



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: Actuación de Oficio 893/2019

Asunto: Prevención de incendios forestales en Castilla y León/ Resolución

Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente de oficio que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la presente Actuación de Oficio tenía por objetivo conocer las actuaciones que lleva a cabo esa Consejería para prevenir la lacra de los incendios forestales que asola en ocasiones el patrimonio natural de Castilla y León, que ha sido declarado expresamente valor esencial para nuestra identidad en el artículo 4 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, por el que se aprueba la reforma de nuestro Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, se acordó solicitar información a la Administración autonómica para conocer las actuaciones adoptadas. Al respecto, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León nos comunicó que la previsión existente era mantener las premisas básicas del modelo existente en la prevención y lucha contra los incendios forestales, *“y avanzar en su mejora y consolidación, adoptando las medidas que resulten adecuadas en cada momento en función de las condiciones meteorológicas y dentro del marco normativo definido por la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, por la que se regula el uso del fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales en Castilla y León, por la Orden FYM/610/2019, de 17 de junio, por la que se fija la época de peligro alto de incendios forestales en la Comunidad de Castilla y León, y por la Instrucción 3/FYM/2018, de 27 de junio, de la Dirección General del Medio Natural, sobre seguimiento y control de las horas de parada/servicio de las cuadrillas de tratamientos selvícolas”*.

De esta forma, se comunica en el informe remitido que *“el operativo autonómico*



de lucha contra incendios forestales, que está activo durante todo el año y se dimensiona en función de las circunstancias del riesgo y de las actividades a realizar en cada época del año, integra las acciones de prevención y extinción de incendios forestales, de forma que los mismos profesionales que gestionan el monte y lo ponen en valor, son los que establecen las medidas preventivas y en caso de producirse un incendio son los que luchan contra él con un profundo conocimiento del medio. En 2019, en el operativo de lucha contra incendios forestales trabajan:

- *269 técnicos, de los que 37 son específicos de incendios; 849 agentes medioambientales y celadores.*
- *94 autobombas dotadas de conducir y peón, en total 820 trabajadores.*
- *20 cuadrillas helitransportadas (ELIF) que en los 3 meses de verano permanecen ligadas a su base y helicóptero en estado de retén, y el resto del año realizan trabajos preventivos en las áreas forestales de alto riesgo,*
- *16 maqunaria pesada (buldócer), en estado de retén con días de trabajo para realizar trabajos preventivos.*
- *111 cuadrillas de tierra, de las cuales 104 están operativas en las zonas declaradas de alto riegos. Realizan labores selvícolas y de arreglo de infraestructuras en montes gestionados por la Consejería, y labores de extinción de incendios forestales”.*

Todos estos medios, afirma la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su informe, *“cumplen la doble función, de prevención y de extinción, realizan labores selvícolas y de arreglo de infraestructuras y asisten a los incendios que se generan en su área de trabajo, o a otras si así son requeridos, con tiempos de respuesta muy bajos, al encontrarse ya desplazados sobre un terreno que además conocen, y con gran efectividad ya que son cuadrillas con la adecuada formación. (...). Además de estas actuaciones de prevención indirecta se llevan a cabo medidas de prevención activa para evitar que los incendios lleguen a producirse, entre las que se incluyen las siguientes actuaciones:*

- *Análisis permanente de riesgo, cuyo objetivo es anticiparnos a las situaciones de alto riesgo y en función del riesgo, entre los meses de octubre y junio, se diseña semanalmente los medios del operativo y las medidas a adoptar; y en verano se declaran las situaciones de especial riesgo a través de alertas o alarmas, que ponen en especial disponibilidad los medios del operativo, alertan a la población y limitan las actividades y trabajos en el medio forestal de las zonas de alto riesgo.*
- *Vigilancia permanente de las masas forestales.*



- *Investigación de las causas de todos los incendios, en colaboración con la Guardia Civil, lo que se complementa con la personación en los juicios y con la reclamación de los gastos de extinción y daños en nuestras masas forestales públicas a los causantes conocidos en incendios negligentes o accidentales.*
- *Educación de la población, dirigida fundamentalmente a concienciar a los escolares en la prevención de incendios desde el Centro del Fuego (CDF) de León. Como ejemplo, la Campaña “Plantémonos contra el fuego” en colaboración con la Universidad de León, Campus de Ponferrada.*
- *Quemas autorizadas o controladas. Anualmente, se autorizan o comunican unos 40.000 permisos de quema”.*

Por último, se informa que, *“con el objetivo de cubrir adecuadamente los diversos niveles de riesgo durante todo el año y avanzar en la profesionalización del personal forestal que integra el operativo, está previsto elaborar una Estrategia de coordinación de medios de extinción de incendios forestales entre las Administraciones públicas competentes, que tenga en cuenta a los nuevos medios que se vayan incorporando a los dispositivos”.*

En lo que respecta a las medidas adoptadas para adaptar los planes de emergencia por incendios forestales que aprueben las comunidades autónoma a los requisitos mínimos exigidos en el 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, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente reconoce que todavía no ha llevado a cabo ninguna, ya que considera que *“el vigente Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (INFOCAL), aprobado por Decreto 274/1999, de 28 de octubre, responde adecuadamente a las necesidades de protección de los bienes y personas frente a situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad o catástrofe extraordinaria por incendios forestales y prevé los mecanismos que permiten movilizar los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en casos de emergencia por incendios forestales, se mantiene plenamente vigente”.*

Sin embargo, el referido informe destaca el hecho de que *“INFOCAL ya prevé la estructura organizativa con la suficiente flexibilidad para adaptarse a las necesidades imprevistas que pudieran surgir en los incendios forestales de manera que en el Comité Asesor podrán incorporarse los técnicos y expertos que la Dirección del Plan estime necesarios, así como los responsables de los medios, asignados o no al Plan, cuya intervención es necesaria y también prevé que se cambie el nivel de gravedad potencial de un incendio por simultaneidad de varios para pasar al siguiente, con el consiguiente incremento de medios o aporte de medios extraordinarios, que es lo que contemplan las situaciones operativa previstas en el Real Decreto 893/2013. En cualquier caso, en*



Castilla y León, de acuerdo con el Real Decreto 893/2013, se “estima” siempre que es preciso la situación operativa, y este dato se emplea en la comunicación con otras administraciones, aunque realmente solo es necesario para mover medios extraordinarios del Estado que se pueden circunscribir a la Unidad Militar de Emergencias (UME).

No obstante, estando previsto aprobar un, que enmarque la renovación del Plan de Emergencias de Protección Civil frente a Incendios Forestales (INFOCAL), desde hace tiempo se está trabajando para actualizar INFOCAL, buscando una regulación que adapte las terminologías, que incluya las situaciones de riesgo y que dé una salida y utilidad a los Planes de actuación de ámbito local o planes municipales ante Emergencias por Incendios Forestales, aspecto este muy importante que precisa de una clara definición de su alcance. De acuerdo con lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el primer trimestre de 2018 se sustanció una consulta pública para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas, recibiendo únicamente siete opiniones, algunas de las cuales poco o nada relacionadas con el Plan”.

En relación con la necesidad de que los municipios elaboren planes de ámbito local en el que se analicen las medidas a adoptar durante la época de peligro de los incendios forestales declarada en nuestra Comunidad Autónoma, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente estima que se trata de un tema de gran importancia, “por lo que el punto 11 de INFOCAL se refiere a los planes de actuación de ámbito local o planes municipales ante emergencias por incendios forestales sin establecer plazos o zonas prioritarias para su elaboración, siendo necesario el impulso y apoyo de la Administración regional para su elaboración (el subrayado es nuestro), debido a las dificultades puestas de manifiesto por las Entidades locales por la insuficiencia de medios personales y económicos de que adolecen, por lo que se están realizando programas piloto con los Ayuntamientos”.

No obstante, hasta que se aprueben estos planes, el artículo nueve de la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, por la que se regula el uso del fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales en Castilla y León, “establece obligaciones para vías de comunicación a cumplir por sus titulares; en núcleos urbanos, para las entidades locales y para viviendas aisladas, edificaciones, urbanizaciones, etc., establece una franja perimetral de seguridad a cumplir por los titulares o propietarios de los terrenos, sin especificar más ni poner plazos para ello (el subrayado es nuestro)”. Además, la Administración autonómica nos comunica que se han suscrito Convenios de colaboración en materia de extinción de incendios forestales con las Diputaciones Provinciales de Soria y Salamanca, y con 54 Ayuntamientos y Mancomunidades que disponen de una autobomba operativa de todas las provincias de Castilla y León, salvo Valladolid.



Finalmente, la Consejería de Fomento y Medio ambiente considera, a título de reflexión final, que *“la prevención y la lucha contra los incendios precisan de una actuación decidida de todas las administraciones públicas, siendo el principal escollo el actual modelo de paisaje creado por la despoblación y el abandono del medio rural que se llena de combustible al desaparecer la ganadería extensiva y abandonar el uso de las leñas. Es necesario que se cambie esta tendencia y para ello los aprovechamientos forestales, el empleo de la biomasa y la ganadería extensiva deben ser tres pilares fundamentales para crear riqueza en el medio rural y evitar así el problema de los grandes incendios forestales (el subrayado es nuestro)”*.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos indicar que esta Procuraduría comparte totalmente la reflexión final recogida en el informe enviado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por lo que también entiende necesario que se adopten medidas para fomentar el crecimiento de una economía ligada al sector forestal que permita una mayor implicación de los vecinos en la protección de los valores del patrimonio natural que es uno de los valores esenciales de nuestra identidad, tal como se afirma en el artículo cuarto de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobada por Ley Orgánica 4/2007, de 30 de noviembre.

Asimismo, esta Institución considera adecuado que el operativo anual fijado por la Administración autonómica para la lucha contra los incendios forestales, como afirma la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su informe, *“busca la integración de la extinción y prevención, adaptado a una Comunidad Autónoma de gran superficie y distribución de población muy dispersa”*. Se declara una época de peligro alto de incendios forestales -en este año, desde el 1 de julio al 30 de septiembre según se dispone en la ORDEN FYM/515/2020, de 12 de junio-, y se determina en la ORDEN FYM/515/2020, de 12 de junio, un operativo de guardias para el personal de esa Consejería que debe participar en el operativo de lucha contra incendios forestales, y, más concretamente, tanto en el Centro Autonómico de Mando, como en los distintos Centros provinciales (con implicación de los agentes forestales y medioambientales, y de los celadores).

Sin embargo, es necesario destacar también que la normativa autonómica todavía no se ha adaptado al régimen establecido en el 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. Dicha norma estatal se elabora para cumplir la exigencia fijada en el punto sexto de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, de aprobar en los ámbitos territoriales que lo requieran un plan especial para prevenir el riesgo de emergencias por incendios forestales. Como se afirmaba en la Exposición de Motivos de la norma reglamentaria



estatal, esa directriz básica *“establece los requisitos mínimos que deben cumplir los correspondientes planes de emergencia por incendios forestales; en cuanto a fundamentos, estructura, organización y criterios operativos y de respuesta, con la finalidad de prever un diseño o modelo nacional mínimo que haga posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los distintos servicios y administraciones implicadas”*.

Así la directriz básica prevé una estructura general de la planificación de protección civil integrada por el plan estatal, los planes de comunidades autónomas, los planes de actuación de ámbito local y los planes de autoprotección ante el riesgo de incendio forestal. Esto supone que todos los planes autonómicos deben adaptarse a los principios y a la metodología establecida en dicha Directriz Básica, siguiendo lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, según la redacción de la modificación de dicho precepto aprobada por la Ley 21/2015, de 20 de julio: *“La Administración General del Estado y las comunidades autónomas organizarán coordinadamente programas específicos de prevención de incendios forestales basados en investigaciones sobre su causalidad y, en particular, sobre las motivaciones que puedan ocasionar intencionalidad en su origen. Para esta planificación se tendrá en cuenta la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales y los planes específicos que de ella se deriven (el subrayado es nuestro)”*.

Por esta razón, la Disposición Adicional Segunda de dicho Real Decreto establece que *“los planes de protección civil de emergencia por incendios forestales vigentes deberán ser revisados para su adaptación a la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales”*. La finalidad de estos planes es la prevención de aquellas situaciones de riesgo descritas en la definición de emergencia por protección civil en el artículo 2.5 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil: *“Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva”*.

Tal como hemos dicho, nuestra Comunidad Autónoma no ha aprobado el plan para adaptar su contenido a la Directriz básica estatal, manteniéndose todavía en vigor el Decreto 274/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria del Real Decreto 893/2013. Sin embargo, otras Comunidades Autónomas han aprobado nuevos planes especiales con el fin de adaptarse a los principios y obligaciones establecidas en la Directriz básica estatal, siendo los más relevantes los siguientes:



- Por Decreto 60/2014, de 29 de mayo, se aprobó el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Canarias (INFOCA).
- La Comunidad Autónoma de Galicia publicó, mediante Resolución de 28 de mayo de 2015, el Plan especial de protección civil ante emergencias por incendios forestales (PEIFOGA), conforme a lo previsto en el artículo 33.1 de la Ley 5/2007, de emergencias de Galicia.
- Mediante Resolución 80/2016, de 27 de diciembre, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, por la que se dispone la publicación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de aprobación del Plan Especial de Emergencia por riesgo de incendios forestales del País Vasco
- La Comunidad de Madrid aprobó, mediante Decreto 59/2017, de 6 de junio, del Consejo de Gobierno, el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (INFOMA).
- Igualmente, mediante Decreto 31/2017, de 30 de junio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja (INFOCAR).
- Por Acuerdo de 20 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales del Principado de Asturias (INFOPA).
- Finalmente, mediante Decreto 167/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales (PROCINFO).

Por lo tanto, si bien es cierto que no se fijó ningún plazo temporal para que las Comunidades Autónomas aprobasen la adaptación a las previsiones establecidas en la Directriz básica estatal de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, esta Institución considera que deberían iniciarse por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente los trámites precisos para aprobar el nuevo Plan INFOCAL. Al respecto, debemos destacar que la necesidad de esta renovación fue reconocida implícitamente por ese órgano administrativo cuando inició en el año 2018 los trámites para aprobar el proyecto de Plan Integrado de Prevención de Incendios Forestales de Castilla y León (Plan-42). Sin embargo, por razones que desconocemos, dicho Plan no fue aprobado, lo cual contribuye a que, a juicio de esta Procuraduría, deba, a la mayor brevedad posible, iniciar los trámites para sustituir el Decreto 274/1999, de 28 de octubre, que fue aprobado hace más de veinte años.

Además, la nueva regulación debería determinar las obligaciones que deben



cumplir las entidades locales respecto a los planes de actuación de ámbito local. Al respecto, el punto 3.5.1 de la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, regula el contenido de los planes de actuación de ámbito local como *“la organización y procedimiento de actuación de los recursos y servicios cuya titularidad corresponda a la administración local de que se trate y los que puedan ser asignados al mismo por otras administraciones públicas o por otras entidades públicas o privadas, al objeto de hacer frente a las emergencias por incendios forestales, dentro del ámbito territorial de aquella”*. Esta norma determina las funciones básicas (punto 3.5.2) y su contenido mínimo (punto 3.5.3), si bien atribuye a las Comunidades Autónomas la decisión para determinar las entidades locales que se ven obligadas a elaborar dichos planes: *“Los planes de actuación de ámbito local de emergencia por incendios forestales deberán ser elaborados e implantados por el organismo competente en aquellos municipios con riesgo de incendio forestal que así se determinen en el correspondiente Plan de Comunidad Autónoma”*.

Esta previsión supone otro motivo adicional para que nuestra Comunidad Autónoma apruebe el nuevo Plan de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales, ya que, dado el minifundismo municipal característico de Castilla y León, se hace imprescindible determinar aquellas entidades locales que se encuentran obligadas a aprobar, conforme a la distribución de competencias prevista en la normativa de régimen local, los planes de actuación de ámbito local, con el fin de que puedan ser completamente operativos, y contribuyan así a minimizar los riesgos que un incendio puede generar, y que puede agravarse debido al alto grado de envejecimiento y de dispersión de la población existente en el medio rural. De esta forma, se lograría la renovación de los convenios suscritos con algunos ayuntamientos y diputaciones provinciales por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, ya que muchos de ellos concluyen su vigencia a finales de este año.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Segunda 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, se inicie a la mayor brevedad posible los trámites necesarios para revisar el contenido del Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León, aprobado mediante Decreto 274/1999, de 28 de octubre, con el fin de adaptar su contenido a la normativa estatal, tal como ya han hecho las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Galicia, Madrid, Canarias, País Vasco y La Rioja.

2. Que, en dicho Plan autonómico, se determinen claramente, conforme



al régimen de competencias previsto en la normativa local, las entidades locales que se encuentran obligadas a aprobar Planes de actuación de ámbito local de emergencia por incendios forestales, teniendo en cuenta la necesaria operatividad de las medidas que se prevean dado el minifundismo municipal existente en Castilla y León.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López