



**ORDEN AGM/681/2023, de 23 de mayo, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, para adaptación del Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendio Forestal en Aragón a la normativa básica estatal vigente en materia de prevención de incendios.**

El artículo 149.1.23ª de la Constitución otorga la competencia al Estado sobre la legislación básica en la protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, norma básica estatal, dedica íntegramente el capítulo III, de su título IV, a la prevención y lucha contra los incendios forestales, estableciendo, en su artículo 44 sobre “Prevención de los incendios forestales”, que “las comunidades autónomas regularán en montes y áreas colindantes el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, y establecerán normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos. En particular, regularán de forma específica la prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las zonas de interfase urbano-forestal. Asimismo, podrán establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario”.

La situación especialmente calamitosa sufrida en España el pasado verano de 2022, con numerosos incendios forestales que afectaron a distintas comunidades autónomas adquiriendo grandes dimensiones y virulencia bajo condiciones meteorológicas extremas, motivó la modificación urgente de la Ley de Montes estatal a través del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, introduciendo, en artículo 48, determinadas prohibiciones que resultan de aplicación cuando el riesgo de incendio sea muy alto o extremo.

La Comunidad Autónoma de Aragón tiene reconocida en el artículo 71.20ª de su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva en materia de montes y vías pecuarias, que, al menos, incluye “la regulación y el régimen de protección e intervención administrativa de sus usos, así como de los pastos y los servicios y aprovechamientos forestales”. Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en cuestiones relativas a la “protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje” prevista en el artículo 71.22ª del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En el ámbito de la protección civil, el Tribunal Constitucional a través de varias sentencias reconocía al Estado su competencia, derivada del artículo 149.1.29ª de la Constitución y, por tanto, integrada en la seguridad pública, no sólo para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizándolo los recursos a su alcance, sino también para procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil integrándolos en “un diseño o modelo nacional mínimo”. Desde entonces las comunidades autónomas, han desplegado sus competencias propias en la materia, regulando su actuación y desarrollando órganos competentes de coordinación de emergencias.

En el ámbito estatal, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, puso un énfasis especial en la prevención, siendo uno de los fines prioritarios de la protección civil. De acuerdo con esta norma básica, muchas de las políticas desarrolladas por las Administraciones Públicas, en tanto puedan afectar o condicionar la seguridad de las personas o los bienes, deben tener objetivos preventivos.

La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71.57ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, tiene competencias exclusivas en materia de Protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad.

En este ámbito normativo, la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón, regula la organización de la protección civil de la Comunidad Autónoma ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad colectiva y la gestión y atención de emergencias individuales. El artículo 15 del citado texto enumera las actuaciones básicas de protección civil que deben realizar las administraciones públicas de Aragón, siendo una de ellas la previsión y la prevención de las situaciones de riesgo. Conforme al artículo 46 del citado texto, el Departamento competente en materia de interior es el órgano responsable de la política de protección civil de la Comunidad Autónoma, de conformidad con los objetivos generales establecidos por el Gobierno. Por ende, corresponde al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la competencia en esta materia conforme a lo estipulado



en el Decreto 6/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por la que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

El texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, establece en su artículo 8.2.i) que es competencia de la Comunidad Autónoma la prevención y lucha contra los incendios forestales, siendo uno de los principios generales inspiradores de la Ley según su artículo 3.i) “el carácter prioritario de la prevención, que deberá presidir la política dirigida a la lucha contra los incendios forestales”. Dicha norma dedica el capítulo III, de su título VI, a la protección frente a los incendios forestales, indicando en su artículo 101 que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través del departamento competente en materia de medio ambiente, la prevención y extinción de los incendios forestales mediante la coordinación de los planes comarcales de prevención y la organización del operativo para su extinción, incluyendo el sistema de vigilancia y detección, así como la investigación de las causas de los incendios forestales.

Sobre la prevención de incendios forestales, la Ley de Montes de Aragón indica en su artículo 104.2 que le corresponde al Gobierno de Aragón regular “el ejercicio de actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, estableciendo normas de seguridad y condiciones especiales de uso, conservación o mejora, aplicables, con carácter general, a instalaciones o infraestructuras de cualquier naturaleza que afecten a los montes o a sus áreas colindantes. Asimismo, podrá establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario” y, en su artículo 104.3, atribuye al departamento competente en materia de medio ambiente la competencia para regular “los periodos de peligro y las condiciones especiales de empleo del fuego y otras medidas preventivas que sean de aplicación, procurando alcanzar una adecuada coordinación con las Comunidades Autónomas limítrofes”.

En cumplimiento de anterior, el empleo del fuego, así como otras medidas preventivas relacionadas con la prevención de incendios forestales, se ha venido regulando mediante Orden del departamento competente en materia de medio ambiente, estando vigente en la actualidad la Orden de 20 de febrero de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre prevención y lucha de los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Aragón para la campaña 2015/2016, prorrogada mediante Orden AGM/112/2021, de 1 de febrero de 2021.

Por su parte, el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales (en adelante, PROCINFO) fue aprobado por Decreto 167/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, dando cumplimiento a lo previsto en la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, que determina en su artículo 24 que serán objeto de un Plan especial de protección civil, las situaciones de emergencia provocadas por inundaciones, riesgos sísmicos, químicos, incendios forestales y transportes de mercancías peligrosas, de conformidad con las directrices básicas aprobadas por el Gobierno central.

La citada Ley define en su artículo 20.1 los planes de protección civil como aquellos que establecen el marco orgánico y funcional de las autoridades, órganos y organismos, así como los mecanismos de movilización de los medios materiales y personales, tanto públicos como privados, necesarios para la protección de la integridad física de las personas, los bienes y el patrimonio colectivo y ambiental ante situaciones de emergencia colectiva. De este modo, el PROCINFO tiene por objeto establecer la organización jerárquica y funcional, así como los procedimientos de actuación de los recursos y servicios cuya titularidad corresponde al Gobierno de Aragón, 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 de su ámbito territorial.

Asimismo, el PROCINFO desarrolla en su apartado 5.1.1. la fase de alerta, que se define como la etapa previa a la fase de emergencia por incendio forestal, que se establece cuando el estado en que se encuentran los combustibles forestales origina, al menos, una probabilidad de ignición media y unas condiciones favorables para la propagación de los incendios forestales. Dentro de dicho apartado del plan queda definido el Nivel de Alerta de Peligro de Incendios Forestales (NAPIF en adelante), de acuerdo a la siguiente redacción literal: “El Departamento competente en materia de medio ambiente, en colaboración con la Agencia Estatal de Meteorología, será el encargado de elaborar y emitir diariamente los niveles de alerta por peligro de incendio forestal en cada zona de meteoalerta en las que se divide la Comunidad Autónoma de Aragón”.

De esta forma, el NAPIF se ha venido elaborando en colaboración con la Agencia Estatal de Meteorología desde hace más de 25 años, y se aplica de acuerdo a la zonificación establecida mediante el estudio y caracterización meteorológica del histórico de los incendios forestales superiores a 50 ha registrados en Aragón desde el año 1971, estableciéndose para



cada una de las “zonas de meteoalerta” definidas unos umbrales de cálculo específicos. El NAPIF basa su cálculo en el Forest Weather Index (índice canadiense), de manera análoga al índice que elabora y publica la AEMET, si bien incorpora, además de la información de dicha agencia, la de otros organismos como la Confederación Hidrográfica del Ebro o la del Júcar, lo que permite densificar la malla de datos en el territorio y mejorar la calidad de la predicción. Además, en sus más de 25 años de desarrollo, el índice ha experimentado un proceso continuo de mejora y ajuste, tanto por la experiencia que deriva de su aplicación diaria, como por los avances en el ámbito científico, incorporando a su cálculo variables adicionales que se relacionan con la estabilidad atmosférica (determinante en el comportamiento convectivo de los incendios), la recuperación nocturna de la humedad o la situación sinóptica dominante.

El PROCINFO define cuatro niveles distintos de alerta para el NAPIF, verde, amarillo, naranja y rojo, si bien, como se ha indicado anteriormente, la actual redacción del artículo 48,6 de la Ley de Montes estatal prevé que cuando “sea predecible en un determinado ámbito territorial un riesgo de incendio de nivel muy alto o extremo” se apliquen determinadas prohibiciones, resultando necesario adaptar los niveles actuales de alerta a las categorías concretas de “muy alto” y “extremo”, aportando así claridad y seguridad jurídica a la aplicación de la norma. En este sentido, la presente Orden establece la equivalencia del nivel rojo de NAPIF con un nivel de riesgo “muy alto” de incendios, y se añade una declaración expresa de alerta “rojo plus” para las situaciones que se han considerado de “riesgo extremo” por presentar unas condiciones concretas de atipicidad estadística, tanto en humedad relativa (por debajo del percentil 5) como de temperatura (por encima del percentil 95) y/o de viento (umbral específico para cada zona de meteoalerta). Bajo estas condiciones se han reevaluado los grandes incendios forestales acaecidos desde 2012 de manera que, de un total de 7 grandes incendios, 5 se habrían dado en condiciones de “rojo plus” (Perdiguera: 23 de julio de 2019, Nonaspe: 16 de junio de 2022, Tornos: 20 de junio de 2022, Ateca: 18 de julio de 2022 y Añón del Moncayo: 13 de agosto de 2022).

El Decreto 167/2018, de 9 de octubre, de aprobación del PROCINFO, en su disposición final primera, faculta al Consejero competente en materia de protección civil para dictar cuantas disposiciones estime oportunas para la aplicación y desarrollo de dicho Plan. Asimismo, el propio Plan en su apartado tercero, sobre análisis del riesgo establece que “el Departamento competente en materia de incendios forestales regulará por Orden del Consejero las excepciones a la norma general. Podrá también aplicar medidas limitativas y restrictivas sobre otras actividades que sean susceptibles de causar riesgo de incendio forestal, destinadas a la prevención de incendios forestales” y en su apartado 7.12, sobre actuaciones en Fase de Alerta, contempla lo siguiente: “Para cada uno de los niveles de alerta de peligro de incendio forestales se podrán determinar una serie de actuaciones específicas de prevención. Las actuaciones preventivas predefinidas recogidas en este Plan para cada uno de los niveles de alerta podrán ser completadas anualmente a través de una Orden del Consejero competente en materia de incendios forestales”.

Es objeto, por tanto, de la presente Orden conjunta, establecer una correspondencia inequívoca entre el Nivel de Alerta por Incendios Forestales previsto en el PROCINFO y los niveles de riesgo de incendios referidos en el artículo 48.6. de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, así como el establecimiento de medidas adicionales de prevención de incendios forestales para una mejor armonización de las normas.

Asimismo, el artículo 91.1 de la Ley de Montes de Aragón, establece lo siguiente respecto al régimen de acceso a los montes: “Sin perjuicio de las servidumbres y derechos existentes, el acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión, a pie o por cualquier otro medio, podrá limitarse mediante resolución administrativa por razones de conservación de recursos o valores naturales o prevención de incendios forestales. Las limitaciones deberán hacerse públicas de forma fehaciente”.

En virtud de todo cuanto antecede, previos los informes correspondientes, y vistas las competencias que el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales, aprobado por Decreto 167/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, reconoce a los titulares de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se resuelve:

Primero.— A los efectos de lo previsto en el artículo 48.6, de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, el nivel de riesgo muy alto de incendio forestal se corresponde con el nivel Rojo de la Alerta por Incendio Forestal que elabora la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal, en colaboración con la Agencia Estatal de Meteorología y de acuerdo a la información de ésta.



Asimismo, las situaciones consideradas en la comunidad autónoma de riesgo extremo de incendio forestal se declararán como tal, bajo la denominación de Alerta Rojo Plus, por Orden conjunta de los titulares de los departamentos competentes en materia de protección civil y de incendios forestales, concretando, en su caso, cuantas medidas adicionales deban adoptarse de acuerdo a las especiales circunstancias concurrentes.

Tanto el Nivel de Alerta Rojo, como la situación declarada de Alerta Rojo Plus, serán concretados por término municipal, publicándose diariamente en la página web del Gobierno de Aragón el Nivel de Alerta por Incendio Forestal (NAPIF) así como el listado de municipios afectados. El boletín de alerta se publicará antes de las 12:00 horas de cada día, resultando de aplicación hasta ese momento el Nivel de Alerta que para ese día se haya previsto en la predicción del boletín del día anterior.

Segundo.— En Niveles de Alerta Rojo serán de aplicación las siguientes prohibiciones previstas en el artículo 48.6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes:

- a) Encender fuego en todo tipo de espacios abiertos.
- b) La suspensión temporal, en tanto se mantenga el referido riesgo, de todas las autorizaciones concedidas de quema de rastrojos, de pastos permanentes, de restos de poda, y de restos selvícolas.
- c) Encender fuego en las áreas de descanso de la red de carreteras, así como en zonas recreativas y de acampada, incluidas las zonas habilitadas para ello.
- d) La utilización de maquinaria y equipos en los montes y en las áreas rurales situadas en una franja de 400 metros alrededor de aquellos, cuyo funcionamiento genere deflagración, chispas o descargas eléctricas, con las excepciones o autorizaciones señaladas en la presente Orden, salvo cuando resulten necesarias para la extinción de incendios.
- e) La introducción y uso de material pirotécnico.
- f) Arrojar o abandonar objetos en combustión o cualquier clase de material susceptible de originar un incendio.

Mientras se mantengan dichas situaciones de alerta, quedarán en suspensión temporal todas las autorizaciones que pudieran haberse concedido para uso del fuego en espacios abiertos, quedando asimismo prohibidos los usos del fuego sometidos exclusivamente a comunicación previa.

Quedarán igualmente suspendidas las autorizaciones de pruebas deportivas y actos públicos que se desarrollen en un entorno forestal, siempre y cuando la resolución que las autorice no haya previsto de forma expresa las condiciones concretas para su celebración en dicho nivel de alerta.

Tercero.— En situaciones declaradas de Alerta Rojo Plus, además de las limitaciones previstas en el punto anterior, y sin perjuicio de las medidas que expresamente puedan adoptarse en su declaración, resultarán de aplicación las siguientes:

- a) De acuerdo a lo previsto en el artículo 91.1. de la Ley de Montes de Aragón, se limitará el acceso a las masas forestales de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión, a pie o por cualquier otro medio, salvo el acceso a la propiedad, desarrollo de actividades profesionales, acceso a los entornos urbanos, y actuaciones de emergencia o interés general.
- b) Quedarán suspendidas las pruebas deportivas, espectáculos pirotécnicos y otros eventos que puedan generar situaciones que favorezcan el inicio de un incendio forestal, salvo que dispongan de un plan específico de prevención y extinción de incendios forestales aprobado por el Departamento competente en materia de protección civil.

Cuarto.— De acuerdo con lo previsto en el artículo 48.6, apartado d), de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en situaciones de nivel de Alerta Rojo y Rojo Plus, en los montes y en las áreas rurales situadas en una franja de 400 metros, quedan autorizadas las siguientes actividades esenciales:

- a) Actuaciones de reparación urgente para el restablecimiento de servicios básicos que puedan requerirse sobre infraestructuras viarias, de suministro y transporte de energía, de telecomunicaciones o cualquier otro suministro básico para la población, siempre que no sea posible aplazar su reparación, hayan sido previamente comunicadas al 112 y se realicen con las medidas de seguridad adecuadas por parte de la empresa que, en todo caso, contará con los medios necesarios para abordar la extinción en caso de producirse un incendio. En la medida de lo posible, se evitará la franja horaria comprendida entre las 12:00 y las 18:00 horas para realizar estas actuaciones.



- b) La utilización en suelo urbano de maquinaria y equipos cuyo funcionamiento genere deflagración, chispas o descargas eléctricas, siempre que se utilicen a distancias superiores a 100 m. respecto al terreno forestal, o se localicen en el interior de estancias de edificaciones cerradas con muros exteriores construidos con materiales no combustibles.

Quinto.— De acuerdo con lo previsto en el artículo 48.6, apartado d), de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en situaciones de nivel de Alerta Rojo, en los montes y en las áreas rurales situadas en una franja de 400 metros, adicionalmente a las previstas en el punto anterior quedan autorizadas las siguientes actividades:

- a) La utilización de ahumadores en la apicultura, fuera de la franja horaria comprendida entre las 12:00 y las 18:00 horas, y siempre que:
- El ahumador sea portado en un recipiente metálico con un mecanismo hermético que facilite su extinción definitiva una vez concluida su actividad; además el ahumador deberá encenderse dentro del citado recipiente y permanecerá en él siempre que no se esté utilizando.
  - El asentamiento apícola cuente con una faja cortafuegos perimetral libre de vegetación susceptible de propagar el fuego de al menos 3 metros de ancho.
  - Se cuente con una mochila extintora llena de agua de 15 litros como mínimo o extintor tipo ABC de al menos 3 Kg de carga.
- b) Las labores de cosecha y empacado de cereal a menos de 400 metros del monte. En el supuesto de que estas labores se ubiquen a menos de 400 metros de una superficie continua de monte, arbolada y arbustiva, superior a las 100 hectáreas, se realizarán fuera de la franja horaria comprendida entre las 14:00 y 18:00 horas y se adoptarán las medidas precautorias necesarias que, en todo caso, deberán garantizar el acceso rápido a la intervención de, al menos, un equipo con impulsión de agua de capacidad mínima de 1000 litros o de un tractor provisto con apero de labranza tipo grada o similar de modo que pueda abordarse la extinción en caso de incendio.
- c) La utilización de maquinaria agrícola para la siega o recogida de cultivos forrajeros en verde, así como el resto de labores agrícolas habituales de mantenimiento de cultivos distintas a la contemplada en el apartado anterior.

Sexto.— El departamento competente en materia de incendios forestales autorizará cuantas actividades no previstas en los apartados anteriores se consideren de interés general para la Comunidad Autónoma de Aragón, así como aquellas propias de la actividad agraria cuya ejecución pueda considerarse ineludible por tener una importancia estratégica para el sector.

Séptimo.— Declarada la Alerta Rojo Plus, en el marco del Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendio Forestal, el dispositivo de prevención y extinción de incendios forestales extremará su operatividad y reforzará, si fuese necesario, las labores de vigilancia y detección de incendios.

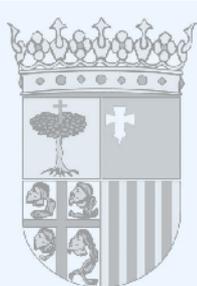
El Centro de Emergencias 1 1 2 SOS Aragón pondrá en conocimiento de todo el Sistema de Protección Civil de Aragón, la situación de Alerta Rojo Plus.

Las administraciones con competencia en protección civil, además de las establecidas en el Nivel de Alerta Rojo, realizarán las siguientes acciones:

- a) Cuando la Alerta Rojo Plus afecte a todo o parte de su ámbito territorial, la comarca activará el Plan Comarcal de Protección Civil en fase de Alerta. Los recursos humanos de la comarca competentes en emergencias de protección civil deberán estar alertados y localizados ante la situación de riesgo extremo, en especial, los grupos de acción social y logística.
- b) Los ayuntamientos realizarán una estimación de la población que hubiera en el momento de la alerta y deberán tener contabilizadas y localizadas a las personas dependientes o con movilidad reducida que residan en la localidad en el momento de la alerta.

Establecida la alerta, movilizarán en la medida de sus posibilidades, los recursos propios al objeto de establecer servicios de vigilancia en las zonas más sensibles de su territorio.

Asimismo, realizarán una estimación de los posibles lugares de albergue y alojamiento de titularidad pública necesarios en caso de evacuaciones y capacidades de los mismos.



- c) En la medida de lo posible los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento reforzarán con personal los parques de bomberos y mantendrán una alta operatividad de los recursos disponibles.
- d) Las Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil realizarán labores de vigilancia y sensibilización, estableciendo los refuerzos necesarios dentro de sus posibilidades y en coordinación y colaboración con la entidad local de la que dependan.
- e) La Subdelegación del Gobierno intensificará las actuaciones preventivas, de información y de vigilancia que correspondan a sus competencias.

Octavo.— La presente Orden será publicada en el “Boletín Oficial de Aragón”.

Contra esta Orden, que agota la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su publicación.

Zaragoza, 23 de mayo de 2023.

**La Consejera de Presidencia  
y Relaciones Institucionales,  
MARÍA TERESA PÉREZ ESTEBAN**

**El Consejero de Agricultura, Ganadería  
y Medio Ambiente,  
JOAQUÍN OLONA BLASCO**