



Prevención y lucha contra los INCENDIOS FORESTALES

Foto: Luis Merino.
Naturmedia.

Durante la Conferencia Sectorial celebrada en Mérida los días 22 y 23 de octubre de 2004, se celebró una Mesa redonda sobre Prevención y Lucha contra Incendios forestales, moderada por Joaquín Araújo.

Sobre esta mesa redonda se plasmaron las principales ideas de todos los sectores implicados en la prevención y lucha contra los incendios forestales. Se expusieron puntos de vista de juristas sobre cuál debe ser el tratamiento penal de los incendios y de sus causantes, clasificación del delito y de las penas. La pérdida de biodiversidad que suponen los incendios forestales y la prevención en cuanto a delimitación de zonas de riesgo fueron temas expuestos por un catedrático de ecología y el Coronel jefe del Seprona. Finalmente los representantes de los dos sindicatos mayoritarios UGT y CC.OO y de la organización ecologista WWF/Adena expusieron sus ideas sobre cómo deben ser las políticas de prevención y extinción de incendios.

Se resumen a continuación algunas de las principales ideas expuestas por los ponentes.

El Código Penal prevé penas de hasta 20 años para los causantes de incendios. Foto: Javier Rico. Naturmedia.

ANTONIO VERCHER FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

“El tratamiento penal de los incendios forestales es suficientemente intimidatorio, el problema es que fallan las estructuras, los sistemas y los procedimientos”.

Tal como viene regulado el tratamiento penal que reciben los incendios en el Código Penal, el sistema es lo bastante aleccionador e intimidatorio como para que el ciudadano con “cariño” por el fuego se lo piense dos veces; de hecho, los artículos 351, 352 y 353 del Código Penal suponen para el individuo que actúe improcedentemente penas de hasta 20 años. El problema es que muchas veces, aún siendo un sistema lo suficientemente intimidatorio, fallan las estructuras, los esquemas, los sistemas y los procedimientos.

Hay un aspecto que falla y es la ubicación de los incendios forestales en el Código Penal. Tradicionalmente, los temas de los incendios forestales venían regulados entre los delitos contra la propiedad. Con el Código Penal de 1995 adoptamos una perspectiva mucho más sensata y mucho más coherente con la materia, pasándola a los delitos contra la seguridad colectiva. Realmente, un incendio supone un problema serio de seguridad colectiva, pero, desde el punto de vista práctico y procedimental, surgen graves problemas, porque no es un delito contra el medio ambiente, pues nadie pide una indemnización para recuperar el entorno. Si los incendios forestales estuvieran entre los delitos contra el medio ambiente, ello permitiría aplicar el artículo 339 del Código Penal, que permite a su vez un tratamiento adecuado en materia de indemnización.

Por otra parte, cuando en 1995 se introduce el jurado para el tratamiento penal de los incendios forestales se hace con la mejor fe, pensando que el ciudadano de a pie está absolutamente decidido a luchar contra los incendios. La práctica, sin embargo, nos ha demostrado que la situación es totalmente distinta. Hay zonas donde la población, por razones históricas, tradicionales, sociales, etc., no reacciona como debiera en la materia y, sin embargo, hay otras zonas del país donde es escrupuloso, estricto, minucioso y francamente duro. Personalmente creo que un tratamiento técnico-jurídico por parte de jueces, a ser posible especialistas en la materia, sería indudablemente mucho más efectivo y eficaz. 

FRANCISCO GARCÍA NOVO CATEDRÁTICO DE ECOLOGÍA EN LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA

“La nueva política debe diseñar cubiertas forestales mixtas de bosque y matorral que reduzcan la propagación y la intensidad de los incendios y también hagan más fácil la regeneración”.

Los datos sobre el descenso de la diversidad en el mundo son objeto de preocupación. También en el marco europeo, donde una de las causas es el problema de la regresión de los espacios natura-



les: los humedales, los pastizales, los matorrales, pero de un modo muy significativo la reducción de los bosques y su transformación, que tiene que ver con un profundo cambio de uso. El abandono de los usos tradicionales es un problema de una gran trascendencia. Antes los bosques estaban mucho más limpios, había mayor presión ganadera, se retiraba el matorral, se cortaba leña y se retiraba la leña muerta. Era frecuente que la gente conociera muchos árboles concretos y sabía de su historia y de su estado. Esta cercanía al recurso implicaba un grado de cuidado y de atención.

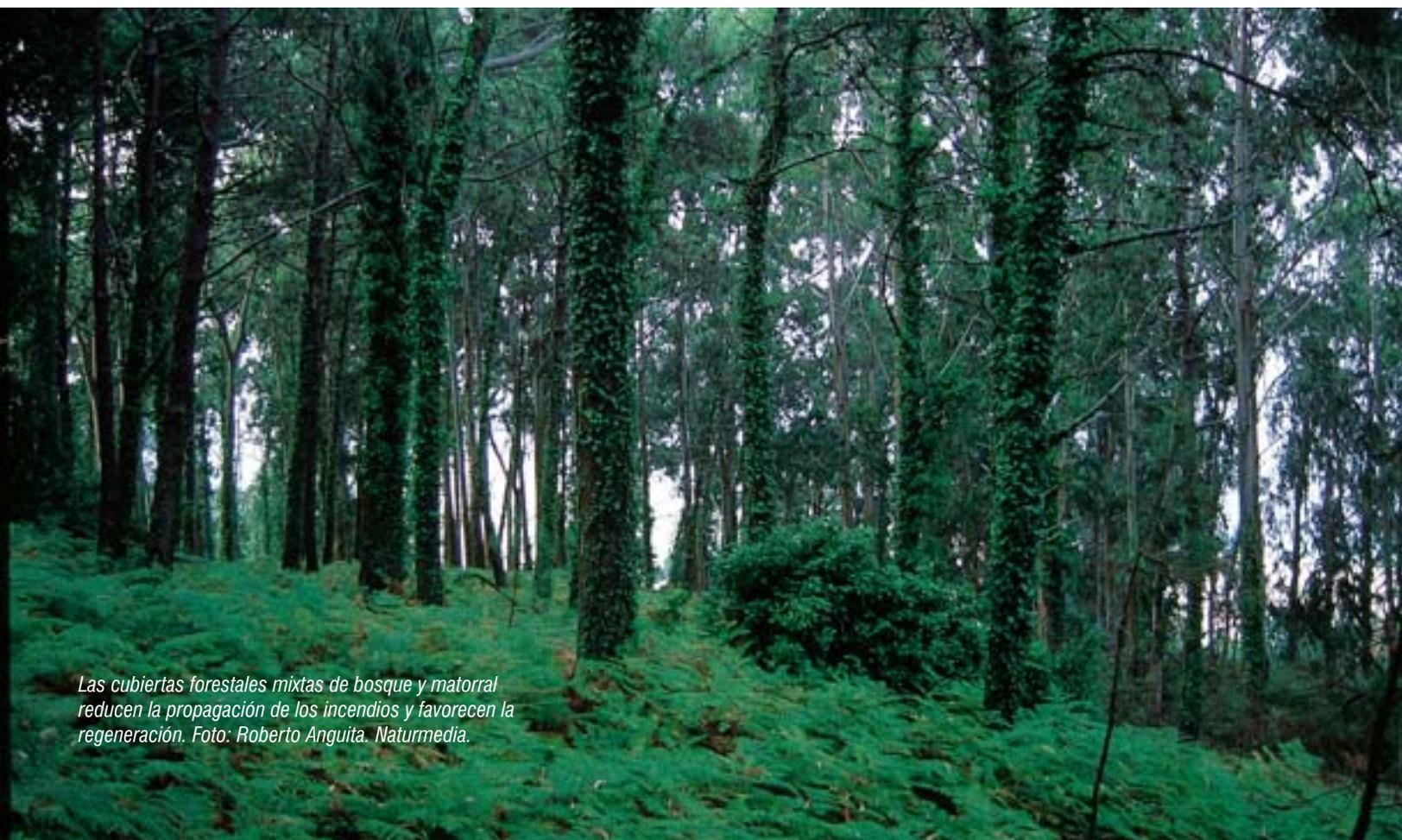
Los cambios de uso se interpretan en un primer análisis como favorables, pero es engañoso, porque en el caso de los bosques se tiende a acumular macromasa, es decir combustible, y cuando nos encontramos además con una primavera larga de aguas como ésta, las herbáceas han crecido maravillosamente, tejiendo un tapiz de combustible que hace muy difícil la protección y lucha contra incendios.

En las grandes zonas ganaderas de los Apeninos, en un modelo de trashumancia que se parece mucho al nuestro, impresiona ver unas superficies tan grandes de montaña cubiertas de matorral o de herbáceas perennes y la tragedia es que el sistema se vuelve muy inestable: el cambio de uso, el cambio de explotación, es una de las claves del futuro de nuestra gestión de los territorios.

Es cierto que los incendios se han internalizado en el bosque mediterráneo, es algo que naturalmente ha existido, pero ahora se produce la perversión, que no es ecológica sino social, de aprovechar un incendio para cambios de uso clandestino y propósitos urbanistas.

Tenemos bosques intactos, pocos ya en el ámbito mediterráneo, bosques modificados por el hombre, bosques plantados, grandes, pequeños... Este inmenso legado que hemos recibido necesita cada cinco años una poda, cada quince años cambiar las ramas, hay que entresacar, hay que injertar para mejorar... Toda esta riqueza ahora está siendo abandonada y pone de manifiesto la dificultad grande con la que nos enfrentamos, cómo conservar estos paisajes que son esenciales, estos recursos que teníamos, esta diversidad, haciéndola compatible con el aumento del nivel de vida y la mejora de la explotación de nuestros recursos.

Las políticas que se han observado hasta ahora en la lucha contra los incendios han sido extraordinariamente eficaces y han permitido la intervención inmediata en el tiempo. Esto es muy importante, pero a la vez, la superficie de bosque abandonado, de cambio de uso, de matorrales secundarios, crece, de manera que tenemos un problema creciente. La nueva política debe diseñar cubiertas forestales mixtas de bosque y matorral que desde el punto de vista de incendios reduzca la propagación y la intensidad, pero también donde la regeneración sea más fácil. Les recuerdo que los bosques pueden fijar CO₂, con lo que son siempre una pequeña ayuda en el duro contexto de Kioto.



Las cubiertas forestales mixtas de bosque y matorral reducen la propagación de los incendios y favorecen la regeneración. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.

JOSÉ ANTONIO RAMOS DÍAZ CORONEL JEFE INTERINO DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

“Si queremos que una campaña de prevención de incendios forestales esté sólidamente cimentada, precisa de un análisis de las causas sobrevenidas en las temporadas anteriores para obtener una información lo más completa posible en aras a conseguir los mayores índices de eficacia”.

Bajo el punto de vista policial, si queremos que una campaña de prevención de incendios forestales esté sólidamente cimentada, precisa de un análisis de las causas sobrevenidas en las temporadas anteriores para obtener, partiendo de una serie de parámetros, una información lo más completa posible en aras a conseguir los mayores índices de eficacia.

Hay unos datos de sumo interés para conocer aquellos lugares que ofrecen situaciones de peligro.

La limitación de las zonas de causalidad y la especificación de los factores de peligro nos va a conducir a una adecuada distribución de los recursos judiciales a la hora de ejecutar las tareas de prevención. Lo que es común un año sí y otro también es la necesidad de contar con una mayor presencia en nuestros campos y montes prestando especial atención sobre aquellos puntos más vulnerables al accidente o a la negligencia, más control sobre temas incontrolados de pastos y rastrojeras y una mayor eficacia en el descubrimiento de la autoría. El segundo aspecto que quiero abordar es el de la investigación, la Guardia Civil, en su condición de policía judicial, está avocada a recurrir a la misma para intentar descubrir el delito y detener al delincuente. La práctica forense en este campo ha conseguido importantes avances y así hoy en día todos nuestros equipos de investigación disponen de especialistas con el material preciso para indagar este tipo de delitos. La empresa, desde luego, es ardua, es verdad que se puede llegar con cierta facilidad a detectar si está o no detrás la mano del hombre, pero ponerle nombre al autor resulta hartamente difícil. No se puede olvidar que la gran capacidad de destrucción del fuego, las dificultades de su control, la sencillez que para cualquiera puede representar el manejo del mismo, lo convierten en una de las fuentes de riesgo más serias para los bienes jurídicos.

A lo largo del año 2003 la Guardia Civil ha detenido a 192 supuestos autores de delitos de incendios forestales. En lo que llevamos de año 2004, concretamente hasta el 30 de septiembre, han sido puestos a disposición judicial con imputación de los mismos cargos 186 personas.

En el año 2004 llevamos 4.007 actuaciones, en cuanto a las causas (indiscutiblemente en estas apreciaciones siempre hay valoraciones subjetivas):

- por causas fortuitas accidentales, ferrocarril 66, líneas eléctricas 95, motores y máquinas 211, maniobras militares 5, y otros que no se han encajado, pero que se han considerado fortuitas, 65.
- por causas conocidas de negligencia: quemas agrícolas 213, quemas por pastos 114, y quemas de basura 91.
- por causas conocidas intencionado: por venganzas 26, por intereses cinegéticos 25, por intereses económicos 6, por pirómanos 52.



- y sin especificar muchísimas, 278.

Las cifras tal vez sean magras pero sí me gustaría exponer que toda investigación policial se basa y gira en torno a las señales o indicios que permanecen en el lugar del hecho y en la persona o personas presuntamente implicados. En este caso concreto estas posibles pistas son frágiles, fáciles de destruir y, por tanto, pueden conducir a conclusiones erróneas. Preservar los vestigios, los indicios y pruebas que puedan haber quedado en el lugar, resulta, pues, fundamental. ☞

DOLORS HERNÁNDEZ UGT

”Es necesario recuperar el protagonismo de las administraciones forestales autonómicas, y crear unidades especializadas de prevención de incendios que dirijan presupuestos, confeccionen planes comarcales y tengan en cuenta las causas principales de los incendios en cada zona”.



Es fundamental la intervención inmediata de las brigadas de extinción. Foto: Javier Rico. Naturmedia.

Es necesario que las administraciones desarrollen políticas de prevención y extinción de incendios que estén integradas en políticas globales sobre el medio natural con el fin de resolver las importantes carencias que padece la gestión forestal en nuestro país y contribuir a crear empleo estable y de calidad en un sector con gran potencial de crecimiento.

El aumento de los incendios forestales se debe a determinadas causas socioeconómicas entre las que destacan: El abandono de las tierras debido al éxodo de la población rural hacia zonas urbanas -fenómeno que se ha intensificado, sobre todo, en las cuencas norte y oeste Mediterránea- lo que trae consigo el crecimiento de especies invasivas, tales como pinos y matorrales. Otra de las causas es la no existencia de programas de silvicultura preventiva -con dotaciones económicas suficientes- para actuar sobre las acumulaciones de combustibles que se producen al abandonar dichas tierras. Por último, otra de las cuestiones que incide de manera negativa en la prevención de los incendios es la mala utilización de las áreas forestales por la población urbana, bien como visitantes con fines recreativos, bien por la urbanización de estos espacios ya que se puede dar lugar a la existencia de focos de incendios tales como hogueras, basureros y líneas de tendido eléctrico.

Es muy importante la creación de unidades específicas en la prevención de incendios compuestas por trabajadores formados en prevenir más que en limitarse a la vigi-

lancia o a la extinción de los incendios. Por tanto, es necesario recuperar el protagonismo de las administraciones forestales autonómicas, y crear unidades especializadas de prevención de incendios que dirijan presupuestos, confeccionen planes comarcales y tengan en cuenta las causas principales de los incendios en cada zona.

Como representante sindical me preocupa especialmente, la temporalidad en la contratación ya que los contratos son estacionales y la falta de formación adecuada en las personas que realizan las labores de extinción. Estos dos factores, afectan directamente al desarrollo del empleo local y a la siniestralidad laboral ya que no existe desarrollo rural sin empleo. ☞

JOAQUÍN NIETO
CCOO

”Las administraciones públicas deben recuperar la titularidad y la gestión integral. Además, es muy importante la estabilidad en el empleo y la formación específica de profesionales tanto generalistas como especialistas en extinción de incendios”.

Comenzando por la prevención, la repoblación que se realice a partir de ahora debe hacerse predominantemente con especies autóctonas más resistentes al fuego, de manera más diversificada (mosaicos) y con espacios y zonas que favorezcan el efecto barrera contra incendios, de manera que no sea necesario abrir cortafuegos. La recuperación y repoblación de márgenes y riberas debe hacerse también con especies adecuadas.

Para la prevención de los incendios es fundamental el mantenimiento y limpieza de los bosques. Los tratamientos selvícolas deben permitir controlar el matorral y el exceso de restos de vegetación muerta y es necesario implementar planes específicos para la utilización energética de la biomasa forestal residual. La intervención debe hacerse sin utilización de maquinaria pesada. Esto es importantísimo para evitar la proliferación de grandes incendios. Obviamente esto exige la contratación de trabajadores a lo largo de todo el año y su estabilización laboral. Para ello es preciso el impulso de nuevas políticas de empleo, incrementando sustancialmente las inversiones, públicas y privadas, aplicando y desarrollando la Ley de Montes.

Se debe fomentar la recuperación de las actividades tradicionales de aprovechamiento de leñas, pastos, setas, ganadería extensiva que vinculan a las comunidades rurales con el monte. También se debe realizar un control y una vigilancia más rigurosas de los usos culturales del fuego; hay algunas zonas del norte de la península donde la autorización de las quemadas controladas se ha convertido en un mero trámite administrativo.

Se deben incorporar de manera más profunda los criterios del desarrollo sostenible en el ámbito rural, de manera que se considere la biodiversidad también como un valor social y de desarrollo.

Es necesario acometer la realización de un inventario de zonas de cultivo (abandonadas y en activo) que se encuentran insertadas en el medio forestal, con el fin de diseñar áreas de discontinuidad que actúen como cortafuegos “naturales” de la misma manera que lo han hecho durante siglos.

En materia de extinción, algunas de las medidas para facilitar el ataque y establecer barreras ante el fuego, como son la apertura de grandes pistas, fajas auxiliares y cortafuegos se han mostrado a veces ineficaces. Normalmente resulta mejor una estrategia basada en una vigilancia permanente de los ecosistemas forestales y en la intervención inmediata de las brigadas de extinción.

La privatización de los servicios en algunas Comunidades Autónomas está mermando la eficacia y calidad de los servicios de detección y extinción de incendios. Las administraciones públicas deben recuperar la titularidad y la gestión integral. Se debe recuperar asimismo la complicidad con los habitantes de las zonas rurales en la defensa y conservación de los espacios naturales, a través de la contratación de personal fijo, al que se le forme adecuadamente para el desempeño de sus funciones. Es muy importante la estabilidad en el empleo y la formación específica de profesionales tanto generalistas como especialistas en extinción de incendios forestales.

Es imprescindible, como ya hemos señalado antes, la coordinación de los distintos cuerpos y administraciones en un mando único con competencias y funciones claras, que tenga capacidad para la intervención inmediata de todos los medios humanos y materiales disponibles.

En cuanto a la persecución de los infractores, es preciso incrementar los recursos y la coordinación en la investigación de la causalidad de los incendios forestales. Esto es clave para la correcta planificación de las actividades preventivas.

Hay que incrementar los medios para perseguir a los autores de incendios intencionados y negligentes. Los Agentes Forestales u otros colectivos de policía judicial suficientemente preparados deben realizar una primera investigación sobre el origen del fuego y todas las demás circunstancias relevantes para la identificación de las causas y los autores. Es fundamental la eficacia en la persecución de los infractores el reconocimiento expreso en la Ley de Enjuiciamiento Criminal del carácter de policía judicial de los Agentes Forestales, así como el apoyo en dichas funciones por parte de las Consejerías de Medio Ambiente. Dado que todos los fuegos provocados constituyen delito tipificado en el Código Penal la investigación debería cursarse a las fiscalías o juzgados competentes.

Para asegurar la eficacia de la prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos afectados por los incendios, se deberían determinar con carácter básico en la propia Ley de Montes los plazos y procedimientos para hacer efectiva dicha prohibición. 

“Proponemos una Comisión Interministerial que tenga como cometido el desarrollo de un plan integral de medidas de lucha contra los incendios forestales. Para la elaboración de este plan sería fundamental la participación de la sociedad, escuchar a los distintos sectores interesados e implicados”.

Las causas y motivaciones últimas de un 70% aproximadamente de todos los incendios aún se desconoce, pero sí se sabe que muchos de los incendios son provocados por quemas agrícolas o ganaderas. Hay equipos de protección integral promovidos por el Ministerio de Medio Ambiente (PRIS), que ayudan a hacer las quemas ganaderas y están funcionando bien, por lo que deberían extenderse estas iniciativas, ya que se sabe que entre los incendios provocados por negligencias uno de los factores más importantes son las quemas de basuras y las quemas ilegales en vertederos, responsabilidad directa de las administraciones locales.

Desde ADENA queremos hacer una serie de propuestas de medidas urgentes: mejorar los sistemas de investigación de causas; crear fiscalías especializadas en materia de incendios o fiscalías de medio ambiente con especialistas en materia de incendios forestales y hacer cumplir la legislación de los vertederos. Es absolutamente inadmisibles que si esto depende de administraciones locales se permita que se quemen en estos vertederos que son origen de gran parte de los incendios; fomentar los equipos comarcales; revisar todas las medidas que bajo el epígrafe de silvicultura preventiva se están haciendo, que en muchos casos se limitan o se restringen bastante al mantenimiento de los cortafuegos existentes; revisar la red de cortafuegos existentes porque muchos de ellos no están en las localizaciones apropiadas y son del todo ineficientes; y una propuesta algo original, crear un Observatorio nacional de incendios forestales en el que se permita a la sociedad civil y a expertos participar en el seguimiento de la situación de los incendios y que tendría también como función elaborar informes periódicos y proponer soluciones.

También proponemos una Comisión Interministerial que tenga como cometido el desarrollo de un plan integral de medidas de lucha contra los incendios forestales. Para ello previamente se necesitaría hacer un diagnóstico independiente en el campo técnico y no político, lo que no es difícil, porque conocemos los problemas, conocemos las oportunidades, conocemos algunas iniciativas que están funcionando y simplemente hay que numerarlas, ordenarlas y reconocerlas.

Para la elaboración de este plan sería fundamental la participación de la sociedad, escuchar a los distintos sectores interesados e implicados.

La Comisión debería estudiar la necesidad de desarrollar o mejorar medidas legislativas para controlar el mercado de la madera quemada, que supone el descenso de los precios de la madera y el quebranto del mercado en muchas ocasiones. Otras medidas legislativas que se podrían estudiar y en las que ya están trabajando algunas comunidades autónomas, irían encaminadas a la retirada de subvenciones agrícolas, ganaderas, forestales a los infractores. 

