



www.paucostafoundation.org



Propuestas de acción para la gestión de los grandes incendios forestales en España

La información que seguidamente facilitamos surgió del “Foro de debate y propuestas de acción para la gestión de los grandes incendios forestales en España”, que se llevó a cabo los días 29 y 30 de marzo de 2023 en Madrid. Este espacio de diálogo reunió a 58 miembros de la comunidad de incendios forestales con distintos perfiles y visiones profesionales y sociales, para deliberar con una visión amplia e integradora sobre la manera más sostenible de gestionar los grandes incendios forestales a corto, medio y largo plazo en España.

Sus conclusiones se han difundido entre otros muchos especialistas, que han aportado sus sugerencias, hasta alcanzar, sin abandonar el mayor rigor técnico y científico posibles, un amplísimo consenso respecto al enfoque que, en un futuro inmediato, así como a corto, medio y largo plazo, precisa la gestión de incendios forestales, no sólo en España, sino en todo el ámbito europeo.

EJES PRINCIPALES

EJE 1 | Gestión de los ecosistemas forestales

Los Grandes Incendios Forestales son uno de los principales factores que afectan la estabilidad y persistencia de los ecosistemas forestales, así como de sus valores naturales, culturales y productivos. Avanzar hacia espacios forestales más resistentes y resilientes al paso de fuego con estructuras forestales que limiten la intensidad del fuego, integrando la puesta en valor del bosque y la conservación de la biodiversidad, es decir, asegurando y mejorando la provisión de los servicios ecosistémicos, es uno de los grandes retos a abordar. Para ello son necesarios referentes de gestión forestal sostenible y multifuncional, que integren la gestión y conservación, y políticas, también, integradoras y decididas que impulsen esta gestión de los ecosistemas forestales en el marco de planificaciones alineadas. ¿Qué referentes de gestión/modelos silvícolas? ¿Zonas prioritarias de gestión? ¿Viabilidad económica? ¿Qué, dónde y cómo?

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E1 - Gestión de los ecosistemas forestales	Crear una alianza para una gestión forestal adaptativa	<p>1) Definir y/o poner en común herramientas y referentes de gestión (mapas de vulnerabilidad, modelos silvícolas y silvopastorales, códigos de buenas prácticas, procesos participativos, PORF¹, etc.), en el marco de planificaciones a diferentes escalas (paisaje, monte, finca, rodal) para implementar la gestión forestal más idónea en cada caso, de referencia para todos los espacios forestales, identificando a los actores implicados y poniendo el foco en los propietarios forestales.</p> <p>2) Integrar/alinear las planificaciones a distintas escalas y sectores (PORF, PORN², PRUG³, planes de prevención de incendios, etc.) con los grandes incendios forestales.</p>	<p>1) Integrar políticas y planes de gestión forestal con políticas de conservación de la naturaleza y prevención de incendios forestales, urbanísticas y agrícolas.</p> <p>2) Actualizar los modelos de gestión forestal incluyendo la herbivoría doméstica y silvestre, el uso del fuego y los componentes sociales y actores vinculados al territorio.</p> <p>3) Cambiar el coeficiente de admisibilidad de pastos de la PAC⁵ para potenciar la herbivoría y la ganadería extensiva.</p>

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
		<p>3) Identificar, para cada comunidad autónoma, las zonas de alto riesgo de incendio (ZAR) o puntos estratégicos de gestión forestal (PEG⁴), para la extinción/prevencción de grandes incendios forestales y definir una legislación específica para los puntos estratégicos de gestión.</p> <p>4) Identificar fuentes de financiación, incentivos fiscales, etc., para la puesta en valor de los espacios y los productos forestales (madereros y no madereros).</p> <p>5) Restauración post-incendio. Restaurar no significa volver a la situación inicial de antes del incendio. La restauración debe valorar el impacto del fuego, basarse en criterios técnicos y tener en cuenta la ecología de las especies y su relación con el fuego, las dinámicas naturales, la estación forestal, escenarios futuros, cambio climático, demandas de la población local, etc., así como garantizar un seguimiento de las medidas de restauración propuestas. Además, hay que Elaborar guías y protocolos de restauración, tomando como referencia documentos ya existentes.</p>	<p>3.1) Adaptar la normativa para facilitar la presencia de rebaños de équidos o bóvidos, en régimen “superextensivo”, en ecosistemas forestales de baja productividad.</p> <p>4) Implementar sobre el terreno zonas prioritarias de gestión forestal (PEG) para extinción/prevencción de grandes incendios forestales.</p> <p>5) Adoptar herramientas de ayuda a la decisión (creación de comités técnico- científicos) para la restauración post-incendio, teniendo en cuenta las dinámicas naturales y el coste-eficiencia.</p>

¹ **PORF:** Plan de Ordenación de los Recursos Forestales

² **PORN:** Plan de Ordenación de Recursos Naturales

³ **PRUG:** Plan Rector de Uso y Gestión

⁴ **PEG:** Punto Estratégico de Gestión

⁵ **PAC:** Política Agraria Común

EJE 2 | Planificación territorial

Mitigar el impacto de los grandes incendios forestales y conservar y proteger los valores de nuestros ecosistemas y paisajes, implica una aproximación transversal y un esfuerzo para alinear e integrar estrategias de gestión agroforestal y de protección de la naturaleza, bienes y personas. Los paisajes forestales y agroforestales deben ofrecer oportunidades seguras para la intervención de los servicios de extinción, mientras mantienen las funciones sociales, de fuente de recursos y sus valores ambientales. La planificación territorial que integra estrategias de gestión agroforestal para reducir la vulnerabilidad del paisaje a grandes incendios forestales contribuye a avanzar hacia paisajes más resistentes y resilientes para toda la sociedad, más seguros para las tareas de extinción e integradores de las dinámicas socioecológicas del paisaje que contribuyen en generar un paisaje vivo y biodiverso.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E2 - Planificación territorial	Planificar paisajes diversos, resistentes y resilientes que ayuden a una gestión más segura de los incendios forestales	<p>1) Desarrollar un diagnóstico de los instrumentos de planificación desde un punto de vista interdisciplinar y considerando los incendios de manera transversal. Llegar al 80% de las comunidades autónomas con instrumentos revisados en 2025.</p> <p>2) Organizar un foro intersectorial multinivel para abordar una estrategia común sobre planificación territorial integral y multifuncional. El diálogo debe tener una perspectiva dinámica del paisaje, la población, los servicios ambientales, el régimen de incendios y los escenarios de cambio climático.</p> <p>3) Elaborar y aprobar una estrategia para la planificación integral que incluya el riesgo de incendios forestales.</p>	<p>1) Legislar a favor de la incorporación de la perspectiva de los incendios forestales en la planificación y ordenación del territorio, y del conjunto de políticas sectoriales, de manera integral y transversal, y vinculante ante la toma de decisiones.</p> <p>1.1 Revisión del marco legislativo y jurídico. Evaluar la necesidad de una norma básica integral en materia de gestión del riesgo de incendios forestales (contemplar qué debería contener, solape con otras normas sectoriales, con las propias normas de incendios forestales, etc.).</p>

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
			<p>1.2 Adaptar el RD 7/2015⁶ a los principios estratégicos o crear un nuevo instrumento que lo sustituya si es necesario.</p> <p>2) Desarrollar un plan estratégico para paisajes productivos y adaptar la planificación territorial a los nuevos principios.</p> <p>3) Contar con un organismo impulsor, facilitador y coordinador en materia de planificación territorial integral que incluya los incendios forestales.</p>

⁶ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

EJE 3 | Comunidades rurales vivas

El despoblamiento rural, la intensificación de la agricultura y ganadería, unido al abandono de usos tradicionales del territorio y la falta de aprovechamientos forestales, origina paisajes más vulnerables a la propagación de incendios. El mantenimiento de la agricultura diversa y sostenible, la silvicultura y ganadería extensiva, a través de la puesta en valor de sus productos y un uso adecuado de fondos públicos, contribuyen a generar territorios con valor natural, social y económico, más resilientes a los grandes incendios forestales, y contribuyen al reto demográfico en zonas rurales y de montaña.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E3 - Comunidades rurales vivas	Potenciar un mundo rural vivo, con un sector primario de alto valor socioambiental y viable, que contribuya a generar regímenes de incendios más sostenibles.	<p>1) Generar un marco legal estatal dotado de presupuesto, poniendo en foco un sector primario diverso, localizado y sostenible. Para ello es necesario poner en valor la silvicultura, la agricultura y ganadería de alto valor natural, la trashumancia y la lucha contra el despoblamiento bajo el paradigma de la sostenibilidad.</p> <p>2) Estimular la creación de estructuras participativas a distintas escalas que apoyen al sector primario de alto valor natural, dotándoles de capacidad técnica para redactar y ejecutar planes de gestión comunales y rentables a escala del paisaje, que garanticen la producción y la conservación a largo plazo.</p>	<p>1) Revisar los marcos políticos europeos (p. ej., la PAC, PFC⁷ mediterráneo) con el objetivo de apoyar un sector primario diverso, localizado y sostenible. En este sentido, aprovechar la nueva programación de la PAC para poner en marcha proyectos pioneros, multiactor, impulsados desde el territorio para dinamizar los usos agrarios y forestales de manera sostenible, acompañándolos de herramientas innovadoras, como las ya mencionadas, incorporando el aprendizaje y fomentando el intercambio de experiencia en grupos de trabajo ad hoc de la Red PAC.</p>

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
		<p>3) Fomentar el consumo de productos locales, de temporada y ecológicos, así como el pago por servicios ecosistémicos, estableciendo compensaciones justas por la prestación del servicio ambiental y el pago por servicios ecosistémicos.</p> <p>4) Invertir en formación profesional, asesoramiento y acompañamiento público, multidisciplinar, adaptado a las necesidades de cada región, de carácter nacional y reglado.</p> <p>5) Realizar un censo de fincas agrarias y forestales sin uso y dinamizar usos. Las Administraciones autonómicas y locales deben realizar un inventario de las parcelas agrarias y forestales abandonadas y planificar de forma participada los usos agrarios extensivos y forestales más adecuados para diversificar el paisaje, bajo el paradigma de la agroecología. Los bancos de tierra y los contratos territoriales suponen una buena herramienta para ello.</p>	<p>2) Coordinación, inversión en I+D y adaptación al cambio climático.</p> <p>3) Puesta en valor de las identidades rurales.</p>

⁷ Política Forestal Común

EJE 4 | Uso y ecología del fuego

El fuego es un proceso natural de nuestros ecosistemas como también es parte de la historia de la acción antrópica al emplearse como herramienta de gestión del territorio, con impactos recurrentes sobre paisajes naturales y culturales. La exclusión del fuego no es ecológicamente realista, pero sí recuperar un régimen de fuego sostenible que implica el uso del fuego prescrito y controlado, y la gestión de los incendios (sin extinción necesariamente), bajo las directrices de una planificación adecuada. Esto requiere de una gestión del uso del fuego bajo una óptica socioecosistémica, asumiendo la confluencia de factores sociales y ecológicos.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E4 - Uso y ecología del fuego	Recuperar la función del fuego como proceso natural de nuestros ecosistemas	<p>1) Formación:</p> <p>1.1 Adaptación curricular al conocimiento del medio natural y la dinámica de los ecosistemas y el fuego.</p> <p>1.2 Desarrollar cursos a sectores estratégicos y formación de formadores</p> <p>2) Promover regulación para facilitar el uso del fuego y la gestión de los incendios para ayudar al gestor.</p> <p>3) Diseñar planes estratégicos con directrices escalables a las realidades territoriales que integren y sean compatibles con los objetivos de conservación de la biodiversidad.</p>	<p>1) Integrar a profesionales de la extinción, ganaderos, agricultores y gestores del territorio en acciones coordinadas de uso del fuego y la gestión del territorio.</p> <p>2) Impulsar que dispositivos de extinción de todas las comunidades autónomas/unidades administrativas integren el uso del fuego como herramienta de gestión.</p> <p>3) Fomentar el uso del fuego como una de las herramientas clave para generar heterogeneidad del paisaje, restaurar la biodiversidad y mantener los servicios ecosistémicos.</p> <p>3.1 Establecer un protocolo de seguimiento y revisión de las prácticas de actuación, apoyado por indicadores que ayuden a determinar los impactos ecológicos de las medidas de gestión con uso del fuego.</p>

EJE 5 | Comunicación, educación y sensibilización

Concienciar a la sociedad con un mensaje común y claro es clave para cambiar su percepción ante el nuevo escenario de grandes incendios forestales. Crear recursos y hacerlos accesibles a profesionales de la comunicación, la educación y la sensibilización sobre el uso del fuego y los incendios forestales con el objetivo de ofrecer información rigurosa y de calidad a la sociedad durante todo el ciclo de la emergencia. Tan importante es la información que se genera durante un incendio, como la que se puede ofrecer durante todo el año para poner en valor las labores que realizan los sectores primarios, o la relacionada con el riesgo de vivir en una zona de interfaz urbano-forestal y las medidas de autoprotección asociadas. Así como entender conceptos de gestión forestal, ecología del fuego y el papel del fuego en los distintos ecosistemas, para ayudar a la sociedad a mirar más allá de las propias llamas del incendio.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E5 - Comunicación, educación y sensibilización	Ofrecer herramientas a la sociedad para aprender a convivir con el fuego	<ol style="list-style-type: none">1) Incorporar un plan educativo que incluya los incendios forestales, gestión del paisaje y bioeconomía en las escuelas, empezando por primaria y, seguidamente, secundaria.2) Incluir los incendios y la gestión forestales en la agenda política y mediática de forma transversal.3) Fomentar que la sociedad valore y compense los servicios ecosistémicos.	<ol style="list-style-type: none">1) Disponer de una estrategia nacional de comunicación de incendios forestales para generar información rigurosa, veraz y contrastada.2) Conseguir eliminar la barrera urbana-rural compartiendo un relato común, para reconectar el medio rural con el urbano.3) Cambiar la visión de la sociedad sobre la gestión forestal y el uso del fuego como herramienta de gestión de acuerdo con unos objetivos definidos y llevada a cabo por personas capacitadas para ello.4) Trabajar para que la sociedad no asocie el fuego ni los incendios forestales con una catástrofe.

EJE 6 | Conocimiento y necesidades en la extinción

El contexto de Cambio Global conlleva nuevos escenarios de grandes incendios y megaincendios de comportamiento extremo que generan situaciones de gran emergencia civil. Nuevas latitudes y regiones se están viendo afectadas por esta tipología de incendios. La velocidad con la que estos escenarios evolucionan a nivel global e implican nuevas áreas del planeta dificulta que los servicios de extinción puedan adaptarse para responder adecuadamente y les permita fijar conocimiento y experiencia. Nos encontramos ante los límites actuales del conocimiento y de la ciencia, debido a la incapacidad actual de investigación e innovación para generar herramientas que permitan comprender el funcionamiento y cuándo y cómo se van a producir estos eventos extremos, de momento no previsible.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E6 - Conocimiento y necesidades en la extinción	Recuperar la iniciativa en la gestión de la emergencia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Destinar 1000M €/año⁸ para la gestión del 1% de paisaje forestal a nivel nacional, es decir 260.000 de hectáreas anualmente, con la finalidad de tener un territorio preparado para hacer frente a los incendios forestales y que genere oportunidades a los dispositivos de extinción, priorizando los puntos estratégicos de gestión (PEG). 2) Los PEG deben disponer de normativa propia, que reconozca su condición de infraestructura de prevención y priorice su ejecución, gestión y mantenimiento, 3) Acordar estrategias de adaptación y modernización de los dispositivos de incendios forestales. Fomentar la formación por competencias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mantener e incrementar el 1% del paisaje forestal anual gestionado a nivel nacional. 2) Maximizar la autoprotección de las áreas de interfaz urbano-forestal. Planificación y gestión de la autoprotección en al menos el 25% de todas las áreas de interfaz urbano-forestales de España. 3) Integración efectiva de incendios forestales en políticas estatales, europeas y sectoriales (transversalidad). 4) Desarrollo de un marco de acreditación por competencias a nivel nacional.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
		<p>4) Impulsar un programa de fomento para I+D técnica aplicada.</p> <p>5) Desarrollar un programa nacional de lecciones aprendidas.</p> <p>6) Diseñar de una estrategia común de comunicación en emergencias, así como de profesionalización de esta comunicación.</p> <p>7) Favorecer la contratación a largo plazo del personal de soporte a la extinción.</p> <p>8) Creación del Observatorio de Grandes Incendios Forestales (OGIF), focalizado en supervisar las inversiones en infraestructuras de prevención, monitorear la ejecución de estas y su funcionalidad operativa.</p>	<p>5) Integrar objetivos de conservación de la biodiversidad en los planes de manejo de fuego prescrito.</p> <p>6) Normalización de los índices de riesgo meteorológico y de vulnerabilidad a nivel nacional.</p> <p>7) Desarrollar bajo el marco del Observatorio, una estadística a nivel nacional comparativa entre las inversiones en prevención, el porcentaje de ejecución y las inversiones en extinción.</p> <p>8) Desarrollar la normativa nacional que soporte y desligue las figuras del Sistema de Manejo de Emergencias.</p> <p>9) Desarrollar estudios que cuantifiquen la labor de fijación de carbono que realizan los dispositivos de extinción y desarrollar marcos normativos que permitan su monetización.</p>

⁸ Según fuentes del MITECO y CCAA, en 2019 se destinaron 600 M € a tareas de extinción.

EJE 7 | Escenarios de futuro a medio y largo plazo

El cambio climático está afectando a los ecosistemas y a los regímenes de perturbaciones. Esta situación extrema, vinculada a mucha incertidumbre, lleva a algunas reflexiones fundamentales sobre los sistemas socio-ecológicos que queremos en el futuro y su relación con el fuego. Si no actuamos, los ecosistemas que se desarrollaron con el antiguo clima pueden deteriorarse y perder biodiversidad de manera considerable. ¿Debemos facilitar que los ecosistemas se adapten y transicionen hacia a un nuevo clima e incluir el fuego en esos procesos? ¿Debemos reconocer que algunos incendios no se podrán extinguir, con lo que muchos esfuerzos deben invertirse en preparar y adaptar a la población y a los ecosistemas a coexistir con los incendios y por lo tanto aceptar que nuestros paisajes van a cambiar radicalmente en los próximos años?

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
E7 - Escenarios de futuro a medio y largo plazo	Preparar a la sociedad y al territorio para los episodios extremos de incendios forestales	<ol style="list-style-type: none"> 1) Planificar escenarios de episodios extremos de incendios forestales, integrando la autoprotección, priorizando zonas estratégicas de actuación y asumiendo la existencia de un riesgo inevitable. Generar un marco internacional de intercambio de experiencias y conocimientos sobre episodios extremos de incendios forestales. 2) Desarrollar modelos de gestión adaptativa como herramienta clave para hacer frente a nuevos escenarios 3) Integrar nuevos paisajes rurales por implantación de energías renovables y por movimientos poblacionales de las ciudades al mundo rural en un contexto de cambio global y climático, aceptando altos niveles de incertidumbre. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aplicar/Implementar modelos de gestión adaptativa acordes a los diferentes espacios forestales e integrando la propiedad privada. 2) Conseguir una convergencia entre la visión urbana y rural de los episodios extremos de incendios forestales. 3) Transformar productos en el ámbito local (generar industria para estos fines en el medio rural). Esto se debe desarrollar teniendo en cuenta las estructuras de apoyo y participación territorial del sector primario para que sea más robusto y duradero en el tiempo.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
		<p>4) Disminuir la presión fiscal para habitantes y gestores del mundo rural y la promoción del asociacionismo como medio de gestión, teniendo en cuenta las estructuras de apoyo y participación territorial del sector primario para que sea más robusto y duradero en el tiempo.</p> <p>5) Comunicar para la convergencia entre visión urbana y rural sobre los escenarios a medio y largo plazo de incendios forestales, haciendo hincapié en el riesgo que no se podrá evitar a pesar de que se implementen medidas en el territorio.</p> <p>6) Mejorar las cualificaciones profesionales para facilitar que se establezcan nuevos profesionales, empresas y autónomos que contribuyan a la gestión del medio rural. Esto se debe desarrollar teniendo en cuenta las estructuras de apoyo y participación territorial del sector primario para que sea más robusto y duradero en el tiempo.</p> <p>7) Aumentar la financiación en I+D.</p>	

EJES TRANSVERSALES

Política y gobernanza

La gestión del riesgo de incendios integra diferentes medidas y políticas desde las fases de prevención, hasta la preparación y respuesta, o la restauración post-incendio de los terrenos forestales. Estas medidas a menudo implican a diferentes unidades administrativas, se implementan a diversas escalas territoriales y necesitan de la participación de actores privados y de la sociedad. El enfoque integrado permite conectar, por ejemplo, los beneficios de la prevención con respecto a una capacidad de respuesta de los medios de extinción más eficiente y gestionable. A su vez, otras políticas sectoriales pueden influir en los factores de riesgo como, por ejemplo, el aumento/disminución de la capacidad de propagación (generación de mosaico) o el desarrollo de nuevos elementos expuestos y vulnerables (urbanismo difuso).

La gobernanza del riesgo busca articular la coordinación entre las administraciones competentes, para/con la colaboración de los actores privados y ciudadanos, así como entre las diferentes políticas sectoriales, en un marco de derechos y responsabilidades acordado y promoviendo los recursos adecuados para ejercer tal corresponsabilidad. Además, muchas medidas de mitigación y adaptación del riesgo de incendios pueden crear sinergias con otras agendas políticas, por ejemplo, reducción de emisiones, provisión de agua, mejora de hábitats y biodiversidad o generación de bioeconomía, pudiendo la gobernanza promover tales sinergias incorporando, por ejemplo, aspectos de financiación desde una perspectiva de costes evitados.

Eje	Reto	Objetivos a corto plazo	Objetivos a medio/largo plazo
T1 - Política y gobernanza	Corresponsabilizar a todos los actores implicados en la gestión de los incendios forestales	<ol style="list-style-type: none">1) Crear comunidad de incendios forestales (identificar nuevos actores) y políticas sectoriales.2) Desarrollar modelos participativos y procedimientos para conectar actores (casos pilotos).3) Cubrir necesidades y recursos (económicos, técnicos, normativos).	<ol style="list-style-type: none">1) Consolidar foros de participación permanentes y estables.2) Sistematizar procedimientos de forma ágil y bidireccional entre distintas escalas (bottom-up).3) Dotar de recursos sostenidos en el tiempo (económicos, técnicos, normativos).

Conservación de la naturaleza

La conservación de la naturaleza es el conjunto de medidas y decisiones que la sociedad adopta colectivamente para ordenar sus actividades de modo que permitan proteger las especies de la extinción, mantener y restaurar hábitats, mejorar los servicios de los ecosistemas y proteger la biodiversidad.

Eje	Reto
T2 – Conservación de la naturaleza	<p>Garantizar que la gestión para la prevención de incendios sea compatible con la conservación de la biodiversidad e integrar las actuaciones de prevención de incendios como elementos clave para la preservación de los espacios naturales protegidos.</p> <p>En este eje transversal no se definieron objetivos concretos, sino que se integró en cada uno de los ejes principales.</p>

Adaptación y mitigación al cambio climático

Eje	Reto
T3 – Adaptación y mitigación al cambio climático	<p>Trabajar para asegurar la adaptabilidad y resiliencia de los servicios de extinción, la sociedad y la biodiversidad.</p> <p>En este eje transversal no se definieron objetivos concretos, sino que se integró en cada uno de los ejes principales.</p>