



21.NOV.2022

ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DE BOMBEROS FORESTALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

España viene luchando contra los incendios forestales de forma explícita desde mediados del siglo XIX, materializándose este compromiso en la aprobación de diversas normas como las Ordenanzas Generales de Montes de 1833 o la Real Orden de 1858. En ellas se configuraba una administración forestal en la que se contemplaba, entre sus funciones, la defensa contra incendios forestales. Más adelante, con la aprobación de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre la nueva Ley de Montes, se recogió de forma sistemática un catálogo de medidas en materia de incendios. No obstante, la agravación e incremento paulatino de los incendios culminó en la necesidad de actualizar el ordenamiento jurídico hasta entonces vigente, proceso que terminó con la aprobación de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales. Esta ley se centró principalmente en la prevención, extinción y protección de bienes y personas, además de contemplar un régimen de sanciones e infracciones, así como la necesidad de restaurar las masas forestales afectadas por los incendios.

Tras la aprobación de la Constitución Española en 1978 se atribuyó al Estado la competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, correspondiendo a las comunidades autónomas el resto de competencias en la materia.

La necesaria cooperación y coordinación derivada de este reparto se llevó a cabo, entre otros órganos, por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, regulado en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. A la Comisión se le adscribió, entre otros comités especializados, el Comité de Lucha contra los Incendios Forestales, encargado de coordinar a nivel



nacional la gestión de incendios forestales, y cuyo trabajo se ha venido desarrollado continuadamente hasta la actualidad.

La promulgación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes supuso la derogación de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, recogándose disposiciones específicas dedicadas a los incendios forestales. A este marco básico hay que añadirle todo lo desarrollado normativamente y organizativamente por las comunidades autónomas, y en algunos casos las Entidades Locales, en ejecución de sus propias competencias.

II

El número de incendios forestales que se han producido en España en los últimos años, han generado consecuencias irreparables, en términos de masas forestales quemadas, fallecidos, heridos y consecuencias medioambientales irremediables.

A esto hay que sumarle los efectos negativos que el cambio climático propicia en el medio natural, como con las olas de calor, cada vez más frecuentes y prolongadas que hacen que los incendios sean más virulentos y se propaguen con más facilidad. En este sentido, los incendios han cambiado de patrón, y en vez de ser solamente estacionales, salvo determinadas excepciones, éstos se acaban produciendo a lo largo del año, especialmente en ciertas zonas de riesgo. Adicionalmente, las nuevas tendencias, como la urbanización de las sociedades y el cambio de usos en la zona rural hacen que los incendios se vuelvan más transversales y afecten no sólo al ámbito forestal sino también a la llamada <<interfaz urbano-forestal>>, con el consiguiente aumento del riesgo para la vida de las personas que viven cerca de las zonas más afectadas.

La dimensión que alcanza el fenómeno exige, por tanto, un nuevo planteamiento organizativo y estructural que homogenice los dispositivos de extinción y prevención de incendios a nivel nacional ya que los incendios no entienden de fronteras territoriales y exigen cada vez más una mayor coordinación y cooperación.



III

Las inversiones públicas destinadas a la defensa contra incendios forestales son elevadas, pero persisten desequilibrios entre las partidas destinadas a la prevención y extinción, lo que limita severamente la eficacia de los operativos. Además, teniendo en consideración la virulencia de los incendios de la campaña de este último año, se llega a la conclusión de que es posible optimizar la capacidad de trabajo y seguridad de los dispositivos existentes, ya sea a nivel individual como colectivamente, mejorando también en aspectos tales como la coordinación y cooperación mutua a nivel nacional.

Más concretamente, esta labor de prevención y extinción de incendios se realiza por distintos profesionales de distintos ámbitos. En particular, los trabajos de extinción de ataque directo o indirecto se realizan por los denominados comúnmente <<bomberos forestales>>, entre los cuales existen diferentes categorías profesionales, conformando brigadas, en algunos casos de prevención, y en otros, sólo detección y extinción de incendios, y el personal que lo forma, en su mayoría son subcontratados temporalmente a través de empresas privadas. Otros, están integrados en dispositivos de lucha contra incendios forestales a través de encargos a empresas públicas y otros, como personal laboral o personal funcionario de algunas comunidades autónomas. En el caso de la Administración General del Estado, los bomberos forestales que realizan extinción de incendios forestales son contratados por empresa pública y también participan los militares, en el caso de la Unidad Militar de Emergencias.

Esta organización dispar, en numerosas ocasiones ha acabado regulando situaciones de alta temporalidad y estacionalidad en el colectivo, con sueldos y complementos muy variables y con diferentes cometidos, atribuciones y requisitos de formación (y respondiendo, en todo caso, a las diferentes funciones a desarrollar por los bomberos forestales).

Ante todo lo expuesto, la necesidad y oportunidad de la norma viene fundamentada en que no existe un marco legislativo básico que establezca de manera explícita cuáles son



sus derechos, deberes, los medios de los que deben estar dotados, medidas de seguridad y de coordinación en sus actuaciones. Es por ello que el objeto de esta ley es ordenar un marco básico de las condiciones de los bomberos forestales, teniendo en consideración que, en numerosas ocasiones trabajan en muchos incendios fuera de su comunidad autónoma de adscripción.

De hecho, en el caso de los medios de apoyo estatales, por la propia naturaleza de sus funciones, se presta apoyo en los incendios existentes en cualquier ubicación nacional, y su trabajo diario no se encuentra ligado a ninguna Comunidad Autónoma en particular.

Igualmente, la propia categoría o figura de bombero forestal carece de un reconocimiento legal o reglamentario expreso e individualizado, limitándose a reconocerse como un tipo de ocupación, a efectos estadísticos, en el Catálogo Nacional de Ocupaciones aprobado por Real Decreto 1591/2010, de 26 de noviembre.

Por lo tanto, abordar el problema existente en la disparidad de medios materiales y humanos, tipologías de recursos, requisitos de formación, y cualificación profesional, daría respuesta a la falta de interoperabilidad que en muchas ocasiones se da entre el personal adscrito a distintos servicios de extinción de incendios pero que trabaja conjuntamente en el mismo incendio.

Por ello, el objetivo de esta ley es que el colectivo cuente con el suficiente grado de cohesión en su naturaleza, operatividad y régimen en todo el territorio nacional, lo que no tiene que suponer en ningún caso un menoscabo de las respectivas competencias autonómicas, sino establecer un marco común que se traduzca en una mayor eficiencia y eficacia de los medios y recursos que garantizan la seguridad medioambiental y de la ciudadanía.



IV

Esta ley se dicta en virtud del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección; y en la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales. También sobre la base del artículo 149.1. 18ª de la Constitución Española que recoge la competencia exclusiva del Estado en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Asimismo, el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral y por último, en virtud del artículo 149.1.17ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia para dictar legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

Esta norma además, se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Así, atendiendo a los principios de necesidad y eficacia, existe un claro y evidente interés general en que se regule el marco de las funciones de los bomberos forestales del sistema común de prevención y extinción de incendios forestales. Se respeta el principio de proporcionalidad, dado que contiene la regulación meramente imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados.

A su vez, la ley resulta coherente con el vigente ordenamiento jurídico, ajustándose, por ello, al principio de seguridad jurídica con respecto a la normativa sectorial citada. Por último, en cuanto al principio de transparencia, esta norma se ha sometido en su elaboración a consulta pública previa, tal y como se prevé en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. También se ha dado participación a las comunidades autónomas y sus órganos respectivos y, por sus contenidos, a las organizaciones



sindicales más representativas. Finalmente, se respeta el principio de eficiencia ya que se ha tratado de que la norma genere las menores cargas administrativas posibles.

Artículo 1. Objeto y Finalidad.

El objeto de esta ley es establecer un marco básico de regulación de las funciones propias del personal que realiza actividades de prevención y extinción de incendios forestales.

Asimismo, esta ley establece los derechos y obligaciones específicas por razón de materia, al tratarse de un servicio de carácter esencial e interés social.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

1. Esta norma será de aplicación a todas las administraciones, organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas.

2. La consideración de Bombero forestal será aplicable al personal que, con independencia de la naturaleza estatutaria o laboral de su relación de servicio, realice labores de extinción de incendios forestales, y de manera complementaria, labores de prevención, detección, así como de información a la población sobre los mismos y de apoyo a las contingencias en el medio natural y rural y esté adscrito a los operativos de prevención y extinción de incendios correspondientes.

3. Se excluye del ámbito de aplicación de esta ley, y, por tanto, de la consideración antedicha a:

a) el personal militar.

b) el personal de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.



c) agentes forestales y medioambientales con regulación específica.

Artículo 3. Prestación del Servicio.

1. La organización de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales por las administraciones competentes se realizará de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes en su redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.

2. El personal adscrito por las administraciones públicas a las funciones señaladas en esta ley tendrá la condición de empleado público, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.2.a), b) o c) del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

3. El personal voluntario que, según lo previsto en el artículo 44 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, participe en la prevención o extinción de incendios forestales, no tendrá la consideración de bombero forestal, salvo que pertenezca a un cuerpo propio de bomberos voluntarios regulado por la administración competente.

4. Para una adecuada disposición de medios, las administraciones correspondientes asegurarán una adecuada coordinación de los dispositivos de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales con los Planes de Protección Civil.

Artículo 4. Funciones propias del personal adscrito a los Servicios de prevención y extinción de incendios forestales.

1. El personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales de las administraciones competentes desempeñarán, al menos, alguna de las siguientes funciones:



- a) Operaciones de extinción de incendios forestales.
- b) Tareas de prevención, vigilancia y detección de incendios forestales.
- c) Mantenimiento de infraestructuras, equipos e instalaciones para la prevención y extinción de incendios forestales.

2. Las funciones propias anteriores se podrán complementar con las que en su caso puedan establecerse en la legislación específica según la naturaleza estatutaria o laboral de su relación de servicio, en particular la prestación de apoyo puntual en otras contingencias o en situaciones excepcionales en las que el medio natural y rural se vea afectado, integrándose si es necesario en los equipos que se formen con otros medios especializados.

Artículo 5. Clasificación profesional.

1. Las administraciones competentes establecerán las clasificaciones profesionales del personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales, de acuerdo con las diferentes posiciones del sistema común de prevención y extinción de incendios forestales en el cual, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá las directrices de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes. En el supuesto de que tengan la consideración de personal laboral, será de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

2. Para el personal que sea considerado como funcionario público, se respetará el mecanismo de cuerpos/escalas/categorías de las administraciones competentes, y según la clasificación por grupos de titulación de acceso establecida en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.



3. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, elaborará, en colaboración con las administraciones competentes en el Comité de Lucha contra Incendios Forestales, unos estándares comunes de competencias básicas y formación para cada posición del sistema común de prevención y extinción de incendios forestales, que será objeto de aprobación en la correspondiente Conferencia Sectorial, a propuesta de la Comisión Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Artículo 6. Formación.

1. Las administraciones competentes establecerán el procedimiento de acreditación del conjunto de las competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de la actividad laboral de las operaciones de vigilancia y extinción de incendios forestales.

2. Las administraciones competentes promoverán la formación asociada a dicho perfil, así como el reconocimiento de la experiencia laboral y vías no formales de acreditación de esa formación.

3. Se promoverá por parte de las administraciones u empresas de adscripción de los bomberos forestales la formación continua reglada, teórica, física y práctica requerida para la realización de las competencias vinculadas a su puesto de trabajo. Dicha formación preferentemente en horario laboral, no supondrá coste para el trabajador y se acompañará a las necesidades del trabajo.

4. En aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el personal afecto a esta norma tendrá derecho a la formación específica sobre la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y sobre la prevención de la violencia de género en el ámbito laboral.

Artículo 7. Salud laboral y Prevención de Riesgos Laborales.



1. Serán de aplicación al personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales las disposiciones de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales; el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, así como la regulación existente en cada administración, relativa a la adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales, y en su caso, al Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado.

2. Las administraciones competentes, los organismos públicos y las entidades de derecho público o privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, deberán cumplir los derechos de protección eficaz del personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales, de acuerdo con las previsiones del capítulo III de la citada Ley 31/1995, de 8 de noviembre, y sus disposiciones de desarrollo.

Artículo 8. Derechos específicos.

1. De acuerdo con la normativa aplicable relativa al establecimiento de la estructura y cuantías de las retribuciones complementarias, las Administraciones Públicas, los organismos públicos, y las entidades de ellas dependientes, en el marco del diálogo social, procurarán tener en consideración, en su caso, las condiciones de peligrosidad, esfuerzo físico, toxicidad, morbilidad, penosidad o equivalentes, en la negociación de las retribuciones del personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales.

2. Las administraciones competentes asegurarán de acuerdo con el artículo 14.f) del texto refundido del Estatuto básico del empleado público el derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones que la normativa de aplicación reconozca a los bomberos forestales que tengan la



condición de empleado público, en las que este personal se vea implicado por razón de su actividad profesional.

Artículo 9. Tiempo de Prestación del Servicio.

1. De acuerdo con el artículo 34 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores y el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo en relación con las labores forestales, en las disposiciones, convenios y acuerdos que regulen la jornada laboral del personal laboral adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales y apoyo a contingencias en el medio natural y rural, se contemplarán los tiempos limitativos de actuación en incendio o contingencia que establece el artículo 5 del citado real decreto.
2. Las administraciones públicas podrán establecer las jornadas especiales de trabajo de los funcionarios adscritos a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales y apoyo a contingencias en el medio natural y rural, conforme a los tiempos señalados en el apartado 1.

Artículo 10. Mantenimiento de plantillas en caso de sucesión empresarial.

1. Los derechos que se deriven de lo establecido en la presente Ley se seguirán reconociendo en sus propios términos al personal que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1, estén comprendidos en su ámbito de aplicación, aunque se produzca un cambio en la entidad titular del servicio público que vengán prestando.
2. Para aquellos servicios en que la administración competente opte por no desarrollarlo con personal propio y recurra a la licitación a empresas privadas o al encargo a medio propio instrumental, en caso de sucesión empresarial total o parcial, en procesos de cambio de titularidad de las empresas que presten el servicio, o de absorción o fusión



empresarial, el personal será subrogado, con los efectos y garantías, previstos por el artículo 44 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores.

3. En caso de asunción directa por una administración pública del servicio que hubiera venido prestándose con anterioridad por otra entidad jurídica, pública o privada, el personal será subrogado para continuar prestando el servicio, en calidad de personal laboral a extinguir. No obstante, esta sucesión empresarial, no implicará la adquisición automática de la condición de empleado público sin la previa superación de un proceso selectivo en el marco de la ejecución de la oferta de empleo público que corresponda.

4. El personal público afectado por el ámbito de esta ley y que preste servicios en cualquier administración pública tendrá la opción de permanencia en el ámbito de su propia administración de origen, de las entidades de derecho público para el supuesto de transferencia a empresas privadas, sin menoscabo de sus derechos legalmente reconocidos.

Artículo 11. De la igualdad de género.

Las administraciones responsables asegurarán el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el marco de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. A tal efecto, se desarrollarán planes específicos para la posible inclusión de medidas para fomentar el acceso de la mujer a este tipo de puestos de trabajo, así como prevenir situaciones de acoso o discriminación en el ámbito laboral, con particular atención al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Disposición adicional primera. Empresas contratistas de servicios de prevención y extinción de incendios forestales.

Las empresas que se presenten a licitación para la contratación de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales deberán tener como actividad principal



la realización de servicios de emergencias rurales, forestales y medioambientales. Estas empresas estarán encuadradas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas bajo el código correspondiente.

Disposición adicional segunda. Encuadramiento en la Seguridad Social.

Para el ejercicio de su propia actividad, el personal adscrito a servicios de prevención y extinción de incendios forestales deberá estar incluido en el Régimen General de la Seguridad Social.

Disposición adicional tercera. Segunda Actividad.

1. Las administraciones públicas competentes, de acuerdo con lo contemplado en la normativa vigente de aplicación, podrán establecer que en la organización de los servicios se provean, ajustado a las necesidades del servicio, plazas para posibilitar una segunda actividad al personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales que, según dictamen médico, tengan disminuida su capacidad para prestar el servicio ordinario, y no se encuentren en situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.

2. El personal en situación de segunda actividad se mantendrá adscrito al servicio de prevención y extinción de incendios forestales correspondiente, realizando funciones más ajustadas a su situación, que se adecuen a su nivel de competencia técnica, en el caso de que se valore así por la autoridad que corresponda.

3. Las retribuciones básicas y complementarias del personal que se encuentre en segunda actividad se adecuarán por cada Administración Pública a su puesto y funciones.

4. Reglamentariamente cada Administración Pública determinará, entre otras, las condiciones para pasar a segunda actividad, los requisitos para la reposición en el puesto de procedencia o el sistema de normas y organización de la segunda actividad cuando



el número de personas en esta situación sea superior a los puestos destinados a segunda actividad.

5. Las Administraciones Públicas que establezcan una segunda actividad al personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales, no podrán aplicar los mecanismos previstos en el artículo 206.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Disposición adicional cuarta. Anticipación de la edad de jubilación.

En el marco del resultado del proceso de diálogo social en materia de jubilación anticipada, se estudiará la viabilidad de la implantación de la anticipación de la edad de jubilación en el colectivo objeto de esta ley, conforme a la normativa que se adopte tras dicho proceso.

Disposición adicional quinta. Adaptación al régimen competencial.

Esta ley regirá en la Comunidad Foral de Navarra en lo que no se oponga al régimen competencial existente en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Disposición transitoria única. Contratos adjudicados y expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.

Los contratos administrativos y expedientes iniciados para la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios forestales adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la esta ley por las administraciones competentes se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, y duración, por la normativa vigente al momento de su adjudicación.



Disposición final primera. Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales.

1. En el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor, el Gobierno, previo acuerdo con las administraciones competentes y elaborado conjuntamente con ellas, deberá aprobar un reglamento específico de la prevención de riesgos laborales para el personal que preste servicios en los servicios de prevención y extinción de incendios forestales, de acuerdo con la Ley 31/1995, de 9 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
2. El citado reglamento reconocerá las actividades profesionales específicas del personal adscrito a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales.

Disposición final segunda. Adaptación normativa.

En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta norma, se deberán adecuar a la misma las normas estatales, autonómicas y locales que no resulten acordes con ésta.

Disposición final tercera. Títulos competenciales.

Esta ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.7ª, 17ª, 18ª y 23ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia en materia de legislación laboral, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección y legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales.

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor el mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.