



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ACTUACIÓN DE ÁMBITO LOCAL POR INCENDIOS FORESTALES EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, EJERCICIO 2022

¿Están dotados los municipios extremeños de los instrumentos de planificación necesarios para la prevención y extinción de incendios forestales?



[Informe N.º: 1.568](#)
[Aprobado por el Pleno el 25 de abril de 2024](#)



FISCALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ACTUACIÓN DE ÁMBITO LOCAL POR INCENDIOS FORESTALES EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, EJERCICIO 2022

¿QUÉ PLANES SE EXIGEN A LOS MUNICIPIOS?



En materia de prevención:

- Planes periurbanos (PPPIF).
- Planes de prevención de sus montes (PPIFM).

En materia de extinción:

- Planes municipales (PMEIF).

¿POR QUÉ SON IMPORTANTES ESTOS PLANES?



A través de ellos, los municipios articulan medidas para la prevención y extinción de incendios forestales, al objeto de salvaguardar a la población y proteger los recursos naturales de Extremadura.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

ÁMBITO OBJETIVO

Instrumentos de planificación de ámbito local dirigidos a la prevención y a la extinción de incendios forestales (Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales en Extremadura, LPLIFEX).

ÁMBITO SUBJETIVO

213 municipios en los que la totalidad o parte de su territorio está incluido en alguna de las zonas declaradas de alto riesgo de incendio forestal por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

ÁMBITO TEMPORAL

Desde el 1/01/2022 hasta el 31/12/2022.

- ▶ Determinar si los municipios han dado cumplimiento a la normativa autonómica en materia de planificación para la prevención y la extinción de incendios forestales, de acuerdo con el artículo 8 de la LPLIFEX.
- ▶ Verificar los mecanismos empleados para la elaboración y ejecución de los planes de prevención y extinción de incendios y su coste.
- ▶ Determinar si los municipios han promovido la creación de grupos de personal voluntario para la prevención y extinción de los incendios forestales y si han realizado actuaciones para la información y concienciación de la población.



CONCLUSIONES

- ✓ La mayoría de los municipios contaban con un PPPIF a 31/12/2022, **a excepción de Alange, Escorial, Guareña, Higuera de Albalat, La Haba, La Nava de Santiago, Mirandilla, Peraleda del Zaucejo, Zarza la Mayor y Villar del Pedroso**. Los planes de Cañaveral y Guijo de Santa Bárbara fueron aprobados en 2023.
- ✓ El 73 % de los montes y terrenos forestales de titularidad y gestión municipal **no contaban con el preceptivo PPIFM**.
- ✓ **Ninguna** entidad disponía de un **PMEIF**.
- ✓ **Duplicidad** de planes exigidos a los ayuntamientos en materia de extinción de incendios.
- ✓ El 23 % de los municipios que tenían un PPPIF aprobado **desconocían** tenerlo.
- ✓ El 35 % de los PPPIF **no habían sido revisados** en el plazo legalmente estipulado.
- ✓ El 37 % de los municipios que contaban con un PPPIF y/o un PPIFM puso de manifiesto que **no los estaban ejecutando**.
- ✓ Las actuaciones municipales para promover la **formación de grupos de voluntarios** en la lucha contra incendios, así como las **actividades para la concienciación** de la ciudadanía, resultaron **insuficientes**.



RECOMENDACIONES

- ▶ Los **ayuntamientos** deberían:
 - **Adoptar las medidas** necesarias para disponer de PPPIF (10 municipios), PPIFM (10 municipios) y/o PMEIF (todos los municipios).
 - Establecer los procedimientos oportunos para **garantizar la efectiva implantación de los planes y su conocimiento** por los agentes implicados.
 - **Reforzar las actuaciones de concienciación** a la ciudadanía e incentivar el papel que esta puede desempeñar en la lucha contra los incendios forestales, promoviendo la formación de grupos de voluntarios.
- ▶ La **Junta de Extremadura** debería:
 - **Impulsar** que los municipios cumplan con sus obligaciones en materia de prevención y extinción de incendios.
 - **Solventar la duplicidad de instrumentos municipales** en la planificación en la lucha contra incendios.



■ Introducción

La **Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales en Extremadura (LPLIFEX)** tiene por objeto la defensa de los montes y terrenos forestales frente a los incendios, así como la protección de las personas y los bienes afectados, promoviendo un **planteamiento integral de la prevención, la extinción y la regeneración de las áreas incendiadas**.

Para ello, establece la obligatoriedad de que las entidades locales elaboren determinados instrumentos de planificación:

- En materia de **prevención** de incendios forestales:
 - **Planes periurbanos de prevención de incendios forestales.**
 - **Planes de prevención de incendios forestales o planes de prevención en montes.**
- En materia de **lucha** contra incendios forestales:
 - **Planes municipales o de mancomunidades de extinción de incendios forestales.**

La LPLIFEX también aboga por la **colaboración de los particulares y las entidades sociales en la prevención y lucha contra los incendios forestales**, que deberá canalizarse a través de las agrupaciones de prevención y extinción de incendios forestales y de los grupos municipales o mancomunados de pronto auxilio u organizaciones equivalentes. En este sentido, resulta clave la **concienciación ciudadana** en la materia.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

La Comunidad Autónoma de Extremadura es una de las regiones mejor conservadas, desde el punto de vista ambiental, de la Unión Europea. Sus bosques, especialmente los de monte y matorral mediterráneos, son únicos en el mundo. Estos recursos naturales son la base de una importante actividad económica, contribuyendo al desarrollo rural de la región.

En 2022 se registraron en España los peores datos de superficie quemada y número de incendios en los últimos diez años, y la Comunidad Autónoma de Extremadura fue una de las más castigadas. En dicho año se comunicaron 527 partes de incendios forestales originados en el término municipal de 142 de los 213 municipios analizados, ascendiendo a 10.000 hectáreas la superficie afectada.

¿Qué se ha fiscalizado?

Los **principales instrumentos de planificación en el ámbito local dirigidos a la prevención y a la extinción de incendios forestales** contenidos en el artículo 8 de la LPLIFEX:

- **Planes periurbanos de prevención de incendios forestales (PPPIF)**, que establecen medidas concretas de prevención en los entornos urbanos con el fin de evitar los riesgos que los incendios puedan suponer para la población.

- **Planes de prevención de incendios forestales o planes de prevención en montes (PPIFM)**, que establecen medidas específicas de prevención en cada monte o explotación forestal.
- **Planes municipales o de mancomunidades de extinción de incendios forestales (PMEIF)**, que establecen la organización, el procedimiento de actuación y la movilización de los recursos, propios o asignados, a utilizar para luchar contra los incendios forestales y hacer frente a las emergencias de ellos derivadas.

Además de los instrumentos de planificación, se han analizado **otras actuaciones** de los municipios, como la **promoción de la creación de grupos de personal voluntario** para la prevención y extinción de incendios forestales y adopción de medidas para la **información y concienciación de la población**.

¿Cómo se ha desarrollado?

Los trabajos de fiscalización se han realizado sobre los **213 municipios en los que la totalidad o parte de su ámbito territorial está incluido en alguna de las 14 zonas de alto riesgo (ZAR)** delimitadas por la Junta de Extremadura.

Las ZAR son aquellas áreas en las que la frecuencia o virulencia de los incendios forestales y la importancia de los valores amenazados hacen necesarias medidas especiales de protección contra los incendios.

¿Han colaborado las entidades durante la realización de los trabajos?

Las entidades fiscalizadas han cumplido, en general, con su deber de colaboración, **a excepción de diez ayuntamientos: Campanario, Cañamero, Ceclavín, Llerena, Mirabel, Monesterio, Piornal, Serradilla, Torre de Santa María y Valdecaballeros**, que no atendieron a las solicitudes de información realizadas.

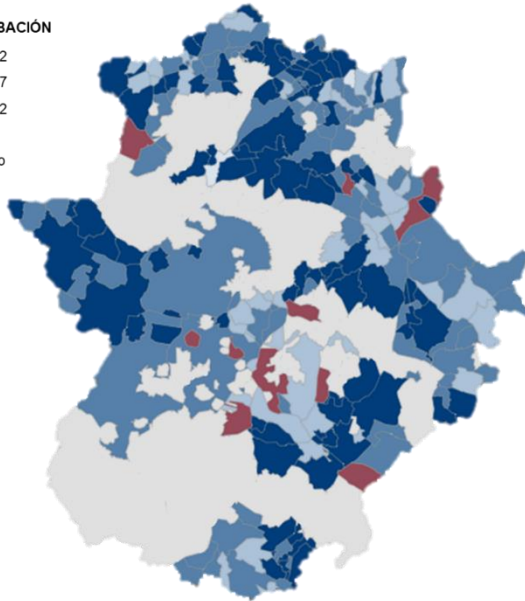


■ Principales resultados y conclusiones

1. La gran mayoría de los municipios disponía de un plan periurbano de prevención de incendios forestales.

FECHAS DE APROBACIÓN

- Entre 2008 y 2012
- Entre 2013 y 2017
- Entre 2018 y 2022
- En 2023
- Sin plan aprobado



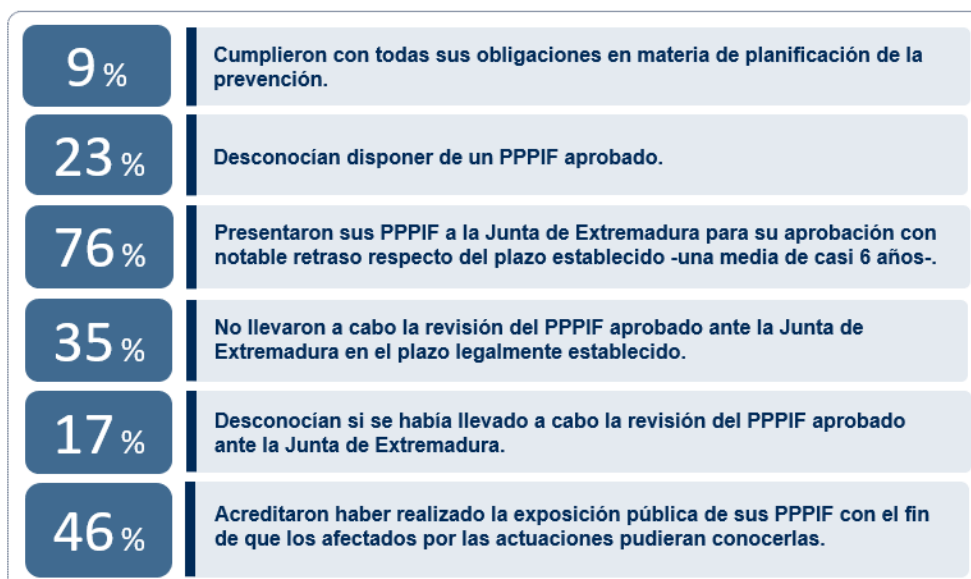
A 31 de diciembre de 2022, la mayoría de los municipios en los que su territorio estaba incluido total o parcialmente en alguna ZAR disponía de un plan periurbano de prevención de incendios forestales.

Únicamente el 6 % de los municipios carecía de este instrumento, incumpliendo lo establecido en la normativa: los ayuntamientos de Alange, Escorial, Guareña, Higuera de Albalat, La Haba, La Nava de Santiago, Mirandilla, Peraleda del Zaucejo, Zarza la Mayor y Villar del Pedroso, así como Cañaveral y Guijo de Santa Bárbara, si bien los planes de estos dos últimos se aprobaron en 2023.

2. Escasa planificación en materia de prevención de incendios en montes y terrenos forestales.

El 73 % de los montes y terrenos forestales de titularidad y gestión municipal analizados, pertenecientes a los ayuntamientos de Jarilla, La Roca de la Sierra, Logrosán, Malpartida de Cáceres, Navalvillar de Ibor, Peraleda de San Román, Siruela, Talarrubias, Valdelacasa de Tajo y Villar de Plasencia, no contaban con el preceptivo plan de prevención de incendios forestales. Entre aquellos que disponían de un PPIFM, el retraso medio en su presentación para su aprobación por la Junta de Extremadura fue de casi 7 años respecto del plazo establecido.

3. Cumplimiento desigual por los municipios en materia de planificación preventiva.



4. Clasificación de los municipios en función del cumplimiento de sus obligaciones legales sobre planificación preventiva en entornos urbanos.

NIVEL 1: ENTIDADES CON PPPIF APROBADOS, EJECUTADOS Y REVISADOS ⁽¹⁾			
Abadía	Descargamaría	La Zarza	Robledillo de la Vera
Alburquerque	Don Benito	Ladrillar	Salorino
Alcuéscar	Eijas	Logrosán	San Martín de Trevejo
Arroyomolinos	Esparragosa de la Serena	Losar de la Vera	San Vicente de Alcántara
Arroyomolinos de la Vera	Fresnedoso de Ibor	Madrigal de la Vera	Santa Cruz de Paniagua
Cabañas del Castillo	Fuenlabrada de los Montes	Madroñera	Santibáñez el Alto
Caminomorisco	Fuentes de León	Majadas de Tiétar	Segura de León
Campillo de Llerena	Garciaz	Malpartida de Plasencia	Serrejón
Casares de las Hurdes	Garlitos	Montánchez	Valencia de Alcántara
Casas de Don Pedro	Garvín	Navaconcejo	Valle de la Serena
Casas de Reina	Guadalupe	Navezuelas	Villa del Campo
Casas del Castañar	Hernán-Pérez	Nuñomoral	Villar de Plasencia
Casas del Monte	Herrera del Duque	Oliva de Mérida	Zarza de Granadilla
Casatejada	Herreruela	Pinofranqueado	Zarza-Capilla
Cedillo	Hornachos	Puebla de la Reina	
Cilleros	Hoyos	Quintana de la Serena	
Collado de la Vera	Jaraíz de la Vera	Reina	
Cuacos de Yuste	Jarandilla de la Vera	Robledillo de Gata	
NIVEL 2: ENTIDADES CON PPPIF APROBADOS Y EJECUTADOS, PERO NO REVISADOS			
Badajoz	Capilla	Hervás	Rebollar
Baños de Montemayor	Casar de Palomero	Mérida	Robledollano
Belvís de Monroy	Casas de Don Antonio	Moraleja	Torrejón de los Ángeles
Benquerencia de la Serena	Garbayuela	Pasarón de la Vera	Torrejón el Rubio
Cabezuela del Valle	Garguera	Plasencia	Torremenga
Cadalso	Gata	Puebla de Alcocer	
NIVEL 3: ENTIDADES CON PPPIF APROBADOS Y REVISADOS ⁽¹⁾ , PERO NO EJECUTADOS			
Acebo	Casas de Miravete	Mesas de Ibor	Talarrubias
Aceituna	Castilblanco	Montemolín	Talaveruela de la Vera
Aldeanueva de la Vera	Deleitosa	Navalvillar de Ibor	Torre de Don Miguel
Aldeanueva del Camino	El Torno	Oliva de Plasencia	Valdecañas de Tajo
Almaraz	Fuente del Arco	Peñalsordo	Valdemorales
Almoharín	Gargantilla	Peraleda de San Román	Valverde de la Vera
Barrado	Jarilla	Perales del Puerto	Valverde del Fresno
Cabeza la Vaca	La Pesga	Portezuelo	Viandar de la Vera
Cabezabellosa	La Roca de la Sierra	Robledillo de Trujillo	Villanueva de la Vera
Cabero	Malpartida de Cáceres	Segura de Toro	Zarza de Montánchez
Campillo de Deleitosa	Manchita	Siruela	
NIVEL 4: ENTIDADES CON PPPIF APROBADOS, PERO NO REVISADOS NI EJECUTADOS			
Allía	Fuente de Cantos	Romangordo	Valdelacasa de Tajo
Baterno	Herrera de Alcántara	Toril	Villarta de los Montes
Cáceres	Puerto de Santa Cruz	Trasierra	Zorita
NIVEL 5: ENTIDADES CON PPPIF NO APROBADOS ANTES DE 2023 O QUE DESCONOCÍAN SU EXISTENCIA			
Alange	Escurial	La Haba	San Pedro de Mérida
Aldeacentenera	Garganta la Olla	La Nava de Santiago	Santa Cruz de la Sierra
Berzocana	Guareña	Marchagaz	Santiago de Alcántara
Bienvenida	Guijo de Santa Bárbara	Membrío	Talayuela
Cachorrilla	Helechosa de los Montes	Mirandilla	Tornavacas
Caiera de León	Herguijuela	Mohedas de Granadilla	Valdastillas
Cañaveral	Higuera de Albalat	Monterrubio de la Serena	Villamiel
Carbajo	Higuera de la Serena	Palomas	Villanueva de la Sierra
Carmonita	Ibahernando	Pedroso de Acim	Villar del Pedroso
Carrascalejo	Jaraicejo	Peraleda del Zaucejo	Villar del Rey
Casas de Millán	Jerte	Pozuelo de Zarzón	Villasbuenas de Gata
Castañar de Ibor	La Codosera	Puebla de Obando	Zalamea de la Serena
Castuera	La Garganta	Puebla del Maestre	Zarza la Mayor
Conquista de la Sierra	La Granja	Risco	

- (1) Incluye los PPPIF cuya revisión no era obligatoria por no haber transcurrido los 4 años necesarios desde su aprobación.

5. Información insuficiente y debilidades en la ejecución de los instrumentos de planificación preventiva.

El 37 % de los municipios que disponían de un PPPIF y/o un PPIFM pusieron de manifiesto que no los estaban ejecutando. Además, la mayor parte de las entidades que habían ejecutado estos instrumentos de planificación no aportó datos que permitiesen conocer los costes de ejecución.

La Junta de Extremadura detectó **deficiencias en la ejecución de las actuaciones preventivas planificadas en los PPPIF** de al menos 5 municipios, los de Alburquerque, Cedillo, El Torno, Fresnedoso de Ibor y Jaraíz de la Vera.

6. **La Junta de Extremadura: una colaboración necesaria.**

A pesar de la **colaboración y asistencia prestada a los municipios**, en especial a los de menor dimensión, por la **Junta de Extremadura** para la elaboración y ejecución de los planes de prevención, esta no ha sido suficiente para que todos ellos cumplieren sus obligaciones en la materia, de acuerdo con las carencias puestas de manifiesto en la elaboración, revisión y ejecución de estos instrumentos de planificación preventiva.

7. **Planificación inexistente en el ámbito municipal en materia de extinción de incendios.**

La **planificación en materia de extinción de incendios forestales** fue **inexistente a nivel municipal**, pues ninguna de las entidades analizadas disponía de un plan municipal de extinción de incendios forestales (PMEIF), incumpliendo, de esta forma, lo establecido en la normativa autonómica.

8. **Duplicidad en los instrumentos de planificación en la lucha contra incendios.**

Se produce una **duplicidad en los instrumentos de planificación local previstos por la normativa autonómica en materia de extinción de incendios**, al existir una notable similitud de concepto, funciones y contenido entre los PMEIF y los planes de actuación de ámbito local ante riesgo de incendios forestales (PALIF) exigidos por la normativa de protección civil.

9. **Promoción insuficiente de actuaciones de voluntariado.**

Las **actuaciones para promover la formación de grupos de voluntarios** en la lucha contra incendios realizadas por los municipios resultaron insuficientes, puesto que **únicamente el 8 %** desarrolló alguna actuación con esta finalidad.

10. **Las actividades de concienciación y sensibilización de la ciudadanía: un aspecto a potenciar.**

Aun cuando el desarrollo específico de campañas y actividades de concienciación y sensibilización ciudadana en materia de incendios forestales es competencia autonómica, ésta ha de realizarse en colaboración con entidades públicas y privadas y corporaciones locales. No obstante, **sólo el 5 % desarrolló alguna actividad** para tal finalidad a lo largo de 2022.

■ Valoración global

Las competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales en España se reparten entre las administraciones central, autonómica y local.

En el ámbito local, se circunscriben, fundamentalmente, a la elaboración de instrumentos de planificación para la prevención y extinción de incendios forestales destinados a proteger tanto el entorno periurbano de los municipios como los terrenos forestales de su titularidad y gestión.

Aunque las obligaciones para los municipios establecidas desde hace más de una década por la normativa no son muy numerosas, estos han mostrado una escasa concienciación y un limitado interés en la materia, puesto que muchos de ellos desconocían disponer de instrumentos para la protección contra incendios en su ámbito territorial y otros, aunque en menor medida, ni siquiera los habían elaborado.

■ Principales recomendaciones

A las entidades locales

1. Adoptar las medidas necesarias para disponer de un:
 - **PPPIF** ➡ Ayuntamientos de Alange, Escorial, Guareña, Higuera de Albalat, La Haba, La Nava de Santiago, Mirandilla, Peraleda del Zaucejo, Zarza la Mayor y Villar del Pedroso.
 - **PPIFM** ➡ Ayuntamientos de Jarilla, La Roca de la Sierra, Logrosán, Malpartida de Cáceres, Navalvillar de Ibor, Peraleda de San Román, Siruela, Talarrubias, Valdelacasa de Tajo y Villar de Plasencia.
 - **PMEIF/PALIF** ➡ Todos.

2. Tanto los ayuntamientos que desconocían disponer de un PPPIF como aquellos que, disponiendo de un PPPIF y/o un PPIFM, no los revisaban ni ejecutaban deberían establecer los procedimientos oportunos para **garantizar la efectiva implantación** de los planes y su **conocimiento por los agentes implicados**.

3. Los municipios deberían reforzar las actuaciones de **concienciación a la ciudadanía** en materia de incendios forestales y promover la **formación de grupos de voluntarios**.

A la Junta de Extremadura

4. La Junta de Extremadura debería **establecer los procedimientos** oportunos para garantizar que los municipios **cumplan con sus obligaciones** en materia de planificación preventiva, así como, la **ejecución** de las medidas preventivas contenidas en los planes, y la **revisión** periódica de estos.

5. La Junta de Extremadura debería impulsar las modificaciones legislativas oportunas para **solventar la duplicidad** existente entre los dos instrumentos de **planificación** exigidos por la legislación autonómica en materia de **extinción de incendios forestales**.