación de incorporar a los Planes Anuales de Prevención las recomendaciones de los instrumentos de planificación forestal. La Comunidad Autónoma de Cantabria prevé en el borrador del PEPLIF 2023-2027 que el plan de planificación forestal sea un instrumento de ordenación de las políticas territoriales, si bien no se señala cautela específica respecto de la necesaria coherencia que ha de mantener con el Plan Anual de Prevención que también se prevé elaborar<sup>19</sup>.
5. De acuerdo con el artículo 48.5.b de la Ley de Montes, los Planes Anuales de Prevención deben señalar las infraestructuras que tengan servidumbres de uso, lo que no se recoge ni en el PEPLIF 2017-2020, ni en el borrador del PEPLIF 2023-2027. No obstante, dicha falta de inclusión no supondría riesgo a priori, en el caso de esta Comunidad Autónoma, al pertenecer la práctica totalidad de la superficie forestal afectada por incendios a montes de utilidad pública.

#### RECOMENDACIÓN N.º 2

A la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cantabria:

Que se inicien los procedimientos necesarios para la inclusión expresa en el Plan Anual de Prevención de todas las medidas previstas en la nueva redacción de los artículos 48.4 y 48.5 de la Ley de Montes, aun cuando medidas similares figuren reguladas en normativa autonómica previa o en otros instrumentos de planificación.

### III.1.2. Comunidad Autónoma de Extremadura (Epígrafe II.1.2)

6. La Comunidad Autónoma de Extremadura ha cumplido la obligación prevista en la nueva redacción del artículo 48.1 de la Ley de Montes, dada por el Real Decreto-ley 15/2022, de elaborar un Plan Anual de Prevención de incendios forestales antes del 1 de enero de 2023, habiendo aprobado con fecha 14 de diciembre de 2022 un Plan Anual para la Prevención,

<sup>19</sup>La Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de Cantabria manifestó en sus alegaciones referidas a la Conclusión n.º 4 que el borrador del PEPLIF 2023-2027 configura los Planes Anuales de Prevención como una acción, la 3.4.1, incluida en dicho borrador, y que puesto que los Planes Anuales de Prevención, Vigilancia y Extinción derivan del Marco Estratégico que rige el PEPLIF, es consustancial a su naturaleza su concordancia y alineamiento con los objetivos de éste, por lo que entiende que la cautela a la que se hace referencia está totalmente garantizada. A pesar de lo anterior, no puede aceptarse la alegación formulada, puesto que la integración de los futuros Planes de Prevención y del Plan Forestal de Cantabria dentro del ámbito estratégico que conforman los PEPLIF no garantiza la inexistencia de contradicciones entre ambos instrumentos, por lo que la conclusión relativa a la ausencia de cautela específica respecto de la necesaria coherencia se considera necesaria.

Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo ámbito temporal es el ejercicio 2023 (en adelante, Plan Anual de 2023).

7. Las conclusiones relativas a la inclusión de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 15/2022 en el artículo 48.4 de la Ley de Montes, las cuales se agrupan en diez apartados, en el Plan Anual de 2023 de la Comunidad Autónoma de Extremadura son las siguientes:

- Seis de los apartados han sido cumplidos.

En concreto, los relativos al diseño general del dispositivo (artículo 48.4.b de la Ley de Montes), a la asignación estable de medios técnicos y profesionales (artículo 48.4.d), a los trabajos de carácter preventivo a realizar a lo largo de todo el año (artículo 48.4.e), al establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción (artículo 48.4.g), a la regulación de los usos que pueden dar lugar a riesgo de incendios forestales (artículo 48.4.h) y a las condiciones que justifiquen la intensificación de los operativos (artículo 48.4.j).

- Uno de los apartados no ha sido cumplido, el relativo al análisis territorial de la problemática socioeconómica (artículo 48.4.a).

- Tres de los apartados aparecían recogidos en normas autonómicas o en Planes de Prevención a menor escala, pero no en el Plan Anual de 2023. Por tanto, el Real Decreto-ley 15/2022 no ha sido cumplido en sentido estricto, si bien se trata de un incumplimiento de carácter formal.

Esta circunstancia se ha producido en relación con la determinación de los puntos estratégicos de gestión (artículo 48.4.c), que se establecen en Planes de Prevención de menor escala, con el apartado relativo a las modalidades de ejecución de los trabajos (artículo 48.4.f), que se regulan en detalle en el Decreto 152/2017, y con el apartado relativo a las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos a motor por pistas forestales (artículo 48.4.i de la Ley de Montes), que se regula en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

8. La obligación de incorporar a los Planes Anuales de Prevención las recomendaciones de los instrumentos de planificación forestal, establecida en la nueva redacción del artículo 48.5.a de la Ley de Montes, dada por el Real Decreto-ley 15/2022, ha sido cumplida por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

9. La obligación de que los Planes Anuales de Prevención deben señalar las infraestructuras que tengan servidumbres de uso, recogida en el artículo 48.5.b de la Ley de Montes, no ha sido cumplida, puesto que dicha información no figura en el Plan Anual de 2023. No obstante, este incumplimiento no supone, a priori, un riesgo, al constar dicha información en una base de datos georreferenciada.

#### RECOMENDACIÓN N.º 3:

A la Dirección General de Política Forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura:

Que se inicien los procedimientos necesarios para la inclusión expresa en el Plan Anual de Prevención de todas las medidas previstas en la nueva redacción de los artículos 48.4 y 48.5.b de la Ley de Montes, aun cuando medidas similares figuren reguladas en normativa autonómica previa o en otros instrumentos de planificación.

**III.2. EN RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL REAL DECRETO-LEY 15/2022 Y CON EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN (SUBAPARTADO II.2)**

**III.2.1. Comunidad Autónoma de Cantabria (Epígrafe II.2.1)**

10. La Comunidad Autónoma de Cantabria no ha percibido financiación adicional procedente del Estado para la elaboración del borrador del PEPLIF 2023-2027, y tampoco se ha dotado financiación específica propia para este fin.
11. La elaboración del borrador del PEPLIF 2023-2027 se ha llevado a cabo con medios propios de la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático. El inicio de este proceso no se motiva en la aprobación del Real Decreto-ley 15/2022, si bien a raíz de su publicación, la Comunidad Autónoma de Cantabria incluyó determinadas acciones en el borrador del PEPLIF 2023-2027, con objeto de dar cumplimiento en el futuro a dicho Real Decreto-ley.

**III.2.2. Comunidad Autónoma de Extremadura (Epígrafe II.2.2)**

12. La Comunidad Autónoma de Extremadura no ha recibido financiación adicional procedente del Estado, ni tampoco se han dotado partidas adicionales a las previstas inicialmente en el Presupuesto de Gastos procedentes de fondos de la propia Comunidad destinadas a financiar la elaboración del Plan Anual de 2023.
13. El Plan Anual de 2023 se ha elaborado con medios propios de la Dirección General de Política Forestal y en el plazo establecido preceptivamente en el Real Decreto-ley 15/2022, por lo que se concluye que el procedimiento y la financiación para la elaboración del citado Plan han sido adecuados.

Madrid, 27 de abril de 2023

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega





**ALEGACIONES FORMULADAS**



## TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES RECIBIDAS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido el 8 de marzo de 2023 al Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, al Presidente de la Junta de Extremadura, al Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, a la Consejera de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura, al Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de Cantabria y al Director General de Política Forestal de la Junta de Extremadura, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes.

En consecuencia, el Anteproyecto de Informe fue remitido a un total de seis destinatarios.

No se han recibido alegaciones de ninguno de los dos Presidentes, ni de ninguno de los dos Consejeros.

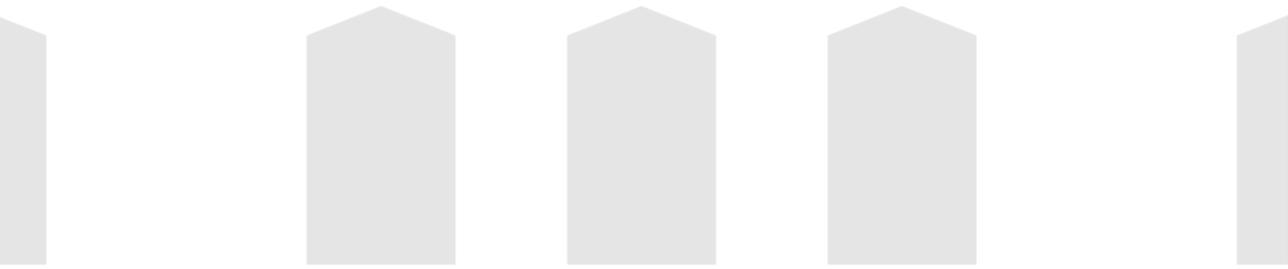
Por su parte, el Director General de Política Forestal de la Junta de Extremadura remitió escrito con fecha 16 de marzo de 2023 comunicando que no formulaba alegaciones.

Dentro del plazo establecido para ello, se han recibido alegaciones del Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de Cantabria.

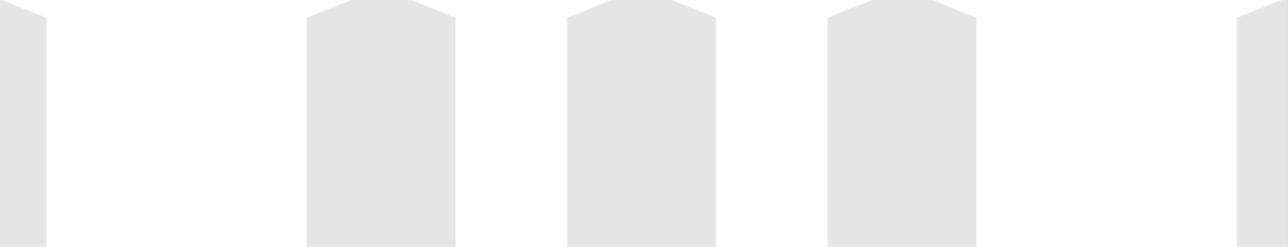
A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe, incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.





**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DE BIODIVERSIDAD, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**





PAULA COLINA SISNIEGA con DNI [REDACTED] ha registrado el trámite Alegaciones a la Fiscalización “¿Han adaptado las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a las condiciones actuales de expansión y desestacionalización de los incendios?” a las 11:58:08, el día 15/03/2023.

Su número de registro es el 202399900028181.

## **ALEGACIONES A LA FISCALIZACIÓN “¿HAN ADAPTADO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE CANTABRIA Y EXTREMADURA SUS PLANES DE PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES A LAS CONDICIONES ACTUALES DE EXPANSIÓN Y DESESTACIONALIZACIÓN DE LOS INCENDIOS?”**

### **FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN**

#### **Identificación del alegante**

Nombre y apellidos:

**ANTONIO JAVIER LUCIO CALERO**

Cargo:

**DIRECTOR GENERAL DE BIODIVERSIDAD, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO**

Entidad:

**COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

Periodo:

**2020**

Correo electrónico:

[REDACTED]

:

**COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

**No**

#### **Identificación del representante**

Nombre y apellidos:

**PAULA COLINA SISNIEGA**

DNI:

[REDACTED]



Cargo:

Correo electrónico:

[REDACTED]

Anexos de la sección:

**Nombre: Plantilla para representacion .report.pdf, Hash: ibZU85MYk95gBnamUGWLDg==**

## FORMULARIO 2: ALEGACIONES PRESENTADAS

### Alegaciones

Anexos de la sección:

**Nombre: Alegaciones\_-\_DG.report.pdf, Hash: TR5fuSXoXbA2E61/csO1tw==**

## INFORME DE ALEGACIONES

### ASUNTO: ALEGACIONES AL TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN ¿HAN ADAPTADO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE CANTABRIA Y EXTREMADURA SUS PLANES DE PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES A LAS CONDICIONES ACTUALES DE EXPANSIÓN Y DESESTACIONALIZACIÓN DE INCENDIOS?

Visto el texto del Anteproyecto de informe se emite el presente escrito que contiene diferentes observaciones y alegaciones al mismo.

Se añade a este informe un Anexo mediante el que se solicita la corrección de varios aspectos relativos al número de grandes incendios en la Comunidad y al análisis de los periodos de simultaneidad, sin incidencia en las conclusiones incluidas en el Anteproyecto de Informe, que derivan tanto de erratas como de confusiones menores en la emisión e interpretación de algunos de los datos proporcionados.

#### 1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Con carácter previo a la formulación de alegaciones al anteproyecto de informe se entiende oportuno realizar una reflexión sucinta relativa al objetivo perseguido por el Real Decreto-ley 15/2022 y la viabilidad técnico-administrativa de su cumplimiento.

Como se recoge en el anteproyecto de informe la situación de emergencia a la que se refiere y justifica la aprobación de este RDL se fundamenta en los incendios forestales ocurridos en España en el verano de 2022, los cuales comprometían gravemente la seguridad de las personas, las infraestructuras y el medio ambiente.

En este sentido, cabe indicar que en la Comunidad Autónoma de Cantabria durante el periodo analizado (2016-2022) no se ha registrado ningún gran incendio en el periodo veraniego (junio a agosto).

De hecho, en la campaña 2022, la superficie afectada durante el periodo de junio a agosto asciende a unas 376 ha, en un total de 72 incendios, lo que supone una superficie promedio de 5,2 hectáreas por incendio. Estas 376 hectáreas suponen el 3,5% de la superficie anual afectada en Cantabria (10.677,6 hectáreas, según datos de avance de carácter provisional).

Los datos anteriores evidencian que la situación de emergencia a la que alude el RDL no ha ocurrido en Cantabria, siendo más propia, a juicio de esta Dirección General, de ambientes mediterráneos. Esta cuestión se recoge en cierta medida en el anteproyecto de informe y obviamente no justifica que la CCAA no haya de cumplir con lo dispuesto en la norma.

La segunda cuestión que se plantea es el análisis de la viabilidad técnica y administrativa para dar cumplimiento a lo exigido normativamente. El RDL se publica el día 2 de agosto y plantea un nuevo sistema de planificación que afecta de forma integral al Operativo, en las áreas de prevención, vigilancia, extinción y restauración y que se ha de materializar mediante la aprobación de un Plan Anual de Prevención, Vigilancia y



Extinción cuyas directrices y criterios precisos para su elaboración han de ser aprobados mediante real decreto.

Estos planes han de ser objeto de publicidad previa y aprobados y publicados antes del 31 de octubre del año precedente a su aplicación.

Recapitulando, las Comunidades Autónomas disponen de un plazo inferior a 90 días para elaborar documentos técnicos integrales para toda la Comunidad Autónoma en el ámbito de la prevención, vigilancia y extinción, someterlos a publicidad, integrar los posibles cambios y aprobarlos, todo ello, sin que haya sido aprobado el Real Decreto que fijará las directrices y criterios precisos para su elaboración, al no haberse aprobado el Real Decreto que fijará estas cuestiones.

En modo alguno pretende esta Dirección General cuestionar la normativa vigente, sin embargo, en el marco de este procedimiento es necesario manifestar que la norma ha impuesto a las CCAA una obligación de contenido imposible, circunstancia en la que no se va a incidir pues resulta evidente.

En este sentido, esta Dirección General entiende que sería de justicia que el anteproyecto de informe contuviese además de los cumplimientos e incumplimientos de la Comunidad, una referencia al escenario y la obligación planteada normativamente.

## 2.- ALEGACIONES A LAS CONCLUSIONES

### 2.1.- Conclusiones relativas al cumplimiento del Real Decreto-Ley 15/2022

#### Conclusión nº 1

Se comparte.

#### Conclusión nº 2

Se comparte.

#### Conclusión nº 3

La conformidad o disconformidad sobre los diferentes apartados que contiene esta conclusión se recoge a continuación:

##### a.- Dos de las medidas han sido incluidas

Se comparte.

##### b.- Dos de las medidas no han sido incluidas

Se disiente parcialmente en el primero de los casos, compartiéndose lo relativo al segundo.

El artículo 48.4.c alude a la determinación de los puntos estratégicos de gestión, así como las áreas de actuación singularizada. En este sentido, el PEPLIF 2023-2027 prevé la



Acción 3.3.2 “*Elaborar una metodología de planificación preventiva a escala de paisaje para la reducción de riesgos derivados de los incendios y su gestión*”.

Sin ánimo de reproducir el contenido de la misma el primer párrafo que expone el contenido de esa medida indica lo siguiente:

“*Se diseñará una guía metodológica de planificación preventiva a escala de paisaje centrada en el análisis de la distribución espacial de la carga de combustible que permita identificar, prevenir y corregir, situaciones de riesgo para las personas, las infraestructuras críticas y el medio ambiente. A partir de los resultados obtenidos se formularán los sucesivos Planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (Acción 3.4.1) derivados del artículo 48 de la Ley de Montes.*”.

La guía metodológica tiene previsto combinar tanto los conceptos relativos a puntos estratégicos de gestión y áreas de actuación singularizada como las metodologías relativas a perímetros operacionales delineables para el control y extinción de incendios (POD), ampliando el desarrollo a las áreas de interfaz urbano forestal.

Por tanto, esta Dirección General entiende que este apartado sí se encuentra entre las medidas incluidas en el PEPLIF 2023-2027.

#### c.- Tres de las medidas aparecían recogidas en normativas autonómicas

Se disiente parcialmente de esta conclusión.

Tal y como se indica en el informe los aspectos a los que hace referencia los apartados h), i) y j) se encuentran regulados en las Ordenes DES/44/2007 y el Decreto 12/2011.

Ambos PEPLIF hacen alusión a estas normas indicando la posibilidad de mejorar su contenido, cuestión que fue recogida en sendas acciones. El proceso de revisión de la primera fase estratégica del PEPLIF señaló que éstas acciones no fueron ejecutadas y, al considerarse necesarias, se han vuelto a incluir el PEPLIF 2023-2027 (acciones 3.2.2 y 2.3.1).

Por tanto, esta Dirección entiende que estas tres medidas debieran formar parte de las incluidas en los PEPLIF.

#### d.- Tres de las diez medidas no han sido previstas en su totalidad, si bien algunos de los aspectos de las medidas sí estaban contemplados en los PEPLIF

Se comparte lo relativo a los apartados 48.4.a y 48.4.e, disintiendo en lo concerniente al apartado 48.4.d.

La fortaleza del modelo en Cantabria es precisamente la asignación estable y permanente de medios técnicos y



profesionales singularizados al desarrollo de las políticas de gestión del riesgo por incendios forestales en todos sus aspectos. En este sentido ambos PEPLIF realizan una valoración objetiva de las deficiencias y ámbitos de mejora del modelo. Así, durante el PEPLIF 2017-2020 se ha alcanzado en su totalidad el objetivo previsto en relación con el personal de campo, no llegando a culminarse en el ámbito técnico, encontrándose pendiente la creación de una sección específica de incendios, cuestión que se ha vuelto a incluir en el PEPLIF 2023-2027.

Esta Dirección General entiende que esta medida se encuentra en la base conceptual de ambos PEPLIF, motivo por el cual debiera incorporarse entre las que sí contemplan los PEPLIF.

Cuestión distinta es que no se haya conseguido alcanzar en su totalidad el objetivo previsto durante la primera fase del PEPLIF.

#### **Conclusión nº 4**

Se disiente de esta conclusión.

El PEPLIF 2023-2027 configura los Planes Anuales de Prevención, Vigilancia y Extinción como una acción (3.4.1), integrada en un Objetivo Específico (3.4) dentro del Objetivo General Nº 3 dirigido a reducir el impacto de los incendios forestales en Cantabria, disminuyendo su número y sus efectos sobre el medio.

Como quiera que los Planes Anuales de Prevención, Vigilancia y Extinción derivan del Marco Estratégico que rige el PEPLIF, es consustancial a su naturaleza su concordancia y alineamiento con los objetivos de éste, no pudiendo ocurrir de otra manera.

Por tanto, la cautela a la que se hace referencia se encuentra totalmente garantizada.

#### **Conclusión nº 5**

Se comparte.



## **2.2.- Conclusiones relativas a la financiación de las medidas establecidas en el Real Decreto-Ley 15/2022 y con el procedimiento de elaboración del Plan de Prevención**

### **Conclusión nº 10**

Se comparte.

### **Conclusión nº 11**

Se comparte.

Santander, a fecha de la firma electrónica  
VºBº

EL DIRECTOR GENERAL DE BIODIVERSIDAD,  
MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Antonio Lucio Calero

**TRIBUNAL DE CUENTAS. SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN**



## ANEXO. Solicitud de corrección de varios aspectos del epígrafe II.- Resultados de la Fiscalización

### Grandes incendios forestales

En la página 19 del Anteproyecto de informe se hace referencia a la existencia de 3 grandes incendios forestales durante el periodo 2016-2022.

De acuerdo con la información que obra en el PEPLIF 2023-2027 y que se expone a continuación se han registrado 4 grandes incendios durante ese periodo. Además, se observa que algunos de los datos se encuentran entremezclados.

Nº	Fecha de Inicio	Zona	Superficie (ha)	Medios intervinientes
1º	29-mar.-21º	INTERIOR-ORIENTAL	793,7º	Sin actuación
2º	20-feb.-21º	COSTERA	731,1º	4 AMN y una Cuadrilla. Episodio alta simultaneidad
3º	10-mar.-17º	INTERIOR-ORIENTAL	675,0º	Sin actuación
4º	21-nov.-20º	INTERIOR-ORIENTAL	576,0º	Sin actuación

### Simultaneidad

En la página 21 del Anteproyecto de informe se analiza la simultaneidad de incendios en Cantabria en relación con la capacidad del Operativo.

Se solicita que se revise dicha redacción al no ajustarse a lo recogido en el epígrafe 4.1.4. Análisis de periodos de simultaneidad del PEPLIF 2023-2027.

Así, de conformidad con lo indicado en dicho epígrafe, el Operativo:

- Gestiona con solvencia hasta 15 incendios
- Entre 16 y 30 incendios actúa al 100% de capacidad.
- En situaciones con más de 30 incendios la capacidad del Operativo puede quedar superada. El hecho de que ocurra esta circunstancia dependerá de la naturaleza de esos incendios. De otra parte, en esas situaciones el Operativo recaba el apoyo de otros medios del Gobierno de Cantabria y del TED conforme los protocolos establecidos manteniendo la situación bajo control en buena parte de esas ocasiones.

De otra parte, desde ese organismo se dirigió una petición expresa para completar los datos que aparecen en el PEPLIF (periodo del 1 de enero de 2016 a 30 de junio de 2022) remitiéndose desde esta Dirección los datos de la anualidad completa de 2022. Por tanto, el periodo de 1 de enero de 2022 a 30 de junio de 2022 se encuentra duplicado.

Los datos correctos para todo el periodo (1 de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2022) se recogen en la siguiente tabla.



TIPOLOGÍA	Nº DÍAS	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Días SIN incendios	1.496	58,5%	58,5%
Días entre 1 y 5 incendios	773	30,2%	88,7%
Días entre 6 y 15 incendios	191	7,5%	96,2%
Días entre 16 y 30 incendios	65	2,5%	98,7%
Días entre 31 y 50 incendios	23	0,9%	99,6%
Días con MÁS de 50 incendios	9	0,4%	100,0%

En relación con lo anterior, esta Dirección General estima que el Operativo se ha encontrado sobrepasado los 9 días con más de 50 incendios y 10 días más de entre los 23 en que han ocurrido entre 31 y 50 incendios.

Esto es, 19 días durante la totalidad del periodo, lo cual supone un 0,7% de los casos.

