

EJE II.- PREVENCIÓN Y ADAPTACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FORESTALES ANTE RIESGOS NATURALES O ANTRÓPICOS

II.4.- PROTECCIÓN, PREVENCIÓN y DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES.



Julio 2024

JUNTA DE EXTREMADURA

Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural



UNIÓN EUROPEA

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural:
Europa invierte en las zonas rurales

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|--|----|
| 1.- Marco legal, competencial e instrumental de la prevención y extinción de incendios forestales en Extremadura..... | 1 |
| 2.- Objetivos operativos para la protección, prevención y defensa contra incendios forestales..... | 4 |
| 3.- Directrices y orientaciones estratégicas para la protección, prevención y defensa contra incendios forestales..... | 5 |
| 4.- Medidas para la protección, prevención y defensa frente a incendios forestales en Extremadura. | 12 |

1.- Marco legal, competencial e instrumental de la prevención y extinción de incendios forestales en Extremadura.

La Comunidad Autónoma de Extremadura ejerce, en materia de montes, regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad en virtud de las competencias asumidas en el artículo 10.1.2 de su Estatuto de Autonomía. La **prevención y extinción de incendios forestales** son pues **competencias autonómicas** ejercidas por la Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural de la Junta de Extremadura, a través de la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios, órgano que ejerce las funciones correspondientes.

La regulación de incendios forestales encuentra su legislación básica en la *Ley 43/2003, de 22 de noviembre, de Montes*, cuyo artículo 43 establece que corresponde a las **Administraciones Públicas competentes** la responsabilidad de la organización de la defensa contra incendios forestales, debiendo adoptar medidas conducentes a su prevención, detección y extinción. Asimismo, la ley señala que las comunidades autónomas regularán en montes y áreas colindantes el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, y establecerán normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos. En particular, *“regularán de forma específica la **prevención de incendios forestales** y las **medidas de seguridad** en las zonas de **interfase urbano-forestal**”*. A esta regulación básica nacional se ha incorporado recientemente, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, con el objetivo principal de mejorar la **coordinación** de los dispositivos de extinción y la **planificación** para la prevención y defensa a través de la elaboración, por parte de las Comunidades Autónomas, de planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.

El desarrollo normativo autonómico de las previsiones de esta legislación básica estatal para la región extremeña se realizó, en primer lugar, mediante la promulgación de la *Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura*, que determinó las **competencias, obligaciones, potestades, instrumentos y procedimientos** relativos a la defensa contra incendios forestales en Extremadura. A tal fin, determina que la **Comunidad Autónoma establecerá 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 de planificación, y, asimismo, que será la **Consejería competente** quien coordine las actuaciones en las tareas de prevención y lucha contra los incendios forestales, y promueva los mecanismos para la participación social en dichas tareas.

Además, se determina que a las **entidades locales**, en consonancia con las competencias que se les atribuye en el artículo 25 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prevención y extinción de incendios, les corresponde: la *elaboración de los instrumentos de prevención* que les corresponda como **sujetos obligados**; la *adopción de medidas urgentes* en caso de incendio, asignando *recursos propios* a las labores de extinción y colaborando con la dirección técnica de la lucha contra incendios; y la ejecución de cualesquiera otras competencias que se les atribuyan en aplicación de dicha Ley o del ordenamiento jurídico vigente.

La *Ley 5/2004* también considera que las **personas titulares de montes** y de **lugares vulnerables** son **sujetos obligados** a la articulación de la **gestión preventiva** a través de los **proyectos de ordenación** de montes o, en su ausencia, a adoptar *medidas preventivas* de autoprotección, la *elaboración y ejecución de los instrumentos de prevención* preceptivos, así como a *colaborar en las tareas de extinción* de acuerdo con lo previsto en los instrumentos de lucha contra incendios forestales. Además, establece un conjunto de **obligaciones** generales para las **personas** en

relación con la prevención y extinción de incendios forestales, que incluye la sujeción a la normativa reguladora de usos y actividades de riesgo, así como el deber de prestar la colaboración requerida por las autoridades competentes.

Asimismo, la ley regional establece los **instrumentos que vehiculan la planificación estratégica, la planificación ejecutiva y la gestión de la prevención y extinción de incendios forestales** en la Comunidad Autónoma, implantando el **Plan PREIFEX** como *referencia instrumental en materia preventiva*, y el **Plan INFOEX** como *referencia instrumental en materia de extinción*.

Además de lo recientemente estipulado en la modificación del *artículo 48* de la Ley 43/2003, de Montes, aprobada en el Real Decreto-ley 15/2022, relativo a la elaboración y aprobación de **planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales a nivel autonómico**, la *Ley 5/2004, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura*, determina que la prevención de incendios forestales se debe apoyar en primer término en:

- 1. Instrumentos de Gestión Forestal (IGF)**, dado que, según el artículo 35 “*Corresponde a los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, tanto públicos como privados, llevar a cabo su gestión preventiva a través de los Proyectos de Ordenación de Montes, y Planes Técnicos, cuando dispongan de los mismos, siendo obligatoria la inclusión en ellos de la estimación del riesgo de incendio forestal en la zona y de las medidas a adoptar para evitarlos o, en su caso, la minimización de sus efectos*”.

Posteriormente, la ley establece que, “*en defecto de estos instrumentos, la prevención se realizará a través del correspondiente Plan de Prevención de Incendios Forestales*”, aspecto que quedó definido en el artículo 1 del *Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en Extremadura*, en el que se detalla qué instrumentos pueden recoger también estas actuaciones de prevención de incendios forestales:

- 2. Plan de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura (Plan PREIFEX).**
- 3. Planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo o de Protección Preferente (Planes ZAR).**
- 4. Planes de Prevención de Incendios Forestales (PPIF).**
- 5. Planes Periurbanos de Prevención de Incendios (PPPI).**
- 6. Memorias Técnicas de Prevención (MTP).**
- 7. Medidas Generales** para terrenos forestales no sujetos a PPIF.
- 8. Medidas de Autoprotección** para lugares susceptibles o vulnerables no sujetos a MTP.
- 9. Regulación de Usos y Actividades** que puedan dar lugar a riesgo de incendio forestal.

De estos 8 instrumentos de prevención derivados del Decreto 260/2014, 3 se encuentran detallados en la *Orden Técnica de 2016 del Plan de Prevención de Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, que establece los procedimientos de aprobación, revisión y actualización de los *Planes de Prevención de Incendios Forestales (PPIF)*, los *Planes Periurbanos de Prevención de Incendios (PPPI)* y las *Memorias Técnicas de Prevención (MTP)*, así como los requisitos administrativos (determinación de personal técnico competente, documentación esencial y contenido mínimo de la misma) y requerimientos técnicos de las actuaciones preventivas planificadas en dichos instrumentos (definiciones, formaciones de combustible, dimensionamiento de *Redes de Defensa*, dimensionamiento de *Sistemas Preventivos Lineales de Defensa*, las espesuras máximas y *selvicultura preventiva* asociada, características de los puntos de agua y vías de comunicación).

Por otro lado, los decretos 151 y 152 de 2017, actualizan la planificación preventiva de incendios forestales del Valle del Jola, en la zona de alto riesgo de Valencia de Alcántara, y del Valle del Árrago, en la zona de alto riesgo de Sierra de Gata, 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 competente en materia de política forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con carácter no oneroso.

Además, las *Órdenes de Época de Peligro* que periódicamente publica la Consejería competente en incendios forestales, desarrollan las **Medidas Generales** para terrenos forestales no sujetos a PPIF y las **Medidas de Autoprotección** para lugares susceptibles o vulnerables no sujetos a MTP, además de establecer los pormenores de la **Regulación de Usos y Actividades** que resultan aplicables a la *Época de Peligro* declarada, determinando prohibiciones, condicionados y procedimientos para la autorización, declaración responsable o comunicación previa de los usos y actividades regulados, en el marco de lo inicialmente previsto en el citado *Decreto 260/2014*.

Por otra parte, el recientemente aprobado *Decreto 132/2022*, de 26 de octubre, que aprueba el **Plan de Lucha contra Incendios Forestales** de Extremadura (**Plan INFOEX**) actualizando la versión del *Decreto 52/2010, de 5 de marzo*, desarrolla las previsiones de la Ley extremeña **en materia de extinción**, establece la organización y los procedimientos de actuación de los medios y servicios cuya titularidad corresponde a la Junta de Extremadura y los 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 extremeño**. Este decreto también actualiza lo recogido en el *Decreto 174/2006* que aprueba las *normas de organización y funcionamiento del personal laboral de prevención y extinción de incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, y que fue modificado por el *Decreto 180/2018*, así como con el compendio normativo relativo a la Protección Civil conforme a *Ley 10/2019 de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura* y sus respectivos **instrumentos de planificación**, en forma de planes territoriales, planes especiales y planes de autoprotección.

En efecto, en el ámbito estatal de la Protección Civil, el *Real Decreto 893/2013* dispone la **Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales**, que establece los *criterios mínimos* que deben seguir las distintas Administraciones Públicas para la confección de los *planes de protección civil de emergencia por incendios forestales* en el ámbito territorial y de competencias que a cada una corresponde, con la finalidad de prever un diseño mínimo que permita la coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y administraciones implicadas en la prevención, preparación y lucha contra incendios forestales, y adoptando medidas que permitan reducir los riesgos de situaciones catastróficas para personas, bienes y el medio ambiente.

Por otro lado, la *Resolución de 31 de octubre de 2014*, de la Subsecretaría, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, por el que se aprueba el **Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales**. Este plan estatal establece la organización y procedimientos de actuación de aquellos recursos y servicios del Estado que sean necesarios para asegurar una respuesta eficaz del conjunto de las Administraciones públicas ante situaciones de emergencia por incendios forestales en que esté presente el interés nacional, así como los mecanismos de apoyo a los Planes de Comunidad Autónoma en el supuesto de que éstos lo requieran o no dispongan de capacidad suficiente de respuesta.

A nivel autonómico, se encuentra en redacción el **Plan de Protección Civil ante Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (INFOCAEX)**, que, tal y como establece el *R.D. 893/2013 (Directriz Básica)*, deberá definir la estructura organizativa y los procedimientos para la intervención en emergencias por incendios forestales dentro del territorio de Extremadura, además de los mecanismos y procedimientos de coordinación con el *Plan Estatal de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales* que garanticen su adecuada integración y los sistemas de articulación con las organizaciones de las Administraciones Locales de su ámbito territorial.

Además, el Plan **INFOCAEX**, cuya aprobación está prevista durante el año 2022, deberá zonificar el territorio extremeño en función del riesgo y las previsibles consecuencias de los incendios forestales, incluyendo las zonas de *interfaz urbano-forestal*, así como las zonas de *alto valor medioambiental*. El plan delimitará áreas según posibles requerimientos de intervención y despliegue de medios y recursos, localizará la infraestructura física que se utilizaría en operaciones de emergencia, y establecerá las épocas de peligro, relacionadas con el riesgo de incendio forestal, en función de las previsiones generales y de los diferentes parámetros locales que definen el riesgo. Deberá también prever los sistemas organizativos para el encuadramiento de personal voluntario, especificar procedimientos de información a la población y catalogar los medios y recursos específicos a disposición de las actuaciones previstas.

2.- Objetivos operativos para la protección, prevención y defensa contra incendios forestales.

La **Protección, Prevención y Defensa contra Incendios Forestales** en el marco del Plan Forestal de Extremadura, contempla los siguientes **objetivos operativos**:

Objetivos de PREVENCIÓN de incendios forestales en Extremadura

- Actualizar la **normativa reguladora de la prevención** de incendios forestales con el objeto de dotarla de una *estructura sistemática e integral*, ampliar *criterios técnicos preventivos*, reforzar la *actuación subsidiaria* de la Administración, planificar y evaluar la *labor inspectora*, y desarrollar un *régimen sancionador*.
- **Revisar los instrumentos de prevención de incendios forestales** para comprobar *viabilidad técnica, económica y ambiental*, su *eficacia* y su *adaptación a las condiciones del territorio*.
- Mejorar la **implementación de las medidas y acciones o actuaciones preventivas** contenidas en los instrumentos de prevención, procurando su **financiación**, su correcta **ejecución** y el posterior **mantenimiento**, tanto en montes o *terrenos públicos como privados*.
- Mejorar la dotación de **medios personales y materiales** necesarios para la prevención de incendios forestales.
- Reforzar la **investigación de causas de incendios forestales**, al objeto de identificar los usos, actividades, sectores y lugares de mayor riesgo.
- Procurar **mecanismos de participación y coordinación** del amplio conjunto de actores implicados en la prevención de incendios forestales, adecuados a sus características (administraciones públicas, operadores económicos, personas titulares, ciudadanía).
- Desarrollar una **estrategia de divulgación, sensibilización y concienciación** que incorpore el importante papel de la silvicultura como herramienta para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales renovables, la lucha contra el cambio climático, el desarrollo rural, la creación de paisajes mosaico y la prevención de incendios.
- Impulsar el desarrollo de un **modelo de usos del territorio**, tanto agrícolas, ganaderos o forestales como urbanos, que procure un **paisaje rural en mosaico de baja combustibilidad y más resiliente ante el fuego**, mediante una adecuada *silvicultura selectiva y adaptativa* y un *aprovechamiento sostenible* de los recursos forestales que reduzca el *excedente de carga de combustible de biomasa forestal* acumulado en montes con excesiva densidad arbórea y/o arbustiva.
- Desarrollar un **inventario de infraestructuras** en el *interfaz urbano-forestal* de *zonas de alto riesgo* de incendio forestal.

Objetivos de EXTINCIÓN de incendios forestales en Extremadura

- ✚ Incorporar **nuevas tecnologías, maquinaria, métodos de trabajo, sistemas y modelos de medios y técnicas de extinción** que permitan mejorar la *planificación, organización, logística* y las *comunicaciones* en la extinción de incendios forestales, el *análisis del riesgo* de incendio en poblaciones y edificaciones, para ayudar a la toma de decisiones en su gestión y combate.
- ✚ Adaptar el **dispositivo de extinción a la lucha contra grandes incendios forestales** con comportamiento *virulento* extremo, mayor extensión, *intensidad, complejidad y peligrosidad*.
- ✚ Mejorar el dispositivo de extinción: **medios humanos, infraestructura física** (centros de trabajo e infraestructuras del personal de extinción), y **medios materiales y mecánicos** (últimas tecnologías, vehículos y maquinaria de extinción).
- ✚ Mantener y mejorar la **coordinación** entre las distintas *administraciones* implicadas y los *dispositivos* que intervienen en la extinción de un incendio forestal.
- ✚ Mejorar la **comunicación e información** a la población sobre la extinción, el conocimiento del dispositivo, la situación y el progreso de los incendios forestales que se producen.

3.- Directrices y orientaciones estratégicas para la protección, prevención y defensa contra incendios forestales.

Los **incendios forestales** son el **más grave problema ambiental en Extremadura**, constituyendo la **mayor amenaza de los ecosistemas forestales**, pues son los que más contribuyen a su *degradación o destrucción*, perjudicando gravemente a la *flora y fauna silvestres* que albergan, afectando a las inherentes *funciones ecosistémicas o ambientales, económicas y sociales o culturales* que desempeñan y a procesos ecológicos que son esenciales para la vida.

La **siniestralidad** (*nº incendios/superficie quemada*) en la **región extremeña es algo mayor que en el conjunto de España**, disponiendo de una proporción similar de superficie forestal arbolada y desarbolada respecto al territorio regional. Los **matorrales** desarbolados se queman **7 veces más** que los **bosques** y montes arbolados. La alta siniestralidad es común a toda el área mediterránea.

La elevada **siniestralidad** se ve favorecida, por una parte, por **factores climáticos o ambientales**, como el *ascenso térmico* vinculado al *cambio climático* y, sobre todo, el aumento de la intensidad y la frecuencia de *episodios extremos de calor o sequía*, que **favorecen la aparición de grandes incendios forestales**, a menudo más violentos y devastadores, que llegan a afectar extensas superficies y a sobrepasar la capacidad de los medios de extinción.

Por otra parte, la **alta siniestralidad** se ve también favorecida por **factores socioeconómicos adversos** derivados de la *despoblación rural* y el *cese de usos agrarios tradicionales*, tanto agrícolas y ganaderos como forestales, que han propiciado una *renaturalización* del territorio y la **expansión de los espacios forestales**, por colonización del arbolado e invasión de matorral de tierras agrarias abandonadas.

A todo ello se añade la **extensión y continuidad de masas forestales debilitadas y decadentes**, situadas en áreas despobladas y deprimidas, procedentes en su mayoría de antiguas repoblaciones forestales de pinos y de montes bajos de quercíneas antiguamente aprovechados para leñas, hoy abandonados. Estas masas presentan un exceso de densidad arbórea y biomasa forestal acumulada, y un deficiente estado *ecológico* y de *salud*, incluso cierto *deterioro genético*, sin tratamientos selvícolas de mejora adecuados (*claras selectivas*), lo que las hace más **susceptibles a sufrir daños por incendios**. De hecho, las especies arbóreas más afectadas por los incendios en la región son el pino resinero y el rebollo.

El **escenario forestal extremeño** ocupa, pues, un territorio muy extenso y en expansión, de baja densidad y tendencia poblacional regresiva, con pequeño porcentaje de titularidad pública, y compuesto en su gran mayoría por bosques *monoespecíficos coetáneos* y con *excedente de biomasa forestal* acumulada, salvo las amplias dehesas que constituyen un monte arbolado abierto de *baja combustibilidad* (áreas cortafuegos). Es preciso **gestionar su renaturalización**, para evitar el peligro de incendio forestal, a través de una **selvicultura inteligente** que plasme una **política pública prioritaria** en la región que dé soluciones al problema de los incendios.

👉 La **selvicultura preventiva** para procurar **paisajes en mosaico** resilientes ante el fuego.

Con este panorama general, es decisivo el papel de una adecuada *selvicultura* y un *aprovechamiento sostenible* de los recursos forestales (*madera y biomasa forestal*) que reduzca el *excedente de carga de combustible de biomasa forestal* acumulado y la alta *inflamabilidad* para lograr una estructura interna de la cobertura forestal con mayor *discontinuidad* horizontal y vertical, procurando unas **masas forestales de menor densidad y combustibilidad**, favoreciendo la alternancia del **paisaje en mosaico** más *resistente* ante el fuego, y contribuyendo a la vez a la *neutralidad climática* y al *desarrollo socioeconómico sostenible* del medio rural.

El *combustible vegetal* es el único componente del *triángulo de ignición* y propagación *del fuego* (calor, oxígeno y combustible) que puede ser gestionable, sin perjuicio del *componente humano* a través de la *concienciación social*, de ahí que se considere **imprescindible impulsar la *selvicultura* y la *ordenación de montes***, su gestión, uso y aprovechamiento sostenible, en el marco de la planificación forestal estratégica.

Ahora bien, dados los diversos aspectos y factores que intervienen en la problemática de los incendios forestales, una adecuada política forestal debe ir necesariamente acompañada de la *ordenación del territorio y el urbanismo*, la *política agraria* y la adecuada distribución de los *usos agrícolas, ganaderos y forestales*, además de otras políticas implicadas de *protección civil, defensa y seguridad ciudadana*.

Por ello se propone el **desarrollo de un modelo de usos alternativos del territorio** que procure una distribución racional y alternancia de *usos urbanos, agrícolas y ganaderos* con cultivos y pastos dentro del monte o sus aledaños, que, junto con la *ordenación de montes, la *selvicultura* y el *aprovechamiento sostenible** de los recursos forestales excedentes (*madera y biomasa forestal*), procuren *paisajes en mosaico*, más resistentes al fuego y mejores para la **prevención pasiva**.

En este sentido, la **ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico** deben considerar el **riesgo de incendios forestales**, concienciando a los ayuntamientos, comunidades y propietarios implicados de su obligación de adoptar medidas *preventivas* y de *autoprotección*, principalmente en las zonas de *interfase urbano-forestal* y otras *zonas de alto riesgo (ZAR)*, y por otro lado, la **política agraria debe adoptar** medidas de fomento que subvencionen e incentiven el mantenimiento de *cultivos y barbechos* o la presencia de *ganado en extensivo* para procurar **áreas cortafuegos productivas** que favorezcan la alternancia del paisaje y la discontinuidad de las masas forestales.

Por su parte, la **planificación comarcal de los espacios y recursos forestales (PORF)** adoptará **criterios multiobjetivo** de ordenación de montes y de gestión forestal multifuncional que proporcionen un adecuado *equilibrio* entre sus funciones protectoras, productoras y recreativas.

Respecto a la **prevención activa**, esta se basará de forma imprescindible en una **selvicultura selectiva y adaptativa**, que procure *masas forestales estables*, con las *formas culturales* que les son propias y una *menor carga de combustible*. Se establecerán *criterios técnicos preventivos* y medidas organizativas para definir los regímenes adecuados de *claras, clareos de arbolado, podas y desbroces de matorral* en las masas forestales, de manera que se **reduzca su combustibilidad y se mejoren su salud, vigor y resiliencia**.

En este sentido, con *inversiones en estructuras forestales idóneas e infraestructuras estratégicas* que conformen una *red de áreas cortafuegos de baja combustibilidad*, y con una *gestión forestal sostenible* que procure *rentas económicas* y genere *empleo verde de proximidad* en el medio rural, se puede generar una *demandas industrial* mínima que absorba la oferta originada con el aprovechamiento del excedente de recursos forestales, **impulsando el sector industrial de productos derivados de la madera y la biomasa forestal** con fines energéticos.

👉 La mayor dificultad y peligrosidad de los *grandes incendios forestales*.

En Extremadura se han producido **más de 9 mil incendios forestales** en lo que se lleva de siglo **XXI** que en total han quemado cerca de **184 mil hectáreas** de superficie forestal. Esto supone más del 6% del total (casi el 12% si se excluyen dehesas), de la que poco más de la cuarta parte (26%) era arbolada. Apenas **se queman cada año tres de cada mil hectáreas de superficie forestal**, proporción que casi se quintuplica (1,4%) si se refiere a formaciones arboladas no adehesadas, bosques de mayor densidad y cantidad de biomasa forestal acumulada.

La segunda década del siglo XXI ha tenido menor siniestralidad (menos incendios) que la primera y ha reducido a menos de la mitad la superficie forestal incendiada. Estos datos indican una **mayor eficacia de los dispositivos de extinción**, que solo se ven superados cuando se producen incendios de gran *intensidad y severidad*, que se propagan con enorme velocidad y virulencia. Durante el periodo 2000-2019, el 55% de los incendios registrados fueron *conatos* menores de *una hectárea*, arrojando un *índice de eficacia de la extinción* de **9,62 ha/siniestro**, superior a la media nacional.

También ha descendido el número de **grandes incendios forestales** (8 en la segunda década frente a los 29 de la anterior), responsables de gran parte de la superficie quemada en Extremadura: los **37 grandes incendios** de este siglo han quemado casi **74 mil hectáreas**; solo el 4% de los incendios representan más del 40% de toda la superficie quemada en la región, los cuales, además de causar los daños más graves a los ecosistemas forestales, provocan situaciones de grave peligro tanto para los dispositivos de extinción como para la población civil, y suponen daños materiales y efectos económicos y sociales muy negativos en las comarcas afectadas.

No obstante, según las predicciones de cambio climático, el ascenso térmico y las olas de calor y sequías más frecuentes y prolongadas crearían un escenario favorable para la **proliferación de grandes incendios forestales**, al que contribuyen también la acumulación y continuidad de los combustibles, otorgándoles cada vez **mayor intensidad y severidad**. Es preciso dar respuesta a este escenario, preferiblemente, reduciendo el riesgo de ignición y propagación del fuego mediante una **prevención activa** y evitando que, al quemarse la vegetación, se devuelva todo el carbono acumulado durante décadas a la atmósfera y se agraven los efectos del cambio climático.

A la meteorología adversa, se añade el mayor peligro de incendios en el **interfaz urbano-forestal** debido al abandono de usos agrarios tradicionales en la zona periurbana y al aumento de la presencia de urbanizaciones y edificaciones en el medio agrario, en contacto e incluso dentro del propio monte. Esto genera situaciones de alto riesgo y mayor exposición de la población al impacto del fuego y a sus consecuencias, de manera que la dificultad y complejidad de la extinción se incrementan considerablemente, añadiendo al *impacto ambiental* un problema de **seguridad ciudadana y protección civil**. En este sentido, se estima conveniente disponer de un inventario sistemático de inmuebles en situación de alto riesgo de incendio forestal, como herramienta inicial a partir de la cual pudiera articularse una *política preventiva* que incluya la *concienciación social* sobre el problema, y su regulación, asesoramiento, inspección y sanción, de forma que se estimule la *prevención activa*.

Para mejorar la lucha contra los grandes incendios **la prevención debe anteponerse a la extinción**, debiendo integrar a los dispositivos en ambas labores para *para dar una respuesta*

eficaz a su mayor dificultad y peligrosidad. No obstante, es preciso también **mejorar la coordinación** entre distintos dispositivos de las administraciones, dotándoles de una **mayor capacidad** de organización y planificación en las operaciones de extinción en función del análisis de los incendios ocurridos, ampliando el uso de medios aéreos, maquinaria pesada y de personal especializado en el *fuego técnico (quemadas prescritas o de enganche)* en las labores de extinción, o mejorando los sistemas de vigilancia y telecomunicaciones con nuevas tecnologías.

👉 **Es preciso verificar el cumplimiento de las medidas de prevención preceptivas.**

Conforme a la ley regional de incendios forestales, los ayuntamientos titulares, comunidades y propietarios de montes incluidos en zonas de interfase urbano-forestal de alto riesgo son *sujetos obligados* a adoptar las **medidas e instrumentos de prevención** dispuestos en la citada ley, los cuales deben ser aprobados por la administración. Para ello, es necesario **comprobar su idoneidad o adaptación a las condiciones del territorio**, una dificultad recurrente observada por el personal técnico de la administración, así como su **grado de cumplimiento y ejecución**.

La verificación y revisión del amplio conjunto de medidas e instrumentos de prevención de incendios vigentes es un *procedimiento administrativo* similar al de su aprobación, y **requiere actualizar los criterios técnicos e impulsar una labor inspectora efectiva**, bien planificada, programada, coordinada y debidamente evaluada. En caso de cambios o modificaciones en los instrumentos de prevención, se requerirá la participación de personal técnico competente y el posible sometimiento a procedimientos de intervención administrativa en materia forestal y ambiental.

Por todo lo anterior, es necesario formalizar **procedimientos de control, evaluación y seguimiento** de los *instrumentos preceptivos de planificación, prevención y defensa ante incendios forestales* y de las *medidas preventivas de autoprotección* preceptivas en Zonas de Alto Riesgo (ZAR), mediante el **grupo de trabajo y coordinación de personal técnico** de la unidad administrativa responsable de incendios forestales en la administración regional, **en colaboración con el grupo de participación sectorial** específico para la revisión de instrumentos de prevención en estas zonas ZAR.

👉 **La necesaria disponibilidad de apoyo técnico y fondos para la ejecución de las actuaciones preventivas ante incendios en montes públicos y privados.**

La puesta en marcha y ejecución de las **medidas y actuaciones preventivas** previstas en los instrumentos preceptivos de planificación, prevención y defensa ante incendios forestales **suponen una importante inversión**, tanto para la administración en los montes gestionados a su cargo, como para los ayuntamientos titulares, comunidades y propietarios de montes o de terrenos aledaños que sean *sujetos obligados* a ello, y que pocas veces disponen de suficientes conocimientos técnicos y financiación para la ejecución y mantenimiento periódico de las mismas.

Ante esta obligación de hacerse cargo de los gastos de ejecución y mantenimiento de las actuaciones preventivas preceptivas y ante la obligada tutela administrativa sobre los montes, por el *interés general* y la trascendencia de su *función social y ecosistémica*, parece proporcionado **compartir obligaciones y responsabilidades** entre la administración y los propietarios forestales que estimulen la prevención activa ante los incendios forestales, tanto por razones de utilidad pública para su conservación, como de protección civil por motivos de seguridad ciudadana.

La estimación de las superficies ocupadas por actuaciones preventivas contenidas en los instrumentos de prevención y el cálculo de su presupuesto de ejecución y mantenimiento periódico requieren un intenso *trabajo de diseño cartográfico, replanteo sobre el terreno, determinación de los trabajos selvícolas necesarios y asignación de precios*. Es un trabajo técnico complejo que requiere conocimiento, capacidad y experiencia, para evitar errores, por lo que se hace necesario el **asesoramiento y apoyo** a ayuntamientos y entidades locales, asociaciones y organizaciones de propietarios forestales, o titulares

de edificaciones e instalaciones en lugares vulnerables (urbanizaciones, polígonos industriales, equipamientos recreativos, energía y distribución), de empresas y profesionales de obra civil, servicios y actividades agrícolas y forestales desde la administración forestal.

En los montes gestionados por la administración forestal regional a cargo de sus propios presupuestos, ya sea mediante ejecución directa o contratación pública, es necesario contar con *estimaciones presupuestarias* que faciliten la **disponibilidad de los fondos necesarios para la ejecución de actuaciones preventivas** que sean preceptivas. Por otro lado, en el resto de los montes y en los terrenos o edificaciones situados en zonas de alto riesgo que sean sujetos obligados, es necesaria la *mejora de la financiación para su ejecución mediante ayudas públicas*, reforzando igualmente la *potestad de actuación subsidiaria* de la Administración mediante una tipificación casuística que amplíe las posibilidades actuales.

A este respecto, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, en su *artículo 48bis*, establece una serie de **actuaciones estatales de apoyo** a los servicios de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de las Comunidades Autónomas, además de a los trabajos de restauración forestal y medioambiental.

👉 **Áreas cortafuegos productivas para un paisaje agroforestal más resistente al fuego.**

El conjunto de actuaciones preventivas en montes públicos y privados configuran una *red estratégica de defensa ante incendios forestales* en zonas de riesgo, a la que se pueden incorporar también otras **áreas cortafuegos productivas** creadas mediante el mantenimiento de ganado extensivo en el monte o en barbechos, cultivos arbóreos forestales (castaños, cerezos y otros árboles frutales o pinos piñoneros) u otros cultivos arbustivos o herbáceos en el monte o en sus aledaños. Son usos que proporcionan una **mayor discontinuidad** a la masa forestal y generan un monte abierto más o menos aclarado de **menor inflamabilidad** y franjas desbrozadas de **baja combustibilidad** para su mayor protección y defensa.

En primer lugar, sería conveniente disponer medidas de **fomento de los sistemas de "año y vez"** en *cultivos enclavados* en montes de utilidad pública y en otros montes gestionados por la administración regional como alternativa de barbecho mantenido con el ganado, así como la concesión de *cuotas de superficie pastable*.

Por otra parte, también conviene disponer una **línea de financiación específica** que subvencione e incentive la adopción de *medidas agroambientales* en el marco de la PAC-UE y de los programas de desarrollo rural para el mantenimiento de "*áreas cortafuegos productivas*" de ganado extensivo y barbechos en el interior, los bordes o los aledaños de montes no gestionados por la administración forestal regional, para lo cual también es recomendable la promoción de *contratos territoriales* conforme a la legislación aplicable de desarrollo rural, o bien de *custodia del territorio* para la conservación de hábitats pratenses de interés comunitario (Red Natura 2000) ligados al mantenimiento de la actividad de pastoreo, de acuerdo con la normativa aplicable de conservación de la naturaleza y la biodiversidad.

👉 **La necesidad de una mejora permanente en la dotación de medios de los dispositivos de prevención y extinción de incendios forestales.**

La lucha contra los incendios forestales debe tener un **enfoque transversal** que comprenda actuaciones de divulgación, participación, concienciación, asesoramiento, intervención administrativa, ejecución subsidiaria, inspección y sanción. Debe considerarse como una **política pública prioritaria** que debe ir acompañada del correspondiente *esfuerzo presupuestario*.

Es necesario mantener dicho esfuerzo respecto a la dotación de los dispositivos de prevención y extinción con personal técnico y operativo con conocimientos y capacidad acreditada, que

planifique, dirija, organice, controle y evalúe los resultados de las *innumerables actuaciones administrativas* que se requieren para la ejecución de una *política preventiva transversal y eficaz* en materia de incendios forestales en la región.

Se deben disponer normas y directrices para la **organización y funcionamiento** del dispositivo de extinción, así como revisar los protocolos de actuación y **planes de seguridad**. Además, es preciso el mantenimiento y mejora de los **equipos de investigación** de causas de incendios forestales, para identificar los usos, actividades, sectores y lugares con mayor riesgo.

Del mismo modo, para mejorar el dispositivo humano, es preciso actualizar un **plan de formación continua y entrenamiento del personal** dedicado a la *organización de la extinción* para directores de extinción (incluyendo agentes del medio natural), técnicos de planificación y encargados de logística y operaciones, incidiendo de forma específica en *grandes incendios*, que son los que tienen más graves consecuencias en la región y suponen mayores riesgos para las personas y las cosas.

Para mejorar el dispositivo de prevención y extinción de incendios forestales también será preciso continuar **mejorando los medios materiales disponibles**: *medios terrestres* (vehículos todoterreno, autobombas, maquinaria pesada...), *medios aéreos*, la *red de vigilancia y comunicaciones*, las *infraestructuras* y *centros de trabajo del Plan INFOEX*, así como los *sistemas de información geográfica* utilizados, y avanzar en **nuevas tecnologías de localización, vigilancia y comunicaciones**, formando al personal para el uso de los nuevos medios.

👉 La actualización del desarrollo reglamentario y los criterios técnicos en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

Desde que se promulgó la *ley 5/2004 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, se han venido desarrollando reglamentariamente numerosos aspectos que la norma primigenia no contemplaba sobre conceptos, definiciones, funciones, procedimientos administrativos e instrumentos de prevención. Aun así, existen algunas carencias y aspectos que se encuentran obsoletos o han sido inaplicados.

Por tanto, se necesita una **norma de desarrollo** reglamentario con una estructura más *sistemática* que integre todos los aspectos dispersos y determine con precisión otras cuestiones, como el *ámbito objeto de aplicación* de la normativa en relación con la zona de influencia forestal, la *interfaz urbano-forestal*, o la regulación de usos y actividades en terrenos no forestales que no responden a la consideración legal de monte. Así mismo, se requiere regular el *ámbito subjetivo* de las *obligaciones y responsabilidades*, el concepto de *sujeto obligado* a las preceptivas medidas e instrumentos de prevención y su relación con los instrumentos de ordenación y gestión forestal y sus procedimientos administrativos, así como la *delimitación de competencias* y de las potestades administrativas de *inspección, intervención administrativa y actuación subsidiaria*, la tipificación de infracciones y el *régimen sancionador*.

Por otro lado, la amplia experiencia acumulada desde la promulgación del primer *Decreto 86/2006* regulador de la prevención de incendios forestales en Extremadura, junto con el considerable avance en las dos primeras décadas de este siglo XX del conocimiento y las tecnologías aplicadas al campo de los incendios forestales, aconseja realizar una **actualización de los criterios técnicos** que rigen el diseño de las *actuaciones preventivas*, al objeto de mejorar su eficacia, utilidad, flexibilidad y adaptación al territorio, incorporando tanto aspectos novedosos relacionados con el estudio de la *piromorfología* (cuencas de fuego, nodos de propagación, puntos críticos, de oportunidad), como aspectos de naturaleza más común pero poco tenidos en cuenta, como son el *efecto positivo de los tratamientos selvícolas* en masa, los cambios de especie forestal, los aprovechamientos agroforestales y silvopastorales extensivos o la alternancia de usos agrarios, sobre la continuidad y la cantidad de carga de combustibles vegetales en un territorio.

Otros criterios técnicos, como son los de *transitabilidad* y *oportunidad* de las actuaciones preventivas, también serán de utilidad para los medios de extinción, y servirán igualmente para evaluar la viabilidad técnica y necesidad de replanteo de operaciones selvícolas, su viabilidad ambiental por sus efectos sobre áreas críticas o especies amenazadas, o su viabilidad económica en función de su presupuesto de ejecución y mantenimiento periódico.

☛ La experiencia y conocimientos adquiridos, las nuevas tecnologías y los sistemas de información y comunicación para una mejor respuesta ante los incendios.

La amplia experiencia y el **conocimiento científico** adquirido en el largo recorrido de la extinción de incendios forestales en los últimos 30 años sobre su dinámica y comportamiento, permiten *mejorar la planificación de la prevención* antes del incendio y *la operatividad de su extinción* en caso de ocurrencia. Esta **experiencia contrastada** queda reflejada también en la serie histórica de *estadísticas de incendios forestales* de más de 50 años, que permiten un mejor análisis del problema y de la gestión de medios, con una amplia perspectiva de su dinámica y evolución, del número de incendios y la superficie quemada o de las causas que los motivan, tanto en Extremadura, como en las demás comunidades autónomas y en el conjunto de España.

Por este motivo, es necesario el **mantenimiento y mejora de las fuentes de información** y de la sistemática de recopilación y análisis de datos de las estadísticas de incendios forestales, con nuevos indicadores y simuladores de situaciones y tendencias (*modelización* del fuego), como una labor fundamental para el conocimiento de su origen y causalidad, de su comportamiento, dinámica y evolución, y también para el desarrollo de la estrategia preventiva prevista.

Por otra parte, es necesario destacar la mejora de las **prestaciones de los medios y dispositivos**, que permiten hoy una *mayor capacidad de extinción*, lo que, añadido a una mayor capacidad tecnológica, redundará en una *mejor gestión* de los dispositivos de extinción. Con ello, con los **nuevos sistemas de información geográfica**, y con los **avances en medios de comunicación y teledetección**, unidos a la capitalización del conocimiento adquirido sobre el comportamiento de los incendios forestales, se mejorará previsiblemente la eficacia en la vigilancia y extinción de incendios forestales, reduciendo el número de hectáreas afectadas por ellos.

☛ La consolidación de la coordinación administrativa e institucional y la participación y colaboración sectorial.

En la problemática de los incendios en un escenario forestal tan variado y complejo como el extremeño participan múltiples factores y actores de diferentes *administraciones públicas, entidades locales, operadores económicos y otros agentes sociales o interesados*, a nivel nacional, regional y local. Es imprescindible facilitar acuerdos o mecanismos para organizarse y relacionarse tanto en el ámbito institucional y administrativo como con en el ámbito sectorial y social privado.

Por ello, en primer lugar, se debe procurar la **consolidación y mejora de los procedimientos de coordinación y colaboración administrativa y operativa** con la Administración General del Estado a través del *Comité Estatal de Lucha contra Incendios Forestales (CLIFF)*, con el órgano forestal y ambiental competente en la Comunidad Autónoma, con los órganos gestores de infraestructuras viarias, con los cuerpos de seguridad y defensa, protección civil y emergencias, así como con otras entidades públicas (ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas limítrofes o incluso con Portugal), de cara a una mejora en la extinción de incendios forestales.

Por otra parte, también se requieren **acuerdos o convenios y mecanismos** de representación (*Consejo Asesor Forestal* y de *Medio Ambiente*) y *participación social* o de *colaboración sectorial con los sectores y actores del ámbito privado implicados o interesados* en la prevención y extinción de incendios forestales en Extremadura, según la naturaleza, características y fines de

cada cual, ya sean *asociaciones y organizaciones* representativas de la propiedad forestal, titulares o gestores de montes o terrenos forestales, propietarios de inmuebles y comunidades de vecinos o urbanizaciones en lugares vulnerables o zonas de alto riesgo, o bien *operadores económicos* (empresas y profesionales de obra civil, de servicios y actividades agrícolas, ganaderas y forestales) y otros agentes sociales, asociaciones ciudadanas y voluntarios.

La **sensibilización social** para la prevención y autoprotección en zonas de riesgo.

Las **causas antrópicas** están detrás del **90% de los incendios forestales** de la región, y responden a una problemática compleja, y a veces conflictiva, con muy distintas motivaciones. Más de la mitad se consideran *intencionados*, y más de la tercera parte, *negligencias o accidentes*.

Este componente humano como principal causante de los incendios puede gestionarse con **medios educativos, didácticos y divulgativos** de medidas preventivas y de *sensibilización social*. En primer lugar, son necesarias *campañas que sensibilicen a la población sobre su responsabilidad en la prevención y autoprotección* ante los incendios forestales, en especial a entidades locales titulares, comunidades de vecinos y propietarios de inmuebles situados en la interfase urbano-forestal y otras zonas de alto riesgo de incendio forestal.

Es necesaria también una **campaña que destaque el papel decisivo de la selvicultura selectiva y adaptativa** y del *aprovechamiento sostenible* de los recursos forestales (madera y biomasa forestal), para reducir el excedente de combustible forestal acumulado en los montes, procurar una estructura de la cobertura forestal con mayor discontinuidad horizontal y vertical, menor densidad y baja combustibilidad, y favorecer la presencia de un paisaje rural en mosaico más resiliente ante el fuego. La sociedad debe conocer que la selvicultura no es solo el cultivo y aprovechamiento de árboles, sino el cuidado del bosque, estimulando su crecimiento, salud y resiliencia ante perturbaciones, plagas y enfermedades y procurando su preservación y persistencia sostenida.

Debido a la atención que los medios de comunicación prestan a los incendios forestales, se ha elevado el **nivel de sensibilización de la sociedad** con el problema, sus causas y efectos, lo que ha favorecido el mantenimiento de un elevado presupuesto para su prevención y sobre todo para su extinción, a la vez que consigue la *concienciación social*.

Esta labor hay que potenciarla **mejorando la cobertura de la información sobre los incendios en los medios de comunicación y en las redes sociales**, tendiendo a la racionalización del problema mediante *portavoces técnicos* cualificados de la administración forestal, para que se eviten noticias sensacionalistas, y, por el contrario, se aporten datos actualizados e información veraz con base técnica y científica que proporcionen una visión de conjunto sobre el problema.

4.- Medidas para la protección, prevención y defensa frente a incendios forestales en Extremadura.

Como instrumentos de ejecución de esta línea de acción del PFEEx, se disponen **11 medidas** que atienden los objetivos operativos, y en sintonía con las directrices y orientaciones estratégicas para la protección, prevención y defensa contra incendios forestales, distribuidas del siguiente modo:

A. Desarrollo normativo e instrumental.

II.4.A.01.- Desarrollo normativo en materia de **prevención de incendios forestales**, que la dote de una *estructura sistemática e integral*, amplíe *criterios técnicos preventivos*, refuerce la *actuación subsidiaria* de la Administración, planifique y evalúe la *labor inspectora*, y establezca un *régimen sancionador*.

II.4.A.02.- Desarrollo normativo en materia de **extinción de incendios forestales**, que mejore la *organización y funcionamiento de los dispositivos* de extinción, y revise y actualice *directrices, protocolos y planes de seguridad*.

II.4.A.03.- Elaboración y aprobación anual de los **Planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales** de Extremadura, preceptivos según la reciente modificación del artículo 48 de la Ley 43/2003, de Montes.

B. Administrativas: estructura y organización, procedimientos, coordinación, colaboración institucional y participación sectorial.

II.4.B.01.- Establecimiento de **procedimientos de control, evaluación** con participación sectorial **y seguimiento de los instrumentos de planificación, prevención y defensa** ante incendios forestales y de las medidas preventivas de autoprotección en Zonas de Alto Riesgo, para comprobar su adaptación a las condiciones climáticas y del territorio, y su viabilidad técnica, económica y ambiental.

II.4.B.02.- Mejora de los **convenios y procedimientos de coordinación y colaboración entre las administraciones, instituciones y entidades públicas** implicadas a nivel estatal, regional y local, así como con las comunidades autónomas limítrofes y con Portugal, para procurar una *mejor coordinación, cooperación y refuerzo* de los dispositivos de **extinción de incendios forestales** en Extremadura.

II.4.B.03.- Impulso a los **mecanismos de participación y convenios de colaboración con el conjunto de actores implicados en el ámbito privado en la prevención y extinción de incendios** forestales en Extremadura, con entidades locales, comunidades de vecinos, propietarios y gestores de montes e inmuebles vulnerables, operadores económicos, y otros agentes sociales implicados.

C. Actuaciones sobre el territorio, análisis y estudios.

II.4.C.01.- Programa de inversiones para la ejecución y mantenimiento de las actuaciones preventivas contenidas en los instrumentos de prevención (Planes de Defensa ZAR y Planes de Prevención de Incendios Forestales) *en montes gestionados por la administración forestal regional*, priorizando aquellas de mayor relevancia, mejorando la dotación de medios personales y materiales, e impulsando un modelo de usos del territorio, tanto agrícolas, ganaderos o forestales como urbanos, que procure un paisaje rural en mosaico de baja combustibilidad y más resiliente ante el fuego.

II.4.C.02.- Ayudas públicas para la ejecución de las actuaciones previstas en los instrumentos de prevención de incendios forestales de *montes no gestionados por la administración forestal* y otras propiedades situadas en lugares vulnerables y zonas declaradas de alto riesgo cuyos titulares sean sujetos obligados a ello por la normativa aplicable, impulsando un mosaico de usos en el territorio que reduzca su combustibilidad y aumente su resiliencia ante el fuego.

II.4.C.03.- Inventario de infraestructuras en situaciones de interfaz urbano-forestal y elevado riesgo de incendio, elaborado con la participación de los departamentos regionales de urbanismo, territorio, protección civil, prevención y extinción de incendios forestales, entidades locales, diputaciones provinciales y especialistas.

II.4.C.04.- Plan de mantenimiento y modernización de medios de extinción, infraestructuras y centros de trabajo del Plan INFOEX, para mejorar la *planificación, organización,*

logística y las comunicaciones en la extinción de incendios forestales, mejorando la dotación de medios personales y materiales (terrestres y aéreos), y adaptando los dispositivos de extinción a la lucha contra grandes incendios forestales, con comportamiento virulento extremo, mayor extensión, intensidad, complejidad y peligrosidad, y cada vez más frecuentes en el contexto actual de cambio climático.

II.4.C.05.- Mejora en la identificación de los usos, actividades, sectores y lugares de mayor riesgo de incendios forestales, a través del *refuerzo de los equipos de investigación de causas* y en colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Agentes del Medio Natural, expertos y especialistas reconocidos.

Las medidas que hacen referencia a objetivos formativos o de divulgación sobre prevención de incendios forestales y el papel de la silvicultura preventiva, se recogen en las correspondientes líneas de acción.