

CAPÍTULO III

El marco jurídico-laboral de los efectivos de prevención y extinción de incendios en el ámbito rural: los bomberos forestales

Alfonso Esteban Miguel

*Profesor ayudante doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. La relación de los bomberos rurales y forestales con la Administración: estatuto jurídico del personal.** 2.1. La figura del bombero rural y forestal. 2.1.1. Marco constitucional y reparto competencial. 2.1.2. Marco legal básico del servicio. 2.1.3. Delimitación conceptual de “bombero forestal” desde la perspectiva jurídico-laboral. 2.1.4. Distinción con figuras afines y efectos laborales. 2.2. Modalidades de vinculación jurídica con la Administración. 2.2.1. Empleo público en clave dual: funcionarial y laboral. 2.2.2. Personal funcionario de servicios forestales y de protección civil. 2.2.3. Personal laboral de la Administración pública. 2.2.4. La estacionalidad como elemento estructural de la contratación laboral: la figura del fijo-discontinuo y la contratación temporal. 2.2.5. La compatibilidad en los periodos de inactividad en el personal fijo-discontinuo. 2.2.6. Medios propios personificados: el personal laboral en entes del sector público empresarial. 2.2.7. Voluntariado de protección civil: frontera laboral. **3. Condiciones de trabajo y protección social del personal bombero forestal.** 3.1. Organización del tiempo de trabajo: marco, conceptos y criterios de aplicación. 3.1.1. Estándar europeo mínimo y su recepción interna. 3.1.2. Concepto de “tiempo de trabajo” y “período de descanso”. 3.1.3. Jornadas especiales en el empleo público: alcance del art. 47 EBEP. 3.1.4. Guardias presenciales y guardias localizadas: criterios de calificación. 3.1.5. Registro del tiempo de trabajo y control de límites. 3.1.6. Períodos de referencia,

descansos y grandes emergencias. 3.1.7. Interacción con la salud laboral: el tiempo como medida de prevención. 3.2. Clasificación profesional, categorías y retribuciones. 3.2.1. Marco dual: bases estatales y norma sectorial. 3.2.2. La clasificación profesional del bombero forestal: bases y alcance. 3.2.3. Categorías funcionales y organización del trabajo. 3.2.4. Régimen retributivo. 3.3. Prevención de riesgos laborales. 3.4. Protección social de los bomberos forestales. 3.4.1. Encuadramiento y acción protectora de la Seguridad Social. 3.4.2. Jubilación en el colectivo de bomberos forestales. 3.4.3. Segunda actividad. 3.4.4. Contingencias profesionales: accidente de trabajo y enfermedad profesional. 4. Efectos jurídico-laborales de la prestación del servicio: especial referencia a la sucesión de empresas. 4.1. Modalidades de gestión del servicio y efectos jurídico-laborales. 4.2. Subrogación de personal: entre la Ley 5/2024 y el Estatuto de los Trabajadores. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

La configuración jurídica del personal dedicado a la prevención y extinción de incendios rurales y forestales constituye, desde hace décadas, uno de los espacios más complejos y fragmentados del derecho del trabajo y del empleo público en España. La coexistencia de múltiples modelos organizativos —gestión directa, entes instrumentales, empresas públicas, medios propios y contratistas privados—, junto con la diversidad autonómica derivada del reparto competencial de la Constitución Española (en adelante, CE)¹, ha generado un escenario caracterizado por la heterogeneidad normativa, la dispersión de categorías profesionales y la ausencia histórica de un estatuto común para el colectivo. A ello se suma la naturaleza esencial del servicio, cuyo desempeño incide en la preservación del medio natural y rural, la protección civil y la seguridad de las personas, demandando un tratamiento jurídico riguroso e integrado.

En este contexto, la aprobación de la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales², supone un punto de inflexión en la ordenación estatal del sector. La norma introduce, por primera vez, una definición unificada de la categoría profesional, establece un catálogo homogéneo de funciones, fija estándares mínimos en materia de prevención de riesgos, tiempos de trabajo

1. Art. 149 de la Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

2. Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales (BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024).

y formación, y articula mecanismos de estabilidad y continuidad operativa —incluida la subrogación— en los cambios de gestión del servicio. Su aparición altera de forma sustantiva el equilibrio tradicional entre la legislación laboral, el TREBEP y las normas de protección civil y forestal, obligando a una relectura sistemática de la relación de empleo del colectivo.

El presente estudio examina, desde esa perspectiva integradora, los elementos esenciales que conforman el marco jurídico-laboral del bombero rural y forestal. Para ello, se analizan, en primer término, las bases constitucionales y estatutarias que delimitan el estatuto profesional del colectivo y las diferentes modalidades de vinculación con la Administración. Posteriormente, se abordan las condiciones de trabajo —con especial atención a la organización del tiempo, las guardias, la clasificación profesional y la retribución—, así como su proyección en materia de prevención de riesgos y protección social. Finalmente, se estudian los efectos jurídico-laborales derivados de la forma de gestión del servicio, prestando atención particular a la sucesión de empresas y a las obligaciones que derivan de la legislación de contratación pública.

2. La relación de los bomberos rurales y forestales con la Administración: estatuto jurídico del personal

2.1. La figura del bombero rural y forestal

2.1.1. Marco constitucional y reparto competencial

El estatuto jurídico de las personas que integran los operativos de prevención y extinción de incendios forestales y de zonas rurales se asienta, en primer término, en la arquitectura constitucional que ordena el empleo público y la acción administrativa. El art. 103 CE impone a las Administraciones la sujeción plena a la ley, al tiempo que exige que el acceso al empleo público se rija por los principios de mérito y capacidad, previsión que condiciona tanto la creación de cuerpos funcionariales como el recurso al empleo laboral en el sector público, incluido el instrumental. Esta pauta de juridicidad y profesionalización delimita, de entrada, el perímetro institucional del servicio y del personal que lo presta.

Sobre ese plano general, el Título VIII concreta el reparto de competencias: el Estado retiene la legislación laboral (art. 149.1.7.^ª CE), la legislación bá-

sica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.^a CE) y las bases del régimen jurídico del sector público y de la contratación (art. 149.1.18.^a CE), al tiempo que las comunidades autónomas despliegan su potestad de organización de los servicios de protección civil y de gestión forestal en el marco de sus estatutos y leyes sectoriales.

Desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la consecuencia es conocida: las categorías y fuentes de la relación de empleo —funcionarial o laboral— vienen determinadas por el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP)³ y por el Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET)⁴, y la contratación directa o el uso de medios propios debe respetar los límites legales, contenidos especialmente en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP)⁵ y en la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP)⁶. Esta estructura condiciona la calificación del vínculo de la relación del personal, el control de la temporalidad y la organización del tiempo de trabajo en un servicio de naturaleza esencial.

2.1.2. Marco legal básico del servicio

Junto al armazón constitucional y estatutario, el legislador básico ha ido articulando un conjunto de normas sectoriales que inciden directamente en la organización del servicio. La Ley 43/2003, de Montes (en adelante, LM)⁷, suministra el marco de política forestal y de prevención y extinción, precisando competencias y principios rectores de gestión sostenible, sobre los que se insertan los dispositivos autonómicos de lucha contra incendios rurales y forestales.

La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, LPC)⁸, configura el sistema de coordinación y respuesta, identifica a los servi-

3. 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 (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

4. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015).

5. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

6. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/EU y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017).

7. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003).

8. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE núm. 164, de 10 de enero de 2016).

cios de intervención y asistencia y regula los instrumentos de planificación, anticipación y recuperación. Esta norma, además, acoge la participación del voluntariado de protección civil y perfila la cooperación interadministrativa, elementos que impactan en la organización operativa del servicio forestal.

El punto de inflexión más reciente lo constituye la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, que por primera vez homologa con pretensión estatal la categoría profesional, define funciones nucleares (prevención, vigilancia, ataque inicial y ampliado, apoyo posincendio), articula derechos específicos —incluidos salud laboral y tiempos de trabajo— y ordena el desarrollo reglamentario de prevención de riesgos laborales y la adaptación de tiempos de trabajo para labores de extinción. La ley incluye, además, previsiones expresas sobre encuadramiento en Seguridad Social, segunda actividad y mantenimiento de plantillas en supuestos de sucesión empresarial, conectando con institutos laborales clásicos como la sucesión de empresas (art. 44 ET) en eventuales transiciones de modelos de gestión.

2.1.3. Delimitación conceptual de “bombero forestal” desde la perspectiva jurídico-laboral

La noción “bombero/a forestal” remite funcionalmente al personal que ejecuta tareas de prevención, vigilancia, detección, extinción —ataque inicial y ampliado— y apoyo por incendio en el medio forestal. La Ley 5/2024 consolida esta definición con pretensión de homogeneidad mínima en todo el territorio, acompañándola de una clasificación profesional y de referencias explícitas a formación, salud laboral y jornada. En el plano de fuentes, la ley coexiste, como se ha adelantado, con el Estatuto Básico del Empleado Público, para el personal funcionario, y con el Estatuto de los Trabajadores, para el personal laboral, de modo que la delimitación conceptual estatal condiciona la descripción de puestos, la movilidad funcional, la formación en jornada y la evaluación de riesgos en los distintos modelos organizativos que cada Administración elige desarrollar (gestión directa, medios propios o contratados).

El reconocimiento legal de la categoría cumple, además, una función ordenadora en el mercado de trabajo público: reduce la heterogeneidad de denominaciones contractuales y estatutarias; ofrece un referente común para procesos de estabilización y para la clasificación profesional en convenios de empresas públicas ambientales; y facilita la traslación de estándares

de tiempo de trabajo y descanso derivados del derecho de la Unión Europea al ámbito de la extinción, por ejemplo, en el tratamiento jurídico de guardias presenciales y localizadas, con límites diarios de extinción y turnos de relevo.

2.1.4. Distinción con figuras afines y efectos laborales

Conviene deslindar la figura del bombero forestal de otros colectivos próximos, pues de esa distinción se derivan consecuencias laborales y estatutarias relevantes. En primer lugar, los *agentes forestales y medioambientales* constituyen una función pública de naturaleza funcionarial, dotada de potestades de policía administrativa especial y auxilio de policía judicial, hoy positivadas en la Ley 4/2024, básica de agentes forestales y medioambientales⁹. Aunque cooperan en emergencias y protección civil, su encuadre funcional y sus potestades los separan del perfil esencialmente operativo-interventor del bombero. Esta separación de esferas evita confusiones competenciales y laborales.

En segundo lugar, los *bomberos urbanos* que integran los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS) se regulan por legislación autonómica sectorial. A título ejemplificativo, la Ley 7/2011 de la Comunitat Valenciana¹⁰ ordena la estructura, escalas y coordinación del servicio, categoría que presenta puntos de contacto en la dimensión de protección civil, pero con organización y riesgos característicos, como el entorno urbano y el salvamento, distintos del medio forestal. Esta diferencia organizativa incide en jornadas especiales, complementos retributivos y protocolos de prevención de riesgos laborales específicos.

Finalmente, el voluntariado de protección civil —figura con presencia en la respuesta a emergencias— está sujeto a un régimen jurídico propio que proscribe la sustitución de empleo remunerado estructural. La Ley 45/2015 de voluntariado (en adelante, LV)¹¹ define la actividad voluntaria como gratuita, solidaria y organizada, mientras que la Ley 17/2015 la inserta en el sistema de protección civil¹². No obstante, desde la óptica laboral, si bajo la

9. Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales (BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024).

10. Ley 7/2011, de 1 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 98, de 25 de abril de 2011).

11. Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (BOE núm. 247, de 15 de octubre de 2015).

12. Art. 7 quáter LPC.

aparición de voluntariado concurrirían ajenidad, dependencia y retribución, o su equivalente material, cabría la recalificación como relación laboral común con las consecuencias legales correspondientes, entre ellas pago de salarios y obligaciones con la Seguridad Social. Por eso, la participación del voluntariado en incendios ha de circunscribirse a los cauces legales, sin invadir puestos estructurales ni tiempos de trabajo propios del personal profesional.

2.2. Modalidades de vinculación jurídica con la Administración

2.2.1. Empleo público en clave dual: funcional y laboral

El punto de partida del análisis de la figura del bombero, como se ha anticipado, es el modelo dual del empleo público español. El Estatuto Básico del Empleado Público reconoce la coexistencia de funcionarios (de carrera e interinos) y personal laboral (fijo, indefinido y temporal) al servicio de las Administraciones, y remite, para este último, a la legislación laboral común contenida en el Estatuto de los Trabajadores. Esta dualidad, de carácter básico, se proyecta sobre los dispositivos de prevención y extinción de incendios rurales y forestales, donde coexisten plantillas de gestión directa con funcionarios y personal laboral con plantillas de empresas públicas o de medios propios personificados, así como plantillas de contratistas privadas bajo la Ley de Contratos del Sector Público.

2.2.2. Personal funcionario de servicios forestales y de protección civil

El vínculo funcional del colectivo de servicios de prevención y extinción de incendios descansa en el Estatuto Básico del Empleado Público y en la legislación de función pública autonómica, con acceso por mérito y capacidad, derechos y deberes estatutarios, y posibilidad de jornadas especiales para servicios de emergencia¹³. En algunos territorios, parte del dispositivo forestal se integra en servicios generales de bomberos o en servicios autonómicos de protección civil; a título ilustrativo, la Ley 7/2011 valenciana, mencionada anteriormente, regula escalas y categorías de los SPEIS, que operan bajo lógicas funcionales distintas del entorno forestal, pero comparten principios de coordinación y esencialidad del servicio. El encuadre funcional

13. Art. 47 TREBEP.

condiciona la negociación y la organización del tiempo de trabajo conforme a bases europeas y estatales, sin perjuicio de las especificidades sectoriales introducidas por la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales.

2.2.3. Personal laboral de la Administración pública

Desde una perspectiva de fuentes de regulación de la relación jurídica, el personal laboral empleado directamente por Administraciones u organismos administrativos se rige por el Estatuto de los Trabajadores como derecho laboral común, y conforme al Estatuto Básico del Empleado Público por las singularidades básicas del empleo público aplicables al personal laboral del sector público, como, por ejemplo, los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso; el régimen de incompatibilidades; y los derechos colectivos en el marco de la negociación pública. Esta convivencia normativa es un punto de fricción y equilibrio, que se materializa en que el Estatuto de los Trabajadores ordena la relación individual y colectiva de trabajo, mientras que el Estatuto Básico del Empleado Público preserva las garantías públicas que condicionan tanto el reclutamiento como la organización de la jornada en servicios esenciales.

La Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, se proyecta sobre todo el colectivo, con independencia del vector organizativo, al homologar la categoría y establecer estándares mínimos de funciones, formación, salud laboral y tiempos de trabajo, que deben integrarse en los convenios o pactos de empleo público laboral y en las instrucciones de jornada dictadas conforme a la normativa. De este modo, la ley sectorial opera como un marco común que articula y sistematiza la clasificación profesional y los derechos para quienes, siendo personal laboral de la Administración, prestan la actividad forestal con arreglo a los principios públicos de organización y negociación.

2.2.4. La estacionalidad como elemento estructural de la contratación laboral: la figura del fijo-discontinuo y la contratación temporal

En materia de contratación laboral, la estacionalidad sigue siendo un rasgo estructural del servicio, lo que ha favorecido la utilización del contrato fijo-discontinuo del art. 16 ET para ajustar el trabajo a ciclos de riesgo. Ese uso, sin embargo, no puede operar como válvula de escape a la temporalidad prohibida: el régimen de llamamiento, la antigüedad y la proyección de

derechos durante los periodos de inactividad han de cuadrar con las exigencias de acceso del empleo público y los límites a la temporalidad excesiva, de forma que el fijo-discontinuo no se convierta en una suerte de “temporalidad estable”, sino en una verdadera estabilidad discontinua alineada con el interés público del servicio.

Ahora bien, la figura del fijo discontinuo no agota las modalidades de contratación del personal destinado a la prevención y extinción de incendios forestales y rurales. En la práctica persiste el recurso a la contratación temporal, singularmente al contrato por circunstancias de la producción, cuya adecuación ha sido respaldada por la jurisprudencia en supuestos de aumento extraordinario y concentrado de la carga de trabajo durante las fases de peligro alto y medio, siempre que la causa productiva aparezca debidamente individualizada y acreditada¹⁴.

Sin embargo, la experiencia de los dispositivos forestales ha revelado, durante años, un uso intensivo de nombramientos y contratos temporales. Frente a ello, la jurisprudencia social había consolidado la figura del indefinido no fijo como remedio a los abusos de temporalidad en el sector público¹⁵, dotándolo de estabilidad condicionada y de un régimen indemnizatorio es-

14. Por todas, la STSJ Andalucía (Granada), Sala de lo Social, de 20 de noviembre de 2025 (rec. 2783/2024; ECLI:ES:TSJAND:2025:17418). La sentencia resuelve el recurso de suplicación interpuesto por un bombero forestal del dispositivo INFOCA frente a la desestimación de su demanda, en la que solicitaba la declaración de indefinido no fijo por entender fraudulenta la sucesión de contratos temporales suscritos con la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (AMAYA).

El trabajador había sido contratado mediante dos contratos eventuales por circunstancias de la producción durante las campañas estivales de 2020 y 2021, y posteriormente mediante un contrato de interinidad por vacante desde mayo de 2022 hasta marzo de 2024. Alegaba que las tareas de prevención y extinción de incendios responden a necesidades estructurales y cíclicas, por lo que la modalidad contractual adecuada debía haber sido la de indefinido discontinuo, y no la temporal.

La Sala confirma la sentencia de instancia y descarta la existencia de fraude en la contratación, razonando que, en este caso concreto, los contratos eventuales encuentran justificación en el incremento anormal y concentrado de la actividad durante las épocas de peligro alto y medio de incendio, expresamente reguladas en el Plan INFOCA, cuya delimitación temporal consta como hecho probado. La sentencia subraya que dicha previsión normativa permite apreciar una causa productiva específica y transitoria, distinta de otros supuestos en los que la propia Sala había apreciado fraude.

El pronunciamiento reconoce expresamente la existencia de criterios jurisprudenciales divergentes en la propia Sala y en otros TSJ respecto de la contratación del personal de campañas forestales, e incorpora un voto particular discrepante que defiende la consideración de estas actividades como cíclicas y previsibles, propias del contrato indefinido no fijo discontinuo, en línea con la doctrina consolidada del Tribunal Supremo sobre prevención y extinción de incendios forestales.

15. Por todas, la STS (Sala de lo Social) de 14 de junio de 2023 (rec. 2527/2020; ECLI:ES:TS:2023:2634),

pecífico¹⁶. La respuesta legislativa llegó con la Ley 20/2021¹⁷, que persigue rebajar la temporalidad por debajo del 8 % y opera sobre dos puntos. El primero, la reforma del art. 10 TREBEP, con límites al régimen jurídico de los funcionarios interinos, y el segundo, los procesos de estabilización con plazos y reglas concretas. Este marco ha tenido un impacto directo en las áreas forestales con plantillas temporales prolongadas y, singularmente, en la ordenación de campañas estacionales que habían descansado en encadenamientos temporales.

En suma, para el personal laboral de las Administraciones en este sector, el binomio Estatuto Básico del Empleado Público - Estatuto de los Trabajadores se completa ahora con la Ley 5/2024. La primera capa preserva los estándares públicos de acceso y organización; la segunda, los derechos laborales comunes y la negociación de convenios; la tercera fija un mínimo sectorial homogéneo que debe permear tanto las relaciones de puestos de trabajo como los acuerdos de jornada, respetando las exigencias de estabilización y de correcta utilización del fijo-discontinuo.

2.2.5. La compatibilidad en los periodos de inactividad en el personal fijo-discontinuo

La cuestión de la compatibilidad en el empleo público discontinuo exige delimitar si el periodo de inactividad inherente al contrato fijo discontinuo debe asimilarse, a efectos del régimen de incompatibilidades, a un “desempeño” efectivo de puesto en el sector público, o, por el contrario, si permite autorizar la realización de una segunda actividad pública sin incurrir en las prohibiciones típicas de doble empleo y doble percepción retributiva. La jurisprudencia reciente ha abordado este problema desde una interpretación funcional: la finalidad del régimen de incompatibilidades no es “congelar” al trabajador durante la inactividad, sino impedir que se produzcan solapamientos reales de servicio o duplicidades retributivas, así como prevenir situaciones que puedan menoscabar el cumplimiento de los deberes o comprometer la imparcialidad del empleado público¹⁸.

16. Véase un estudio sobre la figura del indefinido no fijo en Roqueta Buj (2020).

17. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021).

18. Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre compatibilidad de una segunda ocupación en el sector público durante los periodos de inactividad del personal laboral fijo discontinuo: STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de julio (rec. 2971/2022; ECLI:ES:TS:2024:3639).

Sobre esa base, se perfila un marco de autorización condicionada: la compatibilidad puede reconocerse cuando la segunda ocupación pública se circunscribe estrictamente a los periodos en los que no hay prestación material ni retribución asociada al vínculo discontinuo, y siempre que quede salvaguardado que la actividad adicional no interfiera en las obligaciones del puesto principal ni genere riesgos de conflicto o dependencia funcional impropia. En términos prácticos, ello aconseja articular cautelas de diseño (delimitación temporal expresa de la compatibilidad a la inactividad; control de horarios y llamamientos; verificación de ausencia de doble remuneración; y cláusulas de salvaguarda de imparcialidad), especialmente útiles en dispositivos estacionales —como los vinculados a campañas—, donde la continuidad de ingresos y la retención de capacidades pueden apoyarse en empleos públicos complementarios sin desbordar el régimen de incompatibilidades.

2.2.6. Medios propios personificados: el personal laboral en entes del sector público empresarial

Cuando la prestación se canaliza a través de sociedades públicas o medios propios personificados —estatalmente, Tragsa/Tragsatec¹⁹; autónomamente, entes ambientales y de emergencias—, la relación de empleo es laboral y se rige por el Estatuto de los Trabajadores y por el convenio colectivo de la entidad empleadora, sin perder de vista las singularidades del Estatuto Básico del Empleado Público en su disposición adicional primera, aplicable al personal laboral del sector público, entre ellas el acceso y las incompatibilidades. Al igual que ocurre con el personal contratado de forma directa por la Administración, la Ley 5/2024 debe armonizarse con esos convenios para asegurar una clasificación profesional coherente con las funciones forestales y para positivizar derechos específicos en salud laboral y tiempos de trabajo.

En el plano organizativo, estos entes suelen operar como “medios propios” al amparo del art. 32 LCSP, la denominada cooperación *in-house*, figu-

19. El Grupo Tragsa, de capital social íntegramente público, está integrado por las sociedades mercantiles Tragsa (Empresa de Transformación Agraria SA) y Tragsatec. El régimen jurídico de este grupo está regulado por la DA 24.^ª LCSP. Son medios propios personificados y servicios técnicos de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, de los cabildos y consejos insulares, de las diputaciones provinciales y de las entidades del sector público dependientes de ellas.

ra no contractual que exige, *ex ante*, control análogo del poder adjudicador sobre el medio²⁰.

Esta gestión mediante entes instrumentales no está exenta de problemas jurídico-laborales. Debe hacerse referencia especialmente a dos cuestiones nucleares: la temporalidad en el sector público institucional y la cesión ilegal de trabajadores.

La temporalidad en el sector instrumental ha seguido una senda similar a la del empleo público laboral. Los abusos en la contratación temporal suscitaron, en sede social, la consolidación del indefinido no fijo como remedio²¹. En entidades con operativos estacionales, como los que se están analizando, la respuesta a la temporalidad tiene que venir con la figura del fijo-discontinuo conforme al art. 16 ET. La fijeza debe ser estructura normal de estos operativos, sin que la estacionalidad sirva de coartada para prorrogar situaciones anómalas.

En cuanto a la segunda cuestión nuclear²², cuando la Administración dirige *de facto* el trabajo, aporta los medios esenciales y la entidad instrumental no pone en juego la organización propia (gestión, riesgos, mando cotidiano), la jurisdicción social declara la cesión ilegal de los trabajadores que venían prestando el servicio.

La doctrina de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo es clara en estas cuestiones para garantizar una buena gestión de los servicios públicos mediante medios propios y los derechos de las personas trabajadoras que prestan el servicio. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cesión ilegal en supuestos en que la Administración articula la prestación de servicios mediante medios personificados interpuestos (medios propios, sociedades mercantiles públicas, fundaciones o entes instrumentales) ofrece un patrón analítico especialmente útil para los servicios operativos —como los de bomberos— cuando se pretende externalizar la posición empresarial sin desplazar realmente la dirección del trabajo. En esa línea, el Tribunal insiste en que el eje no está en los indicios “formales” (alta y salarios a cargo del ente instrumental; gestión de permisos, vacaciones o control de asistencia; incluso suministro de uniforme), pues tales funciones pueden ser típicas del

20. Sobre la relación de medios propios, pueden verse Domínguez y Rodríguez-Chaves (2013: 279 y ss.) y Amoedo Souto (2018).

21. Sirvan como ejemplo las SSTs (Sala de lo Social) de 18 de junio de 2020 (recs. 1911/2018 y 2811/2018).

22. Art. 43 ET.

prestamista de mano de obra y no neutralizan la cesión. Lo decisivo es si el ente interpuesto pone realmente en juego su propia organización (medios y dirección efectiva) o, por el contrario, el trabajador queda integrado en la estructura administrativa que determina el “qué, cómo y para qué” del servicio: instrucciones y supervisión material desde los mandos de la Administración, confusión funcional con su personal y utilización del encargo como cobertura de una insuficiencia interna de medios. Trasladado al ámbito bomberil, el foco debe colocarse en la cadena real de mando operativo (planificación de turnos y servicios, órdenes de intervención, protocolos, evaluación y control disciplinario material), en la integración en el dispositivo público y en quién asume el riesgo y la organización del servicio: cuando esos vectores descansan de hecho en la Administración y el medio personificado se limita a vehicular nóminas/gestión nominal, se refuerza el diagnóstico de cesión ilegal pese a la apariencia instrumental del encargo²³.

Por último, conviene subrayar que los riesgos de cesión ilegal no se agotan en las relaciones “intra sector público” (Administración – medio propio/ente instrumental), sino que pueden aflorar igualmente en escenarios de cooperación con empresas privadas en la prevención y extinción (contratas de apoyo operativo, logística, vigilancia, comunicaciones, helitransporte, mantenimiento de infraestructuras críticas, etc.). En estos supuestos, el juicio vuelve a ser esencialmente material: cuando una empresa aporta trabajadores que quedan integrados en el dispositivo ajeno y sometidos a dirección efectiva (órdenes operativas, asignación de servicios, control funcional) por otra entidad –pública o privada–, mientras la empleadora formal se limita a funciones administrativas o de mera provisión de mano de obra, la colaboración puede deslizarse desde la lícita contrata hacia una interposición prohibida, con las consecuencias típicas de la cesión ilegal en el plano laboral y de responsabilidades.

2.2.7. Voluntariado de protección civil: frontera laboral

En continuidad con las formas “externalizadas” de provisión de recursos humanos analizadas hasta aquí (ya sea mediante entes instrumentales o me-

23. Entre otras, la STS (Sala de lo Social) de 18 de mayo de 2021 (rec. 646/2019; ECLI:ES:TS:2021:2074) confirma la existencia de cesión ilegal en una encomienda a TRAGSA en un parque nacional: prevalece la realidad funcional (inserción en la organización administrativa y dirección efectiva desde el parque) sobre la cobertura formal, sin que la ilicitud quede desvirtuada porque la contratista pague salarios, controle permisos/horarios o aporte uniforme. En el mismo sentido se pronuncia la STS (Sala de lo Social) de 2 de diciembre de 2021 (rec. 744/2019; ECLI:ES:TS:2021:4835).

diante colaboración empresarial), resulta imprescindible detenerse en otra vía frecuente de apoyo a los dispositivos contra incendios: el voluntariado de protección civil²⁴. Su aportación responde a una lógica de participación cívica y de refuerzo puntual de capacidades, pero plantea una frontera especialmente sensible con el derecho del trabajo cuando el voluntariado se inserta de manera estable en la operativa del servicio, asume funciones estructurales o queda sometido a pautas de organización asimilables a las de una prestación profesional. El marco estatal, precisamente, combina el reconocimiento y fomento de la acción voluntaria con cautelas explícitas para impedir que se convierta en un sustituto de empleo o en una fórmula de cobertura de necesidades permanentes del sistema, y sitúa el análisis en la tensión entre colaboración altruista y prestación de servicios laboralmente relevante²⁵.

Como se ha adelantado anteriormente, el estatuto del voluntariado cuenta con una ley estatal propia —la Ley 45/2015— y con su integración expresa en el Sistema Nacional de Protección Civil a través de la Ley 17/2015, que reconoce la colaboración del voluntariado en la gestión de emergencias y afirma, con claridad, que en ningún caso esa colaboración puede entrañar relación de empleo con la Administración actuante²⁶. De ahí derivan dos consecuencias básicas: la primera es que la acción voluntaria ha de canalizarse a través de entidades de voluntariado y programas específicos; y la segunda, que debe respetar los límites legales de la propia Ley 45/2015, en concreto la prohibición de sustitución de empleo remunerado, so pena de cruzar la línea hacia la relación laboral encubierta.

Ahora bien, ese marco garantista coexiste en la práctica con zonas grises en dispositivos complejos —como el forestal— donde conviven personal profesional y voluntariado en escenarios de riesgo. El núcleo de fricción está bien identificado por la jurisdicción social: cuando, bajo apariencia de voluntariado, concurren ajenidad, dependencia y retribución, o equivalentes materiales, la calificación jurídica puede reorientarse hacia la relación labo-

24. En relación con un análisis completo sobre la figura del voluntario y su posible conversión en trabajador por cuenta propia, véase Sánchez Iglesias (2016: 123 y ss.).

25. El voluntariado de protección civil y su contribución a la lucha contra los incendios se analizan con mayor detenimiento en el último capítulo de esta obra. En este apartado, en cambio, se abordan únicamente desde la perspectiva de su frontera con la relación laboral, atendiendo a los criterios que pueden conducir, en su caso, a la calificación de laboralidad cuando la prestación voluntaria desborda sus límites legales o funcionales.

26. Art. 7 quáter LPC.

ral común²⁷, con todas sus consecuencias contractuales, salariales y de Seguridad Social²⁸. En términos dogmáticos, la realidad de la prestación prima sobre el *nomen iuris* empleado, lo que explica la centralidad de los indicios de laboralidad en la jurisprudencia reciente (estructura de mando, inserción en la organización, control horario, pagos periódicos, etc.).

Aquí se produce la problemática de la recalificación laboral por parte de los tribunales o de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) cuando detecta, en la práctica, una sustitución de empleo remunerado o una puesta a disposición continuada de personas voluntarias en puestos estructurales del servicio. En este sentido, se encuentra tres cuestiones especialmente sensibles en el operativo forestal: la retribución encubierta, la dependencia organizativa y la cobertura de puestos estructurales.

En relación con la retribución encubierta, La Ley 45/2015 limita a la compensación de gastos el componente económico de la acción voluntaria, admitiendo su reintegro, pero excluyendo contraprestaciones salariales²⁹ y régimen de las entidades³⁰. La existencia de pagos fijos, periódicos y predeterminados (dietas sin justificación, “bolsas” mensuales) tiende a desnaturalizar el carácter altruista y a proyectarse como retribución de trabajo por cuenta ajena³¹.

Respecto de la dependencia organizativa, la inserción del voluntariado en cuadrantes de guardias, llamamientos obligatorios, sanciones por inasistencia, y el sometimiento a órdenes y protocolos idénticos a los del personal

27. Art. 1 ET.

28. Véase, para el análisis de un supuesto paradigmático sobre la frontera entre voluntariado y relación laboral en el ámbito de los bomberos voluntarios, incluyendo las tensiones derivadas de la coexistencia de voluntarios y personal asalariado y los riesgos de “laboralización” del vínculo, Benlloch Sanz (2009).

29. Arts. 10 y 12 LV.

30. Art. 14 LV.

31. Por ejemplo, la STSJ Murcia (Sala de lo Social) de 14 de septiembre de 2017 (rec. 282/2017; ECLI:ES:TSJMU:2017:1499) confirma que, aun en el ámbito de protección civil, el criterio decisivo para deslindar voluntariado y relación laboral es la existencia de retribución; aprecia laboralidad cuando el “voluntario” percibe cantidades fijas mensuales relevantes (además de otros importes variables) no justificadas como mero reembolso de gastos, de modo que la colaboración se “profesionaliza” y se convierte en medio de vida, calificándose el cese como despido improcedente. En cambio, cuando las percepciones recibidas son irregulares y moderadas no se ha apreciado relación laboral. La STSJ Murcia (Sala de lo Social) de 27 de marzo (rec. 51/2025; ECLI:ES:TSJMU:2025:625) confirma la inexistencia de relación laboral en un supuesto de voluntariado de protección civil ligado a tareas de primera intervención y apoyo a la extinción, al considerar que las cantidades percibidas del Ayuntamiento eran irregulares y moderadas y respondían a compensación/reintegro de gastos, sin naturaleza salarial; por ello, no procede calificar el cese como despido.

profesional, denotan dependencia e integración en la órbita organizativa del ente público. La doctrina judicial ha consolidado un elenco de indicios (centro de trabajo, horario, control, inserción en la organización, ajenidad en medios y frutos) que, cuando concurren, activan la presunción de laboralidad, al margen del rótulo “voluntariado”³².

Por último, es necesario analizar la ajenidad de la relación y la cobertura de puestos estructurales. El art. 7 quáter de la Ley 17/2015 advierte que la colaboración no crea vínculo de empleo; correlativamente, la Ley 45/2015 fija límites a la acción voluntaria e insiste en que no puede sustituir empleo remunerado. Cuando, *de facto*, se recurre a voluntariado para guardias, retén o puestos de primer ataque —propios del dispositivo profesional—, la ajenidad en los medios y resultados (equipos, vehículos, mando, planificaciones) acaba prevaleciendo en la calificación.

Las consecuencias principales de la recalificación son las altas de oficio en Seguridad Social, con cotizaciones retroactivas, responsabilidad por diferencias salariales y, en su caso, sanciones por incumplimientos de alta y cotización conforme a la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS)³³, además de la posible nulidad de extinciones y la readaptación de la organización del servicio. Aunque no existan criterios técnicos específicos de la ITSS sobre “falso voluntariado”, los criterios operativos generales y el Plan Estratégico de la Inspección orientan actuaciones frente a figuras de fraude en la temporalidad y en la no afiliación de quienes realmente son trabajadores, lo que evidencia que este riesgo no es teórico³⁴.

Otro de los bloques de cuestiones que se plantean sobre el voluntariado en esta materia son los problemas de prevención de riesgos laborales.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL)³⁵ protege a trabajadores y al personal público y establece obligaciones de eva-

32. Entre otras, la STSJ Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de febrero de 2026 (rec. 4092/2025; ECLI:ES:TSJGAL:2026:1180) o la STSJ Murcia (Sala de lo social) de 14 de septiembre de 2017 (rec. 282/2017; ECLI:ES:TSJMU:2017:1499).

33. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2000).

34. Resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027 (BOE núm. 220, de 12 de septiembre de 2025).

35. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995).

luación, formación, y vigilancia de la salud, configuradas como derechos individuales de las personas trabajadoras³⁶. Los voluntarios no son “trabajadores” a efectos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; por eso, la Ley 45/2015 sufre y exige que las entidades de voluntariado aseguren cobertura de accidentes y enfermedad derivados de la acción y, en su caso, responsabilidad civil, y asuman un deber de formación e información en seguridad. Si bien este diseño cierra la brecha normativa, genera tres focos de litigiosidad. Por un lado, los solapamientos de voluntariado con personal profesional y contratistas, que exigen coordinación operativa y estándares homogéneos de seguridad; por otro, las brechas de formación y equipos de protección cuando se asimila informalmente a los voluntarios a plantillas sin dotarlos de medios equivalentes; y, por último, las reclamaciones por daños personales (accidentes graves, golpes de calor, inhalación de humos) y por responsabilidad civil a terceros, cuya cobertura y límites deben estar expresamente previstos en pólizas y protocolos.

La experiencia comparada y las guías sectoriales insisten en pautas de gestión segura del voluntariado en entornos peligrosos: definición precisa de actividades, capacitaciones mínimas previas a la intervención, *briefings* operativos, jerarquías claras de mando y criterios de retirada por riesgo, así como seguimiento del bienestar y apoyo psicosocial.

3. Condiciones de trabajo y protección social del personal bombero forestal

3.1. Organización del tiempo de trabajo: marco, conceptos y criterios de aplicación

3.1.1. Estándar europeo mínimo y su recepción interna

La Directiva 2003/88/CE³⁷, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, fija el núcleo indisponible de tutela sobre el tiempo de trabajo: 11 horas de descanso diario, pausa cuando la jornada excede de 6 horas, descanso semanal de 24 horas, cuatro semanas de vacaciones retribuidas y 48 horas/semana de promedio como duración máxima,

36. Arts. 14 a 16 LPRL.

37. Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DOUE de 18 de noviembre de 2003).

con posibilidad de períodos de referencia y ciertas excepciones tasadas. Su razón de ser es la protección de la seguridad y la salud y se aplica también a servicios esenciales del sector público, sin perjuicio de la organización específica de estos servicios. En el ordenamiento español, tales mínimos se “receptan” a través del Estatuto de los Trabajadores —para personal laboral— y del EBEP —para personal funcionario—, que habilitan jornadas especiales respetuosas con ese estándar. La Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, refuerza esta arquitectura al ordenar la adaptación de los tiempos de trabajo en las labores de extinción mediante desarrollo reglamentario³⁸.

En este sentido, la Directiva impone un mínimo inalterable en seguridad y salud que condiciona toda flexibilidad nacional (incluidas jornadas especiales); de ahí que las excepciones del art. 17 deban interpretarse restrictivamente y compensarse con garantías equivalentes (descansos, límites de promedio, períodos de referencia), lo que concierne especialmente a los dispositivos forestales en picos estacionales o grandes emergencias³⁹.

3.1.2. Concepto de “tiempo de trabajo” y “período de descanso”

La Directiva define “tiempo de trabajo” y “período de descanso” como categorías mutuamente excluyentes, sin zonas grises intermedias. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha asentado esta lógica binaria: en la sentencia de 3 de octubre de 2000⁴⁰, el Tribunal consagró que la presencia física obligatoria en el centro o lugar designado por el empleador debe calificarse íntegramente como “tiempo de trabajo”, con independencia de la intensidad de la actividad. Posteriormente, extendió la calificación a ciertas guardias domiciliarias cuando las restricciones impuestas (p. ej., presentarse en 8 minutos, severo anclaje espacial) impiden objetivamente administrar el tiempo libre⁴¹; y precisó que, en disponibilidades no presenciales, solo el conjunto del período se reputa “tiempo de trabajo” si las limitaciones afectan de manera considerable a la capacidad real del trabajador para disponer de su tiempo, quedando el aspecto retributivo al derecho interno⁴². Estas pautas son directamente trasladables a retenes del operativo

38. DF 2.^a Ley 5/2024.

39. Sobre un ejemplo de jornada y tiempo de trabajo del personal de prevención y extinción de incendios, véase Ocaña Escolar (2018).

40. STJUE de 3 de octubre de 2000 (asunto C-303/98, SIMAP).

41. STJUE de 21 de febrero de 2018 (asunto C-518/15, Matzak).

42. STJUE de 9 de marzo de 2021 (asunto C-344/19, Radiotelevizija Slovenija).

forestal: cuanto menor sea la ventana de respuesta y mayor el anclaje espacial/operativo, más probable será la calificación *a priori* como “tiempo de trabajo” a efectos de límites y descansos.

3.1.3. Jornadas especiales en el empleo público: alcance del art. 47 EBEP

El art. 47 EBEP atribuye a las Administraciones la facultad de fijar la jornada general y las jornadas especiales —incluida la prestación a tiempo parcial—, debiendo respetar el estándar europeo. La reforma de mayo de 2024⁴³ explicitó la obligación de desplegar medidas de flexibilización horaria por conciliación (sin alterar el Estatuto mínimo europeo), lo que convive con la posibilidad de turnicidades y regímenes especiales propios de la extinción de incendios, negociados en las mesas EBEP. La clave es que ninguna arquitectura organizativa (p. ej., ciclos de campaña, retenes de disponibilidad o rotaciones prolongadas en ola de calor) puede erosionar los descansos mínimos ni la limitación semanal: la flexibilidad del EBEP es instrumental al cumplimiento del núcleo indisponible de la Directiva.

3.1.4. Guardias presenciales y guardias localizadas: criterios de calificación

Desde una perspectiva casuística, la calificación del tiempo de trabajo exige ponderar el lugar de permanencia (centro/base/domicilio), el plazo máximo de incorporación y las restricciones efectivas sobre movilidad y uso del tiempo. Las guardias presenciales (en base, parque u otro punto de concentración) son tiempo de trabajo en su totalidad; las guardias domiciliarias u otras disponibilidades serán tiempo de trabajo si las limitaciones son tan intensas que neutralizan la vida personal. En cambio, si el trabajador solo debe estar localizable con un tiempo razonable de respuesta y dispone de un margen real para actividades personales, no todo el período será “tiempo de trabajo efectivo”, sin perjuicio de que la retribución del “tiempo de espera” pueda modularse por norma o por negociación colectiva⁴⁴.

43. Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2024).

44. Un ejemplo de aplicación en clave interna lo ofrece la STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 25 de julio de 2018 (rec. 326/2018; ECLI:ES:TSJM:2018:8926), que, a la luz de la STJUE Matzak,

3.1.5. Registro del tiempo de trabajo y control de límites

La tutela de descansos y máximos exige registrar la jornada. En el ámbito laboral, el art. 34.9 ET impone un registro diario con inicio y fin de jornada, y su conservación durante cuatro años. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea añadió una exigencia de resultado: el sistema debe ser objetivo, fiable y accesible, de modo que sin un instrumento que compute la jornada no puede garantizarse el efecto útil de la Directiva (descansos y topes semanales)⁴⁵. En el empleo funcionario, aunque la técnica de control se conforma reglamentariamente, debe ofrecer garantías equivalentes.

3.1.6. Períodos de referencia, descansos y grandes emergencias

La Directiva autoriza períodos de referencia para computar descanso semanal y duración media del trabajo, con excepciones que han de ir acompañadas de protecciones equivalentes (compensaciones o restablecimientos de descanso). En campañas de alto riesgo y episodios de ola de calor, el respeto de las 11 h de descanso diario y de los descansos compensatorios tras intervenciones prolongadas se vuelve decisivo y debe integrarse en las órdenes de operación y en los acuerdos, máxime cuando la propia Ley 5/2024 impone adaptaciones reglamentarias de tiempos de trabajo en extinción.

3.1.7. Interacción con la salud laboral: el tiempo como medida de prevención

El tiempo de trabajo es una medida de seguridad y salud. La Directiva 2003/88/CE se integra con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; por ello, la organización de turnos, guardias y descansos posintervención debe alinearse con la evaluación de riesgos y con protocolos específicos de aclimatación, pausas e hidratación. Medidas organizativas que reducen la exposición en extinción y vigilancia para la protección de la salud de los bomberos de los distintos operativos.

negó la conversión automática de determinadas guardias localizadas (servicio forestal autonómico) en "tiempo de trabajo" por ausencia de restricciones equivalentes al caso europeo.

45. STJUE de 14 de mayo de 2019 (asunto C 55/18, CCOO/Deutsche Bank).

3.2. Clasificación profesional, categorías y retribuciones

3.2.1. Marco dual: bases estatales y norma sectorial

En el empleo público funcional, el Estatuto Básico del Empleado Público fija un régimen común de clasificación y retribuciones: distingue entre retribuciones básicas (sueldo y trienios) y complementarias (que retribuyen puesto, carrera y desempeño), con determinación y límites anuales en la diferentes leyes de presupuestos del Estado. Este armazón se aplica al personal funcionario que preste funciones en el dispositivo de incendios forestales, sin perjuicio de las peculiaridades de cada Administración en sus relaciones de puestos y mesas de negociación.

En el empleo público laboral (incluidos el sector público instrumental y empresas/medios propios), la clasificación y el salario se rigen por el Estatuto de los Trabajadores y, en su seno, por la negociación colectiva. La regla general es el grupo profesional, definido por aptitudes, titulaciones y contenido general de la prestación (art. 22 ET); su diseño convencional debe garantizar ausencia de discriminación y se asigna por acuerdo dentro del marco del convenio.

Sobre esta cuestión, la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, tiene un doble efecto. Por un lado, homologa la figura profesional de *bombero forestal* y ordena un mínimo común de funciones y derechos específicos y, por el otro, fija bases para la clasificación profesional, formación y jornada del colectivo, así como mandatos de desarrollo (PRL y tiempos de trabajo). Esta ley vincula por igual a personal funcionario y laboral que ejerza funciones del art. 4, con independencia de la forma organizativa del servicio (gestión directa, medio propio o contratista).

3.2.2. La clasificación profesional del bombero forestal: bases y alcance

El art. 5 de la Ley 5/2024 sienta la clasificación profesional del *bombero forestal* como categoría común del sistema, llamada a resolver la historicidad de denominaciones dispares y heterogeneidad de cometidos. La norma opera como estándar básico: impone coherencia entre las funciones del art. 4 (prevención, detección, extinción, información y apoyo en el medio natural) y el nivel profesional asociado, sobre el que cada Administración/ente desarrollará su concreto mapa de puestos, grupos/subgrupos (funcionarios) o grupos profesionales (laborales).

Sin embargo, la clasificación sectorial no sustituye los instrumentos generales del Estatuto Básico del Empleado Público y del Estatuto de los Trabajadores. En los funcionarios, la ubicación del puesto en grupo/subgrupo (A1-C2) y su perfil competencial se traduce en la Relación de Puestos de Trabajo y en complementos de destino/específico. Mientras que, en los laborales, la ficha de puesto y el grupo profesional del convenio deben recoger la realidad funcional —principio de primacía de la realidad—, de modo que la *denominación* “bombero forestal” se corresponda con funciones efectivas del art. 4 y con la carrera y el salario pactados.

Desde una perspectiva de igualdad, el art. 22 ET exige que la definición de grupos profesionales incorpore criterios para evitar sesgos de género y garantizar igual retribución por trabajo de igual valor. En servicios históricamente masculinizados, la evaluación de puestos debe documentarse con métricas objetivas para blindar la igualdad retributiva y la no discriminación indirecta.

3.2.3. Categorías funcionales y organización del trabajo

Desde la técnica de clasificación, el dispositivo forestal diferencia funciones de línea (ataque inicial y ampliado; vigilancia; prevención y selvicultura preventiva) y de mando y control (jefatura de retén, coordinación operativa). La Ley 5/2024 no impone un *numerus clausus*, pero sí determina funciones (art. 4) y clasificación profesional (art. 5) para que los perfiles y escalones de responsabilidad —tanto en la Administración directa como en entes/empresas públicas— encajen jurídicamente en grupos/subgrupos o grupos profesionales, con requisitos formativos y derechos específicos. La coherencia entre funciones, clasificación y retribución es exigible en sede jurisdiccional (acciones de reclasificación o diferencias salariales) y se fortalece con perfiles de puesto y matrices de competencias auditables.

3.2.4. Régimen retributivo

Para el análisis del régimen jurídico retributivo de los bomberos forestales, hay que partir de la diferenciación entre funcionarios y laborales.

Por un lado, en relación con los funcionarios, el Estatuto Básico del Empleado Público estructura las retribuciones en básicas (sueldo por gru-

po/subgrupo y trienios) y complementarias, cuya cuantía y estructura fijan las leyes de cada Administración, atendiendo a factores como progresión en la carrera, dificultad técnica, responsabilidad, dedicación/incompatibilidad y condiciones del puesto. En el operativo forestal, ello permite identificar complementos ligados a mando (jefaturas), turnicidad/disponibilidad y condiciones de prestación (penosidad, toxicidad, peligrosidad), siempre mediante tipificación reglada y en coherencia con la prevención y la Directiva 2003/88/CE.

Por otro lado, la estructura salarial de los laborales del sector público se establece mediante el Estatuto de los Trabajadores y los convenios colectivos. En el ámbito laboral, el salario se determina por convenio colectivo y contrato, con una parte base y complementos de puesto (penosidad/peligrosidad, nocturnidad, disponibilidad), cantidad o calidad de trabajo y antigüedad. La clasificación por grupos (art. 22 ET) debe reflejar la polivalencia propia del operativo (ataque inicial, helitransporte, conducción 4x4, prevención) y vincular complementos a criterios objetivos (tiempo de respuesta, anclaje espacial, tasa de activaciones), reforzando la trazabilidad probatoria a efectos de igualdad retributiva y cumplimiento de los límites de tiempo de trabajo.

No se puede olvidar en esta materia la igualdad retributiva y la transparencia. La obligación de igual remuneración por trabajo de igual valor (art. 28 ET) y de no discriminación en la clasificación (art. 22.3 ET) exige mapear factores de valoración (exigencia física/psicosocial, condiciones ambientales, disponibilidad, mando, riesgo), verificar brechas y documentar justificaciones objetivas de los complementos, sin confundir calificación del tiempo con su retribución —la cual es de derecho interno, pero no puede vaciar de contenido la protección de la Directiva 2003/88/CE—.

3.3. Prevención de riesgos laborales

El punto de partida del estudio de la prevención de riesgos laborales en los equipos de prevención y extinción de incendios es la Directiva relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo⁴⁶, que consagra la obligación general

46. Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (89/391/CEE), DOCE núm. 183, de 29 de junio de 1989.

del empresario de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores “en todos los aspectos” del trabajo, desarrollando principios como la evaluación de riesgos, la planificación preventiva, la información/formación, la vigilancia de la salud y la consulta/participación; su lógica de “mínimos” impide involuciones del nivel de tutela y vincula por igual a empleo público y privado.

En España, esa estructura se decepciona mediante la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, citada anteriormente, que impone a toda organización pública o privada un deber de garantía que se proyecta en el plan de prevención, la evaluación de riesgos y planificación, la información, formación, las medidas de emergencia, la vigilancia de la salud y la coordinación de actividades. En el empleo público, se identifican estos derechos por el Estatuto Básico del Empleado Público en el art. 14, referente a los derechos individuales, cuando especifica el derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, especifica que serán materias objeto de negociación las que se establezcan como tales en la normativa de prevención de riesgos laborales⁴⁷, y establece dentro de las funciones y legitimación de los órganos de representación la vigilancia del cumplimiento, entre otras, de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales⁴⁸.

No obstante, la delimitación del ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales dista de ser pacífica cuando se trata de los trabajos de extinción de incendios, habida cuenta de su propia naturaleza y de la calificación de estas actuaciones como servicios operativos de protección civil, en los términos previstos en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil⁴⁹. En este contexto, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contempla la exclusión de su régimen de aplicación respecto de las actividades propias de los servicios operativos de protección civil cuando concurren situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, remitiendo su ordenación a una normativa específica (Pérez Borrego, 2007). Con todo, dicha remisión no supone un vacío de tutela, pues el legislador impone que esa regulación especial se inspire, en todo caso, en los principios y garantías preventivas proclamados por la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales⁵⁰.

47. Art. 37.1.j) EBEP.

48. Art. 40.1.e) EBEP.

49. Art. 17 LPC.

50. Art. 3.2 LPRL.

Sin embargo, esta exclusión ha de interpretarse de manera restrictiva, mientras que el ámbito de aplicación de la Directiva deber ser entendido de forma amplia, conforme a la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En particular, la STJUE de 12 de enero de 2006⁵¹, dictada en el asunto relativo a la interpretación de las restricciones a la aplicación de la normativa preventiva española, declaró que “el criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a los distintos sectores de actividad [...] considerados globalmente, como las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifican una excepción a las normas dictadas por la citada Directiva, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad”⁵². En consecuencia, en lo que respecta a los bomberos, resulta aplicable con carácter general la normativa prevista en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, salvo en las situaciones excepcionales a las que se ha hecho referencia anteriormente.

En esta misma línea, la doctrina judicial social interna ha asumido de forma expresa el canon interpretativo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para reconducir el alcance del art. 3.2 LPRL en relación con los servicios operativos de protección civil. Resulta ilustrativa la STSJ de Andalucía de 1 de julio de 2013⁵³, dictada a propósito de un accidente sufrido por un bombero forestal durante una operación con helibalde en maniobra de recogida y traslado, cuando el incendio ya se hallaba extinguido. La Sala, tras constatar que la Inspección de Trabajo había considerado inicialmente la actividad fuera del ámbito de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, afirma, con apoyo explícito en la Directiva y en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la exclusión no opera respecto de colectivos “en bloque”, sino únicamente frente a determinadas actividades específicas cuya sujeción plena a las exigencias preventivas impediría “de manera concluyente” la prestación eficaz del servicio en escenarios de especial gravedad (grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad). De ahí que, fuera de esos supuestos extraordinarios, y en particular en actuaciones desarrolladas en condiciones operativas ordinarias o posteriores a la extinción, la Ley de Prevención de Riesgos

51. STJUE de 12 de enero de 2006 (C-132/2004).

52. Apartado 14.

53. STSJ de Andalucía (Sala de lo Social) de 1 de julio de 2013 (rec. 384/2013; ECLI:ES:TSJAND:2013:8176).

Laborales rija con carácter general, sin perjuicio de que incluso en situaciones límite deba salvaguardarse la seguridad y salud “en la medida de lo posible” y mediante una regulación inspirada en sus principios. Sobre esta base, el tribunal confirma la procedencia del recargo de prestaciones por déficit preventivo, reforzando así la lectura funcional del art. 3.2 LPRL, coherente con el estándar europeo: la excepción es estrictamente excepcional y no puede convertirse en un espacio de inmunidad preventiva en las actividades desarrolladas por bomberos⁵⁴.

Esta lectura, que reduce la exclusión del art. 3.2 LPRL a supuestos verdaderamente extraordinarios y preserva, en lo demás, la vigencia del estándar preventivo común, ha encontrado, además, una confirmación normativa explícita en la reciente Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, en cuyo art. 7 se incorpora de forma expresa el acervo general de prevención al sector. En concreto, el precepto afirma la aplicabilidad a los bomberos forestales adscritos a operativos de extinción de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, de su normativa de desarrollo y de la normativa de adaptación vigente en cada Administración⁵⁵. A ello se añade un mandato dirigido a las Administraciones competentes y a su sector público instrumental para garantizar el derecho a una protección eficaz conforme al capítulo III de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus disposiciones de desarrollo, lo que refuerza el carácter operativo y no meramente declarativo de la remisión al régimen preventivo general.

En suma, la norma básica consolida legislativamente el itinerario interpretativo ya trazado por la doctrina judicial; la prevención de riesgos en el ámbito de la extinción de incendios queda anclada en el sistema ordinario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sin perjuicio de las modulaciones técnicas que, precisamente para asegurar su efectividad, el propio legislador prevé completar mediante un desarrollo reglamentario específico, como ordena la D. F. 1.^ª, de aprobación de un reglamento específico para el personal de los operativos de extinción.

54. *Vid.*, en el mismo sentido de aplicabilidad general de la LPRL al servicio público de bomberos en el orden contencioso-administrativo, la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de octubre de 2017 (rec. 826/2016; ECLI:ES:TSJM:2017:11584). Mismo criterio ha mantenido la Dirección General de Trabajo en la consulta efectuada por el INSST, de 11 de marzo de 2019, sobre la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo a las actividades de prevención, extinción y salvamento (Ref. DGE-SGON-591CRA).

55. Con la referencia, en su caso, al RD 67/2010 para el ámbito de la Administración General del Estado.

Una vez afirmada la aplicabilidad de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a los bomberos forestales o de ámbito rural, el estudio exige concretar de forma breve qué contenidos del sistema preventivo adquieren mayor importancia cuando se proyectan sobre una actividad estructuralmente peligrosa, móvil y sujeta a alta variabilidad operacional⁵⁶. Desde una perspectiva sistemática, ello remite ante todo a la obligación de integrar la prevención en la organización del trabajo mediante un plan preventivo verdaderamente operativo⁵⁷, una evaluación de riesgos sensible a la “naturaleza de la actividad” y a las condiciones reales de prestación, y una planificación capaz de gobernar escenarios cambiantes. En el ámbito rural, esta exigencia reclama una lectura funcional de la evaluación, que abarque no solo la intervención directa en el incendio, sino también los trabajos de prevención, las prácticas y los entrenamientos, el mantenimiento de equipos y, de manera particularmente relevante, los desplazamientos y la movilidad inherentes a un “lugar de trabajo” disperso y orográficamente adverso. En términos de efectividad, ese estándar se traduce en deberes de organización y control especialmente idóneos para actividades de riesgo elevado plenamente coherentes con la lógica de la intervención en incendios⁵⁸.

En cuanto al contenido material de la tutela, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales adquiere en el trabajo de los bomberos una relevancia singular respecto de ciertos vectores de riesgo que desbordan el accidente “visible” y comprometen la salud a medio y largo plazo. Destacan, por un lado, los riesgos derivados de la carga térmica y la fatiga, cuya gestión preventiva exige medidas organizativas compatibles con el servicio. Por otro lado, los riesgos psicosociales asociados a jornadas intensas, turnicidad, imprevisibilidad y elevada carga emocional, así como la exposición a humos y contaminantes con potencial carcinogénico, incluida la contaminación se-

56. Los siguientes párrafos tienen un alcance deliberadamente acotado y no pretenden ofrecer un estudio sistemático de la LPRL ni de su aplicación integral a las laborales de los bomberos forestales y rurales, cuestión que excede del objeto de este trabajo. Para un análisis operativo y detallado, con identificación de riesgos prevalentes (estrés térmico, factores psicosociales, exposición a agentes químicos, cancerígenos) y con orientaciones prácticas sobre planificación preventiva, evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, medidas de emergencias, recursos preventivos y EPI, resulta especialmente útil acudir a las guías elaboradas por instituciones públicas, entidades especializadas y organizaciones sindicales, como, por ejemplo, la *Guía de prevención de riesgos laborales para bomberos y bomberas forestales* (UGT, 2024).

57. Art. 16 LPRL.

58. Actividades como la previsión y ensayo de medidas de emergencias adecuadas al terreno (art. 20 LPRL), la información y formación específica sobre procedimientos seguros y uso de EPI (arts. 18 y 19 LPRL) y, cuando concurren operaciones simultáneas o riesgos agravados, la adopción de mecanismos de control reforzado, incluida la eventual presencia de recursos preventivos (art. 32 bis LPRL).

cundaria por ropa y equipos tras la intervención, que impone protocolos de higiene y descontaminación. A ello se suma el papel central de la vigilancia de la salud, que en este colectivo debe diseñarse a partir de los riesgos específicos y de la exposición real⁵⁹. En definitiva, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no se traduce aquí en la irreal exigencia de eliminar el riesgo inherente a la emergencia, sino en un deber reforzado de anticipación, organización y control.

3.4. Protección social de los bomberos forestales

3.4.1. Encuadramiento y acción protectora de la Seguridad Social

Como regla general, el personal de los operativos de prevención y extinción de incendios forestales queda encuadrado en el sistema de la Seguridad Social, con las particularidades que deriven de su forma de provisión y del ente gestor, sin perjuicio de la ejecución descentralizada del servicio. Esta conclusión parte de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, TRLGSS)⁶⁰ y de la Ley 5/2024, que consigna, en su disposición adicional segunda, el encuadramiento en la Seguridad Social del colectivo que pudiera corresponder.

La acción protectora comprende las contingencias comunes y profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional), así como las prestaciones por incapacidad temporal, permanente, muerte y supervivencia y jubilación, entre otras, en los términos de la Ley General de la Seguridad Social. En el ámbito sectorial, la Ley 5/2024 añade mandatos específicos sobre evaluación y reconocimiento de enfermedades profesionales⁶¹, llamados a reforzar el encaje probatorio de patologías vinculadas a exposición a calor, humo y otros riesgos propios del servicio.

3.4.2. Jubilación en el colectivo de bomberos forestales

La jubilación anticipada por coeficientes reductores (trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa o insalubre) se articula en el RD

59. Art. 22 LPRL.

60. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

61. DA 6.ª Ley 5/2024.

383/2008⁶², modificado por el RD 817/2025⁶³, para extender su ámbito expresamente a los bomberos forestales y adaptar la remisión a la Ley General de la Seguridad Social. La reforma de 2025 da cumplimiento al mandato de la DA cuarta de la Ley 5/2024, de reconocer todo el tiempo trabajado en vigilancia y extinción a efectos del coeficiente⁶⁴.

Sobre los efectos en el cálculo de la pensión, el período de reducción se considera cotizado exclusivamente a efectos del porcentaje aplicable sobre la base reguladora (no incrementa la base), manteniéndose el equilibrio financiero mediante la cotización adicional prevista en la disposición adicional del RD 383/2008.

3.4.3. Segunda actividad

La Ley 5/2024 prevé una “segunda actividad”⁶⁵ como fórmula de adaptación de funciones por razones de aptitud o edad, análoga a la existente en otros cuerpos de intervención, que debe desplegarse reglamentariamente por las Administraciones competentes, sin perjuicio de su encaje en la Ley General de la Seguridad Social y en las normas de función pública. Este instrumento cumple una doble finalidad: por un lado, conservar el vínculo profesional y el aprovechamiento de la experiencia, y, por otro, prevenir riesgos, evitando que la progresión de la exigencia psicofísica derive en innecesarias bajas o incapacidades.

A esa doble funcionalidad de la “segunda actividad” debe añadirse un corolario relevante desde la óptica de la igualdad y de la prevención: su vocación de aplicarse también al personal temporal (incluido el indefinido no fijo), en la medida en que opera como condición de trabajo vinculada a la penosidad y peligrosidad del servicio y a la protección de la salud, y no como un privilegio estatutario reservado a quien ostenta fijeza. En

62. Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos (BOE núm. 81, de 3 de abril de 2008).

63. Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las Administraciones y organismos públicos (BOE núm. 224, de 17 de septiembre de 2025).

64. El coeficiente reductor aplicable se fija en 0,20 por año trabajado, condicionado al cumplimiento de, al menos, 15 años de cotización en la actividad, con topes de anticipación de hasta 5 años (o 6 con 35 o más años de cotización).

65. DA 3.ª Ley 5/2024.

términos sustantivos, la exposición al riesgo y el desgaste psicofísico que justifican el tránsito a funciones preventivas o de apoyo no dependen de la naturaleza temporal o indefinida del vínculo, por lo que la exclusión del personal no fijo carece de una justificación objetiva cuando desempeña tareas equivalentes y en el mismo entorno operativo; además, la activación de la segunda actividad no altera por sí misma el régimen jurídico del contrato (ni transforma el vínculo en fijo), sino que desplaza funcionalmente el contenido prestacional hacia cometidos compatibles con el servicio, preservando la lógica de adaptación y evitando que la única alternativa sea la baja prolongada o la incapacidad⁶⁶.

3.4.4. Contingencias profesionales: accidente de trabajo y enfermedad profesional

El accidente de trabajo y la enfermedad profesional se rigen por la Ley General de la Seguridad Social, pero la Ley 5/2024 introduce un plus sectorial al ordenar evaluación y reconocimiento de enfermedades profesionales del colectivo. Ello reclama protocolos de vigilancia de la salud e historiales de exposición (calor, humo, agentes químicos) que faciliten el nexo causal y la gestión de prestaciones derivadas de contingencias profesionales, incluido el recargo de prestaciones si concurre infracción preventiva.

En esta línea, la doctrina judicial social viene insistiendo en la exigencia de una prevención material y trazable, apreciando la responsabilidad empresarial cuando la evaluación del riesgo, la formación o los procedimientos resulten insuficientes para el riesgo real asumido por el trabajador, incluso en contextos de actividad pública de especial peligrosidad⁶⁷.

66. En esta línea, la jurisprudencia social ha considerado que el acceso a la segunda actividad constituye una condición de trabajo y que no puede denegarse al personal temporal o indefinido no fijo por el solo hecho de su modalidad contractual, cuando la finalidad es preventiva y la penosidad/peligrosidad es idéntica; asimismo, se subraya que su reconocimiento no desnaturaliza el vínculo temporal ni altera sus causas de extinción. STS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2020 (rec. núm. 87/2019; ECLI:ES:TS:2020:4379).

67. Por todas, STSJ Andalucía (Málaga, Sala de lo Social) de 1 de julio de 2013 (rec. núm. 384/2013). En esta sentencia se enjuiciaba la responsabilidad de la empresa en un accidente sufrido por un bombero forestal durante una maniobra de recogida de helibalde tras la extinción de un incendio. La Sala confirma el recargo de prestaciones por apreciar deficiencias en la evaluación de riesgos, la formación y los procedimientos preventivos aplicables a la operación.

4. Efectos jurídico-laborales de la prestación del servicio: especial referencia a la sucesión de empresas

4.1. Modalidades de gestión del servicio y efectos jurídico-laborales

Como se ha estudiado previamente, la Ley 5/2024 fija un marco básico común para el personal bombero forestal con independencia de la naturaleza de su vínculo o de la forma de gestión (administración directa, medio propio, empresa pública o contratista), asegurando una base homogénea de funciones, clasificación profesional, prevención de riesgos laborales, derechos específicos y jornada. Esto significa que las condiciones mínimas sectoriales deben trasladarse tanto a los instrumentos de función pública como a los convenios del ámbito laboral y a los pliegos de la contratación pública cuando el servicio se externaliza.

En este sentido, respecto a las condiciones laborales de la externalización, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, impone que los pliegos incluyan las consideraciones sociales y laborales y la obligación de cumplir el convenio colectivo sectorial aplicable, además de articular un haz de obligaciones del contratista en materia laboral y social y la posibilidad —e incluso la exigencia— de establecer condiciones especiales de ejecución de carácter social, con penalidades y causas de resolución/prohibición de contratar por incumplimiento. En la práctica, esto permite convertir en cláusulas ejecutables compromisos sobre prevención de riesgos laborales, igualdad, salarios de convenio o formación específica del operativo forestal.

Asimismo, la Ley de Contratos del Sector Público impone la obligación de cumplir el convenio sectorial, y la vinculación de las condiciones especiales al objeto del contrato resulta clave para superar objeciones de competencia o proporcionalidad.

4.2. Subrogación de personal: entre la Ley 5/2024 y el Estatuto de los Trabajadores

La Ley 5/2024, en su art. 10, asegura el mantenimiento de plantillas en cambios de titularidad del servicio, proyectando la lógica de la subrogación del art. 44 ET y su operativa en contratación pública. Este mandato sectorial persigue la estabilidad y la cohesión operativa del dispositivo forestal ante transiciones entre operadores (o tránsito a gestión directa/medio propio).

El art. 130 LCSP impone una serie de obligaciones de información. Cuando la subrogación venga impuesta por norma legal, convenio colectivo o acuerdo de eficacia general, el órgano de contratación debe facilitar en pliegos información detallada y nominal de las relaciones laborales afectadas (convenio aplicable, categoría, tipo de contrato, jornada, antigüedad, salario bruto anual, pactos vigentes), recabada del contratista saliente, que es responsable de su veracidad. Incluso en la reversión a gestión directa, si concurre ese título habilitante, la Administración viene obligada a subrogar. Tanto la jurisprudencia como la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública han precisado que el órgano de contratación actúa como mero intermediario informativo y no responde por la veracidad del dato suministrado por el saliente⁶⁸.

Por último, el cambio de gestión provoca el necesario estudio de la sucesión de empresas. En internalizaciones, remunicipalizaciones o reconfiguraciones del servicio (p. ej., tránsito de contratista privada a medio propio, o consolidación de un operador público autonómico), el análisis debe comenzar por el art. 44 ET y determinar si se transmite una entidad económica que mantiene su identidad. La respuesta dependerá de la confluencia de medios materiales que se transmitan, de la actividad y, en sectores de mano de obra intensiva, de la asunción relevante de personal adscrito. Cuando se afirma la sucesión, el nuevo gestor queda subrogado en la totalidad de derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social, con mantenimiento del convenio de origen hasta su expiración o hasta la entrada en vigor del convenio aplicable a la entidad transmitida; cedente y cesionario responden solidariamente por deudas previas (*tres años*). La subrogación convencional —cuando exista en el convenio sectorial— puede operar incluso sin transmisión patrimonial, pero su activación exige una adscripción real y probada del personal a la contrata saliente.

En los supuestos de sucesión de empresa/reversión en el sector público, la fricción se produce porque la Administración pasa a asumir el servicio y, con él, se subroga en los contratos de la plantilla, lo que plantea un problema estructural de integración “automática” de personal en el empleo público sin haber mediado procesos selectivos conformes a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Durante años, la respuesta judicial interna trató de “equilibrar” ambos bloques normativos (subrogación laboral y

68. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de junio de 2019 (rec. núm. 702/2016) y STS (Sala de lo Social) de 12 de diciembre de 2017 (rec. núm. 668/2016).

reglas de acceso al empleo público) mediante la calificación del personal transferido como indefinido no fijo, precisamente para permitir su continuidad, pero condicionando su permanencia a la futura provisión reglamentaria de las plazas. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea —a propósito de la reversión sujeta a la Directiva 2001/23— afirmó que resulta contrario a dicha directiva que, por razón de la transmisión, el ordenamiento nacional imponga al trabajador someterse a un procedimiento público de selección y, además, quedar vinculado por un nuevo vínculo con el cesionario, por cuanto ello puede situarle en una condición menos favorable “por el mero hecho” de la transmisión⁶⁹. A partir de ahí, el Tribunal Supremo ha acomodado su doctrina reconociendo la fijeza del personal subrogado, pero no como una fijeza plena e incondicionada, sino como una suerte de “personal condicionado”⁷⁰: una estabilidad funcionalmente limitada al objeto de la transmisión, esto es, adscrita o vinculada al servicio/unidad productiva transmitida, de manera que conserva sentido mientras subsiste esa adscripción. En paralelo, el legislador sectorial ha comenzado a positivizar esta problemática: la Ley 5/2024, básica de bomberos forestales, incorpora reglas específicas sobre mantenimiento de plantillas en caso de sucesión empresarial, canalizando normativamente la continuidad del empleo en estos cambios de titularidad, y articulando su encaje bajo la categoría de “personal subrogado”.

En suma, el régimen de subrogación en los operativos forestales se consolida hoy como un mecanismo de continuidad funcional —imprescindible para preservar la capacidad operativa y la seguridad del servicio—, pero también como un punto de fricción estructural cuando el cambio de contratista o la reversión a gestión directa proyectan automáticamente plantillas sobre un empleador público. En este equilibrio —entre estabilidad, continuidad del servicio y límites institucionales— se sitúan el sentido de la solución normativa reciente, la evolución jurisprudencial hacia fórmulas de adscripción vinculada al servicio y la positivación sectorial del “personal subrogado” como categoría de encaje.

5. Conclusiones

La Ley 5/2024 representa un punto de inflexión en la ordenación del colectivo al establecer, por primera vez, una categoría profesional homogénea, un

69. STJUE de 13 de junio de 2019 (asunto C-317/18, Correira Moreira).

70. STS (Sala de lo Social) de 28 de enero de 2022 (rec. núm. 3781/2020; ECLI: ES:TS:2022:270).

elenco mínimo de funciones y un haz de derechos específicos en materia de formación, prevención de riesgos y tiempos de trabajo, que deben leerse sistemáticamente con el reparto competencial constitucional y con las bases estatales de empleo público, contratación y Seguridad Social. Su irrupción obliga a reinterpretar el entramado previo —constitucional, estatutario y laboral— desde una lógica integradora que preserve la unidad funcional del servicio sin desconocer la pluralidad de modelos organizativos autonómicos.

Con todo, el estatuto del personal sigue siendo dual: conviven vínculos funcionariales y laborales en un mismo dispositivo, y ello exige proyectar la nueva capa sectorial sobre los instrumentos propios de cada régimen (relaciones de puesto de trabajo, acuerdos y pactos colectivos, convenios colectivos, instrucciones de jornada y pliegos), evitando divergencias que erosionen la coherencia interna del servicio. La política de reducción de la temporalidad en el sector público y la utilización del contrato fijo-discontinuo deben reconducirse a un equilibrio entre estacionalidad real y estabilidad, de modo que no se reproduzcan dinámicas de abuso ni se desnaturalice la finalidad del servicio esencial.

La organización del tiempo de trabajo emerge como ámbito crítico por su impacto directo en la salud y la seguridad. Los estándares europeos sobre descanso y duración máxima, y la jurisprudencia que califica como tiempo de trabajo tanto la presencia obligada en base como determinadas disponibilidades con restricciones intensas, obligan a rediseñar turnos, guardias y registros con trazabilidad suficiente, asegurando descansos compensatorios efectivos tras intervenciones prolongadas y periodos de referencia compatibles con picos estacionales y grandes emergencias. La propia ley básica remite a un desarrollo reglamentario específico que deberá traducir estos criterios en pautas operativas verificables.

En paralelo, la clasificación profesional y el régimen retributivo requieren una actualización que alinee denominaciones, funciones del servicio y estructuras salariales, garantizando la igualdad retributiva por trabajo de igual valor y evitando sesgos derivados de valoraciones históricas. La coherencia entre perfiles funcionales, grupos/subgrupos o grupos profesionales y complementos ligados a disponibilidad, penosidad, peligrosidad o mando debe estar documentada con criterios objetivos que puedan sostenerse en sede negociadora y contenciosa.

La prevención de riesgos laborales deja de ser un apéndice para convertirse en eje estructural del modelo: la futura regulación específica prevista por la

ley debe fijar estándares homogéneos para riesgos propios del operativo, reforzar la coordinación cuando concurren varios actores y afianzar la vigilancia de la salud con historiales de exposición que faciliten el reconocimiento de contingencias profesionales. La protección social del colectivo, incluida la jubilación con coeficientes reductores y la segunda actividad, ha de articularse con esa lógica preventiva para asegurar carreras profesionales seguras y sostenibles.

Finalmente, la forma de gestión condiciona de manera decisiva los efectos jurídico-laborales, pero no opera al margen del marco básico. La utilización de medios propios exige cumplir estrictamente los requisitos *in house* y respetar los límites materiales del sector público, mientras que la externalización debe apoyarse en pliegos que integren las obligaciones laborales y sociales y prevengan la cesión ilegal. En las transiciones de gestión, la subrogación —legal, convencional o ex art. 44 ET— se erige como garantía de estabilidad de plantillas y continuidad del servicio, siempre que se planifique con rigor la asunción de personal y pasivos y se asegure la correcta información a lo largo del procedimiento de contratación.

En suma, el nuevo marco ofrece avances indudables, pero su eficacia dependerá de la capacidad de Administraciones y operadores —públicos y privados— para convertir los estándares legales en prácticas consistentes a través de una negociación colectiva técnicamente informada, de decisiones organizativas compatibles con la normativa europea de tiempo de trabajo y de una prevención robusta. Solo así podrá alcanzarse un equilibrio estable entre eficacia operativa, tutela de la salud y respeto a los principios del empleo público que vertebran este servicio esencial.

6. Bibliografía

- Amoedo Souto, C. A. (2018). Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo? En AA. VV. *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 369-204). Cizur Menor: Aranzadi.
- Benlloch Sanz, J. P. (2009). A vueltas con la figura del bombero voluntario: ¿trabajador asalariado o voluntario? *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2 (7-8), 37-43.
- Domínguez Martín, M. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2013). *El régimen de constitución, organización y contratación de las sociedades mercantiles locales*. Madrid: La Ley.
- Ocaña Escolar, L. (2018). Jornada y tiempo de trabajo del personal de los servicios de prevención y extinción de incendios. El caso del Ayuntamiento

de Sevilla. En C. Sáez Lara (coord.). *Las negociaciones colectivas tras las reformas legales: especial referencia a Andalucía* (pp. 621-638). Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

Pérez Borrego, G. (2007). Exclusiones en la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en trabajo de extinción de incendios forestales. En M.^a J. Rodríguez Ramos y F. Salas Trujillo (coords.). *Prevención de riesgos laborales y ambientales en trabajos de extinción de incendios forestales* (pp. 21-59). Madrid: Tecnos.

Roqueta Buj, R. (2020). Los trabajadores indefinidos no fijos: estabilidad versus igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 442, 23-61.

Sánchez Iglesias, Á. L. (coord.). (2016). *Situaciones jurídicas fronterizas con la relación laboral*. Cizur Menor: Aranzadi.