

16/22

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley

de los servicios de prevención,
extinción de incendios y salvamento

Bilbao, 8 de noviembre de 2022



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 16/22

I.- ANTECEDENTES

El 7 de octubre de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Seguridad, solicitando informe sobre el “*Anteproyecto de Ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento*”, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El objeto de esta ley es ordenar la actividad de prevención y extinción de incendios y salvamento en la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como regular los servicios de tal naturaleza de las administraciones públicas vascas y las singularidades del régimen estatutario de su personal, a fin de garantizar la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en los términos definidos por la ley, y prever los mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de tales servicios entre sí y con otros servicios de emergencias.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 2 de noviembre de 2022 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 8 de noviembre donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El “*Anteproyecto de Ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento* se compone de Exposición de motivos y un total de treinta y un artículos, divididos en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales.

Explica la **exposición de motivos**, en primer lugar, que los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento son uno de los servicios esenciales o básicos, junto con otros, del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil, tal y como reconoce la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

Tales servicios, a diferencia de otros servicios intervinientes en emergencias, como la Policía del País Vasco y los servicios sanitarios, no han tenido hasta la fecha una norma con rango legal propia, si bien las especificidades de su régimen jurídico se contenían en el Texto Refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril.

Esta nueva regulación viene a sustituir las previsiones contenidas en el capítulo V del Texto Refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, y encuentra su habilitación en las competencias vascas en materia de seguridad pública, protección civil y emergencias, así como en la regulación de la función pública, teniendo en cuenta tanto la autonomía local como la atribución que la Ley de Territorios Históricos y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi realizan, respectivamente, a las diputaciones forales y a los municipios, en materia de ejecución de la normativa autonómica en extinción de incendios.

El **capítulo I**, de «**Disposiciones generales**», aborda la delimitación del objeto, el ámbito de aplicación y los fines de la ley. Es objeto de la ley ordenar la actividad de prevención y extinción de incendios y salvamento en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Para ello, la ley regula los servicios de tal

naturaleza de las administraciones públicas vascas y las singularidades del régimen estatutario de su personal. Igualmente, extiende su aplicación a los servicios de bomberos y bomberas de empresa que operen en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Con tal regulación, se pretende garantizar la prestación del servicio en el territorio y prever mecanismos de coordinación y cooperación que permitan actuaciones conjuntas.

El **capítulo II** regula los **servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas vascas**. Para ello, la sección primera los define como uno de los servicios esenciales o básicos del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil, al que corresponden una serie de atribuciones dirigidas a la prevención, extinción de incendios, rescate y salvamento.

En la sección segunda se regulan las responsabilidades institucionales respecto a estos servicios públicos. La competencia para su creación y mantenimiento se remite a los términos previstos en la legislación de régimen local, si bien se atribuye a las diputaciones forales definir las áreas geográficas de prestación de los servicios atendiendo a los servicios existentes y garantizar la extensión de la cobertura de la prestación de dichos servicios a todo el ámbito del Territorio Histórico.

En la sección tercera se regula la organización y funcionamiento de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. Corresponde a las administraciones titulares acordar la configuración jurídica y la forma de gestión de sus servicios, si bien la ley excluye las formas de gestión indirecta e impone el principio de garantía de extensión territorial del servicio a toda la ciudadanía, conforme a las áreas geográficas que designen las Diputaciones Forales. La ley permite que en cada territorio se acuerde la fórmula que mejor se ajuste a las necesidades existentes, no descartándose para ello la implementación de mecanismos o acuerdos de cooperación entre administraciones o cuerpos de bomberos y bomberas para la actuación fuera del ámbito propio cuando resultase más eficiente.

El personal de los servicios se integra en una única escala y línea jerárquica, dividida en diferentes categorías, que se regirá por el régimen estatutario previsto en esta ley, además de por el régimen común del personal funcionario, y que tendrá carácter de agente de la autoridad cuando estén de servicio o cuando, estando libres del mismo, intervengan en cualquier tipo de siniestro o situación de riesgo inminente, siempre que acrediten previamente su condición.

El **capítulo III** regula las especificidades del **régimen estatutario del personal funcionario** de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas vascas, rigiéndose, para todo lo no previsto expresamente en esta ley, por el régimen establecido para el resto del personal de las administraciones públicas vascas.

Dichas especificidades incluyen la definición de las categorías y grupos de clasificación, el ingreso y promoción interna, la formación de ingreso y periodo de prácticas, la segunda actividad y el régimen disciplinario.

El personal funcionario de los servicios se encuadra dentro de una única línea jerárquica que comprende las categorías de bombero o bombera, cabo, sargento o sargenta, suboficial o suboficiala, oficial u oficiala e inspector o inspectora. Se definen genéricamente las funciones correspondientes a cada una de las categorías, sin perjuicio de la concreción que se establezca en las relaciones de puestos de trabajo al definir las tareas o cometidos generales o particulares que correspondan a cada puesto de trabajo. Se regulan, asimismo, las singularidades de los requisitos para el ingreso por turno libre y

promoción interna en cada una de las categorías, así como la formación y periodo de prácticas correspondientes.

El **capítulo IV** regula los **servicios de extinción de incendios de empresas**, definiendo el concepto de bombero o bombera de empresa y exigiendo que los mismos requieran de una certificación correspondiente expedida por la Academia Vasca de Policía y Emergencias, tras haber superado la formación que la misma establezca. Igualmente, se contemplan las actuaciones de tal personal en supuestos de activación de planes de autoprotección de la empresa donde ejerzan su actividad y en caso de activación de un plan de protección civil que afecte a su empresa.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Se presenta a nuestra consideración el *“Anteproyecto de Ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento”* que, fruto del trabajo conjunto entre las administraciones implicadas, pretende resaltar la relevancia social de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, dotándoles de una normativa propia con rango de ley que afronte un modelo que garantice la prestación en todo el territorio, prevea mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de tales servicios entre sí y con otros servicios, y contemple las singularidades del régimen aplicable a su personal sujetas a reserva de ley, lo cual **consideramos oportuno y adecuado**.

Acerca de su contenido, queremos señalar algunas cuestiones generales:

- ✓ En primer lugar, destacamos la contradicción que supone lo recogido en su art. 2 (Fines) *“prever los mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de tales servicios entre sí”* y la escasa regulación de los mecanismos que posibiliten esta coordinación y colaboración. Esto es especialmente evidente en los artículos 9 (Comisión Interinstitucional para los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento) y 13 (Mecanismos de cooperación).

En el art. 9, los términos en los que se regulan las funciones de la Comisión Interinstitucional para los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento (proponer, impulsar...), junto con la ausencia de carácter vinculante de sus propuestas e informes (apartado 9.3), resultan carencias muy graves y una distorsión de la ordenación de los mecanismos de coordinación y colaboración que deberían recogerse en esta ley, mecanismos que deberían revisarse.

En el caso de las empresas, el art. 13.3 establece que *“las administraciones titulares de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento podrán convenir con las empresas que cuenten con bomberos y bomberas de empresa o grupos de autoprotección, mecanismos de colaboración mutua, en el marco de lo dispuesto en los artículos 31 y 5.2.b) de esta ley”*. En primer lugar, creemos que la referencia al art. 31 es incorrecta y se refiere, en realidad, al 35.2 (Actuación del personal de empresa). Además, esta disposición debería redactarse con mayor intensidad, a fin de desarrollar lo dispuesto en los mencionados artículos (véase consideración específica).

- ✓ Nos llama la atención que en ningún artículo se haga mención a la obligación de las Administraciones correspondientes de dotar a los Servicios que se regulan de **los medios técnicos y los recursos necesarios** para la correcta prestación de estos. No lo menciona ni en el artículo 6, que se refiere a las competencias de los municipios, ni en el 8, sobre las Instituciones comunes. En el mismo sentido, el artículo 9, que se refiere a las funciones de la Comisión Interinstitucional, si bien incluye el apartado c) la homogenización de los medios técnicos y recursos necesarios, nada dice de la valoración de la suficiencia de estos, que, en nuestra opinión, debería ser también

función de dicha Comisión.

Asimismo, preocupan las consecuencias de la pretensión de “no incremento del gasto público” en las condiciones retributivas de las plantillas afectadas por la adecuación a la nueva estructura profesional (Disposición Transitoria 2), cuestión de la que no se entiende el sentido, y que debería argumentarse en la exposición de motivos de la ley.

- ✓ En relación con las **categorías y grupos de clasificación** (art. 23), debemos felicitarnos, en primer lugar, por la desaparición de las figuras del “bombero voluntario” y “bombero auxiliar”, aunque se mantiene una clara indefinición del papel de los Servicios en relación con la prevención, cuya referencia se redacta en un tono de posibilidad y no de función propia ineludible.

Asimismo, planteamos la integración de la categoría profesional de Sargento/a en el Grupo B de clasificación, no siendo entendible que en el Grupo C1 conviva la categoría básica de bombero/a y la citada de Sargento/a, que tiene atribuidas “*funciones operativas de coordinación y mando*”, tal y como se refleja en el art. 15 (Personal). En este mismo sentido, sería positivo incluir, aún con carácter orientativo, un criterio de ratio para el mantenimiento de la proporcionalidad en la escala de mando.

- ✓ Por último, ponemos de manifiesto que el anteproyecto que se nos ha presentado carece de referencias al desarrollo de la **Carrera Profesional horizontal**, materia para la cual podría tenerse como referencia la vigente Ley de Policía del País Vasco.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Art. 13. Mecanismos de cooperación

El **apartado 3** de este artículo dispone que “*las administraciones titulares de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento podrán convenir con las empresas que cuenten con bomberos y bomberas de empresa o grupos de autoprotección, mecanismos de colaboración mutua, en el marco de lo dispuesto en los artículos 31 y 5.2.b) de esta ley*”.

Reiterando lo expuesto en las consideraciones generales, se recomienda la **revisión** de este apartado en los términos siguientes:

*“3. Las administraciones titulares de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento podrán convenir con las empresas que cuenten con bomberos y bomberas de empresa o grupos de autoprotección, mecanismos de colaboración mutua, **para desarrollar** lo dispuesto en los artículos **35.2** y 5.2.b) de esta ley”.*

Art. 15. Personal

El **apartado 5** de este artículo dispone que “*los servicios podrán tener adscrito otro personal técnico, administrativo o de oficios que se considere necesario, así como contratar personal temporal para labores de apoyo o de temporada*”.

En primer lugar, consideramos que debería regularse, por una parte, lo concerniente al personal técnico, administrativo y de oficios y, por otra, la posibilidad de contratación temporal, puesto que son dos realidades muy distintas que requieren un tratamiento diferenciado, aunque sea en dos apartados

distintos del mismo art. 15.5.

En segundo lugar, respecto a la posibilidad de contratación de personal temporal para el puesto concreto de bombero/a, entendemos que sólo debería producirse bajo unos rigurosos requisitos y estándares de formación y experiencia que aseguren su adecuada integración en la plantilla, de manera normalizada en los protocolos y técnicas de trabajo; todo ello a efectos de que no se vea entorpecida la gestión ordinaria del servicio que, en todo caso, debe resultar eficaz.

Art. 24. Ingreso

En primer lugar, el **apartado 3** establece que *“el ingreso en las categorías de cabo y suboficial o suboficiala se efectuará por promoción interna, mediante los sistemas de oposición o concurso-oposición”*.

Se recomienda la revisión de este apartado, ya que debería incorporarse, junto a las ya recogidas, la categoría de Sargento/a.

En segundo lugar, el **apartado 4** dispone que *“el ingreso en el resto de categorías se efectuará por promoción interna y/o turno libre, mediante los sistemas de oposición o concurso-oposición, de conformidad con la potestad de autoorganización de la correspondiente administración. Se podrá reservar en cada convocatoria un porcentaje de las plazas para promoción interna.”*

Acerca de esta cuestión, deberá buscarse el equilibrio entre la necesaria promoción interna y el respeto a la libre concurrencia.

Art. 29. Segunda actividad

Dispone este artículo que *“de conformidad con su potestad de autoorganización, las administraciones titulares de los servicios podrán regular la segunda actividad”*.

Sorprende la corta redacción de este artículo, que debería recoger la obligatoriedad, para el servicio de prevención y extinción de incendios, de establecer una regulación de esta materia y que, necesariamente, debería reflejar sus mínimos contenidos.

Arts. 30 a 33. Régimen disciplinario y faltas muy graves, graves y leves

En contraposición a lo manifestado en nuestra consideración anterior, en este caso nos encontramos con un amplio contenido sobre el régimen disciplinario, del que destacaremos, por otra parte, como ejemplo de indefinición que puede dar lugar a un defecto de tipicidad, el apartado a) del art. 33 (Faltas leves): *“El descuido en la presentación personal”*.

Además, este articulado, del art. 30 al 33, carece de régimen sancionador o de previsión sobre su desarrollo reglamentario.

En este mismo apartado disciplinario, consideramos urgente la norma de desarrollo correspondiente, que regule las posibles “comprobaciones técnicas pertinentes en los supuestos casos de consumo de sustancias que puedan alterar el estado psico-físico” (art. 31.c), ante la falta de seguridad jurídica.

Disp. Adicional. Formación

Observamos en esta disposición una notable falta de referencia a la formación continua, así como que se incluya a los y las bomberas de empresa. Del mismo modo, deberían incorporarse planteamientos

conjuntos en materia formativa entre los distintos servicios que se regulan.

Disp. Transitoria 1. Adecuación de los reglamentos internos

Se dispone que *“Los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento adaptarán sus estatutos, reglamentos internos, así como su estructura, organización y funcionamiento a las prescripciones de esta ley en el plazo máximo de tres años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.*

Los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de las administraciones públicas vascas, en el caso de que no lo tuvieren, deberán elaborar en el plazo de tres años, desde la entrada en vigor de esta ley, su reglamento de organización y funcionamiento, que deberá ajustarse a los criterios y contenidos mínimos que establece la presente ley”.

En ambos supuestos, un plazo de tres años para la adecuación de los Reglamentos, nos resulta excesivamente amplio.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Anteproyecto de Ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 8 de noviembre de 2022

Vº Bº de la Presidenta

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Olatz Jaureguizar Ugarte