

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY COORDINACIÓN BOMBEROS

### Historia y situación actual

Los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, (Cuerpos de bomberos o CCBB) que se emplazan en nuestros municipios y provincias fueron los primeros en prestar el servicio público contra incendios y salvamento en nuestro país; Desde el 5 de enero de 1515 en Valladolid por citar un ejemplo. Y a día de hoy, junto con las diputaciones y cabildos, siguen siendo las principales entidades prestatarias de dicho servicio público esencial en todo el territorio.

La ley 7/1985 de 2 de abril de Régimen Local, establece la obligación de prestación del servicio de prevención y extinción de incendios a los municipios con población superior a

20.00 habitantes (26.1C), y será la diputación provincial, cabildo o el consejo insular la que asumirá dicha prestación en aquellos municipios que no superen dicho censo poblacional y que, a su vez, no cuenten con servicio de bomberos (36.1C).

Para coordinar la citada prestación de servicios, dicha ley también establece la posibilidad de la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas (26.2). Así mismo, otorga a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, la facultad de crear en su territorio, Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito (42.1).

En este sentido, la propia Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, también establece que los organismos públicos que integran el sector público incluyen los consorcios y los organismos autónomos, a los cuales define y regula su régimen jurídico. En cuanto a los servicios de bomberos, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local establece en su **disposición final tercera**, que los bomberos deberán disponer de **estatuto específico**, aprobado reglamentariamente; mandato que no ha sido abordado hasta la fecha, y que queda resuelto mediante la presente ley.

Actualmente los CCBB existentes en el Estado se caracterizan por su disparidad y por la heterogeneidad en muchos aspectos básicos. En cada cuerpo de bomberos se han seguido criterios diferentes en aspectos clave de su funcionamiento, tales como su denominación, dimensionamiento de plantillas, uniformidad, equipamiento, distribución geográfica, escalas y categorías, acceso, formación, promoción, retribuciones y un largo etcétera de cuestiones importantes de cara a la prestación de un servicio eficaz, eficiente y homogéneo en todos los territorios, afectando a la operatividad del mismo.

Además, existen diferencias significativas en cuanto a derechos laborales de los trabajadores en muchos aspectos, incluyendo un déficit de regulación en materia de prevención de riesgos laborales y de atención a la discapacidad y la adaptación del puesto, habiendo cuerpos que han despedido literalmente a sus funcionarios ante una discapacidad, mientras que en otros existe una adaptación funcional plenamente regulada y que permite al funcionario continuar desempeñando aspectos importantes de su profesión, aprovechando su experiencia y formación.

Si atendemos a los principios de eficacia y coordinación que deben regir el funcionamiento de las AA.PP. establecidos en el artículo 103.1 de la Constitución de 1978, y los principios de coordinación, y las facultades que atribuye a las entidades locales y comunidades autónomas la Ley de Bases de Régimen Local, sería razonable establecer criterios regulatorios que armonicen los diferentes servicios de bomberos existentes, que garantice la eficacia, la coordinación y la prestación del servicio en cada territorio autonómico, y a su vez reconozca y regule dicha profesión a nivel estatal, proporcionando un marco normativo de coordinación, sin menoscabo del desarrollo legislativo autonómico posterior.

El fundamento jurídico de la protección civil se encuentra en la Constitución Española, la cual establece tres principios: la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y la integridad física como primero y más importante de los derechos fundamentales, los principios de unidad y solidaridad territorial y las exigencias esenciales de eficacia y coordinación de las administraciones públicas, artículos 15, 2 y 103 respectivamente.

Respecto a las competencias del Estado en materia de protección civil, en ausencia de una referencia explícita, la delimitación competencial ha sido obra del propio Tribunal Constitucional, estableciendo que se inserta en el título competencial de "Seguridad Pública", y (art. 149.1, 29ª) siendo una competencia exclusiva del Estado en la que las CCAA pueden asumir competencias.

Además, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la distribución de competencias, principalmente en su sentencia de 19 de julio de 1990, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad número 355/1985.

En la sentencia se reconoce la concurrencia de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, señalando que, si bien las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de protección civil, esta competencia se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés estatal o supraautonómico. Por lo tanto, siguiendo la jurisprudencia del más alto tribunal, ha de entenderse que el Estado tiene competencias normativas y ejecutivas en materia de protección civil.

El RDL 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, establece en su art. 134.1 que la asistencia y salvamento de aeronaves accidentadas o en peligro son de interés público. Así, en los aeropuertos de interés general, como infraestructuras de competencia exclusiva estatal, el Estado ha de garantizar la prestación del servicio de extinción de incendios y salvamento mediante un SPEIS aeroportuario profesional que, sin embargo, es desempeñado por una sociedad mercantil estatal de gestión indirecta, y que en la presente norma queda adscrito a un organismo autónomo integrado en la Administración Central del Estado.

En cuanto al carácter esencial de los SPEIS, El artículo 128 de la Constitución Española establece que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales. En este sentido, el Tribunal Constitucional (STC 66/1995) reconoce al servicio de bomberos como un servicio público esencial, además, ampliamente reconocido en el ordenamiento jurídico autonómico.

A pesar de que los CCBB españoles están atendiendo cerca de 400.000 emergencias anualmente, debido a la inexistencia de legislación estatal específica que establezca unos estándares de calidad homogéneos, ni instituciones estatales que presten un servicio de coordinación a los CCBB existentes, lo sucesivos Parlamentos no han sido conscientes de que sus CCBB están desregulados, con déficit de gestión estadística, legislativa y documental y en los que cualquier iniciativa que se desee hacer en pro del colectivo ha de hacerse a título individual.

El hecho de no existir criterios reguladores que ni desde el punto de vista técnico, ni jurídico establezcan unos estándares de calidad homogéneos fomenta una gran disparidad a la hora de actuar, tanto a nivel individual o en intervenciones conjuntas, y no hay duda de que la eficacia del servicio se resiente de manera objetiva.

Algunas autonomías han regulado en cierta manera esta materia, sin garantizar la homogeneidad del servicio en su territorio, otras ni siquiera lo han hecho, como si este servicio, tras siglos de entrega, no mereciera tal consideración.

En nuestro país prestan servicio cientos de CCBB distintos: de carácter municipal, comarcal, provincial o insular, en forma de consorcios e incluso de CCAA. Además del servicio de bomberos de AENA que también hay que considerarlo un servicio público y cuyo ámbito de intervención es exclusivamente aeroportuario.

En cuanto al tipo de situación laboral, la mayoría de bomberos públicos son considerados funcionarios y agentes de la autoridad. En otras, además sus contratos son laborales, debiendo recurrir a otros SSPP en los que delegar el ejercicio de la autoridad; con la consecuente pérdida de eficacia operativa y la puesta en riesgo de vidas, aunque mantienen la gestión directa.

Existen otras CCAA y municipios que no sólo no han otorgado el carácter de autoridad a sus agentes, sino que han externalizado el servicio mediante contratos o prestan el servicio a través de voluntarios. Muchas veces estos voluntarios están siendo remunerados (subvencionados) y tras un determinado tiempo acaban por denunciar a la entidad pública para forzar su contratación vía judicial ya que existe una considerable jurisprudencia actualmente sobre este particular.

Aun así, en España, el 98,2% de los bomberos profesionales son empleados públicos. Y de ellos, el 92% son funcionarios de carrera. Y ese es el criterio mayoritario en las AAPP que debemos considerar a la hora de homologar estos servicios públicos.

También existen recientes sentencias en Castilla y León que corroboran y desarrollan jurídicamente los principios de gestión directa y el carácter de funcionarios y agentes de la autoridad de los miembros del cuerpo.

Los criterios de organización territorial tampoco han seguido ningún principio técnico que tenga en cuenta los mapas de riesgos reales, de forma que tanto el dimensionamiento de plantillas como el emplazamiento de parques se ha alejado de la eficacia y eficiencia operativa, centrándose en criterios urbanísticos, presupuestarios y, sobre todo, coyunturales, lo cual se traduce en que actualmente existan provincias con 3 parques y otras de similares proporciones que cuentan con 15 o más parques distribuidos estratégicamente. Así, podemos encontrarnos con parques con 26 bomberos de guardia mientras que otros sólo cuentan con 3 bomberos o incluso con 1 bombero de guardia, como ocurre en algunos municipios.

Así, dependiendo de dónde resida el ciudadano, podrá recibir una atención casi inmediata o tendrá que esperar hasta una hora, e incluso más, para ser atendido por el servicio de bomberos más cercano, ya que, aunque salga del parque a los 2 minutos de recibir la llamada, la isócrona hasta su llegada es muy extensa.

Actualmente, si un ciudadano sufre un accidente en un punto kilométrico de una provincia quizá será atendido en menos de 20 minutos, mientras que si le ocurre en la provincia limítrofe puede que tenga que esperar 1 hora o más para ser atendido, con el consecuente aumento del riesgo de muerte o lesiones permanentes. Hay que aclarar que cuando ocurre un accidente la mayoría de lesiones se derivan del modo de extracción de las víctimas, y existe una considerable diferencia entre ser atendido por un servicio de bomberos profesional o ser extraído por otro tipo de trabajadores o actuantes ocasionales, que por mucha voluntad que le pongan, no suponen una garantía para las víctimas. Todo depende de la voluntad de las AAPP y de la mayor o menor sensibilidad con este tema a la hora de haber destinado recursos a este servicio público, o haberlos canalizado a otros menesteres.

Por si todo esto no fuese suficiente, se han ido estableciendo criterios operativos basados puramente en límites territoriales municipales, de forma que se dan multitud de circunstancias en las que un parque de un servicio de bomberos de otro municipio o provincia llegaría antes a un determinado servicio, ya sea un incendio, un accidente de tráfico o un rescate, pero al no ser de su jurisdicción no tiene permiso para actuar; o debe pedirlo por el conducto reglamentario hasta obtener autorización con la consecuente pérdida de isócronas efectivas. De manera que con frecuencia asistimos a situaciones kafkianas en las que sabemos de la ocurrencia de un determinado servicio a escasos Km, e incluso centenares de metros de un parque de bomberos, pero no se puede intervenir porque el accidente ha ocurrido en otro término municipal limítrofe.

Así que las víctimas deben esperar a que llegue el servicio de bomberos de ese otro municipio para ser rescatadas. De forma que las emergencias han pasado a ser propiedad de los municipios, y a su vez, a los ciudadanos en nichos tributarios (ya que se cobran tasas por prestar este servicio público en muchísimos municipios).

Al no existir una normativa que establezca unos criterios básicos que desde el punto de vista técnico garanticen una prestación homogénea en todo el territorio, nos encontramos con una clara disminución de nuestra eficacia operativa.

No existe ninguna norma que establezca criterios operativos basados en mapas de riesgos, que haga que imperen principios operativos basados en la proximidad y la gratuidad y calidad del servicio, y que, a su vez, garantice que los agentes dispongan de la suficiente autoridad como para tomar decisiones en el momento más oportuno. En consecuencia, la disparidad con la que el contribuyente recibe el servicio dista mucho de ser homogénea en todas las CCAA, proporcional y, sobre todo, efectiva.

Por otro lado, es evidente que el principal cometido de los bomberos aeroportuarios no es participar en el plan de autoprotección del aeropuerto, ni proteger las instalaciones de AENA (lo cual define a los bomberos de empresa), sino que se encargan de hacer el mismo trabajo que los bomberos municipales, sólo que, en el ámbito aeroportuario, es decir, proteger la vida de los ciudadanos que transitan y hacen uso de aeropuertos y naves. Existe jurisprudencia a este respecto.

Además, los bomberos aeroportuarios están sujetos al RD 383/2008 del coeficiente reductor de jubilación para los bomberos de las AAPP, y a idéntico régimen de incompatibilidades, por lo que no entendemos por qué no se regulariza su situación como empleados públicos y se equipara a la de la mayoría de bomberos públicos, si resultaría incluso a casi coste cero.

## Actividad del colectivo

La inmensa mayoría de sindicatos y asociaciones profesionales hace un lustro que creemos que ha llegado el momento de reivindicar una ley de coordinación, y que al igual que los países de nuestro entorno, contemos con una norma estatal que, sin perder la identidad y autonomía de cada servicio de bomberos, ni menoscabe las competencias legislativas de las CCAA, sea capaz de coordinar los CCBB de todo el Estado.

Una norma que garantice al ciudadano unos mínimos estándares de calidad en este servicio público esencial. Y que además el propio Estado facilite las instalaciones y medios para tal coordinación entre servicios públicos de bomberos.

El colectivo ha manifestado sus reivindicaciones a los grupos políticos en incontables ocasiones, y ha llevado a cabo desde 2015, entre otras, las siguientes acciones:

- Reuniones con todos los grupos políticos con representación en Cortes
- Reuniones con grupos políticos en gobiernos autonómicos, provinciales y locales
- Reuniones con organismos autonómicos, como El Sindic de Greuges de Catalunya
- Reuniones con la FEMP
- Recogida de 100.000 firmas en menos de un mes, y registro de las mismas en el Congreso.
- Dos manifestaciones en Madrid, en 2018 y 2019, a cuya convocatoria acudieron alrededor del 50% de la plantilla estatal de bomberos profesionales, y que fue apoyada mayoritariamente por los sindicatos más representativos del colectivo.
- Debate emitido en streaming con los cuatro partidos mayoritarios que acudían a las elecciones de 2019, los cuales manifestaron la necesidad de apoyar una ley de coordinación de los cuerpos de bomberos



## Iniciativas legislativas

- Registro de dos PNL con intención de regular los bomberos profesionales y los bomberos aeroportuarios, ambas con resultado positivo y aprobación en las respectivas comisiones.
- Registro de dos PL (2018 y 2019) con una propuesta de bases para una ley de coordinación de los cuerpos de bomberos profesionales.

- Programa del Gobierno de la XIV legislatura PSOE - UP, introduciendo en su punto **1.16 Empleo Público**, el siguiente contenido programático:
  - ***Servicios de rescate, extinción de incendios y salvamento. Adoptaremos, entre otras, las siguientes medidas:***
    - ***Aprobación de una Ley del sector de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, que establezca los criterios básicos para la coordinación de la actuación de los servicios en todo el Estado y los derechos laborales de este personal, homologando las escalas, categorías y distintivos comunes en las comunidades autónomas y garantizando que la categoría profesional de bombero o bombera sea, como mínimo, C1 en todo el Estado, de conformidad con lo que establece el Estatuto Básico del Empleado Público.***

En este sentido, creemos necesario desarrollar el mandato del artículo 26.1C y 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, y su D.F. 3ª, estableciendo una **Ley de Coordinación de los Servicios de Bomberos** que regule ciertos principios en cuanto a la prestación del servicio, como son los siguientes:

- Observatorio de Bomberos (que haga estadísticas, estudios e investigación de incendios y emergencias, asesore técnica y jurídicamente al colectivo, centralice normativas y jurisprudencia, proporcione asesoramiento y coordinación en materia de compras centralizadas y gestión de contribuciones especiales, cree documentación técnica, y en general todas aquellas cuestiones relacionadas con bomberos que no invada competencias autonómicas).
- Funciones básicas y competencias propias bien definidas con referencia a la LBRL (CCBB como servicios competentes respecto del mandato de prestar el servicio de extinción de incendios por parte de las AAPP locales).
- Normalizar en el Estado la relación laboral de estos profesionales, en calidad de funcionarios y agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones (Contemplando a los bomberos aeroportuarios como empleados públicos).
- Todos los SPEIS de gestión directa (Stop a las privatizaciones). Reversión de los servicios públicos privatizados a la gestión directa.
- Derecho a la segunda actividad sin merma económica en todo el territorio estatal.
- Nombre "Bomberos" de uso privativo por los CCBB públicos en todas las lenguas oficiales, sin perjuicio del uso de la expresión binomial "bomberos forestales" a quién pudiera corresponderle tal denominación.

- Todas las CCAA deben desarrollar una normativa propia en materia de CCBB (actualmente hay muchas sin una ley propia de bomberos) que desarrolle, como mínimo, aspectos como:
  - Escalas y categorías comunes en todo el territorio autonómico.
  - Derechos y deberes comunes.
  - Formación
  - Acceso y promoción profesional
  - Tipos de parque y emplazamiento de los mismos
  - Equipos de intervención
  - Tiempos de respuesta
  - Intervención basada en tiempos de respuesta entre CCBB, es decir, cercanía de un parque a la emergencia
  - Nivel mínimo C1 de acceso y categorías mínimas de acceso "bombero" y, en su caso, "operador de comunicaciones".
  - Reconocimiento de "Accidentes y muertes en acto de servicio", y seguros de accidentes y responsabilidad civil.
- Comité de Seguridad y Salud Laboral permanente en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y catálogo de enfermedades profesionales.

Por todo ello, esperamos que los bomberos podamos contar con una regulación marco que permita coordinar adecuadamente este servicio público esencial.

¡Porque los ciudadanos lo merecen, porque los bomberos lo necesitan, háganlo realidad!

Atentamente:

Colectivo de bomberos públicos