

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley básica de bomberos
forestales. [121/000147]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 78. Marzo 2023



La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 7 de marzo, acordó, en relación con el [Proyecto de Ley básica de bomberos forestales](#), encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico.

El Proyecto consta de una **Exposición de Motivos** y una parte dispositiva con **once artículos, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales**.

La Constitución española, en su artículo 149.1.23^a, atribuye al Estado la competencia legislativa plena en materia de Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección básica.¹

Para lograr una mayor coordinación entre las distintas administraciones se aprobó en 2022 el [Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales](#)².

La norma tiene por objeto establecer:

- El **marco básico de regulación de las funciones propias del personal que, en el ejercicio profesional de bombero forestal, realice actividades de extinción de incendios forestales y, en su caso, actividades conexas complementarias** (prevención, detección, vigilancia, labores de información a la población, y apoyo a las contingencias que se produzcan en el medio natural y rural, entre otras);
- Y los **derechos y obligaciones específicas por razón de materia**, al ser un servicio de carácter esencial e interés social.

Para conseguir estos objetivos, se pretende:

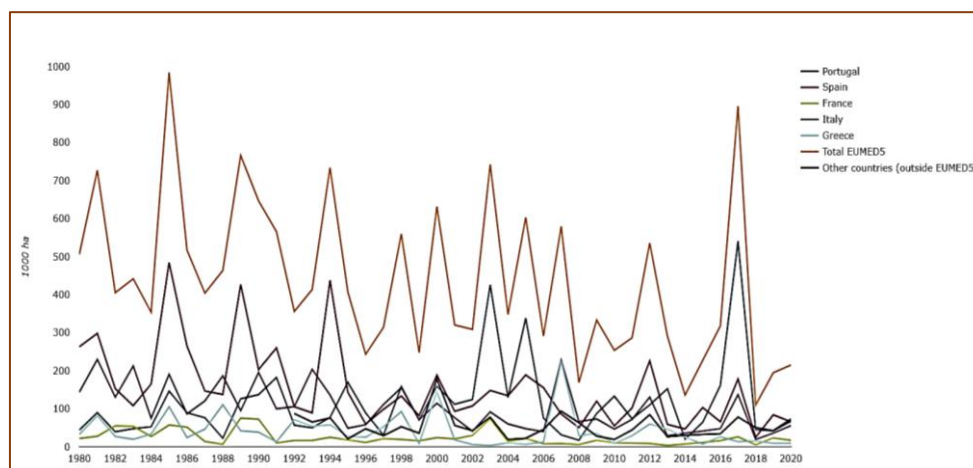
- **Homogeneizar las condiciones laborales de los bomberos forestales**, delimitando las condiciones de prestación del servicio, sus funciones, la clasificación profesional, la promoción de la formación continua y la protección de la salud laboral;
- Aclarar el alcance del **concepto** < bombero forestal > a nivel nacional;
- Mejorar la **coordinación y cooperación** entre Administraciones;
- Determinar criterios mínimos de **jornada de trabajo**;
- Regular la **segunda actividad**;
- Y prever la anticipación de la **edad de jubilación**.

¹ La necesidad de coordinación entre autoridades competentes llevó a la aprobación de la [Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales](#), mediante el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre.

² Para fortalecer la cooperación intersectorial en esta materia entre el Estado, las CCAA, el sector privado y la sociedad, se aprobaron las [«Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España»](#) elaboradas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, 28 de julio de 2022.

En 2022, en Europa, la combinación de una sequía histórica y de olas de calor durante el verano generó una presión sin precedentes la vegetación y los bosques. Aumentaron las dimensiones, la frecuencia y la intensidad de los incendios forestales, poniendo cada vez más en peligro la vida de las personas y el medio ambiente.

Tradicionalmente Portugal, España, Francia, Italia, Grecia y Croacia han sido los países más propensos al fuego en Europa, pero los recientes acontecimientos han demostrado que los países del norte no han quedado inmunes.



Fuente: Burnt area in European countries (based on EFFIS data). European Environment Agency

La **Unión Europea** ha desarrollado diferentes **políticas** para mitigar el impacto de los incendios forestales, entre ellas la [Estrategia de la UE sobre adaptación al cambio climático](#), la [Estrategia Forestal de la UE para 2030](#) y las [Directrices sobre la prevención de incendios forestales en tierra](#), todas ellas aprobadas en 2021. Actualmente está en tramitación la [Propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza](#).

Para hacer efectivas todas estas políticas, la UE cuenta con diferentes **instrumentos**:

En primer lugar – y si bien son las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembro quienes gestionan las actividades de prevención, preparación y respuesta a los incendios forestales– la Unión puede **cofinanciar y coordinar** las labores de apoyo cuando es necesario.



En 2021:

- Se localizaron incendios en 22 de los 27 Estados miembros de la UE
- Se quemaron 500.566 hectáreas (340.000 en 2020, un millón en 2017).
- El país más afectado, en términos de superficie quemada, fue Italia, seguido de Portugal y Grecia.
- La superficie quemada del área Natura 2000 fue del 20%. El 45% de dicha superficie pertenece a Italia y España
- Se activó once veces el Mecanismo de Protección Civil por parte de seis países que solicitaron aviones, helicópteros y bomberos.

Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2021.
European Commission. 2022

En este sentido, los Estados puede activar el [Mecanismo de Protección Civil de la UE](#)³ para pedir una respuesta internacional coordinada, rápida y eficaz.

Los Estados participantes muestran su solidaridad mediante el envío de asistencia en forma de aviones, helicópteros y equipos de lucha contra incendios. En marzo de 2019, el Mecanismo de Protección Civil de la UE se actualizó para establecer una nueva reserva europea de capacidades ([Reserva RescEU](#))⁴.

Además, el [Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias](#) de la Comisión Europea supervisa los riesgos y emergencias de incendios forestales en toda Europa, con el apoyo de servicios de seguimiento nacionales y europeos, como es el [Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales \(EFFIS\)](#)

El EFFIS también ofrece a la Comisión y al Parlamento información actualizada sobre los incendios en Europa. En 2015, pasó a formar parte de los Servicios de gestión de emergencias del programa [Copernicus](#)⁵ de la Unión.

Por último, el [Grupo de Expertos en Incendios Forestales](#) ayuda a la Comisión a revisar las tendencias de los incendios forestales en Europa y a determinar respuestas adecuadas y eficaces.

Por lo que se refiere al **derecho comparado**, la organización de los servicios de incendios presenta una gran variedad en función de las características de cada país y de su organización territorial, si bien, en la gran mayoría de ellos, estos servicios suelen presentar una **estructura descentralizada y de cooperación** entre las diferentes estructuras administrativas.

En **Estados Unidos**, tanto la Federación como los Estados han regulado y desarrollado políticas sobre la materia.

A **nivel federal**, las normas principales sobre incendios y bomberos forestales se encuentran recogidas en el [capítulo 84](#) del título 16 del *U. S. Code*.

El Código dedica el [§6592](#) al régimen jurídico básico de los *Federal wildland firefighters*, la mayoría de los cuales trabajan para el *Department of Agriculture Forest Service* y para el *Department of the Interior*, fundamentalmente a través de los siguientes órganos: *Bureau of Indian Affairs*, *Bureau of Land Management*, *National Park Service*, y *U.S. Fish and Wildlife Service*.

³ En octubre de 2001 la Comisión Europea estableció el Mecanismo de Protección Civil de la UE. El Mecanismo tiene por objeto reforzar la cooperación entre los países de la UE y ocho Estados participantes en materia de protección civil para mejorar la prevención, la preparación y la respuesta a las catástrofes.

⁴ Entre 2007 y 2021, más del 17 % de todas las solicitudes de asistencia a través del Mecanismo fueron en respuesta a incendios forestales.

⁵ El Servicio de Gestión de Emergencias de Copernicus elabora periódicamente mapas para ayudar a las autoridades nacionales a responder a los incendios forestales.

⁶ *16 U.S. Code Chapter 84: Healthy Forest Restoration.*

Los grandes incendios sufridos en los últimos años han llevado a un replanteamiento en profundidad de su gestión, lo que se ha plasmado en diferentes líneas de actuación.

En primer lugar, se ha elaborado una nueva estrategia para la próxima década frente a la crisis de los incendios forestales: *Confronting the Wildfire Crisis*⁷.

En segundo lugar, la *Infrastructure Law*⁸, aprobada en 2021, y la *Executive Order 14072*, de abril de 2022, recogen algunas medidas para mejorar la situación de los bomberos forestales y su régimen jurídico personal a través de mejoras salariales y de protección social, clarificación de sus responsabilidades y funciones, etc.⁹



A **nivel estatal** existen grandes diferencias entre los Estados¹⁰. Mientras algunos carecen de normas generales sobre incendios forestales y bomberos especializados, otros -especialmente aquellos en los que los bosques han sufrido más daños a causa del fuego- han aprobado códigos, directrices o guías y han creado agencias especializadas en la materia, tal y como se puede observar en los casos siguientes:

- En **California** la regulación fundamental está recogida en el *California Code of Regulations, Title 14, Chapter 7: Fire Protection*, y la autoridad encargada de dicha protección es el *State of California Department of Forestry & Fire Protection*;
- En **Montana**, hay que referirse al *Montana Code, Title 76, Chapter 13, Part 1: Protection of Forest Resources*, y cuya principal autoridad es el *Department of Natural Resources & Conservation*;
- En **Oregon**, la regulación está recogida en el *Vol. 14, Title 38, Chapter 477: Fire Protection of Forests and Vegetation* del *Oregon Revised Statutes*, siendo el *Department of Forestry* la autoridad responsable.

En **Francia**, desde hace varios años y también como consecuencia del calentamiento global, los incendios forestales no afectan ya únicamente al sur y a los departamentos mediterráneos. La intensificación y extensión de este riesgo a todo el territorio hacen cada año más delicada la acción de los actores de la seguridad civil comprometidos a garantizar la protección de las personas, la propiedad y el medio ambiente.

⁷ *Confronting the Wildfire Crisis. A Strategy for Protecting Communities and Improving Resilience in America's Forests*. U.S. Department of Agriculture. Forest Service. January 2022

⁸ *Infrastructure Investment and Jobs Act. Division D, Title VIII: Natural Resources-related Infrastructure, Wildfire Management, and Ecosystem Restoration*

⁹ El Departamento de Agricultura ha elaborado una exposición resumida y sistemática de todas estas medidas en la *Fact Sheet: Supporting the Wildland Firefighting Workforce*. Además, en junio de 2022, se ha aprobado el *Position Classification Standard for Wildland Fire Management, 0456*, que aclara las condiciones de formación, responsabilidades y funciones de las personas que ejercen como *Wildland Firefighters*

¹⁰ La recopilación *Wildfire Codes & Standards. State-by-State Reference Guide*, publicada por el *Insurance Institute for Business & Home Safety* en 2019, recoge los principales datos de cada uno de los Estados.

Ante el desafío que está suponiendo el cambio climático, la [Federación Nacional de Bomberos](#) recomendó la creación en todos los departamentos del país un [Plan departamental para la protección del bosque contra incendios a nivel nacional](#) que permitiera reforzar el sistema de protección civil.

Por todo ello, en los últimos años se ha llevado a cabo una revisión en profundidad de la [política pública de protección civil](#) en su conjunto, y especialmente en los bosques, con el objetivo de aumentar los niveles de prevención, la educación de la población frente a los riesgos y la modernización de los recursos materiales y humanos. Esta iniciativa, se concretó en la aprobación de la [Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnel](#).

El modelo francés de protección civil está basado en la **intervención conjunta** del Estado y las autoridades locales, y en la **complementariedad de acción entre los bomberos profesionales, los voluntarios, los soldados y los recursos nacionales** de Seguridad Civil.

El voluntariado supone el 80% de la fuerza laboral de los bomberos en Francia, con un contingente de 197.000 ciudadanos comprometidos, que constituyen un recurso indispensable en materia de extinción de incendios. Estos voluntarios se ocupan fundamentalmente de la ayuda a las personas, mientras que los bomberos profesionales, unos 41.800 y 13.000 militares se encargan de la extinción de incendios¹¹.

Si bien en Francia no existe un cuerpo especial de bomberos dedicados a los incendios forestales, sí que se han creado **Secciones especiales**.



Estas secciones están regulados en el Libro VII del [Code de la sécurité intérieure](#), que dedica su Título II a los “actores de la seguridad civil”, integrados por servicios departamentales, territoriales y locales, según se establece en su artículo [L-722-1](#).

El capítulo III está dedicado a los bomberos profesionales y voluntarios. En la sección primera, el artículo [L723-2](#) define a los **bomberos profesionales**, como funcionarios públicos territoriales, que forman parte de los servicios de incendios y salvamento departamentales y territoriales, y cuyas funciones vienen determinadas por la [Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#) y por la [Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale](#).

La sección segunda, dedicada a los **bomberos voluntarios**, señala que están sujetos a las mismas normas de salud y seguridad que los bomberos profesionales y contribuyen, según su disponibilidad, a las misiones de seguridad civil de cualquier tipo encomendadas a los servicios de extinción de incendios y salvamento.

¹¹ [Dérèglement climatique : La France en proie aux flammes. Un modèle de sécurité civile résilient mais à renforcer.](#) Fédération Nationale sapeurs-pompiers de France.

El anexo tres de este Código incluye la *Charte Nationale du sapeur-pompier volontaire*, que fue elaborada previa consulta con los representantes de la Federación Nacional de Bomberos de Francia y recopila los derechos y deberes de los bomberos voluntarios. La Carta define también el papel de la red asociativa de bomberos en la promoción, mejora y defensa de los intereses de los bomberos voluntarios.

La **organización territorial y la estructura** de los servicios de extinción de incendios está recogida en el *Code général des collectivités territoriales*, que en su artículo L1424-1 establece que en cada departamento francés, existirá un “servicio de bomberos y salvamento”.

En el amplio capítulo, que abarca los artículos L1424-1 a L1424-99 se regulan, tras establecer que en cada departamento francés existirá un “servicio de bomberos y salvamento”, los procedimientos de intervención y las relaciones entre los cuerpos de bomberos y salvamento departamentales, territoriales o locales.

En **Italia**, la ley marco sobre incendios forestales – *Legge 21 novembre 2000, n. 353. Legge-quadro in materia di incendi boschivi*– atribuye a las Regiones la competencia en materia de previsión, prevención y lucha activa contra los incendios forestales. La extensión de estos incendios por todo el territorio nacional, con la destrucción de extensas áreas y numerosos daños a las poblaciones afectadas ha llevado a una colaboración cada vez más estrecha entre el Estado y las regiones.

En mayo de 2017 se celebró una reunión de la Conferencia permanente Estado-Regiones, que dio lugar a la aprobación de un Acuerdo marco – *Accordo-quadro tra il Governo e le Regioni in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*– con el fin de reforzar los principios rectores y las modalidades de la colaboración entre el Cuerpo Nacional de Bomberos y las regiones interesadas, en el ejercicio de sus funciones respectivas, en materia de lucha activa contra los incendios forestales.

El Servicio nacional de extinción de incendios está en manos del *Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*. El CNVF, inicialmente fragmentado en distintos cuerpos municipales, nació como tal con el *Regio Decreto Legge del 27 febbraio 1939*, posteriormente convertido en la *Legge 1570 del 27 dicembre 1941*.

La organización general del CNVF está recogida en el *Decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139. Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229.*, en el que se regula la estructura nacional y regional del cuerpo, la formación, derechos y deberes del personal, así como a la prevención de incendios y los recursos logísticos.

En su artículo 1, se define al Cuerpo Nacional de Bomberos como un organismo estatal de derecho civil, incardinado en el Departamento de Bomberos, Salvamento Público y Protección Civil del Ministerio del Interior, encargado de la prevención y extinción de incendios, incluidos los forestales. De esta forma y mediante una serie de convenios, el Cuerpo Nacional pone a disposición de las regiones sus recursos, medios técnicos y personal para intervenciones activas en la lucha contra estos incendios.

Otra serie de normas fueron configurando a lo largo del tiempo el marco regulador del CNFV, entre otras destacan:

- El *Decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217. Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252*,
- El *Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97*, que supuso una amplia revisión de la estructura del CNVF,
- Y por último el *Decreto-Legge. Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile* de 2021, donde se establecen medidas para incrementar la operatividad y funcionalidad del Cuerpo Nacional de Bomberos.

En **Portugal**, la *Lei de Bases da Protecção Civil*, constituye el marco que comprende todos los servicios y estructuras para la prevención de riesgos colectivos, accidentes o catástrofes naturales.

Como se indica en el apartado 2 de su artículo 1º, la protección civil tiene un carácter multidisciplinar, “correspondiendo a todos los órganos y departamentos de la Administración Pública promover las condiciones esenciales para su ejecución, de forma descentralizada, sin perjuicio del apoyo mutuo entre órganos y entidades del mismo nivel o procedentes de niveles superiores”.

Asimismo, este artículo establece la estructura descentralizada de estos servicios, que dependen de los respectivos órganos de gobierno autónomo de las Regiones, sin perjuicio de la necesaria articulación con las entidades nacionales competentes.

La gravedad de los incendios rurales en 2017, con un impacto nunca visto en el país, sobre los ciudadanos y el patrimonio natural, hizo evidente la necesidad de un enfoque renovado, para transformar el modelo de gobernanza de los incendios rurales, basándose en tres grandes principios: la **prevención y lucha contra incendios**, la **profesionalización** y la **cualificación y especialización en la intervención**.

La necesidad de este enfoque renovado coincidió con el fin de la vigencia de un instrumento anterior, el *Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios* que fue sustituido por el *Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais*, aprobado mediante la *Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020*. Este Plan pretendía introducir un modelo innovador de gobernanza del riesgo, identificando objetivos estratégicos y aclarando los roles y responsabilidades de las diferentes entidades que cooperan para alcanzar las metas definidas.

En aras de una mejor **coordinación** de las diferentes estructuras de protección civil, su artículo 48 contempla la existencia de un **Sistema Integrado de Operaciones de Protección y Salvamento (SIOPS)**. El SIOPS comprende un conjunto de normas y procedimientos que aseguran que todos los agentes de protección civil actúen, a nivel operativo, articuladamente bajo un mando único, sin perjuicio de su respectiva dependencia jerárquica y funcional. Está regulado por el *Decreto-Lei n.º 90-A/2022 de 30 de dezembro*.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la *Lei de Bases da Protecção Civil*, el cuerpo de bomberos forma parte, junto con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad o las Fuerzas Armadas, de la estructura de la protección civil, organizada a nivel nacional regional y municipal.

No existe en Portugal un cuerpo específico de bomberos forestales, sino que su área de actuación, establecida por la *Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC)*, corresponde a la del municipio en el que opera.

La **organización y funcionamiento** del Cuerpo está regulada por el *Decreto-Lei n.º 247/2007 de 27 de Junho*. El Decreto-Lei define su régimen jurídico y supuso un cambio importante en su estructura, formado por bomberos profesionales, mixtos o voluntarios.

Un año después se aprobaría, el *Regulamento do Modelo Organizativo dos Corpos de Bombeiros*, que define el modelo organizativo del Cuerpo, sus diferentes unidades orgánicas y sus atribuciones.

La protección frente a los diferentes tipos de incendios en **Reino Unido** es una materia delegada (*devolved*), por lo que los diferentes territorios tienen competencias tanto legislativas como ejecutivas.

En **Inglaterra** la norma principal sobre la materia es la *Fire and Rescue Services Act 2004*, que regula las competencias de las autoridades regionales y locales – *Fire and rescue authorities*– La sección 21 de la ley –*Fire and Rescue National Framework*– fue desarrollada posteriormente en el documento *Fire and Rescue National Framework for England*¹² de 2018, en el que se establecían las prioridades y objetivos de las *Fire and rescue authorities*, así como las directrices sobre su funcionamiento y su política de empleo.

Un año después se aprobó en **Escocia** una norma de estructura similar, el *Fire (Scotland) Act 2005*, que fue reformado en 2012¹³ para crear el *Scottish Fire and Rescue Service* (regulado en el *Schedule 1A* del *Fire (Scotland) Act 2005*). Recientemente se han desarrollado algunas de sus previsiones en el *Fire and rescue framework 2022*, que se refiere, entre otros aspectos, al régimen del personal (*Strategic Priority 6: People*).

El Gobierno escocés también elaboró en 2013 unas directrices muy completas y detalladas sobre incendios forestales: la *Wildfire Operational Guidance. Fire and Rescue Service*.

En **Irlanda del Norte** la materia está regulada en la Orden *The Fire and Rescue Services (Northern Ireland) Order 2006*, en la que se recogen cambios legislativos similares a los realizados previamente en Inglaterra y Escocia¹⁴.

¹² Aprobado por el secretario de Estado, conforme a lo dispuesto en la *sección 21* del *Fire and Rescue Services Act 2004*.

¹³ *Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012, Part 2: Fire reform*

¹⁴ Según el *Explanatory memorandum*, “As well as introducing changes to fire and rescue services in Northern Ireland, the Order will reform fire safety legislation in line with increased emphasis on fire prevention. It will replace the *Fire Services (Northern Ireland) Order 1984* and will reflect broadly the legislative changes introduced in England and Wales, through the *Fire and Rescue Services Act 2004* and the *Regulatory Reform (Fire Safety) Order 2005*, and in Scotland, through the *Fire (Scotland) Act 2005*”

Por último, a nivel de todo Reino Unido, habría que destacar la labor realizada por el *National Fire Chiefs Council* (NFCC), órgano en el que colaboran los servicios de todos los territorios¹⁵, y encargado, entre otras tareas, de la elaboración de estrategias y directrices. Entre ellas destacan las dos siguientes:

- Respecto a los incendios forestales, la *National Operational Guidance. Wildfires*, actualizada en 2022, que analiza de forma detallada dichos incendios y los principales retos para prevenirlos y luchar contra ellos;
- Sobre el régimen jurídico del personal¹⁶: la *Fire and Rescue People Strategy 2017/2022*.

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico en los que se recoge:

- Documentación que acompaña al proyecto
- Estudios

¹⁵ Ver listado de *UK Fire and Rescue Services*.

¹⁶ Los principios expuestos en dicha estrategia han sido tomados como referencia por algunos de los desarrollos regionales de los *Fire and Rescue Services*. Por ejemplo, en el *Fire and Rescue National Framework for England* se afirma que “Each fire and rescue authority should have in place a people strategy that has been designed in collaboration with the workforce. This should take into account the principles set out in the NFCC’s people strategy” (p. 17).