



Foto 1. El fuego, tanto en forma de quemas tradicionales como de incendios, lleva presente en Cantabria varios siglos y es el responsable de buena parte de los paisajes que la caracterizan

Incendios y gestión del fuego en los montes de Cantabria

V. Carracedo Martín

Doctora en Geografía
Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación
del Territorio. Universidad de Cantabria
carracedov@unican.es

Resumen

Los incendios son, por sus repercusiones ambientales, económicas y sociales, uno de los mayores problemas de los espacios forestales españoles. Cantabria, a pesar de los esfuerzos realizados desde la Administración forestal durante décadas en materia de defensa contra el fuego, no solo es una de las regiones más afectadas por ellos, sino que además muestra una evolución negativa en buena parte de los indicadores analizados. Este trabajo presenta los principales resultados de la tesis "Incendios Forestales y gestión del fuego en Cantabria", defendida en la Universidad de Cantabria y cuyo objetivo principal, conocer, analizar e interpretar la situación actual de los incendios de la región, persigue las claves que ayuden a orientar su gestión.

Palabras clave: incendios forestales, fuego, quemas, Cantabria, gestión, estadística, ganadería extensiva.

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

El estudio de los incendios forestales abordado se ordena en una secuencia de apartados que representan aproximaciones temáticas específicas y complementarias, elaboradas a partir de fuentes de información que, por la transversalidad del tema, son necesariamente diversas en su naturaleza y contenidos, desde la documentación histórica a la mediática, de la normativa a los informes, y de la cartografía a la estadística forestal.

En primer lugar se analiza la presencia histórica del fuego en la región, prestando especial atención a su evolución, características, relación con determinadas actividades o conflictos y regulación. Un apartado en el que se han revisado centenares de documentos, destacando ordenanzas y documentos normativos.

Posteriormente se estudia la evolución de la gestión de los incendios en España y en Cantabria, así como sus efectos, desde la puesta en marcha de la Estadística de Incendios Forestales (EGIF) y de los Informes anuales -a finales de la década de los años sesenta del siglo pasado-, identificando las ideas que subyacen tras el diseño y desarrollo de las políticas de defensa contra el fuego en España y analizando la evolución de los incendios con los avances y las metas de la Administración central y autonómica, los hitos y las áreas de actuación preferentes.

La EGIF ha sido la fuente fundamental también en el análisis actual de los incendios, en donde se han caracterizado y particularizado los fuegos de la región. Se ha intentado incidir en los factores que explican su incidencia y distribución espacial, para lo que se acompaña abundante material gráfico y cartográfico que explica y amplía la información escrita.

Finalmente, en un intento de profundizar en la diversidad y complejidad del problema, se han identificado posibles variantes de incendio a partir del tipo de cubierta afectada y del tamaño.

EL USO DEL FUEGO EN CANTABRIA

En Cantabria los incendios y quemaduras han sido profusa y continuamente utilizados desde la Prehistoria con distintos propósitos. Para los periodos más antiguos, el uso del fuego está suficientemente documentado gracias a la información indirecta que nos aporta la arqueología, mientras que la palinología, la antracología, u otras disciplinas afines, nos han permitido deducir cuáles fueron, a grandes trazos, sus consecuencias ambientales y paisajísticas. Sin embargo, no es hasta el final de la Edad Media cuando hemos encontrado referencias directas que nos hablan de los fuegos, de sus causas, de las áreas afectadas por ellos o incluso, de la consideración que merecían.

A partir de este momento los fuegos empiezan a mencionarse en distintos tipos de documentos, principalmente ordenanzas o reglamentos que, pese a ser poco explícitos, ya nos indican que las quemaduras para la creación y mantenimiento de pastizales eran consideradas una práctica común que se realizaba de forma controlada y que no parecía particularmente problemática.

No obstante, el que algunas ordenanzas regularan la utilización del fuego evidencia que los efectos indeseables de su mal uso eran tenidos en cuenta y ya comenzaban a ser motivo de preocupación. De hecho,

hay constancia de que el fuego también se utilizó como arma en momentos de conflicto, principalmente en situaciones que enfrentaron a las poblaciones rurales con la Corona, ya desde mediados del siglo XVII, cuando se realizó la primera ley general sobre los montes de la Marina, pero sobre todo desde mediados del s. XVIII, cuando la Corona aumentó la presión sobre los montes comunales.

Desde ese momento la Administración ha ido incrementando progresivamente las regulaciones sobre los espacios forestales y sus usos. A las políticas forestales del s. XIX, que buscaban poner fin a la preocupante situación de los espacios forestales mediante diversas reglamentaciones, se sucedieron las de protección de cuencas hidrográficas y luego, durante la primera mitad del s. XX, las de reforestación con especies de crecimiento rápido, que buscaban poner fin a las consecuencias del lamentable estado en el que se encontraban los montes; y con todas ellas, las quemaduras se veían cada vez más restringidas y los incendios más perseguidos. Las políticas actuales, más orientadas hacia la conservación de la naturaleza, la sostenibilidad y el cambio climático, continúan más enfocadas hacia el control del fuego que a su uso sostenible y compatible, aunque es verdad que ya se están produciendo cambios en este sentido.

En España, pese a la profunda crisis y marcada reorientación productiva que sufren desde hace décadas sus espacios rurales, las actividades asociadas al sector primario, particularmente las ganaderas, siguen siendo dominantes en los municipios de montaña y, asociadas a ellas, perviven prácticas como las quemaduras para el mantenimiento de pastos y el control del matorral. Sin embargo, la transformación que ha sufrido el modelo rural tradicional durante el último medio siglo, destacando la despoblación (que conlleva una menor presencia humana en el monte, una inferior capacidad de control de los procesos que tienen lugar en él y una pérdida de poder de decisión en relación con su gestión) y el envejecimiento demográfico (que acarrea una menor capacidad de trabajo, una creciente dificultad para incorporar nuevas técnicas o formas de hacer, y una peor disposición para asimilar posibles cambios en los usos del suelo) ha modificado en gran medida la forma en que se manejan estos territorios.

La disminución de efectivos demográficos ha implicado la concentración del ganado en un menor número de manos, cuando no la reducción del tamaño de la cabaña ganadera, y, generalmente, la concentración de los rebaños en los lugares más productivos y accesibles, pasando las demás áreas a tener un uso más extensivo o marginal. Esto ha favorecido *de facto* una contracción del espacio ganadero de uso continuado y, con ello, la recuperación espontánea de la vegetación forestal.

Esta pérdida de uso ganadero de amplios espacios de monte, antiguas áreas de pastos que primero quedaron ocupados por matorral y en los que luego empezaría a instalarse arbolado, ha supuesto la generalización de un sentimiento de impotencia, ante lo que se vive como una progresiva merma de capacidad para manejar el territorio —que no carece de fundamento, si tenemos en cuenta que el proceso descrito no sólo supone una pérdida de pastos sino que, en el momento en que se instalan especies protegidas (arbolado autóctono, formaciones de matorral catalogadas como hábitats prioritarios...), el control de todos esos espacios pasa a ser ejercido por



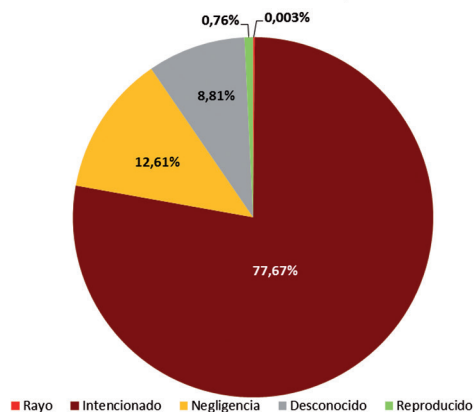
Foto 2. La mayor parte de los incendios de la región se concentran entre diciembre y abril, y tienen como objetivo principal el rebrote de pastos más tiernos antes de la subida del ganado al monte en primavera. Se trata de una práctica ganadera realizada en la región, según la documentación histórica, desde hace varios siglos

la Administración—. A lo anterior hay que sumar la pérdida de peso del sector primario en una sociedad que se ha vuelto predominantemente urbana y terciaria, y que la ganadería, un sector cada vez más subsidiado y con ello dependiente de decisiones políticas difícilmente controlables por los actores locales, genera continuos conflictos que, lo mismo que antaño, son el origen de muchos incendios.

LOS DATOS DE INCENDIOS. CONTINUIDAD Y TENDENCIAS ACTUALES

En Cantabria, la elevada proporción de los incendios causados de forma intencionada (Gráf. 1) se mantiene invariable desde hace décadas y es una de las más

Causas de los incendios forestales en Cantabria, en %. 1991-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la EGIF

Gráfico 1. Más de dos terceras partes de los incendios tienen carácter intencionado y estos, en su mayor parte, están relacionados con quemas para la regeneración de pastos antes de la subida del ganado a los montes

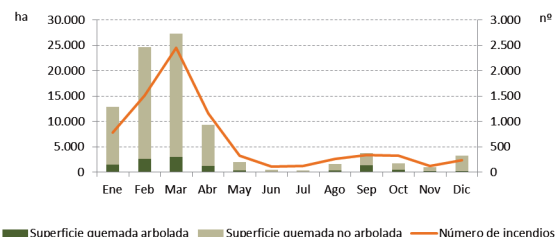
altas de España. Las principales motivaciones (siete de cada diez) de estos incendios intencionados, están relacionadas con el mantenimiento de zonas de pasto.

Esta motivación es la que determina que la mayor parte de los incendios tenga lugar entre enero y abril (Gráf. 2), periodo más adecuado para la preparación de las zonas de pastoreo, dando lugar a un máximo muy acusado. Junto a él aparece un máximo secundario al final del verano, mucho menos marcado y más localizado en el sur regional y en la costa que el principal.

En consonancia con lo anterior, la formación más afectada por los incendios es el matorral, que se ha extendido ampliamente por los espacios forestales beneficiándose de la disminución de la presión ganadera, y que se quema en el 90% de los incendios.

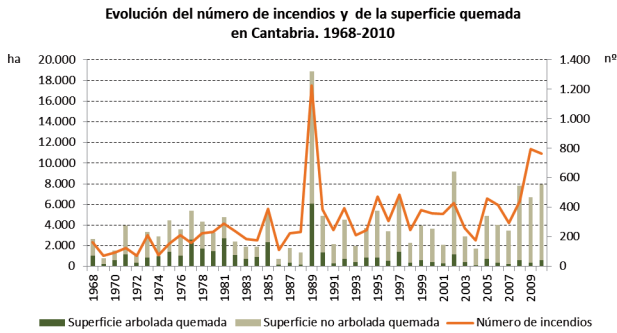
La superficie arbolada quemada se ha logrado reducir significativamente, lo que puede considerarse como uno de los mayores éxitos logrados en el campo de la gestión durante las últimas tres décadas. Sin embargo, mientras que los incendios en plantaciones forestales se reducen (en parte porque ya se quemaron las conflictivas), los de bosque—sobre todo los de arbolado más

Estacionalidad de los incendios y de la superficie quemada en Cantabria. 1991-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la EGIF

Gráfico 2. Tanto los incendios como la superficie afectada por ellos se concentran durante el semestre invernal, afectando principalmente a formaciones no arboladas



Fuente: Elaboración propia a partir de la EGIF

Gráfico 3. A diferencia de lo que ocurre en otras regiones próximas del noroeste peninsular, en Cantabria ni los incendios ni la superficie quemada disminuyen sino que tienden a incrementarse



Foto 3. Gran parte de las repoblaciones forestales con especies de crecimiento rápido que se realizaron a mediados del siglo XIX a través de consorcios, supusieron un conflicto con los vecinos y fueron quemadas

joven— se incrementan (la regeneración de la superficie de bosque entre el IFN3 y el IFN4 ha sido muy grande, aumentando sobre todo el arbolado joven, principalmente regeneración en zonas que antes tenían un uso ganadero y que se intentan mantener a base de fuego). La mayor parte del arbolado afectado por el fuego sufre las consecuencias de incendios destinados a eliminar matorral, pues muy a menudo éstos acaban afectando también al arbolado.

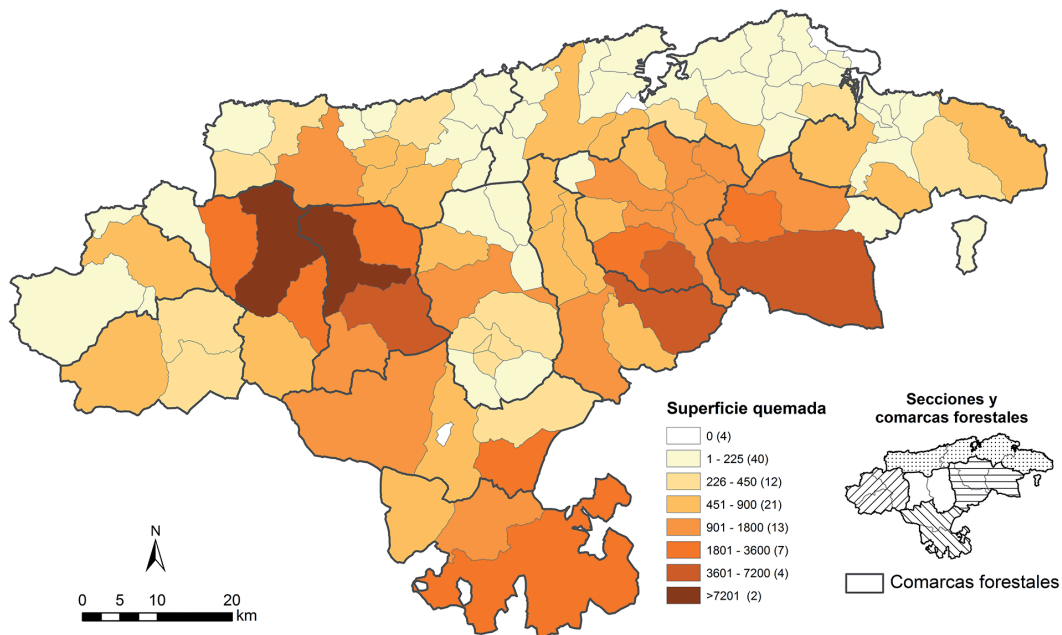
Con todo, los valores absolutos de número y superficie no sólo no se han reducido sino que incluso han experimentado violentos repuntes, una evolución que contrasta y es opuesta a la experimentada en el resto del país, donde se ha logrado una disminución tanto de los incendios como de la superficie quemada.

Los peores resultados se obtienen en el caso de los conatos que, si bien han aumentado algo —indicando

una mayor eficacia en las labores de extinción—, siguen registrando valores muy por debajo de la media nacional. Aunque lo más preocupante es el aumento que se observa tanto en el número de los incendios más grandes, los de más de 100 ha, como en la superficie quemada por ellos.

Desde el punto de vista territorial, y aunque el fenómeno afecta a la mayor parte de la región, los máximos valores de siniestralidad se concentran en tres áreas: los valles medios del Nansa y Saja —al Oeste—, los Montes de Pas —al Este—, y las comarcas del Sur. Esta distribución corrobora su estrecha relación con la ganadería extensiva, pues coincide con la mayoría de las comarcas en las que esta actividad se mantiene viva. La siniestralidad es menor en aquellas comarcas en las que, como en las litorales, el sector primario ha pasado a ser relativamente marginal (Mapa 1).

Superficie quemada en Cantabria, en ha y por municipios (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de la EGIF

Mapa 1. Aunque los incendios se producen en toda la provincia, la máxima siniestralidad se registra en áreas del interior con baja densidad de población y predominio del sector primario

LA NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE DE LA GESTIÓN

El desarrollo de instrumentos jurídico-administrativos ha sido escaso en la región, y la mayor parte de lo existente es posterior a 2005. El Plan Forestal de Cantabria (2005) es, sin duda, el que ha tenido una mayor incidencia en relación con su Programa de Defensa contra el fuego y, aunque no ha sido capaz de cumplir los objetivos que se proponía -difícilmente alcanzables en muchos casos-, es el documento que ha guiado la mayor parte de las actuaciones realizadas en relación con la gestión de los incendios, principalmente centradas en la extinción y en la prevención indirecta, reproduciendo, en realidad, las pautas dominantes a escala nacional.

La extinción, además, se ve muy condicionada por las limitaciones asociadas a algunas características del medio físico de la región, destacando las fuertes pendientes o la frecuencia de situaciones meteorológicas adversas que dificultan o impiden la actuación de los medios, y a ellas hay que añadir las derivadas de la insuficiencia de medios y personal, considerados insuficientes por los principales actores implicados y muy condicionados por factores coyunturales y por las prioridades definidas en el marco de las políticas regional y nacional. Unas limitaciones que, en el caso de Cantabria, resultan especial-

mente patentes cuando se producen grandes episodios de incendios -responsables de una proporción muy elevada de las superficies quemadas cada año- momentos en los cuales los medios quedan desbordados, obligando a priorizar las actuaciones y haciendo que muchos fuegos se extiendan sin control en las áreas cuya conservación no se considera prioritaria.

De hecho, si consideramos la insuficiencia de resultados y la evolución negativa de muchos de sus indicadores, parece necesario y urgente acometer un cambio de rumbo en el modelo de gestión. En este sentido, y teniendo en cuenta el elevado porcentaje de incendios intencionados, parece conveniente comenzar por las causas y detectar posibles motivaciones ocultas como pueden ser determinados conflictos (de usos, entre los propios ganaderos, con la Administración,...) o, como hemos podido comprobar, su relación con las subvenciones de la PAC, para poder llegar al origen del problema y buscar soluciones, porque por mucho que se invierta en extinción, un incendiario es muy difícil de atrapar y un fuego es muy fácil de generar.

Es incuestionable, y más en un tema tan transversal como los incendios forestales, que en la gestión, más allá de la imprescindible coordinación intersectorial, los principios rectores de diálogo, participación y cooperación entre los agentes sociales implicados son factores decisivos del éxito y es necesario tener presente que las formas son tan importantes como la propia naturaleza de las medidas.

Estos hechos, bien conocidos en la práctica de la ordenación del territorio, no se han tenido en cuenta -o no lo han sido adecuadamente- en la gestión de los montes de Cantabria, en donde cada vez confluyen una mayor diversidad de intereses y agentes implicados (ganaderos, forestales, energéticos, cinegéticos, turísticos, conservacionistas, etc.).

Este trabajo propone superar posturas obsoletas puramente recriminatorias o individualistas, y contribuir a la discusión de un nuevo enfoque transversal que facilite el entendimiento entre todos los sectores implicados en la gestión de los montes y en la lucha contra los incendios en Cantabria. ●



Foto 4. Las quemas para regeneración de pastos colindantes a los sectores desbrozados, medida preventiva utilizada por la Administración, son frecuentes en la región y evidencian la falta de consenso entre las partes

Bibliografía

CARRACEDO MARTÍN, VIRGINIA. 2015. Incendios forestales y gestión del fuego en Cantabria. Santander: Universidad de Cantabria, Departamento de Geografía, Urbanismo y O.T. Disponible en <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?fichero=57497>. Trabajo realizado en el marco del Proyecto "Geografía histórica de los incendios y su causalidad en la Montaña Cantábrica y Pirineo. Estudio comparado a partir de fuentes paleoambientales y documentales" del VI Plan Nacional de I+D+I (Ref. CSO2012-39680-C02-01).