

*Pedro Pascual San José**

¿QUIÉN ES QUIÉN EN LA GESTIÓN DE
UNA CRISIS POR INCENDIO FORESTAL?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

¿QUIÉN ES QUIÉN EN LA GESTIÓN DE UNA CRISIS POR INCENDIO FORESTAL?

Resumen:

El verano de 2012 ha sido especialmente duro en España, en lo que a incendios forestales se refiere. La gravedad de sus consecuencias se ha debido no solo al mayor número de incendios respecto a años anteriores, sino también a la gran magnitud de muchos de ellos, que han afectado a inmensas superficies de terreno, a importantes parajes naturales, a inmuebles, infraestructuras y, sobre todo, a vidas humanas.

Si bien es cierto que las competencias en materia de política forestal, prevención y extinción de incendios corresponden a las comunidades autónomas, la magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en estas situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares.

Abstract:

The summer of 2012 has been particularly difficult in Spain, in what refers to forest fires. The severity of its consequences has been due not only to the largest number of fires compared to previous years, but also to the size of many of the fires, that have affected vast areas of land, important natural areas, buildings, infrastructure and especially human lives. While the responsibility for the forest policy, prevention and firefighting correspond to the regions, the magnitude and significance of the values at stake in these emergency situations make contribution required human and material resources belonging to all levels of government, all organizations and businesses, and even individuals.

Palabras clave: Incendios, Forestales, Gestión, Crisis.

Keywords: Fire, Forest, Management, Crisis

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

El verano de 2012 ha sido especialmente duro en España, en lo que a incendios forestales se refiere. La gravedad de sus consecuencias se ha debido no solo al mayor número de incendios respecto a años anteriores, sino también a la gran magnitud de muchos de ellos, que han afectado a inmensas superficies de terreno, a importantes parajes naturales, a inmuebles, infraestructuras y, sobre todo, a vidas humanas.



Confluencia de múltiples recursos

Indiscutiblemente, un gran incendio forestal es un potente foco informativo para quienes se encargan de darnos las noticias diarias. Afecta a personas y bienes concretos que nos resultan cercanos, ofrece imágenes sobrecogedoras, moviliza una enorme cantidad de medios materiales de gran visibilidad como aviones, helicópteros, y exige un enorme esfuerzo humano de militares, bomberos, protección civil o personal sanitarios, entre otros muchos. Pero sobre todo, y desgraciadamente, en ocasiones produce víctimas mortales que provocan un gran impacto en la opinión pública.

Este año, debido a la especial trascendencia de los incendios ocurridos, los medios de comunicación se han hecho eco y han informado con detalle de cada uno de ellos. Con su actividad informativa, han puesto en

nuestros hogares los pormenores de su inicio, gestión, daños y resolución que marcan cualquier emergencia de envergadura.

Alguien dijo, hace ya algún tiempo, que todo español lleva un seleccionador de fútbol dentro. Me atrevería a añadir que también todos llevamos bajo la piel un gran gestor escondido. ¿Por qué digo esto? Porque, hablando de incendios forestales y desde la preocupación que nos provocan, todos hemos opinado sobre la gestión de los montes, la contratación de personal para tareas de prevención y extinción, la administración de los terrenos quemados, las labores de investigación sobre el origen de un incendio, las penas a los pirómanos, y un largo etcétera. Y no solo eso, también hemos oído hablar o lo hemos hecho nosotros mismos, sobre la Gestión –con mayúsculas– de una emergencia provocada por un incendio forestal.

Hago este distinguo porque, a pesar de nuestro loable interés en estos asuntos, considero que el entramado normativo y los resortes que permiten la gestión de una emergencia del nivel de un gran incendio forestal son desconocidos para la inmensa mayoría de los ciudadanos. Por ello, pretendo exponer los cometidos de cada uno de los actores y responsables más importantes en esta gestión, para que, cuando oigamos hablar de “falta de coordinación de las distintas administraciones”, “retraso en la activación de los medios” o “precipitación en la desactivación”, tengamos elementos de juicio para valorar la información que recibimos.

Pero también, y fundamentalmente, para que cuando el incendio se considere extinguido y erradicada la emergencia, seamos conscientes del gran esfuerzo humano y material – en los niveles estatal, autonómico y local– que conlleva y que, en muchas ocasiones, no se transmite a la opinión pública.

LA GESTIÓN DE CRISIS

El primer concepto a tener claro es el de “CRISIS”, entendida como aquella situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Esta definición es independiente de la causa que genere la crisis, pudiendo ser originada por desastres naturales o industriales, situaciones internas y/o internacionales que afecten al desarrollo normal de la vida de la nación, situaciones de conflicto armado o cualquier otra que sea considerada como tal por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

A la hora de gestionar una situación de crisis es fundamental conocer la gravedad de la misma. Para ello se establecen una serie de parámetros a valorar que dependerán de la naturaleza de la propia crisis. En virtud de los resultados obtenidos se obtiene una gradación de la situación que, finalmente, servirá para identificar la entidad de los recursos materiales, personales y organizativos necesarios para hacerle frente.

En el contexto de este artículo, el de los incendios forestales, los niveles de gravedad, de los que tanto hemos oído hablar a lo largo de este verano, se determinan en función de las condiciones topográficas de la zona donde se desarrolle el incendio o los incendios simultáneos, la extensión y características de las masas forestales que se encuentren amenazadas, las particularidades del medio físico e infraestructuras (cortafuegos, red viaria, reservas y puntos de agua, etc.), las condiciones meteorológicas reinantes (viento, temperatura, humedad relativa), así como los posibles peligros para personas no relacionadas con las labores de extinción y para instalaciones, edificaciones e infraestructuras.

Tomando como fundamento esta valoración, se realizará una previsión de la gravedad que la situación comporta, de acuerdo con la siguiente escala¹:

- **Nivel 0:** Referido a aquellos incendios que pueden ser controlados con los medios de extinción previstos y que, aún en su evolución más desfavorable, no suponen peligro para personas no relacionadas con las labores de extinción, ni para bienes distintos a los de naturaleza forestal.
- **Nivel 1:** Referido a aquellos incendios que pudiendo ser controlados con los medios de extinción previstos en el Plan de Comunidad Autónoma, se prevé por su posible evolución, la necesidad de la puesta en práctica de medidas para la protección de las personas y de los bienes que puedan verse amenazados por el fuego.

¹ Directriz Básica de Incendios Forestales

- **Nivel 2:** Referido a aquellos incendios para cuya extinción se prevé la necesidad de que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma, sean incorporados medios estatales no asignados al Plan de Comunidad Autónoma, o puedan comportar situaciones de emergencia que deriven hacia el interés nacional.

La calificación inicial de la gravedad potencial de los incendios, en los niveles anteriores, será efectuada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Dicha calificación podrá variar de acuerdo con su evolución, el cambio de las condiciones meteorológicas, etc.

Finalmente, se denominarán de **nivel 3** aquellos incendios en que, habiéndose considerado que está en juego el interés nacional, así sean declarados por el Ministro del Interior.

PROTAGONISTAS Y RESPONSABILIDADES

Para tener un punto de partida firme a la hora de establecer las correspondientes responsabilidades, la primera aclaración a realizar es que las competencias en materia de política forestal, prevención y extinción de incendios corresponden a las comunidades autónomas. El gobierno central sólo interviene, a petición de las comunidades autónomas, cuando los recursos de éstas son insuficientes ante la entidad o la gravedad de la emergencia.

Quizá la mejor manera de diferenciar a cada uno de los actores que intervienen en la gestión de una crisis por incendio forestal y, a la vez, definir sus cometidos y responsabilidades, sea la de ver, paso a paso, la evolución de un incendio que pase por los diferentes niveles de gravedad mencionados.

Supuesto inicial

Supongamos que una máquina, propiedad de una empresa del sector del tratamiento de biomasa, que realiza labores de picado de madera en un terreno despejado próximo a una zona de pinar, produce una chispa que genera un incendio inicialmente muy localizado²:



Voracidad de las llamas

La Directriz Básica de Incendios Forestales del año 1993, indica que los Planes de Autoprotección de Empresas con fines de explotación forestal, establecerán las actuaciones a desarrollar con los medios propios de que dispongan, para los casos de emergencia por incendios forestales que puedan afectarles.

² Caso real producido en Valladolid en el verano de 2011.

Por lo tanto, en el instante inicial todas las tareas relacionadas con la gestión de ese incendio deben estar previstas en el mencionado Plan de Autoprotección de esa empresa y actuar en consecuencia, ya sea mediante la alerta inmediata a los servicios de extinción de la localidad o Comunidad o mediante la utilización de sus propios recursos.

Aquí se aprecia ya, como iremos desarrollando a lo largo de este supuesto, que el sistema de Protección Civil se establece sobre una serie de Planes de Protección en cada nivel de organización y de administración, integrándose los del nivel inferior en el respectivo superior, hasta alcanzar el nivel nacional.

En este caso concreto, por encontrarse el foco del incendio próximo a una gran población, aparecieron en escena los servicios contraincendios municipales (bomberos), produciéndose el sometimiento del Plan de Autoprotección de la Empresa al Plan de Actuación de Ámbito Municipal.

Así mismo, las torres de vigilancia del dispositivo contraincendios de la Comunidad Autónoma localizaron y dieron aviso del foco del incendio, presentándose inmediatamente en la zona una cuadrilla contraincendios forestales, que permanecía destacada en el pinar próximo, así como el Agente Medioambiental designado por el Centro Provincial de Mando (CPM) y que, habitualmente, es el encargado de constituirse en Jefe de Extinción hasta que se persone en el lugar el Técnico de Guardia del CPM, si así se considera necesario.

De esta primera parte del suceso ya se aprecia la aplicación de uno de los fundamentos expresados en la exposición de motivos de la Ley 2/1985 de Protección Civil y que dice que *“La magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares...”*

Escalada de la crisis

Al Jefe de Extinción, presente en la zona, (habitualmente en los primeros momentos será un agente medioambiental) le corresponde la valoración de la situación, debiendo proporcionar al Técnico de Guardia el máximo de datos para la determinación del nivel de gravedad potencial.

Una vez que intervienen las cuadrillas citadas, dependientes de la Junta de Castilla y León, y dado que el incendio podía afectar a una importante masa forestal e incluso al propio núcleo poblacional, se cumplen los requisitos para la declaración inicial del nivel 1 de emergencias. Esta declaración hace preceptiva la presencia en el lugar de la emergencia del ya citado Técnico de Guardia, que pasará a constituirse en el Jefe de Extinción.

A partir de este momento el Plan de Actuación de Ámbito Municipal se somete, a su vez, al Plan de la Comunidad Autónoma de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales,

pasando la responsabilidad de su gestión a la propia Comunidad Autónoma³.

En este punto cabe hacer un paréntesis para aclarar que existen diferentes modelos de organización para la gestión de las emergencias, dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate. En las CC.AA. monoprovinciales el control recae directamente en el Centro de Control Operativo (CECOP) de la Comunidad⁴, prescindiendo del nivel provincial. Por otro lado, en aquellas CCAA. Pluriprovinciales la gestión de la emergencia recaerá en un Centro Provincial de Mando cuando únicamente afecte a esa provincia y pueda ser combatido con los medios previstos para actuar en esa zona, mientras que será gestionado desde el CECOP de la Comunidad cuando afecte, o pueda afectar, a varias provincias y/o cuando para sofocarlo sean necesarios medios adicionales a los mencionados anteriormente.

Hasta aquí hemos venido hablando de niveles de gravedad cero y uno, en los que ha sido suficiente con la participación de los recursos y servicios cuya titularidad corresponde a la Administración Local de que se trate, o únicamente han necesitado de los previamente asignados al Plan Local por otras Administraciones públicas o por otras Entidades públicas o privadas, dentro del ámbito territorial de aquélla.

Nivel de gravedad potencial 2

Cuando en un incendio se declare el nivel de gravedad potencial 2, el Jefe de Extinción (recordemos que es el Técnico de Guardia) deberá ponerlo en conocimiento del Jefe de la



Despliegue del Puesto de Mando Avanzado

Sección de Coordinación del Medio Natural y de la Dirección General del Medio Natural⁵. En este caso las funciones de dirección y coordinación de la emergencia serán ejercidas dentro de un Comité de Dirección, a través del Centro de Coordinación Operativa (CECOP) que corresponda, quedando constituido a estos efectos como Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), precisamente por integrarse en el mismo los representantes de otras administraciones, especialmente los de la Administración General del Estado.

³ Habitualmente será un Ingeniero Forestal, o de Montes, la persona que ejerza las funciones de Técnico de Guardia y, por tanto, de representante de la Comunidad en la zona del siniestro. Esta persona tiene la responsabilidad de establecer el nivel de gravedad potencial.

⁴ En el caso de la Junta de Castilla y León el CECOP se denomina Centro Autonómico de Mando (CAM).

⁵ La denominación de estos organismos varía con cada una de las Comunidades Autónomas.

A partir de este momento el Jefe de Extinción lo nombrará el CECOPI o, en su defecto, la Dirección General del Medio Natural entre los Técnicos de la Comunidad.

Hago de nuevo un paréntesis para llamar poderosamente la atención sobre lo que acabo de exponer, ya que es una de las principales razones para que, en ocasiones, determinados Jefes de Extinción, ávidos por mantener el control de la emergencia o presionados por su CPM, se resistan a declarar el nivel 2, provocando retrasos a la hora de solicitar y activar la participación de medios estatales como la Unidad Militar de Emergencias (UME).

El Comité de Dirección estará formado por un representante del Ministerio del Interior y un representante de la Comunidad Autónoma correspondiente y contará, para el desempeño de sus funciones, con la asistencia de un Comité Asesor y un Gabinete de Información.

En el Comité Asesor se integrarán representantes de los órganos de las diferentes administraciones, así como los técnicos y expertos que en cada caso considere necesario el Comité de Dirección.

La participación de los medios estatales se solicitará, a través del Subdelegado o Delegado del Gobierno, al Ministerio del Interior, concretamente a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE). Valorada esta solicitud, la DGPCyE la trasladará a la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), si considera necesaria la participación de los medios aéreos bajo su control y/o a la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) del Ministerio de Defensa si precisa la colaboración de las FAS.

Cabe destacar que, en ocasiones, a pesar de estar declarado el nivel de emergencia 1, la coincidencia de múltiples incendios de este nivel puede llegar a desbordar las capacidades de una CA. Esta es razón suficiente para que la DGPCyE acceda a elevar la solicitud de colaboración de medios estatales.

Es importante resaltar que, aunque se produzca la participación de medios pertenecientes a las Fuerzas Armadas, la responsabilidad de la gestión de la emergencia continúa recayendo en la autoridad civil determinada en el Plan de Emergencia de la Comunidad Autónoma, quien será responsable de dar las directrices oportunas para la actuación de los diferentes medios participantes. No obstante, los efectivos de la UME actuarán siempre encuadrados y dirigidos por los Mandos de la Unidad.

En todos los casos en que intervenga la UME, uno de sus Mandos se integrará en el Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI) desde el que se dirija la emergencia de que se trate.

Declaración de emergencia de interés nacional



Espectacularidad de los medios

Como ya se ha expuesto y de acuerdo a la Directriz Básica de Incendios Forestales, se denominarán de nivel 3 aquellos incendios en que, habiéndose considerado que está en juego el interés nacional, así sean declarados por el Ministro del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.

Esta declaración implicará que las autoridades correspondientes dispongan la aplicación de sus Planes Territoriales (de Comunidad Autónoma, provinciales, supramunicipales, insulares y municipales) o Especiales, según los casos, correspondiéndole al Estado la dirección y coordinación de las actuaciones.

En el caso en que se decida la intervención de la UME, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones a realizar en la zona siniestrada, en el ámbito de la protección civil, corresponderá al Jefe de la Unidad Militar de Emergencias bajo la dependencia del Ministerio del Interior.

Es de significar que, hasta la fecha, la declaración de emergencia de interés nacional por incendio forestal no se ha efectuado nunca, por lo que no ha sido necesario poner en marcha el dispositivo de gestión previsto en la normativa vigente.

CONCLUSIONES

La Protección Civil se concibe como un Servicio Público cuya competencia corresponde a la Administración Civil del Estado. Por tanto, independientemente del nivel de gravedad de la emergencia, siempre será una Autoridad Civil la responsable de su gestión.

La estructura de la Administración en materia de Protección Civil, que tiene como responsable máximo al Ministro del Interior por delegación del Presidente del Gobierno, se ramifica hasta alcanzar a las más pequeñas entidades locales. Esto permite poder identificar siempre, en los Planes de Emergencia por Incendio Forestal al nivel que corresponda, a la Autoridad Civil sobre la que recaerá la responsabilidad de su gestión.

La Directriz Básica de Incendios Forestales ha servido de base para la estructuración vertical de los Planes de Emergencia en cada nivel de la Administración, favoreciendo con ello la incardinación de cada plan de nivel local en el respectivo del nivel territorial superior, permitiendo así una rápida y eficaz transferencia de responsabilidades sobre la gestión de la emergencia.

De igual modo, el diseño conjunto de los protocolos de intervención permite disminuir los tiempos de respuesta, aunque en este punto siempre hay que tener en consideración que una emergencia se caracteriza por ser una situación sobrevenida, sobre la que, a pesar de la preparación y previsión, siempre afectan factores coyunturales que dificultan su resolución.

Finalmente, es fundamental identificar y eliminar los elementos de fricción entre los responsables de la gestión en cada nivel administrativo, ya que son, principalmente, los responsables de los retrasos y las descoordinaciones a la hora de afrontar una situación de crisis. Esto solo es posible lograrlo estableciendo una inequívoca estructura de mando y definiendo claramente las responsabilidades de cada uno de los actores implicados.

Protección Civil somos todos, aunque solo sea porque los bienes protegidos son, en la inmensa mayoría de los casos, propiedad de toda la sociedad. Desgraciadamente, en ocasiones el bien afectado es el valor supremo, LA VIDA DE LAS PERSONAS.

*Pedro Pascual San José**

CTE. ET. DEM

BIBLIOGRAFÍA

- Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.
- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
- Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales.
- Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales (1995).
- Directiva 14/05 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa “Plan permanente para la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra incendios forestales”
- Orden de 26 de junio de 1995, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, por la que se establecen las normas básicas de actuación en caso de incendio y las competencias y obligaciones de los técnicos en su extinción.

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.