

Jorge Rodríguez López

Ingeniero Técnico Forestal y Licenciado en Ciencias Ambientales

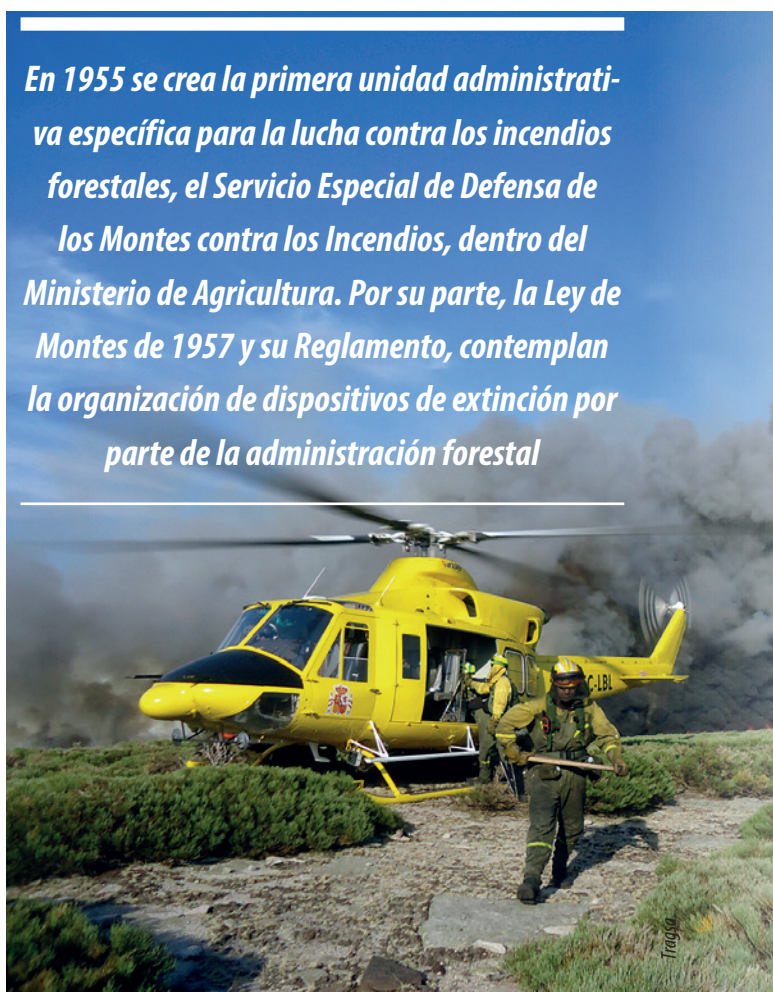
Modelos organizativos de los dispositivos de extinción y colectivos profesionales que participan

La organización de los dispositivos de extinción de incendios forestales en España resulta compleja, dado el número de administraciones participantes y los distintos modelos organizativos existentes. El papel de los departamentos forestales de la administración y en consecuencia, de los profesionales forestales, fue preponderante durante décadas, y aún lo es en muchas comunidades autónomas. Sin embargo, los cambios en la organización administrativa, la transformación de la sociedad, e incluso la propia evolución de la realidad de los incendios forestales, han dado lugar a diferentes enfoques por parte de las administraciones, que han adoptado nuevas formas de organización y dado entrada a otros colectivos profesionales.

La implicación de los forestales en la extinción parece consecuencia lógica de sus competencias en la gestión y conservación de los montes. Sin embargo, actualmente el problema de los incendios no puede reducirse a una cuestión puramente forestal, debido a que en muchos casos se convierten en emergencias de protección civil, a sus numerosas implicaciones, y a la alarma social que despiertan en determinados contextos territoriales y sociales.

También es cierto que los incendios no siempre fueron un tema de especial interés para los forestales. Tomando como punto de partida la Ley de Montes de 1863, no encontramos en ella ninguna referencia a los incendios forestales. Pocas décadas después, la Ley de Conservación de Montes y Repoblación Forestal de 1908 hace alusión únicamente a la necesidad de establecer medidas preventivas y acotados para la regeneración tras incendios, sin que se haga ninguna mención a la organización de la extinción. La ausencia de referencias a la extinción en la legislación forestal de esa época es una muestra de la escasa atención que la cuestión despertaba entonces. Los incendios eran un problema local, para cuya solución se confiaba en la participación de los vecinos. El fuego era una herramienta habitual en la sociedad rural, que no tenía una percep-

En 1955 se crea la primera unidad administrativa específica para la lucha contra los incendios forestales, el Servicio Especial de Defensa de los Montes contra los Incendios, dentro del Ministerio de Agricultura. Por su parte, la Ley de Montes de 1957 y su Reglamento, contemplan la organización de dispositivos de extinción por parte de la administración forestal



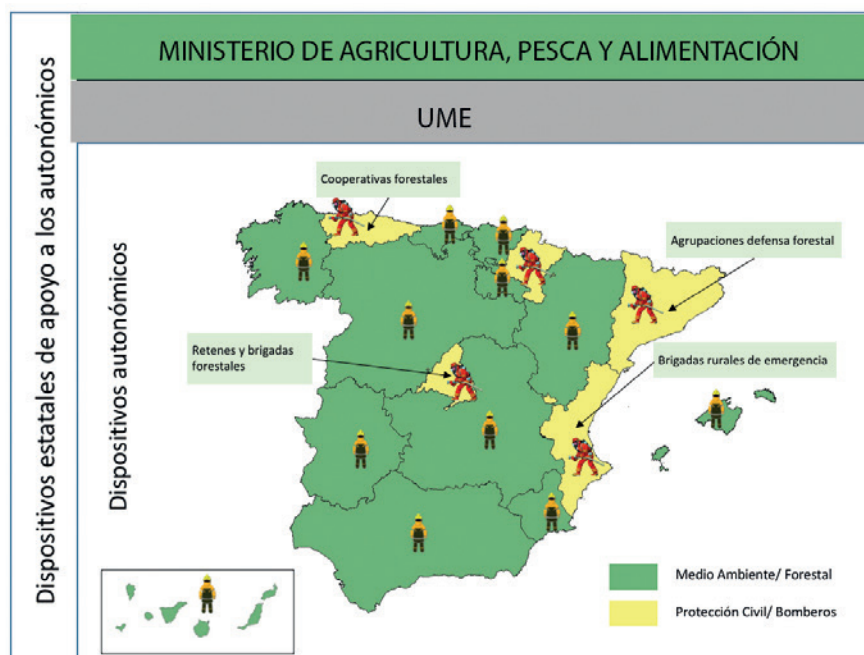
ción catastrófica de los incendios. Cuando se propagaba en masas arboladas se trataba estrictamente de un problema de gestión, que incumbía a la administración cuando tocaba terrenos bajo su tutela, pero sin las implicaciones de emergencia actuales. El criterio actual de tratar de extinguir todos los fuegos cuanto antes, tardaría todavía mucho en llegar. Como indicativo de la menor preocupación por los incendios durante el siglo XIX y primera mitad del XX se puede señalar que no entraron como materia individualizada en el plan de estudios de Ingeniería de Montes hasta una fecha relativamente cercana, 1965.

Los cambios en España desde mediados del siglo XX se manifiestan profundamente en la sociedad rural y en el paisaje forestal, lo que implica una profunda transformación en la realidad de los incendios forestales. El gran impulso del plan nacional de repoblaciones de 1939 durante la posguerra incrementó de forma espectacular la superficie arbolada bajo responsabilidad de la administración. Paralelamente, se produce un éxodo rural hacia las ciudades, todo lo cual va conformando un cambio en el paisaje y el contexto social en el que suceden los incendios. La madera era un recurso valioso, y las plantaciones productivas proliferaron en la Cornisa Cantábrica, en comarcas donde el uso tradicional del fuego estaba fuertemente arraigado. La responsabilidad de la extinción en sus montes sigue correspondiendo a la administración forestal, pero la situación resulta claramente diferente.

Los incendios dejan de ser un asunto marginal, y es necesario algo más que un repicar de campanas para convocar a los vecinos. Se ponen en marcha entonces, una serie de reformas administrativas y legales para hacer frente al creciente problema de los incendios, y que refuerzan el papel de la administración forestal como responsable de la extinción. En 1955 se crea la primera unidad administrativa específica para la lucha contra los incendios forestales, el Servicio Especial de Defensa de los Montes contra los Incendios, dentro del Ministerio de Agricultura. Por su parte, la Ley de Montes de 1957 y su Reglamento, contemplan la organización de dispositivos de extinción por parte de la administración forestal.

En 1968 se promulga la Ley 81/1968 de Incendios Forestales. Esta Ley supone un salto cualitativo importante, ya que con ella los incendios, ausentes de la legislación un siglo antes, pasan a ser reconocidos como un problema de protección civil. Alcaldes y gobernadores civiles, como máximas autoridades en materia de protección civil, son reconocidos como responsables de la movilización de medios, y se reconoce la capacidad técnica de la administración forestal para asesorar a los responsables de la toma de decisiones. Además, se regula la participación de las fuerzas armadas en los casos de emergencia extraordinaria. Estos tres pilares, protección civil – administración forestal – fuerzas armadas, son las bases del actual sistema de extinción de incendios forestales.

En la década de 1980 se transfieren las competencias en materia de conservación de la naturaleza desde el Estado a las comunidades autónomas, pasando a ser responsabilidad autonómica la prevención y lucha contra los incendios forestales. Sin embargo, la transferencia se enfrentó al hecho de que no era posible repartir de forma equitativa los medios de cobertura nacional de que disponía el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) entre las comunidades autónomas. Esto generó la existencia de dos niveles de respuesta: dispositivos autonómicos que afrontan la mayoría de los siniestros en su terri-



- Este gráfico muestra la distribución de los principales dispositivos de extinción terrestres en España, dependientes de 28 Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Cabildos Insulares y Diputaciones Forales). No se incluyen medios aéreos.
- Los planes INFO de cada comunidad autónoma establecen la forma de participación de los distintos departamentos responsables. Los representados en el gráfico no tienen competencia exclusiva, interviniendo además en cada territorio otros departamentos según sus competencias (p.e. en una Comunidad con dispositivo principal forestal, también intervienen bomberos cuando corresponda).
- Como muestra el gráfico, en varias comunidades con dispositivo de Protección Civil / Bomberos, es frecuente la intervención de unidades forestales generalmente centradas en tareas de prevención y primer ataque.
- A los dispositivos representados hay que añadir los medios de Administraciones Locales (diputaciones provinciales, mancomunidades, municipios...)

torio, y un dispositivo nacional de apoyo extraordinario. Las particularidades de cada comunidad autónoma llevaron a una deriva lógica en la que cada cual adapta sus recursos a sus necesidades. Las comunidades más rurales mantuvieron organizaciones forestales, mientras que las más urbanas incidieron en las emergencias y la protección civil. En 2005 el Estado reforzó su dispositivo de apoyo con la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME), especializada en emergencias de protección civil, incrementando y fortaleciendo la tradicional colaboración de las fuerzas armadas.

En cuanto a la legislación, la normativa de protección civil establece que la organización se articulará a través de los planes INFO autonómicos, que siguiendo directrices nacionales establecen las responsabilidades de las distintas organizaciones. Por otra parte, la Ley 43/2003 de Montes obliga a las administraciones competentes, sean cuales sean, a organizarse y coordinarse en la extinción de los incendios “cualquiera que sea la titularidad de los montes”, lo que consagra la lucha contra los incendios forestales como un servicio público universal. En conclusión, en España disponemos de diversos modelos organizativos, una heterogeneidad que no es un obstáculo para la efectividad y coordinación de los operativos, que alcanzan unos resultados bastante razonables.

La implicación de los departamentos forestales y sus profesionales en la prevención de incendios y la gestión de los montes les concede una posición relevante frente al problema, que no debería ser menospreciada en el diseño de ningún operativo de extinción. Por otra parte, problemas como los grandes incendios y la interfaz urbano-forestal evidencian la necesidad de contar con recursos adicionales, y de la participación de otros profesionales con capacidades y conocimientos complementarios. Una colaboración necesaria si queremos alcanzar la máxima protección para nuestros montes y garantizar la seguridad de las poblaciones vecinas.