

Los incendios de los montes y el desarrollo rural evidencian la necesidad de inversión en educación, sensibilización y participación ciudadana.¹

Incendios forestales y desarrollo rural es un binomio proporcionalmente inverso. Toda política de prevención de incendios pasa por una mejora de la calidad de vida rural, por la mejora de su cultura forestal participativa y una labor constante de educación.

1. Causas de los incendios forestales

Hoy día se conocen ya el origen del 90% de los incendios y detrás de la mayoría de ellos subyacen causas socio-económicas, como la falta de incentivos a las explotaciones forestales para que limpien y eviten la acumulación de combustible y su abandono por el escaso rendimiento de los montes . Las tierras abandonadas se ven invadidas por pinos y matorrales generando masas continuas densas y sin gestión, un excelente combustible sin freno alguno. Se ha comprobado que en aquellas zonas donde el rendimiento del monte es mas alto, abundan menos los incendios.

Contrariamente a lo que podría pensarse por el público en general los pirómanos solo son responsables de un 15% aproximadamente de los incendios y la bajada de precios de la madera o la modificación del uso del suelo no son los móviles principales de los incendios pues representan una cantidad claramente insignificante.

La mayor parte de los incendios forestales , (un 72% aproximadamente) son intencionados y originados por un mal uso del fuego durante las quemas de rastrojos y pastos. Ello evidencia un déficit de formación, cultura forestal y concienciación de los que viven en el entorno rural.

Los aprovechamientos ganaderos son causa de incendios debido al conflicto de intereses y la tensión que se genera entre los propietarios del monte y los propietarios del ganado. Al vacío generado por el abandono de la población del medio rural le ha seguido una neo-colonización del monte comunal o vecinal por parte de dueños de ganado que ignoran la titularidad de los terrenos y los utilizan sin orden ni concierto, generando incendios para la regeneración de pastos o simplemente para que no avance el matorral (según explica Don José Carlos del Alamo, Presidente de Tecнома, en la 1ª conferencia sobre la Gestión Forestal Sostenible) y sin embargo la nueva ley de montes ha obviado dar solución a esta cuestión.

¹ Artículo publicado en el boletín ACIMA INFORMA N° 13 el 28 de julio de 2004

La utilización de la quema de rastrojos en agricultura es una cultura agro-pastoril muy arraigada que además implica un bajo coste pero produce un aumento de emisiones de CO₂, además del riesgo de incendios si no se toman medidas de prevención adecuadas, muy sofisticadas. Actualmente, en la agricultura tradicional están permitidas las quemas de rastrojos y pastos (no así en la agricultura sostenible o integrada) previa autorización de la Administración forestal, exigiéndose un entrenamiento anterior y disponer de equipos de prevención integral contra incendios.

Pese a que toda política de prevención debería hacer especial hincapié en la sensibilización y la educación de los usuarios del fuego y el incremento de los puestos de trabajos que fijen la población rural lo cierto es que poco ha sido lo hecho con una cierta coherencia y multisectorialidad hasta el momento, pero sin embargo si es uno de los pilares de la ley de montes según vemos en otro artículo de este boletín.

2. Regulación legal

La ley 43/2003 de 21 de noviembre define el incendio forestal como *“el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte”*, y obliga a las Administraciones competentes a adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea su titularidad.

Para llevar a cabo la prevención de los incendios **las Administraciones** competentes deberán:

- establecer programas conjuntos de prevención y estudio de la causalidad de los incendios,
- desarrollar programas de sensibilización y concienciación fomentando la participación social y favoreciendo la corresponsabilidad de la población en la protección del monte
- regular las actividades que pueden dar lugar a los incendios como son las quemas de rastrojos y pasto
- establecer normas aplicables a las urbanizaciones y limitaciones al tránsito rodado
- desarrollar una vigilancia disuasoria de los bosque
- a declarar como **Zonas de alto riesgo de incendios** a aquellas en que sean mas virulentos y frecuentes los incendios o por sus valores exijan una acción de protección preferente y a redactar un plan de defensa especial para estas zonas con regulación de usos y actividades.

Los particulares a su vez están obligados a:

- dar aviso de la existencia o iniciación de un incendio
- colaborar en las tareas de extinción dentro de sus posibilidades
- a realizar los trabajos preventivos que determine la Administración
- a soportar que en sus bienes y terrenos que se tomen medidas tales como apertura de muros, cercas, brechas y cortafuegos, se entren equipos y se utilice el agua propia.

3. Consecuencias de los incendios forestales.

Pese a que se creó un Fondo de Compensación de Incendios Forestales el sistema no llegó a desarrollarse, limitándose a establecerse un seguro para las personas que colaboren en la extinción de los incendios.

Algunas Comunidades como la Andaluza ha creado incluso una tasa por la extinción de incendios forestales que exime del pago a los titulares que acrediten haber suscrito un seguro contra incendios, pero no ha tenido mucha aceptación por la resistencia de los propietarios a pagar la prevención de un incendio de los que ellos no se sienten responsables.

La nueva Ley se propone de nuevo la creación de un Seguro de Incendios Forestales dando prioridad a los propietarios que los suscriban a la hora de obtener subvenciones. Se establece por otro lado la prohibición de cambiar el uso del suelo forestal que haya sufrido un incendio quedando en manos de las comunidades autónomas tomar las medidas necesarias para la restauración del monte incendiado y para la retirada de la madera quemada, aunque no se pronuncia sobre su destino.

Parecida prohibición la recoge también el Código penal al facultar a los Jueces y Tribunales para acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de 30 años, para que limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en dichas zonas, pudiendo acordar también la intervención de la madera quemada.

4. La formación y divulgación forestal, un mandato expreso y derecho implícito en la ley 43/2003 de montes.

La ley de montes establece una serie de mandatos a las Administraciones para que lleven a cabo una labor de educación, información y sensibilización aunque no establece los medios precisos para

una labor de educación, información y sensibilización aunque no establece los medios precisos para llevarlos a cabo, dejando, en el mejor de los casos, a las Comunidades autónomas dicha tarea. De forma implícita y dado que toda obligación comporta un derecho, lo que se está reconociendo es el derecho a la formación y la información con la concreción que seguidamente veremos en su doble vertiente de obligación/derecho:

a) La Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas y los agentes sociales representativos deberán contribuir al desarrollo y promoción de los aspectos sociolaborales del sector forestal y al fomento del empleo con especial atención a las poblaciones rurales

Las poblaciones rurales y el sector forestal tienen derecho a exigir de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los agentes sociales medidas coordinadas para el fomento y mejora del empleo.

b) La Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas y los agentes sociales deberán elaborar planes de formación y empleo del sector forestal, incluyendo medidas relativas a la prevención de riesgos laborales.

El sector forestal tiene derecho a exigir planes de formación y empleo en materia forestal y riesgos laborales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y agentes sociales.

c) Asimismo, la Administración General del Estado tendrá que cooperar con las comunidades autónomas y los agentes sociales representativos en el establecimiento de programas de divulgación que traten de dar a conocer la trascendencia que tiene para la sociedad la existencia de los montes y su gestión sostenible, y la importancia de sus productos como recursos naturales renovables.

Los ciudadanos tenemos derecho a participar o implicarnos en programas de divulgación en los que se nos muestre la importancia de los montes y sus productos como recursos naturales renovables cuando se gestionan de forma sostenible.

d) Las Administraciones públicas deberán fomentar el conocimiento de los principios básicos de la silvicultura entre los propietarios privados de los montes y los trabajadores forestales. En las labores de formación se fomentará la participación de las asociaciones profesionales del sector.

Los propietarios de los montes y los trabajadores forestales tienen derecho a la formación en los principios básicos de la silvicultura con la participación de las asociaciones

en los principios básicos de la silvicultura con la participación de las asociaciones profesionales.

e) Las Administraciones públicas promoverán programas de educación, divulgación y sensibilización relativos a los objetivos de esta ley, que estarán dirigidos a los integrantes del sistema educativo”.

Todos los integrantes del sistema educativo (profesores, alumnos, primaria, secundaria y universitaria) tienen derecho a participar en programas de formación en los que se den a conocer los objetivos de la ley de montes: “la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora y racional aprovechamiento, apoyándose en la solidaridad colectiva”.

f) La guardería forestal desempeñará labores de asesoramiento facultativo en tareas de extensión, gestión forestal y conservación de la naturaleza.

Todos los implicados de alguna manera en la gestión forestal tienen pueden pedir asesoramiento a la guardería forestal sobre extensión y gestión forestal y conservación de la naturaleza.

g) Desarrollar programas de sensibilización y concienciación fomentando la participación social y favoreciendo la corresponsabilidad de la población en la protección del monte.

Todos tenemos derecho a recibir formación e información sobre cómo podemos proteger el monte y evitar los incendios y a participar en programas de protección y prevención.

Dada la importancia que la ley de montes da a estos temas, evidenciada en el hecho de que les dedique todo un título; dado que las leyes las votan y elaboran nuestros representantes en el Parlamento, el Poder legislativo para que se cumplan, constituyendo verdaderos mandatos al Poder Ejecutivo (Gobierno del Estado, de las autonomías y los municipios, cada uno en su nivel competencial)... en nuestra mano está conocer esas obligaciones, para poder exigir su cumplimiento, en el supuesto de que los obligados a llevarlas a cabo no tomaran las medidas oportunas para su ejecución

5. La información forestal en la ley 43/2003 de montes.

Detectadas ya las carencias de la estadística forestal en la Estrategia Forestal Española y con el fin de facilitar a los ciudadanos su derecho al acceso a la información ambiental, la Ley recoge como materias objeto de esta estadística y sobre la cual las administraciones responsables deberán elaborar, solicitar y suministrar información, las siguientes:

elaborar, solicitar y suministrar información, las siguientes:

- a) El Inventario forestal nacional y su correspondiente Mapa forestal de España.
- b) El Inventario nacional de erosión de suelos.
- c) Repoblaciones y otras actividades forestales.
- d) Relación de montes ordenados.
- e) Producción forestal y actividades industriales forestales.
- f) Incendios forestales.
- g) La Red Europea de parcelas para seguimiento de la interacción de los montes y el medio ambiente.
- h) Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000.

Otros registros y planes que a nuestro entender deberían ser también de acceso público son:

- El Catálogo de montes de utilidad pública y el Catálogo de montes protectores
- El Plan nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológicas
- Los planes de ordenación de los recursos forestales, PORF
- Planes de defensa contra incendios en zonas de alto riesgo y determinación de las zonas que han sido declaradas de peligro.
- Programas de acción contra la desertificación

Pero para que la información pueda ser suministrada al ciudadano es preciso que las comunidades autónomas transmitan y colaboren con el Estado haciendo entrega de la información necesaria del año anterior no más tarde del tercer trimestre de cada año, debiendo todas las comunidades armonizar la terminología y las definiciones de usos y aprovechamientos.

Por su parte el Ministerio de Medio Ambiente deberá publicar periódicamente un informe forestal a partir de los datos que se obtengan de la Estadística forestal española.

6. La participación en la Ley de Montes.

Aunque la ley pretende implicar y corresponsabilizar a los ciudadanos en la protección de los recursos forestales, las oportunidades e instrumentos de participación como veremos a continuación son escasos. Así mismo entre los principios que inspiran a la ley 43/2003 de montes se encuentra, en último lugar, la participación en la política forestal de los sectores sociales y económicos implicados.

Como órgano de participación “ad hoc” el Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero creó el **Consejo Nacional de Bosques**, órgano colegiado, consultivo y asesor en materia de montes y recursos forestales, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, que a su vez actúa como órgano de información y asesoramiento técnico y científico para la emisión de informes y seguimiento de actuaciones en el ámbito forestal, y en el que están representadas todas las Administraciones públicas y los diversos sectores con interés directo en el ámbito forestal.

De sus 57 miembros, tres vocales representan a las organizaciones empresariales más representativas del sector forestal, tres vocales a los propietarios forestales, uno a las organizaciones sindicales más representativas en el sector forestal, y uno a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional; el resto lo constituyen fundamentalmente diversas administraciones de los ámbitos estatal, autonómico y local.

Dentro de las facultades que la Ley de montes le otorga al Consejo está el proponer la revisión de la Estrategia Forestal y del Plan Forestal, instrumentos ambos en los que quedará recogida la política forestal en el ámbito nacional y la elaboración de un informe anual sobre el sector forestal español, que recoja la situación, evolución y perspectivas del mismo.

La **Administración local** también adquiere más protagonismo con la ley desde el momento en que gozan de competencia para :

- a) La gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
- b) La gestión de los montes catalogados de su titularidad cuando así se disponga en la legislación forestal de la comunidad autónoma.
- c) La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad
- d) La emisión de informe preceptivo en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de gestión relativos a los montes de su titularidad incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

También deberán ser oídas en la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales que elaboren las comunidades autónomas e intervendrán en la prevención de los incendios forestales mediante la vigilancia disuasoria, investigación específica de las causas y en la movilización de personal y medios para extinción de incendios.

Los propietarios de los montes, usuarios afectados, agentes e instituciones interesadas también deberán ser consultados en la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos

deberán ser consultados en la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales. Otros representantes de la ciudadanía y particulares en general sólo podrán intervenir haciendo alegación en el trámite de información pública de dichos planes.

Por último, recordar que están sometidos al trámite administrativo de **Evaluación de Impacto Ambiental** en el que cualquier persona puede hacer alegaciones en el trámite de información pública, las siguientes actividades forestales:

- a) Las primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.
- b) Corta de arbolado con propósito de cambiar a otro tipo de uso del suelo, cuando no esté sometida a planes de ordenación y afecte a una superficie mayor de 20 hectáreas. No se incluye en este apartado la corta de cultivos arbóreos explotados a turno inferior a cincuenta años.
- c) Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva, que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 100 hectáreas o mayor de 50 hectáreas en el caso de terrenos en los que la pendiente media sea igual o superior al 20 por 100

FUENTE

1ª Conferencia sobre los aspectos prácticos de la nueva ley de montes y la gestión forestal sostenible organizado por Institute for International Reasearch el 5 y 6 de mayo de 2004.