

Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales de Aragón



INFORME DAFO

16/5/2020

ANÁLISIS DAFO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES EN ARAGÓN

ÍNDICE

Criterios de carácter Político-Social/Administrativo	2
Oportunidades.....	2
Amenazas	2
Criterios de carácter Económico y Legal	3
Oportunidades.....	3
Amenazas	3
Criterios de Carácter Social	5
Oportunidades.....	5
Amenazas	6
Criterios de Carácter Tecnológico o I+D+I	7
Oportunidades.....	7
Amenazas	7
De Carácter Técnico.....	8
Fortalezas	8
Debilidades	8
De Carácter Humano y/o Formativo y/o Laboral	10
Fortalezas	10
Debilidades.....	10
De Carácter Organizativo y de Liderazgo.....	12
Fortalezas	12
Debilidades	12
Estrategias Resultantes	13
DEFENSIVA (Responde a la AMENAZA, empleando la FORTALEZA):	13
OFENSIVA (aprovechan la OPORTUNIDAD, para aumentar la FORTALEZA):.....	13
SUPERVIVENCIA (Efectos que la AMENAZA tiene sobre la DEBILIDAD):	13
REORIENTACIÓN (Se aprovecha la OPORTUNIDAD para corregir la DEBILIDAD):	13

CRITERIOS DE CARÁCTER POLÍTICO-SOCIAL/ADMINISTRATIVO

OPORTUNIDADES

OP-1. Colaboración y coordinación con otros Operativos y Administraciones: Nuestro Operativo actúa coordinadamente con otros cuerpos de Emergencia pertenecientes a otras administraciones públicas, Ministerio competente en Medio Ambiente (BRIF, medios aéreos, etc.), UME, Bomberos Profesionales.

- Esta necesaria coordinación propicia trabajar en alcanzar un operativo capacitado y preparado para colaborar en otro tipo de emergencias a nivel territorial.
- Debemos aprovechar este valor para colaborar en la Extinción de Incendios Forestales en otras autonomías y así ganar experiencia.

OP-2. Influencia social y territorial: La importancia de la extinción de incendios, así como la implantación territorial del operativo hacen que las decisiones que le afectan tengan repercusiones de índole social.

- La importancia de la extinción de incendios puede influir políticamente de forma positiva para alcanzar objetivos que puedan tener consenso amplio.

OP-3. Importantes avances en la estrategia regional de prevención de incendios forestales.

- Planes de Defensa para incendios forestales ya redactados para una superficie aproximada de 1 millón de has.
- Actualmente están en redacción otros 7 Planes de Defensa, que abarcan otro millón de has.
- Plan Forestal de Aragón en tramitación.
- Oportunidad de aplicación de las Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España, aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales el 21 de noviembre de 2019.
- Implantación de nuevas herramientas para la planificación preventiva: Orden de Zonas de Alto Riesgo de Incendios Forestales, Nivel de Alerta de Incendios Forestales, Índice de Riesgo por Uso del fuego.

AMENAZAS

AP-1. Coordinación y colaboración con otros Operativos y Administraciones.

- Falta de coordinación entre departamentos y falta de colaboración con otras administraciones.

AP-2. Criterios políticos y técnicos en ocasiones contrapuestos:

- Intereses de las administraciones públicas locales a la hora de querer que exista personal trabajando en sus municipios lo que en ocasiones va en contra de los criterios técnicos.
- En ocasiones los interlocutores tienen un marcado carácter político, pero no técnico.

AP-3. Cambios organizativos y estructurales:

- Operativo formado por diferentes tipos de profesionales que dependen de diferentes entes, en general es un colectivo reacio a cambios organizativos y estructurales.

CRITERIOS DE CARÁCTER ECONÓMICO Y LEGAL

OPORTUNIDADES

OL-1. El Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales está reconocido en la Ley de Montes: Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón habla de:

- En el CAPÍTULO III. Protección frente a los incendios forestales, de las competencias de Prevención y Extinción de Incendios Forestales y de las diversas figuras de coordinación del Operativo.
- En la Disposición transitoria séptima. Operativo de prevención y extinción de incendios, se reconoce su existencia y, por lo tanto, su función.

OL-2. El Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales está reconocido en la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencia de Aragón

- En la Disposición Adicional Cuarta, Servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, punto b. Se habla de la integración orgánica o funcional de las brigadas forestales, permanentes o temporales, de lucha en la prevención y extinción de los incendios forestales.

OL-3. El Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales está reconocido en PLATEAR

- Plan Territorial de Protección Civil de Aragón, como elemento perteneciente al Grupo de Rescate y Salvamento, un grupo que tiene asignadas diversas funciones, además de la específica de extinción de Incendios Forestales.

OL-4. El Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales está reconocido en el PROCINFO

- 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 y en el Anexo de INFOAR, dispositivo de prevención y extinción de incendios forestales, diseñado y gestionado por el departamento competente en materia de medio ambiente en Aragón, así como su organización territorial, de mando y estructura.

OL-5. El Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales dispone de una partida anual del Presupuesto del Gobierno de Aragón, aprobado en las Cortes de Aragón

- Si bien esta partida se ha mostrado insuficiente en los últimos años ha ido en aumento.

AMENAZAS

AL-1. Falta de Especialización:



- El Decreto 65/2001, de 27 de marzo de 2001, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los turnos de guardia del personal que participa en las tareas de prevención y extinción de incendios forestales, y su modificación, no establecen la especialización del personal funcionario que realiza turnos de guardias de incendios forestales.
- El personal técnico funcionario que realiza guardias de incendios tiene, en muchos casos, otras competencias poco o nada relacionadas con los Incendios Forestales, por lo que no existe una idónea especialización en personas que realizan funciones de Director de Extinción o DTIF.



- Este decreto supone un hándicap para el Diseño de un Nuevo Operativo Profesional. El diseño de un nuevo operativo y la creación de un nuevo decreto de guardias debe realizarse en paralelo y coordinadamente. 

AL-2. Coordinación y definición del PROCINFO, Decreto 167/2018:

- Complejidad en la coordinación entre el Departamento competente en Protección Civil y el de Medio Ambiente, especialmente al asumir las funciones y responsabilidades el Director del Plan (Director Efectivo del Plan en función del nivel de gravedad).
- Falta del Decreto y falta de desarrollo de la organización de los distintos grupos de acción.
- Complejidad en cuanto a la financiación, al contar con fondos FEADER que chocan en muchos casos con las tareas de emergencias a realizar.

AL-3. Elevado coste de operación:

- Coyuntura económica actual con restricciones presupuestarias. La emergencia sanitaria vivida por el COVID-19 puede generar un retroceso presupuestario en partidas como las relacionadas con la gestión de incendios forestales.
- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, limita la capacidad de las Administraciones Públicas de exceder su techo de gasto, ni siquiera para invertir en gastos relacionados con emergencias.
- Dependencia de un presupuesto anual en ocasiones insuficiente, con poca flexibilidad ante posibles cambios o incidencias y que además tiene una alta dependencia de la cofinanciación FEADER.
- Falta de estabilidad presupuestaria a medio plazo que permite una planificación de los operativos

CRITERIOS DE CARÁCTER SOCIAL

OPORTUNIDADES

OS-1. Interés mediático y social creciente por el medio ambiente y los incendios forestales

- Los incendios forestales tienen impactos negativos a nivel medio ambiental:
 - Destruyen el ecosistema y el paisaje.
 - Se emite CO₂ a la atmósfera.
 - Destruyen la estructura superficial del suelo.
 - Las cenizas que se arrastran, contribuyen a la compactación del suelo e impiden la penetración del agua, reduciendo así, su humidificación.
 - Las lluvias torrenciales arrastran las cenizas aumentando la turbidez de las aguas superficiales y subsuperficiales y contaminándolas.
 - Liberan a la atmósfera importantes cantidades de CO₂, además de otros gases y partículas, favoreciendo los gases de efecto invernadero y, por lo tanto, el cambio climático.
 - Las partículas de carbón y cenizas en suspensión tienen un efecto perjudicial en la salud de las personas.
 - Las plantas y árboles quedan debilitados y, por lo tanto, más desprotegidos frente a plagas y enfermedades, y dañan su capacidad de crecimiento.
 - Dejan de existir plantas que retengan el agua para que filtre al subsuelo y forme o recupere mantos freáticos.
 - Se desequilibran las cadenas alimenticias y muchos procesos de la vida se ven truncados (destrucción de hongos y bacterias que desintegran la materia orgánica).
- Esto repercute en:
 - La sensibilización de la sociedad y en crear una cultura favorable a la lucha contra el fenómeno de los incendios forestales.
 - La valoración positiva creciente hacia el conjunto de los medios de extinción.
 - La buena aceptación social del Operativo.

OS-2. Desarrollo de zonas rurales, generación de empleo y destino de inversiones:

- Por definición, un Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales se localiza en el territorio rural y se nutre de personas del propio territorio que viven allí, gente joven que, además, puede formar familias y suponer una renovación generacional en zonas muy envejecidas.
- Por cada puesto de trabajo directo que se crea en un territorio tiene como efecto la creación de puestos de trabajo indirectos para dar salida a la demanda de servicios.
- Posibilidad de vincular el operativo con la bioeconomía a través de la producción de madera y biomasa que generaría, como actividad productiva otros puestos de trabajo.

OS-3. Posibilidad de creación de una Categoría Profesional de Bombero Forestal a nivel estatal:

- El Grupo Laboral de Bombero Forestal está reconocida a nivel Estatal y se aplica en diferentes administraciones públicas fuera de Aragón.
- La creación de este grupo profesional no implica un cambio de las funciones de este colectivo, pero sí supone un cambio en su encuadramiento en las cotizaciones de la Seguridad Social y les permitiría acogerse a los coeficientes reductores de la edad de jubilación aplicados a los trabajadores incluidos en el régimen general de la Seguridad Social que presten servicios como bomberos en sus diferentes escalas, categorías o especialidades.
- El actual Gobierno de España está planteando regular el Grupo Laboral de Bombero Forestal.

AMENAZAS

AS-1. Falta de estabilidad laboral:

- Variabilidad anual del período de contratación.
- Excesiva temporalidad en la mayor parte del Operativo de Incendios de SARGA lo que dificulta la profesionalización.

AS-2. Dificultad de las administraciones públicas para explicar a la opinión pública el gasto en extinción, en relación con la superficie quemada:

- Faltan indicadores.
- Es necesario mejorar la estrategia comunicativa para explicar mejor a la sociedad el trabajo del Operativo.

CRITERIOS DE CARÁCTER TECNOLÓGICO O I+D+I

OPORTUNIDADES

OT-1. Mejora en procedimientos y protocolos:

- Alguna de la normativa creada en los últimos años ha supuesto un avance considerable en la creación de procedimientos y protocolos (PLATEAR, INFOAR, PROCINFO), sin embargo, necesitamos una visión de conjunto, que plantee cambios a diversos niveles, para terminar de engranar todas las piezas necesarias para la creación de un nuevo Operativo Profesional de Prevención y Extinción de Incendios Forestales.

OT-2. Tecnología que ofrece mayor seguridad y operatividad del dispositivo de extinción:

- Las nuevas tecnologías pueden ser de gran ayuda, por ejemplo, en el análisis de actuaciones a través de imágenes satélite, acceso a informe de fatalidades, sistemas de predicción de meteorología, etc.
- En la actualidad se está estudiando la implantación de una nueva Red de Comunicaciones Críticas para la Seguridad y Emergencias del Gobierno de Aragón que mejore la coordinación de los diferentes operativos de emergencias en la Comunidad Autónoma.



OT-3. Nuevos retos en el modelo de prevención y tendencia al aprovechamiento:

- Apuesta por un nuevo modelo de prevención adaptado a las nuevas tipologías de incendios (GIF), así como la atención a otras emergencias en zonas rurales de Aragón.
- Nuevos retos en aprovechamiento forestal y gestión forestal sostenible, con nuevas tendencias del aprovechamiento de los recursos naturales del monte.

AMENAZAS

AT-1. Rapidez de los avances tecnológicos:

- La falta de recursos económicos, el alto valor económico de la tecnología avanzada y la rapidez en los avances, dificulta la inversión en avances tecnológicos.

AT-2. Necesidad de implementación de nuevos sistemas acordes a las necesidades actuales:

- Comunicaciones, posicionamiento de recursos, etc.



DE CARÁCTER TÉCNICO

FORTALEZAS

FT-1. Idoneidad de combinar trabajos de prevención y extinción:

- El personal del operativo es polivalente, se mantiene activo y realiza entrenamiento.
- Posibilidad de llegar con el operativo forestal a completar actuaciones preventivas necesarias, pero no rentables, que completen otras que se pueden realizar mediante aprovechamientos autofinanciables.

FT-2. Localización territorial próxima del Director de Extinción:

- El Director de Extinción tipo A y B permanecen en zonas próximas a las Unidades de Extinción para una mayor rapidez de primer ataque ante cualquier aviso de incendio forestal. 

FT-3. Mejora en los procedimientos y protocolos

- La diversa normativa, planes, protocolos e información, han mejorado el trabajo y tiempos de respuesta en los incendios forestales.

FT-4. Primer ataque muy efectivo

- Aragón cuenta con uno de los mejores ratios a nivel nacional de incendios que quedan en conatos, la mayor parte de los incendios son controlados en el primer ataque.

DEBILIDADES

DT-1. Profesionalización de responsables y equipos técnicos:

La gran parte del personal de la administración pública que tiene alguna responsabilidad en Extinción de Incendios Forestales, son especialistas o sus funciones están relacionadas con otros asuntos diferentes a la temática de incendios forestales, por lo que su preparación técnica y su formación práctica no es tan específica y completa como sería necesario. Esto provoca que a veces la gestión de los incendios se pueda llevar a cabo por personas que acumulan un bajo número de intervenciones y, por lo tanto, con falta de experiencia consistente. Existe:

- Falta de personal en los equipos técnicos.
- Existe personal no específico de Incendios.
- Formación deficiente en gran parte del Operativo,

DT-2. Profesionalización de la Dirección de Extinción y otras Posiciones del Organigrama:

- El conocimiento técnico y práctico no es uniforme en todo el personal que ocupa puestos de dirección u otras posiciones en el Organigrama de Extinción de Incendios Forestales.
- Esto provoca que en muchos casos los incendios se traten sistemáticamente de la misma manera, sin atender a las valoraciones técnicas más concretas según las variables que se den en cada incendio. 

DT-3. Composición y Directrices de Funcionamiento de Equipos de Extinción:

- Existen claras deficiencias en las funciones y composición de los Equipos de Extinción, tales como:
- El hecho de que el Operativo se financie parcialmente con Fondos FEADER, hace que se les dé prioridad a los rendimientos de los trabajos de prevención, frente al entrenamiento y la preparación para la extinción, incluso en épocas estivales.

- No existe auto relevo, el Operativo se organiza mediante turnos de trabajo y guardias de localización de 24 horas.
- Las Unidades de intervención son muy heterogéneas y trabajan con disparidad de criterios: procedimientos, técnicas, herramientas, etc.
- Hay cuadrillas terrestres que acumulan muy pocas intervenciones. La ratio de actuación en incendios de algunas de las cuadrillas terrestres está entre 1-2 incendios/año.



DE CARÁCTER HUMANO Y/O FORMATIVO Y/O LABORAL

FORTALEZAS

FL-1. Alto grado de especialización del colectivo de Técnicos GADEX y CMA

- Interés de los Técnicos en una mayor especialización y la adquisición de más horas de experiencia en incendio.

FL-2. Alto grado de especialización de Brigadas Helitransportadas

- Motivación del personal operativo por la profesionalización.
- Buena preparación y entrenamiento continuo, combinando parte técnica, física y práctica.
- Trabajo de la parte emocional, mejora de las relaciones y la unión del grupo.
- Mayor cohesión de grupo en brigadas más especializadas.

FL-3. Mejora en la concienciación del acceso de la mujer a puestos de trabajo dentro de las Unidades de Extinción:

- Aunque queda mucho camino por recorrer el Plan de Igualdad de la Empresa para favorecer el acceso de la mujer a ciertos puesto de trabajo es un avance positivo.

FL-4. Lecciones aprendidas, mejora en los procedimientos y protocolos:

- Avance en la tecnificación y en el análisis de incendios en el último decenio.
- Conocimiento de los patrones de propagación de incendios históricos y metodología.

DEBILIDADES

DL-1. Dificultades de coordinación de las Unidades de Intervención:

- La falta de definición de las competencias y las funciones de cada uno de los colectivos y la contraposición de intereses en cada uno de ellos hace que la relación entre los diferentes miembros del Operativo sea, en ocasiones, conflictiva.
- En algunos casos existen duplicidad de competencias.
- Es difícil de articular la coordinación entre diferentes elementos cuando en una misma Unidad de Intervención pueden concurrir hasta tres organismos diferentes.

DL-2. Dificultad en la formación y las prácticas de las Unidades de Intervención:

- Sobre todo, en las cuadrillas terrestres no existe una formación planificada y homogénea anual, en la que se compagine el conocimiento teórico con el práctico.

DL-3. Dificultad en la formación y especialización en la Dirección de Extinción:

- La dirección de Extinción está formada por funcionarios del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente cuya frecuencia y experiencia en la asistencia a incendios no es homogénea. Son Directores de Extinción:
 - Aproximadamente 60 técnicos
 - Aproximadamente 320 Agentes para la Protección de la Naturaleza.

DL-4. Precariedad laboral del colectivo de prevención y extinción de incendios de SARGA:

- Temporalidad en la contratación que, además, varía anualmente en función de la asignación presupuestaria.

- Son contratados como fijos discontinuos, dificultades a la hora de elegir vacaciones o excesiva turnicidad.
- No existe una segunda actividad clara para las personas que pasen a ser No Aptas para Incendios.

DL-5. Falta de una categoría laboral propia de Bombero Forestal:

- No existe una categoría que tenga en cuenta las singularidades de este colectivo, que reconozca sus enfermedades profesionales, plantee posibilidades de prejubilaciones, etc.
- Al no ser reconocida la categoría profesional, no se reconocen pluses por las especificaciones concretas de este trabajo: nocturnidad-toxicidad, peligrosidad, etc...

DL-6. Escaso acceso del género femenino al trabajo en cuadrillas o helitransportadas

- Sector muy masculinizado, el acceso de la mujer es complejo, teniendo una presencia ínfima en las Cuadrillas Forestales y Helitransportadas.
- Existe problemática en la adaptación del material, en la adaptación de horarios por conciliación, reducción de jornada, permisos para la atención de menores a cargo.

DL-7. Necesidad de renovación del parque móvil del operativo, especialmente en el cuerpo de APNs.

- La flota de coches al servicio del Operativo, en el caso de los APNs, es escasa y demasiado anticuada. 



DE CARÁCTER Organizativo Y DE LIDERAZGO

FORTALEZAS

FO-1. Estructura jerárquica aceptada y respetada:

- Unidades muy cohesionadas, especialmente con bajas rotaciones de personal del Operativo y, especialmente, mando.
- Liderazgo bien establecido en general y especialmente en las Brigadas Helitransportadas.

DEBILIDADES

DO-1. Liderazgo en equipos técnicos:

- Por diversos motivos,
- Las guardias son obligatorias según el Decreto 65/2001.
- En algunos casos el personal técnico no siente vocación de dedicarse a la extinción de Incendios Forestales, por lo que puede haber casos puntuales de poca implicación por su parte.
- La Guardia representa incrementos económicos consolidados, pero no se refleja en una mayor preparación o vocación de formación.

DO-2. Sistema de manejo de emergencias por Incendios Forestales:

- No existen posiciones específicas en la organización de los incendios forestales en base a las competencias profesionales de cada individuo.
- Puede existir colapso del sistema cuando concurren episodios de simultaneidad, concretamente, en Aragón, por igniciones por rayo.
- Se tiende a solucionar los problemas con más guardias, sin funciones ni competencias específicas.



ESTRATEGIAS RESULTANTES

Con los resultados del análisis DAFO, se deberá definir una Estrategia. Existen diferentes tipos de estrategias, derivadas del cruce del análisis (las estrategias resultantes se reflejan en las tablas Excel que acompañan este diagnóstico):

DEFENSIVA (RESPONDE A LA AMENAZA, EMPLEANDO LA FORTALEZA):

- El sistema de extinción está preparado para combatir el 98% de los incendios forestales de forma eficaz y segura.
- Se lleva a cabo la Estrategia de “CONTENCIÓN”, que hace que todo incendio se quede en conato.
- Debe seguir manteniendo la doble funcionalidad prevención-extinción y poder participar en otras contingencias en el medio rural, es la manera de aprovechar, de manera eficaz, el coste personal y económico del operativo.

OFENSIVA (APROVECHAN LA OPORTUNIDAD, PARA AUMENTAR LA FORTALEZA):

- Es necesario adoptar nuevas estrategias para afrontar nuevas tipologías de incendios. El cambio climático nos coloca ante una perspectiva, hasta ahora desconocida en cuestión de incendios forestales. Un abandono de las tareas tradicionales de aprovechamiento de monte, el aumento paulatino de las temperaturas, acompañado de un descenso de las precipitaciones, nos hace susceptibles de poder sufrir Grandes Incendios Forestales en nuestro territorio.
- Una nueva estrategia, tanto en prevención, como en extinción, que haga mayor incidencia en la pre-extinción. Igualmente, sería necesario diseñar un Operativo que, además de incendios, participe en otras labores de emergencia en el medio rural.

SUPERVIVENCIA (EFECTOS QUE LA AMENAZA TIENE SOBRE LA DEBILIDAD):

- En la coyuntura económica en la que nos encontramos, el objetivo es mantener, como mínimo, los recursos actuales. El Departamento sigue avanzando en la investigación en prevención y extinción de incendios forestales con recursos propios, apostando por el valor humano, la especialización del personal y la capitalización de la experiencia.
- En el nuevo PROCINFO se ha diseñado un Sistema Organizativo Modular (SMI), asociando unas competencias profesionales a cada posición o mando.
- Cambio de la percepción social de los incendios forestales hacia una visión de coexistencia del fuego con el ecosistema, poniendo en valor la Organización en lugar de culparlo.

REORIENTACIÓN (SE APROVECHA LA OPORTUNIDAD PARA CORREGIR LA DEBILIDAD):

- Aprovechar las lecciones aprendidas, el análisis y conocimiento de los incendios forestales para afrontar los incendios del futuro.
- Cambio en la estructura del sistema de guardias hacia puestos específicos de mando.
- Dotar de mayor robustez al operativo actual, reorientarlo, principalmente, a afrontar GIF (Grandes Incendios Forestales).
- Organizar un modelo de operativo de emergencias profesionalizado y que trabaje durante todo el año para atender emergencias de incendios forestales, pero que también esté en disposición de trabajar en otras emergencias y contingencias en el medio rural.