

Felipe Aguirre Briones
Ingeniero de Montes. TRAGSA

Organización de la lucha contra los incendios forestales en España: evolución temporal y situación actual

El fuego forma parte indisoluble de los ecosistemas forestales de España, pues es una de las herramientas que la naturaleza utiliza para cincelar, controlar, y modelar el paisaje vegetal. La humanidad ha promovido su uso para abrir espacios, y ha combatido sus excesos no deseados: los incendios forestales.

Hasta mediados del siglo XX la extinción de incendios descansaba en la población rural, próxima a las áreas afectadas. Es a partir de los programas de repoblaciones de la década de 1950 cuando empieza a tener relevancia la defensa de las superficies repobladas.

En el año 1955 se crea el Servicio de Incendios Forestales dentro de la Dirección General de Montes, que puso en marcha programas de defensa y creó una infraestructura territorial apoyada en la administración forestal. En todas las provincias españolas se estableció una estructura formada por cuadrillas-retén, de composición variable según fuera la capacidad del vehículo de transporte, Land Rover 109 largo o camión, apoyadas con escasos vehículos autobomba carrozados sobre chasis todoterreno Land Rover o carrocerías Mafsa; eran vehículos con poca potencia y escasa capacidad de carga de agua, 500 a 1.500 litros, que se destinaban a las zonas forestales con mayor riesgo de incendio.

Desde la década de 1950 se ha venido produciendo un enorme cambio social. El territorio rural se ha ido abandonando paulatinamente, provocando un desplazamiento de la población al ámbito urbano, con las siguientes consecuencias:

- Abandono de aprovechamientos forestales, del pastoreo extensivo y de ciertas prácticas agrarias, que han dado lugar a una continuidad y acumulación de combustibles que provocan mayor intensidad del fuego y dificultan la extinción.
- Escasez, cuando no desaparición, de mano de obra local suficiente para luchar contra el fuego producido; además, la que queda está envejecida. También se produce una organización creciente de los trabajadores (sindicalización).

- Cambio en la percepción de la incidencia del fuego en los montes y ecosistemas naturales, pasando de ser un elemento más de la dinámica natural y humana a ser considerado un problema medioambiental que hay que erradicar de nuestro territorio.

La Ley de Incendios Forestales de 1968 marcó un camino al considerar el incendio como “una alteración del orden público, sobre todo en la fase de extinción” y dar el mandato a las administraciones públicas, corporaciones locales y Estado, de organizar la extinción. En 1971 se creó el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), que mantuvo la estructura provincial, apoyada en técnicos y guardería forestal. Este organismo incrementó sus operativos de extinción y desarrolló e incorporó nuevos medios, como los aéreos, con el objetivo de conseguir extinguir el incendio en el menor tiempo posible y con el menor daño producido. El objetivo buscado eran que la superficie media afectada no superase las 5 ha arboladas o 50 ha desarboladas.

El diseño operativo no era sencillo porque en España se producen de forma irregular periodos cortos de condiciones extremas, que provocan un altísimo riesgo y convierten incendios pequeños en graves episodios de fuego. Por ello se complementaron los despliegues con equipos de maquinaria ligera y pesada y medios aéreos, incluyendo la participación del ejército. Ha sido tal el éxito de los medios aéreos y los equipos helitransportados que hoy forman parte de la espina dorsal de todo dispositivo de extinción.

En 1978 la Constitución estableció una nueva configuración del Estado con la creación de las comunidades autónomas, que en 1984 recibieron la transferencia de la competencia de lucha contra los incendios forestales. Cada comunidad autónoma ha organizado administrativamente esa competencia de la forma que ha estimado más adecuada, existiendo dos modelos, uno bajo la responsabilidad de los departamentos agroforestales y otro bajo la responsabilidad

de los departamentos que gestionan la protección civil y los bomberos.

Con independencia del modelo de gestión adoptado, la evolución social continúa:

- El campo ha seguido despoblándose.
- Los trabajadores siguen organizándose y comienza la profesionalización. Aparece la figura del trabajador fijo discontinuo.
- Se produce un incremento muy notable de la interfaz urbano-forestal.
- Se profundiza la consideración de los incendios forestales como una emergencia, sobre todo en la interfaz urbano-forestal, por lo que la extinción se debe integrar en el sistema de protección civil.

La mejora de las redes viarias y la proliferación de los medios aéreos están acortando los tiempos de respuesta frente a los incendios, pero provocan el alejamiento de los equipos de extinción y de sus mandos del monte. Los sistemas de posicionamiento, de información geográfica y los simuladores ayudan a la toma de decisiones, aunque no sustituyen el conocimiento del monte.

Considerando la superficie a proteger y la densidad poblacional (Tabla 1), se pueden intuir los factores determinantes que han dado lugar a una u otra forma de organización competencial de la lucha contra los incendios forestales. En cuanto al uso del suelo hay dife-

Desde 1984 cada comunidad autónoma ha organizado administrativamente esa competencia de la forma que ha estimado más adecuada, existiendo dos modelos, uno bajo la responsabilidad de los departamentos agroforestales y otro bajo la responsabilidad de los departamentos que gestionan la protección civil y los bomberos

rencias significativas en Cantabria y Asturias, pero cada una se ha organizado de forma diferente. Lo mismo ocurre con Cataluña y Extremadura en cuanto a la gestión de la propiedad pública, y también se han organizado de forma diferente; en la primera la gestión de los incendios es responsabilidad de los cuerpos de bomberos, y en la segunda, de Agricultura, apoyada por la guardería forestal.

Donde sí se produce una diferencia significativa es en la densidad de población y su distribución. Parece que las comunidades autónomas con mayor densidad poblacional y mayor concentración urbana, lo que implica una sensi-

bilidad sobre el territorio más alejada de su uso y una mayor interfaz urbano-forestal, se decantan por una concepción de la extinción de incendios forestales dentro del ámbito competencial de la protección civil, y se la encomiendan a los cuerpos de bomberos autonómicos y locales, reforzados en verano con personal adicional, creando dentro de ellos unidades especializadas contra el fuego forestal, muy diferente del urbano o industrial.

En todos los casos un factor común es la apuesta decidida por los medios aéreos, reforzando los operativos con aeronaves, aviones y helicópteros en la época de mayor peligro. Dentro de cada grupo

Tabla 1. Usos del suelo y densidad de población en las comunidades autónomas

Comunidades autónomas	Superficie										Población	
	Cultivo		Forestal + pastos		Otros		Total		Forestal pública			
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	Habitantes	Densidad
Competencia de incendios en la administración forestal												
Castilla y León	3.547.661	37,7	5.271.669	55,9	603.359	6,4	9.422.689	100,0	1.714.268	58,8	2.494.790	0,26
Castilla-La Mancha	3.782.068	47,6	3.757.072	47,3	407.058	5,1	7.946.198	100,0	820.636	29,1	2.078.611	0,26
Extremadura	1.178.750	28,3	2.725.400	65,5	260.300	6,3	4.163.450	100,0	183.760	11,3	1.099.632	0,26
Baleares	195.184	39,1	238.621	47,8	65.360	13,1	499.166	100,0	13.098	5,9	1.103.442	2,21
Andalucía	3.573.758	40,8	4.347.155	49,6	838.784	9,6	8.759.697	100,0	1.170.170	40,6	8.403.271	0,96
Cantabria	7.247	1,4	480.203	90,2	45.204	8,5	532.654	100,0	43.054	15,8	580.140	1,09
Aragón	1.724.872	36,1	2.797.071	58,6	250.082	5,2	4.772.025	100,0	1.045.824	69,1	1.325.385	0,28
Galicia	383.459	13,0	2.335.191	79,0	238.819	8,1	2.957.469	100,0	30.188	1,6	2.748.695	0,93
Murcia	412.472	36,5	497.110	43,9	221.609	19,6	1.131.391	100,0	148.782	39,1	1.466.818	1,30
La Rioja	155.870	25,8	312.349	51,7	36.306	6,0	604.525	83,5	206.518	120,8	319.002	0,53
Competencia de incendios en protección civil/bomberos												
Asturias	18.259	1,7	924.530	85,6	117.457	10,9	1.080.246	98,1	299.156	49,0	1.050.917	0,97
Cataluña	839.486	26,2	2.053.467	64,0	316.100	9,9	3.209.053	100,0	482.447	26,3	7.518.903	2,34
Valencia	662.293	28,5	1.342.159	57,7	320.997	13,8	2.325.449	100,0	403.504	34,2	5.004.642	2,15
Madrid	230.167	28,7	403.066	50,2	169.536	21,1	802.769	100,0	144.371	56,2	6.507.184	8,11
Navarra	333.361	32,1	641.082	61,7	64.593	6,2	1.039.036	100,0	433.583	79,5	636.142	0,61
País Vasco	87.168	12,1	584.426	80,8	51.439	7,1	723.033	100,0	227.445	53,9	2.188.985	3,03
Canarias	55.810	7,5	380.214	51,1	308.671	41,4	744.695	100,0			2.104.815	2,83

competencial hay diferencias significativas en lo tocante a la organización.

Las comunidades autónomas que encomiendan la competencia de incendios forestales a los departamentos agroforestales han compartimentado el territorio, estableciendo unidades o grupos de medios que deben atender cada zona, como es el caso de Andalucía, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha o Extremadura.

En Andalucía se establecieron en 1993 y 1994 los Centros de Defensa Forestal (CEDEFO), que engloban retenes de incendios, vehículos autobomba y medios aéreos, y atienden los incendios que se produzcan en su área específica, con apoyo externo en caso de ser imposible el control con sus medio propios.

En **Galicia** la compartimentación del territorio generó las comarcas, actualmente agrupadas en diecinueve distritos, desde donde se gestionan los recursos repartidos por su territorio. Cuando se exceden las capacidades del distrito, por un elevado número de incendios simultáneos o por su tamaño, actúan equipos de refuerzo, provinciales, autonómicos o estatales.

Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura, dada su extensión y dispersión, siguen un modelo más tradicional, pegado al territorio, manteniendo bases terrestres y aéreas y maquinaria dispersas por el territorio de forma estratégica, con niveles de decisión provincial y autonómico.

En el grupo de las comunidades autónomas donde esta competencia es gestionada por los bomberos también hay alguna diferencia, debido a la distribución poblacional en el medio rural.

Cataluña ha potenciado el cuerpo de bomberos, y se apoya en sus parques repartidos por todo el territorio, con un incremento temporal de personal en verano; también han creado los Grupos de Apoyo de Actuaciones Forestales (GRAF), unidades especiales para los incendios forestales. Participan también las Asociaciones de Defensa Forestal (ADF) formadas por los payeses.

En **Madrid** la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 engloba todos los servicios de protección civil, entre ellos un servicio forestal integrado dentro del cuerpo de bomberos, que en los meses de mayor peligro contrata unidades de refuerzo distribuidas por las zonas forestales más sensibles.

En la **Comunidad Valenciana** la competencia de la extinción se transfirió en 1993 a la Consejería de Administraciones Públicas, integrando los equipos procedentes de los servicios forestales de la Consejería de Medio Ambiente en los consorcios de bomberos. Esta integración ha sido diferente en cada provincia, como consecuencia de las diferencias entre los consorcios provinciales.

Todos los operativos de extinción se integran en sus correspondientes oficinas 112, diseñadas para atender todos los avisos de los ciudadanos ante cualquier tipo de emergencia. Estos organismos,

dependientes de las administraciones que gestionan la protección civil, dirigen las emergencias al organismo adecuado para su gestión y coordinan los diferentes recursos y organizaciones que van a intervenir en ellas. Esta forma de organización ha abierto el paso a la participación de colectivos no forestales en la lucha contra los incendios. Establece la dirección de la extinción en otras manos, diferentes de las tradicionales, y marca la consolidación de una nueva organización de la extinción, alejada de la tradición forestal, en la que participan diferentes colectivos que no tiene por qué conocer el territorio en el que se está desarrollando el incendio.

La **Administración General del Estado** se ha reorganizado también, potenciando la actuación de los medios aéreos para dar apoyo a las comunidades autónomas. En 1992 creó las Brigadas de Refuerzo en Incendios Forestales (BRIF), unidades helitransportadas para apoyo en los grandes incendios, que han crecido en número hasta las diez unidades actuales, repartidas por todo el territorio nacional. En 1993 se crean los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) a nivel nacional, autonómico y local, y en 1994 el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), formado por técnicos de las administraciones General del Estado y autonómicas con competencias en incendios forestales, como organismo coordinador y estructurador.

El trágico accidente ocurrido en 2005 en el incendio de La Riba de Saelices (Guadalajara), con once trabajadores fallecidos, dio lugar a la creación de la **Unidad Militar de Emergencias (UME)**, que supuso un cambio significativo en la actuación del Estado. Este organismo se incorpora a las labores de extinción con el mandato legal de asumir la dirección de operaciones, bajo el mando de un responsable del Ministerio de Interior, en los incendios forestales declarados de nivel 3 o emergencia nacional.

El continuo despoblamiento rural, la evolución social y el cambio climático hacen que el perfil de este problema vaya cambiando, por lo que es preciso adaptarse. La modificación de la Ley de Montes o la creación del sistema nacional de protección civil han marcado las reglas a la que deben adaptarse las organizaciones de extinción de incendios forestales, potenciando cada vez más la cooperación y la coordinación.



Tragsa