
LOS PLANES COMARCALES DE DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES

Jorge Suárez y Torres
Servei de Prevenció d'Incendis
Conselleria de Medi Ambient, Generalitat Valenciana

1. Origen

Los planes comarcales de defensa contra incendios nacen al amparo de la Orden de 21 marzo de 1988 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) que establece el I Plan de Acciones Prioritarias frente a Incendios Forestales.

En esta Orden se fijaron una serie de trabajos preventivos y de mejora de los sistemas de vigilancia y extinción que podían ser objeto de subvención por parte de las Comunidades Autónomas con cargo a los presupuestos del ICONA.

En concreto se contemplaban las siguientes acciones:

- Red principal de áreas cortafuegos.
- Instalaciones de vigilancia y alerta.
- Red de puntos de agua.
- Red viaria de acceso.
- Pistas para medios aéreos, material y equipo normalizado.
- Equipo personal de protección.
- Selvicultura preventiva.

Pero sin duda la mayor novedad que introdujo este marco legal es la necesidad de que las acciones anteriores estuvieran fijadas previamente por un plan comarcal de defensa contra incendios.

Por primera vez se establece una obligación de realizar un estudio del territorio, que determine las carencias y la problemática del mismo en el campo de la prevención. Planificando a medio plazo (4 años) las acciones necesarias tanto en terrenos públicos (inversiones directas), como en privados (mediante subvenciones).

Otro elemento muy importante que no puede en ningún caso dejar de ser señalado, es el hecho de circunscribir el estudio a un ámbito comar

cal. Evidentemente el legislador estatal no define el concepto comarca, ni posiblemente conoce la importancia del hecho comarcal en el arco mediterráneo, pero rompe el molde provincial o regional que hasta esa fecha habían seguido los planes regionales y provinciales de defensa contra incendios.

Nos encontramos pues con un elemento nuevo, que además coincide en el tiempo con el desarrollo de una herramienta fundamental en la ordenación territorial, los sistemas de información geográfica.

2. Esquema de un plan comarcal

Un plan comarcal de defensa contra los incendios forestales debe responder al siguiente esquema.

1. Definición y cualificación del peligro de incendios forestales.

A) El peligro en el espacio.

- 1.1. Mapa de riesgo de incendio.
- 1.2. Mapa de combustibles forestales.
- 1.3. Mapa de prioridades de defensa.

B) El peligro en el tiempo.

- 1.4. Gráfico de distribución del peligro por meses del año.
- 1.5. Gráfico de evolución del peligro en los últimos cinco años.

C) Características meteorológicas.

- 1.6. Informe sobre pluviometría y vientos dominantes a lo largo del año.

D) Características sociológicas.

- 1.7. Informe sobre las causas de incendios en los últimos cinco años.

2. Definición y cuantificación de las acciones de prevención.

2.1. Estado de la prevención en los últimos cinco años.

2.2. Programa de actuación para concienciar a la población sobre el peligro de incendios y compatibilizar las actividades agrícolas y ganaderas con las forestales, ordenando el empleo del fuego.

2.3. Programa de vigilancia disuasoria.

2.4. Programa de selvicultura preventiva.

3. Definición y cuantificación de los medios de alerta y detección.
 - 3.1. Distribución y dotación de la red de estaciones meteorológicas y de radio.
 4. Definición y cuantificación de los medios de extinción.
 - 4.1. Inventario de medios y análisis de eficacia en los últimos cinco años.
 - 4.2. Programa de medios terrestres y aéreos.
 - 4.3. Plan de movilización de medios.
 5. Calendario de aplicación del Plan.
- Se referirá a un período de cuatro años.
6. Presupuesto y financiación.
 7. Controles del Plan.

3. Los planes comarcales en la Comunidad Valenciana

La Generalitat Valenciana impulsó desde un primer momento la elaboración de planes comarcales, de tal manera que en la actualidad abarcan todos el territorio (excepto el Rincón de Ademuz).

Estos documentos elaborados desde el año 1989 al 1994, evidentemente presentan numerosas carencias, fruto en gran medida de los distintos años de elaboración y del desarrollo de los SIG en este periodo. Pero también contienen una importante información, y una experiencia que es decisiva para abordar las necesidades de futuro.

4. Propuesta de futuro

Cualquier propuesta de futuro en torno a la validez de los planes comarcales pasa por su integración dentro de la política general de ordenación del territorio. Dos son sin duda los elementos que van marcar de una manera decidida los modos de actuación en los próximos años. Por un lado la publicación y desarrollo de la Ley Forestal de la Comunidad Valenciana, y en el otro el cambio radical del paisaje y los usos del medio rural-forestal.

La Ley Forestal, en su título II, capítulo I «De la planificación forestal», establece el mandato de elaborar un Plan General de Ordenación Forestal, del cual se derivará el resto de planificación de ámbito menor y en concreto los planes de demarcación y los planes sectoriales de prevención de incendios, siendo estos últimos los que recogerán y actualizarán los planes comarcales actuales.

Respecto al cambio de usos, es evidente que la situación vivida en el verano de 1994 obliga a nuevos planteamientos en el campo de la prevención de incendios, y en especial la selvicultura preventiva.

La prevención clásica debe quedar integrada dentro de una planificación mayor que únicamente la ordenación territorial puede abordar, el mantenimiento de usos agrarios como elemento de discontinuidad, la persistencia del poblamiento en zonas de montaña, el turismo rural, la ganadería y pastoreos tradicionales, son factores todos que en un futuro deberán ser contemplados en cualquier modelo serio de defensa frente a incendios.

Así pues, en materia de prevención, dentro del objetivo general de minimizar las superficies afectadas por los incendios forestales, se destaca como objetivo prioritario el cambiar el modelo de paisaje valenciano para obtener un sistema que consiga coordinar la conservación de paisajes tradicionales —a menudo seminaturales— de alto valor ecológico o cultural con la de las vegetaciones pirofíticas que, dentro de nuestras condiciones climáticas peculiares, poseen vocación de ocupar la máxima extensión territorial posible, al haber extinguido o desaparecido mayoritariamente del territorio los herbívoros de gran talla que establecían un control de la carga de combustible, así como los aprovechamientos tradicionales basados en la extracción de combustibles del monte.

Este objetivo debe plasmarse en una planificación de tipologías de paisaje convenientemente zonificada sierra a sierra y valle a valle, combinando los distintos tipos de vegetación y usos, en función de establecer una adecuada diversidad y compartimentación que impida la generación de incendios de gran superficie y su expansión entre diferentes zonas de una misma sierra y entre sierras colindantes.

Anexo I

Orden de 21 de marzo 1988 (M.º Agricultura, Pesca y Alimentación).

INCENDIOS FORESTALES Plan de Acciones Prioritarias

Artículo 1.º Se aprueba, con carácter excepcional y por un periodo de cuatro años, un Plan de Acciones Prioritarias contra los incendios forestales, para el que se establece un régimen de ayudas estatales al objeto de cofinanciar las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia de defensa contra los incendios forestales, con el ámbito, beneficiarios, requisitos y condiciones señalados en los artículos siguientes.

Art. 2.º 1. Las ayudas estatales se destinarán a las inversiones que se realicen en los montes incluidos en planes comarcales elaborados a tal efecto por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la metodología contenida en el anexo.

2. A los meros efectos de la verificación de su adecuación a las prescripciones del Plan de Acciones Prioritarias y de la consiguiente concesión de las ayudas a que se refiere el artículo 4.º dichos planes comarcales serán remitidos al ICONA por las correspondientes Comunidades Autónomas.

Art. 3.º Serán susceptibles de ayudas estatales por los porcentajes que se indican en el artículo 4.º, las siguientes acciones:

1. Infraestructura de protección.

1.1. Construcción de la red principal de áreas cortafuegos, situadas en el perímetro de las masas forestales recorriendo las divisorias.

1.2. Construcción de la red de instalaciones de vigilancia y alerta, constituida por puestos y estaciones meteorológicas dentro del área forestal, incluyendo sus accesos y la transmisión de datos a los Centros de operaciones.

1.3. Construcción de la red de puntos de agua, constituida por represas y depósitos situados dentro de los montes.

1.4. Construcción de la red viaria principal de acceso, constituida por pistas que faciliten la llegada de los medios de extinción.

1.5. Acondicionamiento de pistas para medios aéreos de utilización exclusiva en funciones de vigilancia y extinción.

1.6. Adquisición de material y equipo normalizado de acuerdo con las especificaciones aprobadas por el ICONA.

1.7. Adquisición de equipo de personal de protección normalizado de acuerdo con las especificaciones aprobadas por el ICONA para su utilización por el personal encargado de la extinción de incendios forestales.

2. Trabajos de selvicultura preventiva en fajas o bandas que cumplan función de barrera, incluidas plantaciones de especies que, creando discontinuidades en la vegetación, incrementen la diversidad de la masa.

Art. 4.º 1. Las acciones relacionadas en el artículo anterior podrán ser subvencionadas con cargo a los presupuestos del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), con los siguientes límites porcentuales de la inversión certificada:

	<i>Porcentaje</i>
a) Red principal de áreas cortafuegos	50
b) Instalaciones de vigilancia y alerta	50
c) Red de puntos de agua	50
d) Red viaria de acceso	50
e) Pistas para medios aéreos	50
f) Material y equipo normalizado	50
g) Equipo personal de protección	50
h) Selvicultura preventiva	70

La aportación estatal para los trabajos de selvicultura preventiva podrá alcanzar hasta el 85 por 100 del coste de la mano de obra incluidas las cotizaciones al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, cuando las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas se refieran a actividades promovidas por ayuntamientos o por agrupaciones temporales o permanentes de propietarios forestales, en montes de un mismo término municipal o de varios contiguos, siempre que la superficie protegida sea al menos el 30 por 100 del total de la comarca.

Los planes comarcales establecerán las tablas de costes unitarios normalizados en cada zona por la aplicación de dichos porcentajes de subvención.

2. Los trabajos de selvicultura preventiva se podrán subvencionar además con cargo a los créditos que puedan ser habilitados para promoción de empleo con el apoyo eventual de los fondos destinados a estos fines por la Comunidad Europea.

Art. 5º. 1. Con anterioridad al 1 de junio de cada año, dentro del cuatrienio de validez de esta Orden, las Comunidades Autónomas interesadas presentarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las propuestas de actuación para el siguiente año, de acuerdo con los planes comarcales, con inclusión de las inversiones a realizar y el porcentaje para el que soliciten financiación estatal.

2. La aportación financiera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación mantendrá su carácter analista, dedicándose exclusivamente a aquellas actuaciones para las que haya sido concedida.

3. Los pagos de las ayudas estatales concedidas a las Comunidades Autónomas,

nomas, por las cuantías que correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.º, podrán hacerse asimismo «a justificar», y previas las correspondientes certificaciones de existencia de crédito suficiente para el cumplimiento de las obligaciones financieras de las Comunidades Autónomas.

4. Las Comunidades Autónomas justificarán las cantidades recibidas, con arreglo a la normativa contenida en los artículos 78, 79 y 80 de la vigente Ley General Presupuestaria (R. 1977, 48 y Ap. 1975-85, 122).

5. A efectos del seguimiento de los fondos públicos librados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades Autónomas remitirán a dicho Departamento:

a) Un estado trimestral de situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención, dentro del mes siguiente a cada trimestre natural y con referencia a las operaciones realizadas en el mismo.

b) El estado de las obligaciones reconocidas y pagos realizados hasta el cierre de cada ejercicio económico.

6. Con objeto de poder evaluar el desarrollo de las actuaciones programadas que hayan recibido financiación por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades Autónomas deberán remitir a dicho Ministerio, dentro del mes siguiente a cada trimestre natural, la información técnica que éste determine.

Disposición transitoria

Durante el primer ejercicio de vigencia de esta Orden y hasta tanto se disponga de planes comarcales aprobados, las propuestas de actuación podrán referirse a los Planes Regionales de Defensa redactados por cada Comunidad Autónoma. Las propuestas serán presentadas antes del 1 de mayo de 1988.

Disposiciones finales

Primera. Se autoriza al ICONA para dictar las normas que sean precisas para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en la presente Orden.

Segunda. La presente Orden entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.