



# 7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios  
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia  
Cáceres, Extremadura

---

---

7CFE01-381

---

---

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales  
**Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017**  
**ISBN 978-84-941695-2-6**

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

## Balance de la política española de extinción de incendios forestales en los últimos 60 años

ENRÍQUEZ ALCALDE, E.<sup>1</sup>, RAMOS MAMBRILLA, L.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Área de Defensa contra Incendios Forestales, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>2</sup> Empresa de Transformación Agraria, TRAGSA.

### Resumen

España el pasado año 2015 cumplió 60 años desde la creación de un servicio estatal específico para la defensa contra los incendios forestales, que tuvo lugar en 1955 bajo el Ministerio de Agricultura. En este periodo la política forestal española se ha tenido que adaptar a múltiples circunstancias que la han condicionado notablemente, la más destacable la configuración administrativa española tras la promulgación de la Constitución Española y la posterior transferencia de competencias en materia forestal desde el Estado a las Comunidades Autónomas.

La lucha contra los incendios forestales en España ha sido, debido a las importantes consecuencias vitales, sociales y económicas de estos siniestros, prioridad absoluta en la política forestal a lo largo de todas estas décadas.

En este artículo se recoge la evolución de la política de extinción de los incendios forestales en España, analizando cómo han ido variando aspectos como la información, la legislación, la planificación, la coordinación, la formación y los medios de extinción, a lo largo de estas décadas, desde el punto de vista de la administración estatal y de coordinación con el resto de administraciones competentes. Asimismo se identificarán los aspectos a mejorar que debe recoger la futura política forestal.

### Palabras clave

Incendios forestales, información, coordinación, planificación, gestión, prevención, extinción.

### 1. Introducción

En el capítulo 3, apartado 3.2 del libro “La defensa contra incendios forestales. Fundamentos y experiencias”, cuyo coordinador es D. Ricardo Vélez, se expone la perspectiva histórica de los incendios forestales en España. Se describe la situación en cuanto a la ocurrencia de incendios forestales antes de la década de los 50, así como, se describe con mayor detalle y década a década, los siguientes años en cuanto a ocurrencia y gestión de éstos; gestión que realmente comenzó en los años 50.

El correspondiente apartado 3.2 finaliza describiendo sucintamente las actuaciones del siglo XXI haciendo mención al año 2007. En este artículo se ha pretendido completar la información proporcionada respecto del siglo XXI y actualizarla al año 2017, desde el punto de vista de la administración estatal y de coordinación con el resto de administraciones competentes.

Asimismo se identificarán los aspectos a mejorar que debe recoger la futura política forestal en relación con la defensa contra los incendios forestales.

## 2. Evolución de la gestión de prevención, planificación y medios de extinción de incendios forestales desde los años sesenta hasta la actualidad

### 2.1 Prevención y planificación en defensa contra incendios forestales

#### 2.1.1 Desde la creación del servicio de defensa contra incendios forestales hasta el año 2000

Debido a una acumulación de circunstancias ocurridas en España, entre las que se encontraba la sucesiva repetición de incendios forestales en las repoblaciones de la zona norte o el Tratado de Ayuda Mutua con Estados Unidos, comienza a verse en los años cincuenta la necesidad de la creación por parte de la Administración Pública de una unidad específica para promover la defensa de los montes frente a los incendios forestales. Dicha unidad comienza su andadura en el año 1955, ocupándose específicamente de promover la defensa de los montes contra los incendios forestales, a través del Servicio Especial de Defensa de los Montes contra Incendios Forestales, dependiente de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del entonces Ministerio de Agricultura, creado mediante Orden del Ministerio de Agricultura, de 20 de septiembre de 1955.

Dos años más tarde en 1957, se aprueba la nueva Ley de Montes incluyendo un capítulo dedicado a la defensa contra los incendios forestales, hecho que no existía en la anterior Ley de 1863, la cual no incorporaba ningún tipo de referencia a incendios forestales. En el año 1962 se publica el Reglamento de Montes, mediante el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, cuatro años después en 1966, se celebra el VI Congreso Forestal Mundial en la ciudad de Madrid, en el que España presenta un modelo de Plan de Defensa, que se estaba empezando a aplicar en las zonas consideradas de peligro.

Todo lo aprendido hasta la fecha, condujo a la aprobación en 1968 de una ley específica de incendios forestales. Dicha ley tenía varios objetivos, entre los que se encontraban la sistematización de la acción preventiva, el conferir la responsabilidad de la extinción a las administraciones locales, establecer normativa para la restauración de la superficie arbolada incendiada y crear un seguro obligatorio contra incendios forestales financiado por los propietarios forestales.

Para llevar a cabo todo esto, era necesario crear una base de datos de incendios forestales, ya que hasta entonces la información disponible no era homogénea y no cubría todos los incendios de monte. Además era necesario disponer de un sistema normalizado de valoración de pérdidas. Se inicia la base de datos EGIF, Base de Datos Nacional de Incendios Forestales.

Comenzada la década de los setenta, época de grandes cambios para España y para la política forestal española, por Decreto-Ley 17/1971 de 28 de octubre, se crea el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), que asume las competencias en materia de incendios forestales. Junto con el desarrollo económico y político, el problema de los incendios forestales se va generalizando por toda España, un año después en 1972, se aprueba el Reglamento de Incendios Forestales que desarrollaba la Ley de montes de 1957.

Como hechos reseñables, en el año 1977 España interviene en la Consulta FAO/UNESCO sobre incendios forestales en países de clima mediterráneo, celebrada en Francia iniciándose un intercambio técnico permanente con todos los países de la cuenca.

Ese mismo año se inicia la cobertura total de riesgos a las personas que intervienen en la extinción, mediante prima abonada por el ICONA al Fondo de Compensación de Incendios Forestales, además del programa de investigación sobre fuego prescrito para la eliminación del combustible peligroso y el programa de investigación sobre pastoreo con el mismo fin. Ambos programas se realizaron en colaboración con el INIA (Centro Forestal de Lourizán).

En 1978, año de aprobación de la Carta Magna, se inicia la experimentación de un nuevo sistema de índices de peligro para ayudar a predecir el comportamiento del fuego. Se identifican en toda España los tratamientos preventivos de incendios mediante la eliminación de combustibles en áreas estratégicas. Es en 1979 cuando el Plan general de defensa contra incendios, prevé la organización de una cuadrilla por cada 10.000 hectáreas arboladas, con objeto de comenzar la extinción de cualquier fuego antes de media hora después de su detección.

En el inicio de la década de los ochenta se aprueban Planes de Defensa para Galicia, Valencia y Baleares. Se aprueba el Plan INFO 81 para la coordinación de todos los organismos con medios utilizables en la lucha contra incendios forestales, además de la preparación de un texto general para la capacitación del personal titulado “Técnicas para defensa contra incendios forestales” y cuatro películas destinadas a los cursos de entrenamientos. Se elaboran los mapas nacionales de riesgo y causalidad como base para la planificación de las defensa contra incendios forestales. Se celebra en Mallorca la Mesa Redonda sobre incendios en los países mediterráneos.

Durante el año 1982, se potencia el sistema de cursos de formación mediante la adquisición de un simulador de incendios y la edición de cuatro manuales. Técnicos del ICONA son invitados a participar como expertos sobre incendios forestales en la CEE.

En 1983 se realiza una intensa campaña de educación preventiva entre la población escolar, mediante carteles, pegatinas, chapas, camisetas, charlas, etc. Además de una campaña de selvicultura preventiva en montes públicos subvencionándose trabajos en montes privados en las provincias de La Coruña y Orense. Además de iniciarse el sistema de cursos de formación y actualización para el personal que interviene en la lucha contra incendios forestales.

Diariamente se realizan predicciones del peligro de incendios en colaboración con el Instituto Nacional de Meteorología. A medida que avanza el proceso de transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, se van estableciendo normas para garantizar la coordinación de medios en la prevención y en la extinción.

En 1985 se lleva a cabo un nuevo Plan de Defensa contra incendios forestales, en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas y tres años más tarde en 1988, se crea el primer plan conjunto de acciones de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para hacer frente al peligro de incendios forestales, que llevaba por nombre PAPIF, Plan de Acciones Prioritarias contra Incendios Forestales.

En la década de los noventa en 1992, se crea la Comisión Técnica de Normalización en la que se reúnen los Servicios Técnicos del ICONA y junto con los de las Comunidades Autónomas. Se amplía el programa de actuaciones preventivas (PAPIF) creado en 1988 (PAPIF 2) y se renueva posteriormente en 1996 (PAPIF 3).

En el ámbito de la Protección Civil, en 1993 por Orden del Ministerio de Interior, se aprueba la Directriz Básica de Protección Civil, donde se prevé la constitución de un centro

de coordinación operativa (CECOP) a nivel estatal, autonómico o local según lo requieran las circunstancias, para la dirección de los recursos disponibles.

En 1994 se crea la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, donde se constituye el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) que asume las actividades de la Comisión Técnica de Normalización. Y un año después en 1995, el ICONA tras veinticinco años de existencia, se convierte en la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, integrándose en 1996 en el Ministerio de Medio Ambiente.

En cuanto a la planificación de la extinción, la primera normativa española que recoge la estructura del sistema de manejo de emergencias SMEIF, fue la Orden de 30 de junio de 1995 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (BOJA 98, de 11 de julio de 1995).

Se sigue tratando de mejorar el estado selvícola de los montes, como garantía de autodefensa, aunque los recursos que se destinan son claramente insuficientes, los años noventa destacan por la incorporación a la defensa contra incendios forestales de las nuevas tecnologías, la predicción del peligro se apoya en los satélites Meteosat y NOAA, la observación terrestre mediante cámaras de infrarrojos y la observación aérea con cámaras de vídeo, envían información detallada a las centrales de operaciones, además de comenzar a emplearse los sistemas de posicionamiento como el Inmarsat o el GPS.

En el seno del CLIF en 1997 se redactan dos documentos, el Libro Rojo de la Prevención y el Libro Rojo de la Extinción, dejando de considerar a los incendios, como accidentes causales sin trascendencia, para merecer una importante atención.

En 1998 y basándose en la causalidad identificada en los partes de incendios, el actual MAPAMA crea los Equipos de Prevención Integral de Incendios Forestales (EPRIF), con objeto de trabajar junto con la población rural y concienciar en el uso del fuego de forma que no se conviertan las quemas en incendios forestales. Los EPRIF comienzan operando durante el invierno en varias provincias de la mitad norte de España.

### **2.1.2 Década del 2000 al 2009**

En el año 2000, se aprueba la Estrategia Forestal Española, instrumento de planificación de la política forestal a nivel nacional, que contemplaba como uno de los objetivos básicos alcanzar un alto grado de coordinación dentro de la Administración del Estado entre ésta y las Comunidades Autónomas, objetivo que para la gestión de los incendios forestales es imprescindible. La Estrategia definía ya los objetivos estratégicos y las acciones concretas a llevar a cabo en relación con las causas, en relación con los sistemas de prevención y vigilancia, relativas a los sistemas de extinción y en relación con la minimización económica de los daños. Dos años después en 2002 el Plan Forestal Español, complementa las acciones que plantea la Estrategia.

En 2003 se aprueba la vigente ley de montes, Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes, con sus posteriores modificaciones de los años 2006 y 2015. La Ley articula en su Título IV, capítulo III la nueva defensa contra los incendios forestales en virtud de las competencias autonómicas y estatales, que son descritas en el capítulo II del Título I. Esta ley sustituyó a la de 1957 para adaptarse a la nueva organización territorial del Estado. El Reglamento de montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, no fue derogado por la Ley 43/2003 en tanto no se opusiera a lo previsto en esta ley y hasta la entrada en vigor de las normas que se han dictado para su desarrollo y el de las leyes autonómicas

forestales o de montes. Las Comunidades Autónomas durante este siglo XXI principalmente promulgaron sus legislaciones en materia forestal.

Se celebró en noviembre de 2003, como consecuencia del Plan Forestal una comisión especial de Directores Generales en la que se acordó elaborar un informe de la situación general en materia de defensa contra incendios forestales, el informe serviría para identificar las actuaciones a acometer dentro del ámbito competencial de cada administración y en particular las de apoyo del Ministerio a las autonomías.

En materia de coordinación interadministrativa el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) sigue manteniendo reuniones bianuales, en las cuales se tratan asuntos como los programas de defensa en cada territorio, los despliegues de medios de extinción de cada administración. En 2002 el CLIF aprueba dos recomendaciones técnicas sobre procedimientos de selección de personal y sobre equipos de protección individual y complementarios, y en 2004 se comienza a trabajar en el Sistema de Mando de Incidentes o Sistema de Manejo de Emergencias para la coordinación entre administraciones, como establecía la Ley de Montes. Ese mismo año se señala en el CLIF la necesidad de trabajar en materia de prevención de incendios en urbanizaciones; el actual MAPAMA encarga entonces un estudio sobre legislación y criterios técnicos.

Uno de los trabajos fundamentales que se coordina en el CLIF es la actualización de los formularios (Partes de Incendio) que se utilizan para recoger la información de cada incendio forestal, que configuran la Estadística General de Incendios Forestales (EGIF), instrumento básico para la planificación de la gestión de prevención y extinción de incendios forestales. El año 2005 comienza la octava versión del Parte de Incendio con su correspondiente software para su procesado y explotación.

Durante los primeros años 2000 las autonomías avanzan significativamente en la investigación de causas, disminuyendo notablemente el porcentaje de incendios con causa desconocida.

En el seno del CLIF el actual MAPAMA, coordina la formación que ofrece este Departamento a todos los funcionarios y miembros de los dispositivos de prevención y extinción, de forma que aunque sin ser oficial, se mantiene a nivel nacional cierta homogeneización en la capacitación para la gestión de la defensa contra los incendios forestales.

Con la causalidad definida en la base de datos, se trabaja en estos años en prevención mediante acciones directas de sensibilización de la población rural, escolar y en programas de quemas controladas y prescritas, acciones de prevención que se realizan tanto por el Ministerio como por las administraciones autonómicas. En particular el Ministerio crea el programa EPRIF consistente en equipos de técnicos y capataces forestales que trabajan junto con la población rural conciliando sus intereses con la protección del monte. Castilla y León, basa su Plan 42, creado en 2002, con una vigencia de 8 años, igualmente en la causalidad de los incendios y en la motivación de los intencionados, con un programa de acciones de prevención indirecta (selvicultura preventiva, red viaria, infraestructuras), directa (cambio cultural, puesta en valor y revalorización del monte, persecución del delito). Galicia dispuso de seis equipos EPRIF, que se sumaban a los 4 que el Ministerio ubicó en cada una de las provincias gallegas, trabajando de la misma forma. Asimismo durante estos años se sigue trabajando en selvicultura preventiva con recursos limitados principalmente autonómicos.



En el año 2003 durante la III Conferencia Internacional de Incendios Forestales celebrada en Sidney (Australia), se decide que la siguiente se llevaría a cabo en España.

El 29 de enero de 2005 la Conferencia Sectorial elabora un documento específico de prioridades en la gestión de los incendios forestales. Este año las Comunidades Autónomas declaran las Zonas de Alto Riesgo de acuerdo con la Ley de Montes. Estas zonas sirven de criterio para la distribución autonómica de varios fondos nacionales y europeos.

En julio del 2005, el fatídico incendio de Riba de Saelices (Guadalajara), marca un antes y un después, en la gestión de los incendios forestales, al fallecer 11 combatientes, conllevando diversas decisiones tanto a nivel estatal como autonómico. En cuanto a la gestión de la información, se crea el Centro de Coordinación de la Información Nacional de Incendios Forestales, que se ubica en la Central de Operaciones del actual Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), con el objeto de canalizar de forma centralizada y poner a disposición del conjunto de las Administraciones públicas competentes, en tiempo real, toda la información de que dispongan las distintas Administraciones públicas en relación con: la evolución del riesgo de incendios forestales, los medios materiales, técnicos y personales disponibles en cada momento y los incendios forestales, una vez que se produzcan. Sin embargo esto no se consigue hasta bastantes años más tarde.

Desde entonces a nivel estatal y por Acuerdo del Consejo de Ministros se aprueban los planes anuales de prevención y extinción de incendios forestales donde se recogen todas las actuaciones anuales que realiza la Administración General del Estado, con la participación de casi todos los Ministerios.

En 2006 se promulga la primera modificación de la Ley de Montes, para establecer la prohibición con carácter general de cambio de uso forestal al menos durante 30 años tras un incendio. Asimismo se modifica el artículo 47.3 que establece que las Comunidades Autónomas garantizarán la defensa jurídica, quedando a su criterio la fórmula para llevarlo a cabo.

La Conferencia Internacional de Incendios Forestales celebrada en Sevilla en 2007 acogió a 1531 participantes de 88 países. Con anterioridad a ésta, España, a través del actual MAPAMA; forma parte del Comité Organizador y Enlace desde la Conferencia celebrada en Sidney en el año 2003, junto con Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica, Corea del Sur y Chile. Ese mismo año, el Ministerio encarga un borrador sobre recomendación técnica sobre la certificación del personal en defensa contra incendios forestales.

Desde el año 2008 el actual MAPAMA prolonga la actividad de extinción de las Brigadas de Refuerzo contra Incendios Forestales (BRIF), ampliando sus contrataciones para la ejecución de selvicultura preventiva en el periodo de invierno. Se firman para ello protocolos de colaboración entre el MAPAMA y las Comunidades Autónomas en las que se ubican las BRIF, de forma que mediante comisiones de seguimiento, se coordina bilateralmente las actuaciones de prevención de estos equipos dentro de los planes de defensa autonómicos.

Tras recibir en 2008 el Ministerio una carta de la Junta de Andalucía sobre las causas de incendios forestales, se decide en el CLIF, comenzar con la nueva actualización del Parte de Incendio, comienzan entonces los trabajos por parte del personal técnico del Centro de Coordinación de la Información Nacional sobre Incendios Forestales.

En el seno del CLIF se trabaja para en 2009 concluir con un informe cuyo objeto es identificar las actuaciones a ejecutar por cada administración, dicho documento serviría como documento de trabajo para la Conferencia sobre Protección de Bosques que se celebraría en Valsaín en abril de 2010. El documento parte de lo establecido en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente sobre Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, aprobado en Santander, el 29 de enero de 2005 e incorpora alguna de las propuestas que plantea el Grupo de Protección Civil en su borrador de Conclusiones sobre Prevención de Incendios Forestales de la Unión Europea.

### **2.1.3 Del año 2010 a la actualidad**

Analizando los datos que anualmente presenta la Asociación de Empresas Forestales (ASEMFO) sobre inversiones de las administraciones autonómicas en prevención, que a juicio de los técnicos, están por debajo de lo real, el CLIF decide consensuar un formulario para recoger las diversas actuaciones en prevención y sus inversiones.

España propone, en presidencia europea, organizar conjuntamente con la Comisión Europea una Conferencia sobre Protección de Bosques. La base de trabajo y discusión será el Libro Verde de la Comisión sobre Protección de Bosques en Europa. Este documento entre otras cuestiones, trata los grandes incendios como factor de amenaza de los bosques. Incluye un cuestionario que sería la guía de discusión de la Conferencia de Valsaín. Ésta comenzó el 5 de abril, con participación de Directores Generales, dando paso el día 6 a la constitución de grupos de trabajo que presentarían sus conclusiones el día 7. Además de los países miembros, a nivel ministerial, participaron las ONGs vinculadas a la protección de los bosques y al sector forestal, Comunidades Autónomas y Parlamento Europeo, para tratar de introducir las opiniones más diversas posibles. De dicha conferencia se concluyó con la Declaración de Valsaín.

En 2010 se celebra en I Taller de Lecciones Aprendidas de los Incendios Forestales, auspiciado por la Sociedad Española de Ciencias Forestales (SECF), el patrocinio de la Universidad de Córdoba, la Junta de Andalucía y el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, y la colaboración de las CCAA. La segunda edición de dicho taller tendría lugar en 2014.

En 2011 el CLIF se plantea crear una normativa de funcionamiento de este Comité, dado que el funcionamiento hasta la fecha por consenso, no parece el más eficiente, comenzando entonces a trabajar en dicha normativa.

En 2013 el Ministerio de Interior actualiza la legislación con la promulgación del Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de Planificación de Protección Civil de emergencia por incendios forestales. Posteriormente en 2014 se promulga la Resolución de 31 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se 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.

Esta normativa introduce como novedades, entre otros asuntos, las situaciones operativas de los planes de emergencia por incendio forestal, especificaciones relativas a los planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal de las nuevas edificaciones o instalaciones ubicadas en áreas de interfaz urbano-forestal, especificaciones relativas a los



planes de autoprotección por riesgo de incendio forestal de las instalaciones de acampada y el sistema coordinado de información y alerta de incendios forestales.

En 2014 el grupo de trabajo de prevención del CLIF, aborda la tarea de establecer unos criterios comunes para la definición de zonas de alto riesgo y la elaboración de unas directrices para la ejecución de quemas controladas y/o prescritas.

En octubre de 2015 se publica la última modificación de la Ley de Montes, que vuelve a modificar el artículo 50 en lo relativo a las excepciones a la prohibición de cambio de uso de suelo tras incendio forestal.

En el CLIF tras la campaña del año 2016, se presentan como documentos técnicos: las recomendaciones técnicas sobre uso del fuego en quemas controladas y prescritas, los estándares de competencias y formación: jefe de quema y jefe de ignición y se propone crear un nuevo grupo para la interfaz urbano forestal, asuntos que tendrán que ser acordados por la próxima reunión de los Grupos de Trabajo del CLIF, en marzo de 2017.

## **2.2 Medios de extinción para la lucha contra los incendios forestales**

### **2.2.1 Desde la creación del servicio de defensa contra incendios forestales hasta el año 2000**

No fue hasta el año 1958, cuando los servicios forestales en España comienzan a disponer de los primeros medios terrestres, concretamente un vehículo autobomba con un depósito de 600 litros ubicado en la provincia de Pontevedra. Un año más tarde en 1959, comienza la construcción de torres de vigilancia en diversas áreas forestales.

Ya en la década de los sesenta, empieza a gestarse la estructura de los actuales sistemas de extinción de incendios forestales. Durante esta década se crean las primeras cuadrillas-retén, cofinanciadas por la Dirección General de Montes y las Diputaciones Provinciales, modelo que fue posteriormente exportado a todo el territorio nacional, aunque en este caso se cofinanciaron casi exclusivamente por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), creado en 1971 a partir de la Dirección General de Montes (Ministerio de Agricultura). En 1960 se realizan las primeras pruebas para la creación de reservas de agua en los montes, con el fin saber si podían ser empleadas en extinción.

En la Comunidad Autónoma de Galicia se inicia el montaje de la primera red de detección de incendios forestales, región identificada desde un primer momento como la zona de mayor peligro. En los sucesivos años, se construyen torretas de vigilancia en zonas forestales del país. Es en 1962 cuando la red de vigilancia se dota con alidadas, que permiten situar con precisión los incendios, para de esta manera movilizar a los vecinos de los pueblos próximos, que en esta época constituyen la primera línea de extinción.

Un año más tarde en 1963, se dota a los combatientes de extintores de mochila, especialmente diseñados para los fuegos de combustible ligero. Los primeros vehículos todoterreno equipados especialmente para la lucha contra incendios forestales se adquieren en 1964, continuándose con el desarrollo de equipos contra incendios y la ampliación de la red de puestos de vigilancia.

Es a finales de la década de los sesenta, principios de los setenta cuando aparecen en el operativo español los primeros medios aéreos, por primera vez se alquila un avión anfíbio

para actuar en Galicia era un avión con tanque de membrana, que luego se utilizó durante varias campañas en Cataluña, además de un helicóptero de vigilancia, pero es el año 1971 el que realmente marca el inicio del uso de los mismos, con la llegada el 8 de febrero de 1971 a la base aérea de Getafe de los dos primeros aviones Canadair CL-215T adquiridos por el Ministerio de Agricultura. Durante esta década las aeronaves empleadas fueron exclusivamente aviones modelo Canadair adquiridos por el Ministerio de Agricultura y que eran operados por el Ejército del Aire, mediante un acuerdo de colaboración entre ambos departamentos y además comenzaron a emplearse aviones de carga en tierra originariamente de uso agrícola, reconvertidos para su uso forestal.

En cuanto a medios terrestres en 1973 los vehículos contra incendios se van diversificando, incorporándose modelos nuevos de más capacidad y poder de penetración en el monte y años más tarde, se acelera la consolidación del sistema de extinción por cuadrilla-retén, iniciado en las zonas de peligro extendiéndolo a toda España.

Ya en 1975 este sistema permitía realizar trabajos de prevención, cuando no había incendio y movilizar personal preparado que diera una respuesta contundente al fuego en cuanto éste fuera detectado. En 1976 la flota de aviones anfibios, sufre un fuerte incremento tras las sucesivas entregas de ocho nuevas unidades.

En la década de los ochenta, se inicia la renovación de la red de emisoras para detección de incendios, mediante el montaje de repetidores. El número de cuadrillas-retén llega a 1.000 en toda España y comienza a emplearse sistemáticamente los retardantes (polifosfatos) en los aviones ligeros.

En 1982, continúa la renovación de la red de emisoras y se normaliza el equipo personal de protección compuesto por mono de tela no inflamable, botas de campo, casco, guantes, mascarilla anti humo, gafas y botiquín. A mediados de los 80 y con el fin de dotar a las cuadrillas-retén de una mayor movilidad, mejorando sus tiempos de acceso al incendio, se decide utilizar el helicóptero para el transporte de personal, empleándose por primera vez en el año 1984.

Tras las primeras experiencias de uso en el dispositivo aéreo de extinción, su número creció gracias a la incorporación de helicópteros tanto en el dispositivo del Estado, como en los dispositivos de las Comunidades Autónomas, que tras las transferencias de competencias, comenzaron a dotarse de medios propios.

Los años noventa se caracterizan por el incremento del uso de los helicópteros, facilitado por la contratación de algunos aparatos originarios de la extinta URSS y países del este, muy empleados para el transporte de brigadas y lanzamiento de agua como el Mi-8, Kamov, Sokol. Por otro lado se lleva a cabo el proceso de remotorización de la flota estatal de CL-215.

Y es en 1992 cuando se crean de las Brigadas de Refuerzo contra Incendios Forestales (BRIF), brigadas pensadas para los grandes incendios, a las que se le aplican todos los avances en cuanto a selección, formación y equipamiento. Por otro lado, las Comunidades Autónomas, desarrollando sus competencias otorgadas en la Constitución Española de 1978, van ampliando sus efectivos para la extinción y en concreto los medios aéreos continúan ampliándose, llegando en 1995 a operar 120.

### **2.2.2 Década del 2000 al 2009**

Durante este década las autonomías siguen desarrollando sus dispositivos de extinción, en general, contratando más medios, tanto terrestres (humanos y maquinaria) como aéreos e invirtiendo en la mejora de las bases. En todos los Comités de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) año tras año, cada administración presenta su dispositivo. Desde la administración estatal se recuerda a las autonomías que los medios estatales no se adscriben a ningún territorio y que ese papel es el de apoyo y no el de “rellenar huecos que pueden dejar los medios de las autonomías”.

En 2003 el CLIF aborda la coordinación, planificación y logística de las operaciones cuando intervienen varias Administraciones Públicas. Se acuerda entonces poner un grupo de trabajo en marcha para la propuesta de un protocolo normalizado de coordinación, basado en el sistema de manejo de emergencias. En el mismo CLIF, de noviembre de 2003, el Ministerio recuerda la conveniencia de compartir la información de precios y condiciones de contratación, “para evitar que el oligopolio del sector de los medios aéreos se aproveche de la competencia entre la propia administración”.

El Ministerio de Medio Ambiente este año reforma las antiguas Unidades Móviles de Meteorología y Transmisiones (UMMT), sustituyéndolas por vehículos tipo furgón de mayores dimensiones, dotándolos de nuevos equipos meteorológicos, de comunicaciones, informáticos y de recepción de imágenes desde aeronaves. La UMMT cumple su principal labor cuando es utilizada como Puesto de mando avanzado (PMA).

En 2004 en el CLIF celebrado en la Isla de La Palma antes de la campaña, se presenta un documento de protocolo para la coordinación interadministrativa. Se señala la necesidad de un establecer un protocolo de coordinación aérea y la codificación unívoca de los medios de extinción. Tras la campaña se reiteran las mismas ideas y se propone que el grupo de trabajo formado por Andalucía y Comunidad Valenciana presente al Ministerio un documento.

En julio del 2005, el fatídico incendio de Riba de Saelices (Guadalajara), marca un antes y un después, en la gestión de los incendios forestales, al fallecer 11 combatientes, conllevando diversas decisiones tanto a nivel estatal como autonómico. A nivel estatal se promulga el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005 por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME), entre cuyas funciones tiene el apoyo en la extinción de los incendios. No es hasta 2007 sin embargo cuando entra en vigor el Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la UME. La UME participa por primera vez en el CLIF celebrado en Palma de Mallorca en febrero de 2007. Dado que internamente dentro del Ministerio de Defensa, el 43 Grupo de Fuerzas Aéreas (operador de los aviones anfíbio del actual MAPAMA) pasa a depender jerárquicamente de la UME, el mismo año 2007, Los departamentos de defensa y medio ambiente españoles suscribieron, el 28 de diciembre del año 2007, un protocolo específico para atender las necesidades de los medios aéreos de lucha contra incendios de los que es titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, actualizando los protocolos de la anterior colaboración existente. La decisión del despacho de los aviones anfíbios Canadair sigue bajo el Ministerio de Agricultura, sin variar los protocolos de funcionamiento para las Comunidades Autónomas.

En 2006 se produce en agosto en Galicia un episodio que dura 10 días, hasta que comienza a llover, de simultaneidad de incendios intencionados, que da lugar a que esta Comunidad Autónoma recibiera ayuda de multitud de otras autonomías, aparte de la habitual ayuda estatal. Este episodio conllevó jornadas de trabajo específicas a posteriori entre todas las Administraciones competentes para la mejora de la coordinación interadministrativa. En

concreto en el CLIF se reunió un grupo de trabajo denominado “Integración de medios de extinción en grandes incendios y en incendios en zonas limítrofes entre Comunidades Autónomas”, que recuperó un documento, intento de establecer un sistema de manejo de emergencias común, con el fin de actualizarlo y elaborar una recomendación técnica. Asimismo se recuerda en el CLIF que un año antes, la Conferencia Sectorial del 29 de enero de 2005, en su informe establecía que, debía alcanzarse dicha coordinación interadministrativa.

En 2007 comienzan las reuniones con la Dirección General de Aviación Civil, para legalizar las bases donde se ubican los medios aéreos para la lucha contra los incendios.

En 2008 el CLIF vuelve a abordar la gestión de los incendios con medios de varias administraciones, tras no tener mucha aceptación el texto propuesto en 2006 y la novedad de intervención de la UME que asumiría la dirección de la extinción en incendios de Nivel de Gravedad 3 se plantea que debe tenerse en cuenta esta nueva circunstancia. Finalmente el CLIF entonces acuerda “elaborar un catálogo de medios de extinción con un formato normalizado, indicando su capacidad operativa, autonomía, comunicaciones, etc.”, con objeto de que se puedan integrar cuando actúen con otros medios. Las administraciones siguen invirtiendo en las bases aéreas para legalizarlas de acuerdo con la normativa de aviación civil.

Ese mismo año, en junio antes del inicio de campaña, el Ministerio pone en marcha una iniciativa de recogida de información de accidentes e incidentes del personal combatiente de incendios forestales, con objeto de aumentar la seguridad. Se diseña un formulario para introducir la información de cada uno de estos sucesos y se comienza a recoger la información en los equipos dependientes del Ministerio. Algunas Comunidades Autónomas se suman a la iniciativa. Asimismo dentro del CLIF se crea un grupo de trabajo de Coordinación Aérea con objeto de definir las funciones y la capacitación del coordinador aéreo de forma homogénea en España. En 2009 se elabora por la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo el “Análisis de Riesgos en la Prevención y Extinción de Incendios en el Sector Agrario, Seguridad, carencias detectadas y propuestas”, que da lugar a que el CLIF decida acometer varias de las actuaciones detectadas en dicho informe. El desarrollo de los dispositivos conlleva que en la campaña de verano haya más de 270 medios aéreos disponibles para la extinción de los incendios forestales.

### **2.2.3 Del año 2010 a la actualidad**

El año 2010 el Ministerio se plantea la posibilidad de transferir los medios estatales de extinción a las Comunidades Autónomas, sin embargo, los técnicos del Ministerio elaboran un detallado informe el cual refleja las consecuencias de esta decisión que les es comunicada en reunión con el Director General. Durante la celebración del Comité de Lucha contra Incendios (CLIF) de ese mismo año, en marzo en Cáceres, las Comunidades Autónomas casi en bloque rechazan la propuesta, recordando al Estado su papel por normativa de apoyo estatal en la extinción a las Comunidades Autónomas. Asimismo, el CLIF acuerda crear un grupo de trabajo denominado “Sistema de Manejo de Emergencias y de Acreditación de la Formación” cuyo objetivo último es la implantación de un sistema de manejo de emergencias común a todas las administraciones que incluya un sistema para la habilitación, homologación y acreditación de la formación del personal que trabaja en incendios forestales, como establecía ya la Ley de Montes de 2003 y cuyos primeros esfuerzos aún no habían dado resultado.

En 2011 se promulga un nuevo Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Ese año el CLIF y posteriormente en reunión de Directores Generales se aprueba un documento sobre las funciones y formación del Coordinador Aéreo. También en 2011 tiene lugar en Sudáfrica la V Conferencia Internacional sobre Incendios Forestales, con asistencia de España, como representante estatal y como representante del grupo de trabajo de todos los países mediterráneos (Silva Mediterranea) y se mantiene una reunión bilateral con el Servicio Forestal de los Estados Unidos (USDA Forest Service) para establecer una colaboración con objeto de recibir ayuda para la implementación en España de un sistema de manejo de incidencias, de acuerdo con la experiencia americana del ICS, sistema recomendado por la FAO y para realizar intercambios técnicos de profesionales en materia de prevención y quemas prescritas. Esta reunión y otra posterior en Washington tiene como resultado la firma de un Memorandum de Entendimiento entre ambos países en los inicios del año 2012.

En 2012 el CLIF aprueba la revisión del catálogo de equipos de protección individual, se trabaja asimismo en la revisión del parte de sucesos de seguridad, en una recomendación técnica sobre seguridad en vehículos, en una recomendación técnica sobre jornadas de trabajo y descanso y en una propuesta de investigación de accidentes de forma similar al procedimiento existente para accidentes e incidentes de aviación civil.

En marzo de 2013 acaba el contrato para la operación de los cinco aviones anfibia de pistón propiedad del Ministerio de Agricultura y estos destacamentos son sustituidos por aviones anfibios remotorizados operados por el 43Grupo del Ejército del Aire. No obstante en Talavera la Real se disminuye el destacamento en un avión.

El Ministerio de Fomento comienza en 2013 a trabajar en un Real Decreto para la operación aérea en la extinción de incendios forestales. Normativa que sería promulgada a finales del año 2014, para entrar en vigor en la campaña de 2015. Este mismo año el CLIF acuerda que el grupo de trabajo de Sistema de Mando de Incidentes y Acreditación de la Formación, dadas las opiniones contrarias a aprobar el trabajo realizado hasta entonces, que se trabaje únicamente en la definición de la capacitación del Director Técnico de Extinción.

En la campaña de verano de 2016, España cuenta con 256 aeronaves operativas.

### **3. Conclusiones**

Una vez revisada la evolución de la gestión en planificación y prevención y extinción de incendios forestales desde el nivel estatal y de coordinación con las autonomías, se presenta desde el punto de vista de las autoras, las actuaciones que dentro del marco competencial y la normativa existente en la materia, deberían ejecutarse en el corto y medio plazo dentro de una adecuada gestión en la defensa contra los incendios forestales.

#### **3.1 Futura gestión de la prevención y planificación en incendios forestales**

La información es la herramienta básica de cualquier planificación y en concreto para la prevención de los incendios forestales, que trata de que la ocurrencia de estos siniestros sea menor.

- Se debe alcanzar una verdadera coordinación interadministrativa como establece la Ley de Montes en su artículo 46, para ello se debería cambiar el funcionamiento del CLIF para que los acuerdos del órgano técnico responsable de la materia, tengan el respaldo político o/y legislativo correspondiente.
- Como ya estableció el proyecto FireSmart, resulta necesario realizar una gestión forestal continua y sostenible, participada por todos los agentes implicados y apoyada con medidas legislativas y políticas a largo plazo que se traduzca en un apoyo decidido al mercado de productos y servicios ambientales que den valor al monte. Para establecer dicha gestión España debería contar con un Plan Nacional de Defensa contra los Incendios Forestales, actualizando la Estrategia y el Plan Forestal español. Dicho plan debe abordar los incendios de interfaz.
- Este plan requiere de la información necesaria para analizar la situación y proponer las actuaciones a ejecutar por cada administración. Se requiere completar la información existente con una base de datos de actuaciones de prevención y su eficacia y eficiencia.
- De igual forma que se ha llegado a definir de forma homogénea a nivel nacional la capacitación del Director Técnico de Extinción, se debe disponer, como mínimo común, de la capacitación para todos los puestos que intervienen en la extinción.

### 3.2 Futura gestión de extinción en incendios forestales

Al igual que para la planificación de la prevención, la información también es la herramienta básica para planificar la extinción.

- Tras el reparto competencial que realizó la Constitución en 1978 y el consecuente desarrollo de los dispositivos autonómicos de extinción desde los años 80 hasta la actualidad, la creación de la Unidad Militar de Emergencias con su correspondiente despliegue y las decisiones que el propio Ministerio de Agricultura ha tomado a lo largo de los años, el actual despliegue de medios de extinción requiere de un estudio técnico pormenorizado que analice si una distribución más operativa, eficiente y eficaz es posible.
- En este mismo sentido el inventario nacional de capacidades de intervención disponible debe contemplar la tipología, la capacidad, la ubicación, el organismo responsable y el sistema de su movilización, la disponibilidad temporal y territorial, así como indicativos unívocos.
- Se debe disponer de la información de las actuaciones de extinción, con objeto de poder hacer un análisis de éstas y poder compartir las lecciones aprendidas, con el fin de mejorar en la planificación de las futuras actuaciones. En el mismo sentido se debe seguir trabajando en recopilar información de los accidentes e incidentes del personal combatiente en los incendios forestales para aumentar la seguridad de éste.
- Un sistema de mando de incidentes es necesario, basado en unos mínimos comunes de capacitación, como establece la Ley de Montes y se recomienda desde ámbitos internacionales. En particular, se requieren protocolos comunes de coordinación aérea.
- Se debe exigir a los responsables políticos, tomadores de decisiones, una alta responsabilidad y apoyo a los criterios y decisiones técnicas.



## Bibliografía

Canadair Inc. B. (1987). Estudio sobre la flota española de CL-215 y sus necesidades. Canadair Inc.

ICONA. Ministerio de Agricultura, P. y. (1985). Contra el incendio forestal 30 años de lucha en España. Madrid: Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ministerio de Medio Ambiente (2000); Estrategia Forestal Española.

Ministerio de Medio Ambiente (2002); Plan Forestal Español.

Vélez, R. (2009). La defensa contra incendios forestales. Fundamentos y experiencias. Páginas 26-35. Madrid: McGraw-Hill.