TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.641

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL 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 LOS INCENDIOS?

TRIBUNAL DE CUENTAS

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 25 de septiembre de 2025, el Informe de fiscalización de seguimiento de las recomendaciones del 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

I. INTRODUCCIÓN 7
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 9
II.1 RECOMENDACIÓN 1 9
II.2 RECOMENDACIÓN 2 10
II.3 RECOMENDACIÓN 3 16
III. CONCLUSIONES 22
IV. ANEXO 25

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Sigla/abreviatura	Contenido
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
CCAA	Comunidades Autónomas
GIF	Grandes Incendios Forestales
INFOCANT	Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre Incendios Forestales

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1. OBJETIVO ESTRATÉGICO, LÍNEAS DE ACTUACIÓN, MEDIDAS Y ACCIONES DE LA FISCALIZACIÓN 7

I. INTRODUCCIÓN

La Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones del 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 los incendios?*** se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa de Fiscalizaciones para 2025, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 18 de diciembre, tras la modificación aprobada por dicho Pleno en su sesión de 28 de abril de 2025.

Esta fiscalización se enmarca, dentro del Plan Estratégico 2024-2027 del Tribunal de Cuentas, en el objetivo estratégico y en las líneas de actuación y medidas siguientes:

CUADRO Nº 1. OBJETIVO ESTRATÉGICO, LÍNEAS DE ACTUACIÓN, MEDIDAS Y ACCIONES DE LA FISCALIZACIÓN

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente
LÍNEA DE ACTUACIÓN 1 Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública, fomentando el enfoque evaluador
MEDIDA A) Priorizar actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y atendiendo a la coyuntura económica
LÍNEA DE ACTUACIÓN 2 Mejorar la planificación de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas
MEDIDA A) Programar la actividad fiscalizadora de forma ajustada, atendiendo a los medios personales y materiales disponibles, así como procurar su ejecución próxima en el tiempo a la gestión fiscalizada
MEDIDA D) Intensificar las actuaciones de seguimiento de las recomendaciones y demás resultados incluidos en las fiscalizaciones del TCu

Fuente: Elaboración propia

La fiscalización ha tenido como finalidad comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Fiscalización ***¿Han adaptado las Comunidades Autónomas (CCAA) 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?,*** el cual fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de abril de 2023, así como de los correspondientes acuerdos contenidos en la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 17 de septiembre de 2024 que, en relación con el indicado Informe, resultan coincidentes con las tres recomendaciones emanadas del Tribunal. Por lo tanto, se configura como una fiscalización de seguimiento ordinaria cuyo único objetivo es el referido.

Según el Manual de seguimiento de recomendaciones, aprobado por el Pleno del Tribunal de 28 de noviembre de 2019, la evaluación y medición de la eficacia de la actividad fiscalizadora constituye un elemento necesario dentro de la función encomendada al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de la gestión económica del Estado y del Sector Público conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 2/1982. En efecto, el artículo 14.1 de esta Ley estipula que el Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público; de esta forma, el seguimiento de tales recomendaciones se convierte en una herramienta fundamental para la mayor eficacia de la actuación fiscalizadora del Tribunal.

El significativo aumento del número de grandes incendios forestales[1] y, consecuentemente, de la superficie forestal afectada, producido en España en los últimos años provocó la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, realizándose modificaciones en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en los tres ámbitos desde los cuales se abordan los incendios forestales: prevención, extinción y mantenimiento y restauración de los terrenos forestales afectados.

El Real Decreto-ley 15/2022, cuya entrada en vigor se produjo el 3 de agosto del mismo año, estableció un plazo de cinco meses para que las CCAA adaptaran sus Planes y servicios de Prevención, Vigilancia y Extinción a lo previsto en el propio Real Decreto-ley.

Este Tribunal consideró conveniente verificar con la máxima inmediatez el grado de cumplimiento de tales medidas y, como resultado de las actuaciones realizadas, fue aprobado el Informe de Fiscalización anteriormente mencionado, que contiene las recomendaciones objeto de seguimiento en la presente actuación.

En consecuencia, el ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por las CCAA de Cantabria y de Extremadura, a las que se dirigieron las recomendaciones formuladas en el Informe citado.

Para evaluar el seguimiento de las recomendaciones mencionadas se han analizado los planes de prevención de incendios que habían sido aprobados por la citadas CCAA en el momento de realización de las actuaciones fiscalizadoras (es decir, los correspondientes a 2024 y 2025) y ha incluido el análisis de todas las medidas adoptadas al efecto desde la fecha de aprobación del Informe en el que se formularon las recomendaciones objeto de seguimiento.

La sucesión de graves incendios sufridos durante el mes de agosto de 2025 en las CCAA de Castilla y León, Galicia y Extremadura pone de manifiesto la oportunidad del presente Informe de seguimiento, considerando la enorme relevancia social que las medidas relativas a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales han adquirido, Informe que, como todos los que realiza el Tribunal de Cuentas tiene como principal objetivo contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento del objetivo previsto, habiendo prestado las entidades fiscalizadas una adecuada colaboración.

[1] Los grandes incendios forestales (GIF) son aquellos que alcanzan las 500 hectáreas de superficie forestal quemada.

La fiscalización se ha realizado de conformidad con lo establecido en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

La tramitación interna y los procedimientos aplicados en la fiscalización se detallan en el **ANEXO I** de este Informe.

Los resultados de las actuaciones practicadas se pusieron de manifiesto a las Presidentas de las Comunidades Autónomas de Extremadura y de Cantabria, al Consejero de Gestión Forestal y Mundo Rural de la Junta de Extremadura y a la Consejera de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Cantabria, así como a su antecesor, quien ostentó el cargo durante el periodo en el que se extiende la fiscalización, para que se formulasen las alegaciones y se presentasen cuantos documentos y justificantes se estimase pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. No se han formulado alegaciones por ninguno de ellos.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En los subapartados siguientes se exponen los resultados obtenidos como consecuencia de las actuaciones fiscalizadoras realizadas, presentando, para cada una de las tres recomendaciones, la valoración en cuanto al grado de su cumplimiento. Todo ello de acuerdo con la categorización establecida en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, cuyo contenido se expone en el ya referido **ANEXO I**: cumplida o subsanada total o sustancialmente, cumplida o subsanada parcialmente, en curso, no aplicable y no cumplida o no subsanada.

II.1 RECOMENDACIÓN 1

Dirigida 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.

La Dirección General citada, órgano al que se dirigió la recomendación, fue suprimida por el Decreto 54/2023, de 20 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria. En virtud de este mismo Decreto, sus competencias fueron asumidas por la Dirección General de Montes y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación, que es con la que se han mantenido los contactos necesarios.

Durante los trabajos de fiscalización correspondientes al Informe de cuyas recomendaciones se ha hecho el seguimiento, se constató que la Comunidad Autónoma de Cantabria había incumplido la obligación prevista en la nueva redacción del artículo 48.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, 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, tal y como se puso de manifiesto en el citado Informe, la Comunidad incluyó, como Acción 3.4.1 de su Plan Estratégico de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales de Cantabria (aprobado el 16 de marzo de 2023), elaborar e implementar los Planes Anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en dicha Comunidad, lo que, en caso de llevarse a cabo, daría cumplimiento al citado artículo 48.1 de la Ley de Montes.

A la vista de tal circunstancia, se recomendó el desarrollar lo antes posible la citada Acción 3.4.1.

Se ha comprobado que, mediante Resolución del Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación, de 24 de octubre de 2023, se aprobó el Plan Anual de Incendios Forestales de Cantabria para el año de 2024. Dicha Resolución fue publicada en el Boletín Oficial de Cantabria (BOC) el 30 de octubre de 2023 (BOC NÚM 208).

De igual manera, por Resolución de la Consejera de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación, de 14 de noviembre de 2024, se aprobó el Plan Anual de Incendios Forestales de Cantabria para el año 2025, publicado en el BOC el 21 de noviembre de 2024 (NÚM 226).

En consecuencia, dado que la Comunidad de Cantabria ha contado, tanto en 2024 como en 2025, con los planes anuales previstos y que, además, fueron objeto de publicación, tal y como exige el artículo 48.1 de la Ley de Montes, **se considera cumplida la recomendación 1**. No obstante, hay que indicar que el Plan correspondiente a 2025 fue aprobado con un pequeño retraso respecto al plazo previsto en el artículo 48.3 de la Ley de Montes (31 de octubre del año precedente a su aplicación).

II.2 RECOMENDACIÓN 2

Dirigida a 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[2], aun cuando medidas similares figuren reguladas en normativa autonómica previa o en otros instrumentos de planificación.

Según lo indicado en el seguimiento de la **recomendación 1**, los trabajos de fiscalización se han llevado a cabo en relación con la Dirección General de Montes y Biodiversidad.

El resultado de la comprobación de la inclusión de tales medidas en los Planes Anuales de Incendios Forestales de Cantabria de 2024 y 2025 es el siguiente:

Artículo 48.4 de la Ley de Montes

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.

ACCIÓN INCLUIDA

[2] En concreto, las referidas en las letras b, d, e, g, h y j del artículo 48.4 y en la letra b del artículo 48.5.

Tanto el Plan Anual para 2024 como el de 2025 contienen un apartado denominado 4. ANÁLISIS TERRITORIAL Y ZONIFICACIÓN, en el cual se aborda el estudio de las causas de los incendios forestales en todo el territorio de la Comunidad en el último decenio. Además, en uno de los subapartados se realiza un análisis territorial de la problemática sociológica, que incluye el de las causas de los incendios forestales respecto a la población y a la ubicación, concluyéndose que "Los incendios forestales inciden mayoritariamente en los términos municipales con menor número de habitantes" y que "la motivación principal de los incendios forestales en Cantabria es evitar la matorralización del terreno asociados a prácticas ganaderas."

En otro subapartado se efectúa un *"Análisis de riesgo y zonificación del territorio en función del riesgo*", en el que señala la distribución territorial y estacional de los incendios, así como las épocas de peligro. También se efectúa un análisis de los periodos de simultaneidad, de la dimensión de los incendios, de su recurrencia, de las condiciones meteorológicas y del modelo de combustible[3] afectado.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

Ambos planes contienen un apartado que se denomina 6. DISEÑO GENERAL DEL OPERATIVO. En sus distintos subapartados se alude a la organización de la extinción de incendios, recogiendo la planificación, la gestión y la coordinación de las actuaciones; se recogen las funciones de la Central de Emisoras de Incendios Forestales, señalando que tiene encomendadas entre otras, la gestión y coordinación de las emergencias por incendios forestales; y se detallan los medios humanos y su distribución en el territorio de la comunidad; los medios aéreos; y otros medios.

c) La determinación de los puntos estratégicos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada.

INCLUSIÓN DE LA ACCIÓN EN CURSO

El Plan de 2024 contiene un subapartado denominado PUNTOS ESTRATÉGICOS DE GESTIÓN incluido en el apartado 7. MEDIDAS PREVENTIVAS en el que, basándose en el análisis territorial y zonificación del apartado 3 del Plan, se establece que la mayor parte de los incendios afectan a determinados modelos de combustible y tienen lugar en montes públicos debido a las actividades ganaderas, principalmente en términos municipales concretos, aunque se reconoce que el riesgo es elevado para todos los ecosistemas forestales de Cantabria. Por ello, se determina que las zonas estratégicas para evitar que corra el fuego y que afecte a terceros (viviendas aisladas, repoblaciones, etc.) serán determinadas por los modelos de combustible y por las zonas prioritarias de actuación referidas, sin descuidar las de otros términos municipales. Este contenido, sin embargo, no se incluye en el Plan de 2025; ello no obstante, la Dirección General de Montes y Biodiversidad ha comunicado a este Tribunal el compromiso de incluir en el Plan Anual de 2026 dicho contenido.

[3] Los modelos de combustible forestal son estructuras de la vegetación tipo a las que se les presupone un comportamiento frente al fuego conocido.

d) La asignación estable, y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados al desarrollo de las actuaciones contempladas.

ACCIÓN INCLUIDA

En los Planes de 2024 y de 2025 se incluye el apartado 6. DISEÑO GENERAL DEL OPERATIVO del que forma parte un subapartado denominado MEDIOS HUMANOS Y DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD (con el mismo contenido en ambos planes), en el que se recoge el nombramiento de un Director de Extinción, una vez confirmado el incendio, y la existencia de 162 funcionarios disponibles. Además, se hace referencia a 36 cuadrillas forestales repartidas en 13 comarcas e integradas por 250 operarios forestales/bomberos forestales, al frente de las cuales hay un capataz. Estas cuadrillas desarrollan su actividad durante todo el año y en el caso de no estar activado ningún nivel de emergencia realizan labores de prevención. Los medios técnicos se recogen, en ambos Planes, en este mismo apartado 6. DISEÑO GENERAL DEL OPERATIVO. El Plan de 2024 incluye un anexo con el detalle de dichos medios; mientras que en el Plan de 2025 se incluye únicamente un anexo con la localización de las motobombas.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

El Plan de 2024 incluye en el apartado 7. MEDIDAS PREVENTIVAS el subapartado TRABAJOS DE CARÁCTER PREVENTIVO, en el que se desarrollan, entre otras cuestiones, los tratamientos selvícolas, aprovechamientos y mantenimiento de masas forestales; la planificación y dirección de trabajos de prevención de incendios forestales; y el mantenimiento de la red de cortafuegos y de pistas forestales.

El Plan de 2025 contine el apartado 7. MEDIDAS PREVENTIVAS, REGULACIÓN DE USOS Y PROHIBICIONES, que incluye los subapartados MEDIDAS PREVENTIVAS EN TERRENOS FORESTALES y OTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN TERRENOS FORESTALES Y DETERMINADOS TERRENOS NO FORESTALES, los cuales tienen un contenido algo menos desarrollado que en el Plan de 2024.

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.

ACCIÓN NO INCLUIDA

Ninguno de los dos Planes recoge las modalidades con las que se llevarán a cabo los trabajos de prevención y lucha contra los incendios forestales en terrenos privados.

A pesar de que en el Plan de 2024 existe un subapartado denominado MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS, su contenido no hace referencia a estas cuando los terrenos no son de propiedad pública, limitándose a señalar de manera genérica que se acudirá a la Ley de Contratos del Sector Público y a la Ley General de Subvenciones.

En el Plan de 2025 no se incluye ningún punto con este contenido.

No obstante, la Dirección General de Montes y Biodiversidad ha manifestado el compromiso de incluir en el Plan Anual de 2026 este contenido.

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.

ACCIÓN NO INCLUIDA

En el Plan para 2024 se indica literalmente*: "Los medios previstos para la anualidad del 2024 se recogen en el anexo IV. Catálogo de recursos de la Dirección General de Montes y Biodiversidad INFOCANT de este documento."* Sin embargo, el anexo referido no se incluye en el documento publicado en el Boletín Oficial de Cantabria.

En el Plan de 2025 no se hace referencia a ningún anexo. No obstante, la Dirección General de Montes y Biodiversidad ha manifestado el compromiso de incluir en el Plan Anual de 2026 este contenido.

h) La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales, en relación con los distintos niveles de riesgo.

ACCIÓN INCLUIDA

El Plan de 2024 incluye el apartado 8. REGULACIÓN DE USOS Y PROHIBICIONES O LIMITACIONES y el de 2025 el apartado 7. MEDIDAS PREVENTIVAS. REGULACIÓN DE USOS Y PROHIBICIONES, que incluyen el subapartado MEDIDAS PREVENTIVAS EN TERRENOS FORESTALES. En ambos se hace referencia a las medidas preventivas que deben cumplirse en terrenos forestales y en determinados terrenos rústicos no forestales, estableciendo, además de remitirse a la normativa de aplicación, con carácter general, la obligación de solicitar las autorizaciones preceptivas para la utilización de cualquier tipo de fuego durante todo el año.

El Plan de 2024 incluye también el subapartado OTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN TERRENOS FORESTALES Y DETERMINADOS TERRENOS NO FORESTALES, que reproduce el ANEXO V

del Decreto 16/2007, de 15 de febrero, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre Incendios Forestales (INFOCANT)[4]. El contenido es un conjunto de prohibiciones, autorizaciones y limitaciones que se asumen como medidas preventivas de incendios forestales en todos los montes y terrenos forestales de Cantabria.

A su vez, el Plan de 2025 contiene diversos apartados del Decreto 192/2023 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (INFOCANT), como por ejemplo Medidas de protección de bienes de interés cultural o Planes de Autoprotección por riesgo de incendio forestal.

Asimismo, en el epígrafe USOS Y ACTIVIDADES PROHIBIDAS de ambos Planes se reproducen los artículos 3 y 4 de la Orden en el Plan referida como como GAN 44/2007[5], en los que se establece una amplia relación de actividades prohibidas y se regula el uso social y acceso público durante la época de riesgo de incendios forestales.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

En el ya referido epígrafe USOS Y ACTIVIDADES PROHIBIDAS de los Planes de 2024 y de 2025, en el punto referido a la circulación de vehículos motorizados, se hace referencia a este asunto mediante remisión al apartado 2 del artículo 54 bis de la Ley de Montes, si bien, en la redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, que señalaba que:

"*La circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras quedará limitada a las servidumbres de paso que hubiera lugar, la gestión agroforestal y las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones Públicas competentes. Excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración Forestal el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil*."

En la vigente redacción del citado apartado 2 del artículo 54 bis de la Ley de Montes lo que se establece es lo siguiente:

"*Las comunidades autónomas definirán las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, fuera de los viales existentes para tal fin*."

Por ello, se considera que, en futuros Planes Anuales, sería adecuado recoger expresamente el contenido actual del precitado artículo, al encontrarse modificada su redacción.

[4] El Decreto 192/2023 de 21 de diciembre fue derogado por el Decreto 192/2023 de 21 de diciembre.
[5] Esta norma en realidad es 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.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

En el apartado 6.1. ORGANIZACIÓN DE LA EXTINCIÓN DE LOS INCENDIOS EN EL GOBIERNO DE CANTABRIA se hace una alusión expresa a este contenido, señalando que la intensificación del operativo se realiza de forma escalonada en función del riesgo de incendios y de las variables meteorológicas de la AEMET. Así, por ejemplo, se señalan las condiciones meteorológicas más desfavorables en Cantabria, diferenciándolas por zonas.

Artículo 48.5 de la Ley de Montes

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 la incorporación 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.

ACCIÓN NO INCLUIDA

Según la información facilitada por la Dirección General de Montes y Biodiversidad sobre esta materia, en la actualidad se encuentra en fase de redacción el nuevo Plan Forestal de la Comunidad Autónoma de Cantabria que sustituirá al anterior de 2005, y que recogerá, entre otras, la normativa aplicable sobre montes, conservación de la naturaleza, evaluación ambiental estratégica e información pública, con el objetivo de adecuar la política regional forestal y de conservación de la naturaleza a los compromisos actuales. Por este motivo, las recomendaciones contenidas en el Plan Forestal de 2005 no han sido incorporadas a los Planes Anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de 2024 y de 2025.

No obstante, la citada Dirección General ha trasladado a este Tribunal su compromiso de incorporar a los Planes anuales las recomendaciones derivadas del futuro Plan Forestal de Cantabria tan pronto sea aprobado, revisando, en su caso, los documentos previos de planificación forestal si a raíz de esta incorporación se apreciase alguna contradicción con las necesidades ligadas a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.

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 incendio.

ACCIÓN NO INCLUIDA

La Dirección General de Montes y Biodiversidad ha trasladado a este Tribunal que, aunque esta cuestión no supone un problema en la Comunidad Autónoma de Cantabria, debido a que la gran mayoría del terreno forestal afectado por incendios se corresponde con montes de utilidad pública, en los futuros Planes se hará una referencia específica a esta circunstancia.

Resultado global del seguimiento de la recomendación 2

En consecuencia, la recomendación 2 se califica **en curso de cumplimiento.** La justificación de tal calificación es la siguiente:

- Ocho de las 12 medidas contempladas en los apartados 4 y 5 del artículo 48 de la Ley de Montes han sido incluidas en el Plan de 2024 y siete de ellas en el de 2025.

- No obstante, se ha observado un empeoramiento en la inclusión de algunas de las medidas entre los Planes de 2024 y de 2025. Así, en el Plan de 2024 se incluyeron los puntos estratégicos de gestión y las áreas de actuación singularizada (medida c) del artículo 48.4), lo que no fue recogido en el Plan de 2025. Además, aunque las medidas f) y g) no han sido incluidas en ninguno de los dos Planes, al menos, en el de 2024 se hacía alusión a las mismas, no así en el Plan de 2025. Por otra parte, las medidas d) y e) del citado artículo tienen un desarrollo mayor en el Plan de 2024 que en el correspondiente a 2025.

- Sin embargo, la Dirección General de Montes y Biodiversidad ha trasladado a este Tribunal su compromiso de que los Planes que se aprueben para los años 2026 y siguientes contengan las medidas que aún están pendientes de inclusión.

II.3 RECOMENDACIÓN 3

Dirigida 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.***

La Dirección General citada, órgano al que se dirigió la recomendación, fue suprimida por el Decreto 77/2023, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y sus competencias, en materia de incendios forestales, fueron asumidas por la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios de la Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural.

En el Informe de Fiscalización de cuyas recomendaciones se ha efectuado el seguimiento se indicaba que el Plan Anual de Prevención de 2023 de Extremadura ya incluía algunas de las medidas previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 48 de la Ley de Montes. No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, se ha comprobado la inclusión de todas las acciones contempladas en tales artículos. El resultado es el siguiente:

Artículo 48.4 de la Ley de Montes

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.

ACCIÓN INCLUIDA

Tanto el Plan Anual para 2024 como el de 2025 incluyen un subapartado denominado 2.1 ANÁLISIS TERRITORIAL DE LA PROBLEMÁTICA SOCIOECONÓMICA en el que se abordan las principales causas de los incendios intencionados ocasionados por el uso del fuego en prácticas tradicionales inadecuadas -principalmente, quemas para la regeneración de pastos, quemas de matorrales y de rastrojos-. Además, se especifican zonas de alta densidad de los siniestros y se identifica la época estival como la que presenta mayor riesgo de incendios.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

Los Planes de 2024 y de 2025 incluyen, como el de 2023, los subapartados 4.1 CATÁLOGO DE RECURSOS y 4.2 PREVISIÓN DE ÉPOCAS DE PELIGRO que contienen, tanto el diseño del dispositivo, como la precisión de las épocas de mayor riesgo de incendios forestales.

c) La determinación de los puntos estratégicos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada.

ACCIÓN INCLUIDA

En ambos Planes se incluye el epígrafe 2.2.4. PUNTOS ESTRATÉGICOS DE GESTIÓN, que se definen como “las áreas del territorio definidas y priorizadas de acuerdo a una metodología concreta que, teniendo en cuenta el riesgo de incendio, el comportamiento del fuego en la zona de estudio y la vulnerabilidad de sus valores naturales, rústicos 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 eficaz y segura para grandes incendios forestales tipo para los que se ha diseñado.” La localización de estos puntos se recoge en un mapa que acompaña a los Planes de ambos ejercicios.

Tal y como se ponía de manifiesto en el Informe de Fiscalización de cuyas recomendaciones se efectúa el seguimiento, el contenido de este apartado c) del artículo 48.4 de la Ley de Montes se recogía en Planes de prevención de menor escala. De este modo, lo que se ha logrado mediante la implementación de la recomendación del Tribunal es la unificación, por lo que a este contenido se refiere, de la normativa sobre prevención, vigilancia y extinción de incendios, tal y como prevé el mencionado artículo 48.4.

d) La asignación estable, y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados al desarrollo de las actuaciones contempladas.

ACCIÓN INCLUIDA

Como en el caso del Plan de 2023, los recursos propios de los que dispone la Comunidad Autónoma se detallan por zonas en los respectivos anexos de los Planes Anuales de 2024 y de 2025, en los que se incluyen el catálogo de personal, el catálogo de equipos de extinción y el catálogo de infraestructuras.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

Al igual que en el Plan de 2023, los Planes de 2024 y de 2025 cuentan con el subapartado 3.1 INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES, en el que se relacionan los instrumentos de prevención con los que cuenta la Comunidad Autónoma.

Además, la Cartografía de los Planes de 2024 y 2025 incluyen los mapas con la zonificación para la prevención de incendios forestales y la localización de los instrumentos de prevención regulados por el Decreto 260/2014.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

En el subepígrafe I.4.2.1 COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES se determina que será la Comunidad Autónoma la que establezca las medidas de prevención y lucha contra los incendios forestales que sea necesario adoptar, tanto por la Administración como por los particulares, a través de los correspondientes instrumentos. Además, atribuye a las distintas Administraciones la potestad de actuación subsidiaria en relación con las actuaciones preventivas previstas en los instrumentos de prevención, cuya aprobación implica su declaración de utilidad pública, y se faculta al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para apreciar el interés general de los trabajos necesarios para su materialización y para determinar el carácter oneroso o gratuito de dicha ejecución subsidiaria.

Asimismo, se otorga la condición de agente de la autoridad a los directores técnicos de extinción, a quienes se les reconocen las facultades de acceso a terrenos particulares, requisa y ocupación temporal de bienes en situaciones de emergencia.

Finalmente, se señala que será la Consejería competente quien coordine las actuaciones de las Administraciones Públicas y de los particulares en las tareas de prevención y lucha contra los incendios forestales, y promueva los mecanismos para la participación social en dichas tareas.

Tal y como se ponía de manifiesto en el Informe de Fiscalización de cuyas recomendaciones se efectúa el seguimiento, el contenido de este apartado f) del artículo 48.4 de la Ley de Montes se recogía en el Decreto 152/2017. De este modo, lo que se ha logrado mediante la implementación de la recomendación del Tribunal es la unificación, por lo que a este contenido se refiere, de la normativa sobre prevención, vigilancia y extinción de incendios, tal y como prevé el mencionado artículo 48.4.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

Como sucedía en el Plan de 2023, el catálogo de Infraestructuras de los Planes Anuales de 2024 y de 2025, 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 los anexos de ambos Planes, así como en la cartografía incluida en ellos.

h) La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales, en relación con los distintos niveles de riesgo.

ACCIÓN INCLUIDA

Al igual que el Plan Anual de 2023, los Planes de 2024 y de 2025 incluyen el apartado 3.1.6 REGULACIÓN DE USOS Y ACTIVIDADES, que incluye una tabla con la programación de la actividad administrativa relativa a la regulación de usos y actividades de riesgo. Entre otras cuestiones, se prohíbe la realización de ciertas actividades en la época de peligro alto y se establece la obligación de solicitar autorización a la Administración o realizar una declaración responsable para su realización.

Además, sobre estas actividades está previsto que se realicen actuaciones de inspección y control por parte de la administración, que se estima que, en 2024 y en 2025, asciendan a 300.

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.

ACCIÓN NO INCLUIDA

Los Planes para 2024 y 2025 continúan sin estas restricciones, aunque como se indicaba en el Informe de Fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, este contenido se encuentra incluido en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. En consecuencia, este incumplimiento se considera de carácter formal, sin perjuicio de la conveniencia de unificar toda la normativa, tal y como se prevé en el artículo 48.4 de la Ley de Montes.

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.

ACCIÓN INCLUIDA

Al igual que en 2023, los Planes Anuales de 2024 y de 2025 incorporan, en su epígrafe 2.1.3 CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA: EVOLUCIÓN ESPACIO-TEMPORAL, un análisis de los siniestros ocurridos, completado con la observación de su evolución espacio-temporal y su correlación con aspectos socioeconómicos. Como resultado de ello, se señalan dos zonas de alta densidad y se identifican tres periodos significativos de ocurrencia de incendios forestales, caracterizados por ciertos patrones reseñables, que responden a factores climatológicos y socioeconómicos.

Artículo 48.5 de la Ley de Montes

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 la incorporación 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.***

ACCIÓN INCLUIDA

Como se indicaba en el Informe de Fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, 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[6] informa 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 incendio.***

ACCIÓN NO INCLUIDA

Los Planes Anuales de prevención para 2024 y para 2025 no determinan las infraestructuras con servidumbre de uso para su utilización por los servicios de prevención y extinción de incendios.

No obstante, se considera que tal incumplimiento no supone, a priori, un riesgo, al constar dicha información en una base de datos georreferenciada. Esta valoración ya se indicaba en el Informe de Fiscalización cuyas recomendaciones son objeto de seguimiento, puesto que se constató que no se había incluido en el Plan de prevención para 2023. Ello sin perjuicio de la conveniencia de unificar toda la normativa sobre la materia, tal y como se prevé en los apartados 4 y 5 del artículo 48 de la Ley de Montes.

Resultado global del seguimiento de la recomendación 3

En consecuencia y según lo expuesto, la recomendación 3 se califica como **cumplida**. Ello sin perjuicio de los dos siguientes incumplimientos de carácter formal:

- La falta de inclusión en los Planes Anuales del contenido del apartado i) del artículo 48.4 de la Ley de Montes. Al margen de que tal contenido esté recogido en la Ley Agraria de

[6] En la actualidad, Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca.

Extremadura, resulta conveniente, en aras de la unificación de la normativa sobre la materia, su inclusión en los Planes Anuales de prevención.

- La falta de inclusión, asimismo, del contenido del apartado b) del artículo 48.5 de la Ley de Montes. Si bien la información requerida está disponible en una base de datos georreferenciada, en los Planes Anuales se debería hacer alusión a dicha herramienta.

III. CONCLUSIONES

1. La **recomendación 1 se califica como cumplida** al haber sido elaborados y aprobados por la **Comunidad Autónoma de Cantabria** y publicados en su Boletín Oficial, tanto en 2024 como en 2025, los Planes Anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.

2. La **recomendación 2, dirigida a la Comunidad Autónoma de Cantabria, se considera en curso de cumplimiento:** el Plan para 2024 recoge 8 de las 10 medidas del apartado 4 del artículo 48 y ninguna de las dos previstas en el apartado 5 del mismo artículo; mientras que el Plan para 2025 incluye 7 de las 10 medidas del apartado 4 y ninguna del apartado 5. No obstante, la Dirección General de Montes y Biodiversidad ha trasladado a este Tribunal su compromiso de incluir las medidas pendientes en los Planes que se aprueben para los años 2026 y siguientes.

3. La **recomendación 3, dirigida a la Comunidad Autónoma de Extremadura, se considera cumplida** al haber sido recogidos en los Planes Anuales, tanto de 2024 como de 2025, los contenidos que no fueron incluidos en el Plan de 2023 y que se ponían de manifiesto en el Informe de Fiscalización cuyas recomendaciones han sido objeto de seguimiento en el presente Anteproyecto de Informe.

Madrid, 25 de septiembre de 2025

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXO

ANEXO I

TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN

Tramitación interna de la fiscalización

El 28 de abril de 2025, el Pleno aprobó el inicio de este procedimiento fiscalizador, siguiendo lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y lo dispuesto al efecto en la Norma de Procedimiento 34 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha llevado a cabo la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno el 29 de mayo de 2025.

Procedimientos aplicados en la fiscalización

De acuerdo con la Norma Técnica n.º 7.bis, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, el tipo de fiscalización es de seguimiento, acorde con lo previsto en el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2019 y se ha llevado a cabo con el único objetivo de comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones incluidas en 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 los incendios?* aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de abril de 2023.

Las categorías para determinar los resultados y valorar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas son las siguientes:

- *Cumplida o subsanada total o sustancialmente: se incluyen en esta categoría las recomendaciones respecto de las cuales la entidad fiscalizada hubiera adoptado las medidas oportunas, en el ámbito de sus competencias, para su implementación o bien hubiera sido solventada la deficiencia que dio lugar a la recomendación de otra forma, en todos o en la mayor parte de sus aspectos.*

- *Cumplida o subsanada parcialmente: se incluyen aquí las recomendaciones respecto de las cuales la entidad fiscalizada hubiera adoptado parcialmente las medidas oportunas para su implementación o bien hubieran sido resueltas solo en parte las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe. Además, se requiere que la entidad haya dado por finalizadas sus actuaciones respecto de la recomendación realizada o de la deficiencia observada.*

- *En curso: se trata de recomendaciones que se encuentran en fase de implementación o de deficiencias en subsanación. A estos efectos, los plazos previstos por la entidad fiscalizada para la implantación de la medida o la subsanación de la deficiencia deben ser proporcionados a las medidas a implantar. En otro caso, se podrá calificar la recomendación como "cumplida o subsanada parcialmente" o "no cumplida o no subsanada", en función de la eficacia de las medidas implantadas hasta el momento en que se realiza la fiscalización de seguimiento.*

- *No aplicable (en el momento de realización del seguimiento): esta categoría se refiere a las recomendaciones que han devenido inválidas y a las deficiencias inexistentes en el momento de realización del seguimiento, bien por cambios legislativos o por cualquier otra causa acaecida desde la aprobación del informe.*

- *No cumplida o no subsanada:* se trata de recomendaciones respecto de las cuales no se hubieran adoptado las medidas dirigidas a su implementación, o bien, habiéndose adoptado dichas medidas (por haberse incumplido de forma reiterada los plazos para su implementación o por otros motivos), estas no hubieran tenido ningún efecto en la mejora de la gestión de la entidad fiscalizada, manteniéndose, en todo caso, las deficiencias que dieron lugar a la recomendación.

Durante la fiscalización se han realizado todas las pruebas y comprobaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento al objetivo señalado, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría; en particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

La fiscalización se ha llevado a cabo a partir de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas y de la aportada por las entidades fiscalizadas en ejecución de los trabajos de fiscalización sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones formuladas por este Tribunal, sin perjuicio de otras acciones necesarias durante el curso de la fiscalización que se han estimado convenientes para analizar cuantos documentos, registros, expedientes, actas o informes ha sido preciso.