

CAPÍTULO IV

Modelos de bomberos voluntarios en materia de protección civil y extinción de incendios

Eduardo Polo Alejos

*Jefe de Servicio de Industria,
Protección Civil y Extinción de Incendios.
Diputación Provincial de Palencia*

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Modelos globales y países destacados.** 2.1. Modelos. 2.2. Datos y contextos específicos. 2.2.1. *América.* 2.2.2. *Europa.* **3. Marco legal básico en España en materia de protección civil.** 3.1. Marco estatal. 3.2. Marco autonómico. 3.3. Marco local. 3.4. Resumen genérico de la situación jurídica actual. **4. Modelos de servicios de bomberos en España teniendo como elemento comparativo la presencia de bomberos voluntarios.** 4.1. Aragón. 4.1.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.1.2. *Resumen.* 4.2. Navarra. 4.2.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.2.2. *Resumen.* 4.3. Castilla y León. 4.3.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.3.2. *Modelos provinciales.* 4.3.3. *Resumen.* 4.4. Cataluña. 4.4.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.4.2. *Conflictos.* 4.4.3. *El Plan Estratégico “Bombers 2030” (octubre de 2025).* 4.4.4. *Resumen.* 4.5. Tenerife. 4.5.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.5.2. *Consortio de Bomberos de Tenerife.* 4.5.3. *Resumen.* 4.6. Comunidad Valenciana. 4.6.1. *Marco legal y desarrollo normativo.* 4.6.2. *Resumen.* **5. Temas centrales en la jurisprudencia de bomberos voluntarios.** 5.1. Reconocimiento de relación laboral vs. voluntariado. 5.2. Acceso a beneficios de la Seguridad Social. 5.3. Jurisdicción competente. 5.4. Conclusión bomberos voluntarios vs. bomberos funcionarios. **6. Los grupos locales de pronto auxilio (GLPA).** **7. Resumen.** **8. Referencias.**

1. Introducción

La realidad en España, en el tema de protección civil, extinción de incendios y salvamento, es más compleja de lo que parece a simple vista. No se ha optado por un modelo único definido a nivel nacional. Esa falta de legislación estatal que unifique criterios que nos permitan definir los modelos de servicios que puedan responder de manera similar ante retos parecidos, aunque complejos, ha dado lugar a un exceso de legislación autonómica que ha permitido crear diferentes modelos, no siempre eficientes en cuanto a las respuestas, las capacidades económicas o la realidad de los territorios. Asimismo, las diferentes legislaciones autonómicas tampoco han impuesto, en muchos casos, un modelo único en su autonomía, dando lugar a diferentes modelos de servicios en cada provincia de la autonomía e incluso dando lugar a diferentes modelos dentro de la misma provincia (diputaciones frente a ayuntamientos).

La falta de legislación básica estatal debido a intereses políticos, económicos, sindicales, etc., en la definición de quién o qué es un bombero urbano, un bombero voluntario (no así en el caso de los bomberos forestales, donde se ha legislado a través de la ley básica de 2024, aunque con el riesgo de que cada autonomía a la hora de desarrollar dicha ley a través de su desarrollo reglamentario establezca características diferentes para el mismo tipo de bombero), las funciones de los diferentes tipos de bomberos, su formación, los conocimientos básicos para opositar, etc., ha dado lugar a que, dentro de los diferentes modelos de servicios, existan grandes diferencias entre los bomberos de las diferentes Administraciones.

Por lo tanto, al acercarnos al estudio de los diferentes modelos de servicio de protección civil y extinción de incendios en los que aparece el voluntariado, deberemos tener en cuenta el marco básico legal existente, los diferentes modelos de servicio en esta materia en los que se han incorporado los bomberos voluntarios y la comparativa entre ellos, los distintos problemas jurídicos que puedan derivarse de ello y sus sentencias respectivas, así como una pequeña referencia a modelos globales y países que destacan por la integración de los bomberos voluntarios en su estructura de protección civil.

2. Modelos globales y países destacados

2.1. Modelos

El papel del bombero voluntario se divide principalmente en dos grandes modelos:

Modelo	Características clave	Países con predominio
<p>Voluntariado Esencial (América y Europa Central)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – El grueso del servicio de bomberos, especialmente en áreas rurales y municipios pequeños, depende de voluntarios. – El voluntario realiza las mismas funciones operativas que un profesional. 	<p>Alemania (70 % voluntarios); Estados Unidos (67 % voluntarios); Francia (60 % voluntarios); Chile; Argentina; Colombia (modelo fuertemente voluntario)</p>
<p>Modelo Mixto o Profesional (Sur de Europa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Predominio de bomberos profesionales (asalariados). – Los voluntarios suelen complementar la labor en picos de demanda (como incendios forestales) o en localidades específicas, a menudo recibiendo una compensación mínima o solo viáticos. 	<p>España (70 % profesionales); Italia; Países Bajos; Croacia</p>

Fuente: elaboración propia.

2.2. Datos y contextos específicos

2.2.1. América

- **Estados Unidos:** De acuerdo con la *National Fire Protection Association* (NFPA), en 2020 había cerca de 1 000 000 de bomberos, de los cuales el 65 % eran voluntarios. Había cerca de 30 000 cuerpos de bomberos, de los que solo el 18 % eran profesionales. A pesar de esto, las zonas más pobladas son cubiertas por profesionales, pero el voluntariado es crucial y el ahorro económico para las localidades se estima en miles de millones de dólares. Los voluntarios reciben un entrenamiento riguroso.
- **Compensación:** Aunque el término es “voluntario”, en algunos lugares como EE. UU. o partes de Europa, los voluntarios pueden recibir una compensación económica simbólica o mínima para ayudar a cubrir los gastos o como una forma de reconocer el tiempo invertido y el entrenamiento.

- **México / Argentina / Chile / Guatemala:**
 - o En Chile, de acuerdo con la información aportada en la página web de Bomberos de Chile¹, nos encontramos con que el 100 % de los bomberos son voluntarios, existiendo en estos momentos alrededor de 55 000 bomberos adscritos a 314 cuerpos. Se financian a través de donaciones.
 - o En México, históricamente, hasta el 80 % de los bomberos han sido voluntarios.
 - o En Argentina, el SNBV constituye el principal brazo operativo de Protección Civil, prestando de manera profesional y voluntaria el servicio de seguridad siniestral en el 80 % del territorio nacional y para más de 46 millones de argentinos².
 - o En Guatemala, existen más de 5000 bomberos voluntarios organizados en 134 compañías operativas³.
- **Chile / Argentina:** En estos países, donde el modelo es históricamente 100 % voluntario y honorario (salvo cargos directivos), las sentencias se centran menos en el acceso a plazas remuneradas y más en la cobertura de riesgos (seguros de vida, accidentes en acto de servicio) y en la obtención de exenciones fiscales o beneficios por el servicio prestado.

2.2.2. Europa

- **Alemania / Francia:**
 - o Francia: El sistema depende enormemente de los voluntarios (*Sapeurs-Pompiers Volontaires* en Francia) para la cobertura nacional. Son alrededor de 190 000 voluntarios y representan el 80 % del total de los bomberos. Hay cerca de 8000 parques⁴.

1. <https://www.bomberos.cl>.

2. <https://www.bomberosra.org.ar/snbv-consejo-nacional>.

3. <https://bomberosvoluntarios.org.gt/>.

4. <https://ctif.org/es/country-member/francia>.

- o En Alemania, por ejemplo, los voluntarios superan ampliamente a los profesionales. Según datos de la CTIF, la *International Association of Fire and Rescue Services*, en Alemania hay 1 014 953 bomberos voluntarios por 35 754 bomberos de carrera y 33 616 bomberos de planta. El sistema opera a nivel municipal, pero está coordinado a nivel nacional por la Asociación Alemana de Bomberos (DFV).
- o El voluntariado está fuertemente integrado y regulado, y la jurisprudencia se enfoca en el cumplimiento de las obligaciones municipales de garantizar el equipamiento, la formación y, a menudo, la compensación por la pérdida de salario cuando el voluntario debe dejar su trabajo para atender una emergencia (*Entgeltfortzahlung*).

En resumen, en estos países, la tendencia que se ha seguido es mantener la distinción entre la carrera profesional de bombero (que requiere oposición) y el servicio voluntario (que se rige por la normativa de voluntariado), si bien se busca garantizar la protección social y de riesgos para el voluntario en el cumplimiento de su misión.

3. Marco legal básico en España en materia de protección civil

La normativa estatal en la materia nace claramente de una falta de definición jurídica. En la Constitución Española no aparece definido quién es el competente en esta materia. El artículo 149.1.29.^a establece la competencia en materia de seguridad pública, no haciendo mención ni a la protección civil, ni a la extinción de incendios ni al salvamento. Es la STC 133/1990, de 19 de julio, la que confirmó que la materia de protección civil es una competencia concurrente, pero articulada a través de distintos títulos competenciales.

3.1. Marco estatal

Título estatal dominante (bases): el Estado tiene competencia para dictar la legislación básica al amparo del artículo 149.1.29.^a CE (seguridad pública). El Tribunal Constitucional ha considerado que, aunque la protección civil no es puramente “seguridad ciudadana”, está íntimamente ligada a ella, pues afecta directamente a la salvaguardia de las personas y bienes ante situaciones de grave riesgo o catástrofe. Esta concurrencia de competencias per-

mite a las CC. AA. legislar sobre la materia y a las entidades locales asumir competencias.

La STC 133/1990, de 19 de julio⁵, aborda directamente la delimitación competencial en materia de protección civil y es fundamental para entender el reparto de competencias entre el Estado y todas las comunidades autónomas, respecto del artículo 149.1.29.^a CE. En ella se define claramente que el competente para fijar las bases y la coordinación general del Sistema Nacional de Protección Civil es el Estado, mientras que las CC. AA. serán competentes para desarrollar la legislación y las normas de ejecución (reglamentos, órdenes) en su territorio, asumir la dirección y gestión de los servicios y planes de protección civil en su territorio (emergencias ordinarias), así como organizar los servicios y recursos propios, como los bomberos y los sistemas de emergencias.

3.2. Marco autonómico

Las comunidades autónomas tienen competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica estatal, al amparo de sus estatutos de autonomía.

La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, validó la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de protección civil (art. 132 EAC), pero interpretándola como subordinada a lo establecido por el Estado en ejercicio de su competencia de seguridad pública.

Además, la STC 58/2017, de 11 de mayo, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra preceptos de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil. Este pronunciamiento reforzó la prevalencia estatal en ciertos supuestos:

- El TC desestimó el recurso al reiterar que, dado el vínculo entre protección civil y seguridad pública (art. 149.1.29.^a CE), la competencia autonómica no puede impedir la existencia de facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando esté en juego el interés nacional.

5. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco.

- Definición de interés nacional: el Tribunal determinó que el “interés nacional” se da por:
 - o el alcance y la dimensión de la emergencia (catástrofes que afecten a varias CC. AA. o sean de especial magnitud),
 - o la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo de actuación y prevención.

- Fases de la emergencia: la vinculación con la seguridad pública (149.1.29.^a CE) es más patente en la fase de prevención e intervención inmediata (socorro), y se difumina en las acciones de restablecimiento de la normalidad (servicios esenciales), donde la competencia autonómica gana peso.

En resumen, el artículo 149.1.29.^a CE es el paraguas constitucional que permite al Estado dictar legislación básica y ejercer funciones de coordinación y dirección superior en protección civil, especialmente ante emergencias de interés nacional o supraautonómico, limitando la exclusividad de la Generalitat en la materia.

3.3. Marco local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), es la norma básica estatal que dará la oportunidad a la Administración local de asumir competencias en esta materia y sentar las bases de la organización y del funcionamiento de las entidades locales (municipios, provincias, etc.).

Respecto a los cuerpos de bomberos, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 establece la competencia municipal a través de los artículos 25.2.c) y 26.1.c), que reconocen la prevención y extinción de incendios como una competencia propia de los municipios y, en concreto, establecen la obligación de prestar este servicio para los municipios con población superior a 20 000 habitantes. El artículo 36.1.c) LRBRL establece como competencia de las diputaciones provinciales la de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, siempre que estos no procedan a su prestación (matiz que no siempre se tiene en cuenta al imponer competencias en esta materia a las diputaciones en aquellos casos en que municipios de menos de 20 000 habitantes asumen de forma voluntaria la prestación del servicio).

Hay que tener en cuenta que en la propia Ley de Bases de Régimen Local se recoge, en la disposición final tercera, la obligación de la elaboración de un estatuto específico para los cuerpos de bomberos, que aún no se ha desarrollado después de 40 años:

“El personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

3.4. Resumen genérico de la situación jurídica actual

Contenido	Competencia	Justificación
Norma básica	Exclusiva estatal	Define los principios generales y mínimos del Sistema Nacional de Protección Civil (planificación, coordinación, tipología de riesgos) para garantizar la cohesión y eficacia en todo el territorio.
Planes y ejecución	Desarrollo y ejecución autonómica	Corresponde a las CC. AA. la aprobación de los planes territoriales y especiales (p. ej., por riesgos sísmicos o inundaciones) que se desarrollen únicamente en su ámbito geográfico.
Medios y servicios	Ejecución y organización autonómica y local	La organización, gestión y disposición de los medios y recursos (bomberos, servicios de emergencias) corresponde, dentro del marco básico estatal, a la comunidad autónoma y a las entidades locales.

Fuente: modelo propio.

4. Modelos de servicios de bomberos en España teniendo como elemento comparativo la presencia de bomberos voluntarios

Definidas las competencias en materia de protección civil entre las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local (ayuntamientos y diputaciones), se observan diferentes modelos de gestión de los SPEIS. En algunos casos, incluso entre provincias de la misma comunidad autónoma, en algunas se establecen modelos exclusivamente de bomberos funcionarios, en otras provincias modelos mixtos, (bomberos funcionarios con bomberos voluntarios o incluso con bomberos de carácter laboral), y en otras un modelo predominantemente voluntario, mediante convenios con Administraciones que cuentan con servicios de extinción exclusivamente formados por funcionarios.

4.1. Aragón

4.1.1. Marco legal y desarrollo normativo

a) Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón:

“Artículo 101. Competencias de las distintas Administraciones públicas en materia de prevención y extinción de los incendios forestales.

[...]

2. Las comarcas podrán asumir la elaboración y aprobación de los planes comarcales de prevención de incendios forestales, la ejecución de los proyectos y obras enunciados en los mismos, así como la organización de las agrupaciones de voluntarios para su extinción, todo ello sin perjuicio de las competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma”.

“Artículo 105. Organización de la extinción.

[...]

2. La Administración de la Comunidad Autónoma procurará la integración efectiva de las distintas Administraciones públicas en el protocolo de emergencias por incendios forestales, contemplando especialmente la incorporación de las agrupaciones de voluntarios de protección civil”.

b) Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón:

“Artículo 27. Servicios operativos.

A los efectos de esta ley, son servicios operativos:

[...]

ñ). Los bomberos de empresa y los bomberos voluntarios”.

“Artículo 86. Voluntariado en el ámbito de protección civil.

[...]

6. Los bomberos voluntarios de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento [...] serán regulados por su propia normativa de prevención, extinción de incendios y salvamento y los reglamentos internos del servicio al que pertenezcan”.

c) Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón:

“Artículo 4. Competencias.

[...]

3. A las comarcas, en desarrollo de la legislación de comarcalización, les corresponden las siguientes competencias:

[...]

c) Promover la creación de organizaciones de voluntarios en materia de prevención y extinción de incendios en el territorio comarcal”.

“Artículo 7. Bomberos voluntarios.

1. Los bomberos voluntarios son aquellas personas que prestan servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de forma altruista, dentro de la estructura de cualquiera de estos Servicios, y de manera complementaria a las funciones que, con carácter principal, desarrolla el personal operativo profesional. No tienen la condición de personal funcionario ni laboral.

2. Reglamentariamente, el Gobierno de Aragón regulará su organización y funcionamiento.

3. La coordinación y supervisión de los voluntarios corresponderá al Departamento competente en materia de protección civil, sin perjuicio de su dependencia jerárquica y funcional de los correspondientes Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

4. La formación, perfeccionamiento y capacitación de los bomberos voluntarios corresponde a la Academia Aragonesa de Bomberos.

5. Los voluntarios tienen derecho a disponer de un seguro que cubra los riesgos que puedan producirse en acto de servicio y a la defensa jurídica en las causas instruidas contra ellos como consecuencia de actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones”.

“Artículo 9. Condición de agente de autoridad.

1. En el ejercicio de sus funciones, el personal de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento tendrá la consideración de agente de la autoridad.
2. Lo expresado en el apartado anterior no será de aplicación al personal de empresa con funciones de extinción de incendios, por su condición de servicio complementario, ni a los bomberos voluntarios.
3. La condición de agente de la autoridad se hará constar en el documento de acreditación de bombero profesional regulado en la presente ley”.

“Artículo 13. Funciones de coordinación.

1. Corresponde al Gobierno de Aragón el ejercicio de la coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, que comprende, entre otras, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo reglamentario de la presente ley en materia de estructura, organización y funcionamiento de dichos Servicios.
- b) La regulación de sistemas de homogeneización y homologación de la uniformidad y de la imagen corporativa.
- c) La homogeneización de los medios técnicos y recursos necesarios de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en especial de sus sistemas de información e intercomunicación, a efectos de aumentar la eficacia de sus cometidos.
- d) La provisión de medios comunes de coordinación en materia de gestión de emergencias mediante la implantación de terminales del sistema ‘112 SOS Aragón’.

2. Corresponden al Departamento competente en materia de protección civil las siguientes funciones:

- a) Establecer las normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos internos de organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.
- b) Fijar los contenidos mínimos de la formación profesional, perfeccionamiento y capacitación de su personal, así como de los voluntarios y del personal de empresa.
- c) Coordinar y supervisar a los voluntarios de los Servicios.
- d) Asesorar a los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento e instrumentar medidas de coordinación y asesoramiento a las Administraciones públicas de las que dependan.
- e) Promover la realización de estudios técnicos sobre riesgos en Aragón, a cuyas previsiones deberán adaptarse las características y despliegue de los Parques de Bomberos, sus medios y recursos.
- f) Impulsar la homogeneización de métodos y protocolos de actuación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

g) Elaborar el Plan Director de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón que garantice la eficacia y mejor prestación de los mismos.

h) Recabar la actuación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento fuera de su correspondiente ámbito territorial.

i) Promover la creación de consorcios u otras entidades asociativas para la prestación de los Servicios.

j) Fijar las condiciones para el manejo y movilización del Puesto Avanzado de Mando de titularidad autonómica por personal de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en caso de emergencia.

k) Cualesquiera otras funciones que le atribuya la legislación sectorial".

"Artículo 31. Defensa y asistencia jurídica.

Las Administraciones públicas de las que dependa el personal operativo de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, así como los bomberos voluntarios, prestarán defensa y asistencia jurídica en las causas judiciales instruidas contra ellos como consecuencia de actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones, siempre que hubieren actuado con sujeción a la legalidad o cumpliendo órdenes superiores que no constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante del ordenamiento jurídico".

d) Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón:

"Artículo 4. Definiciones.

[...]

- Bombero voluntario: Son personas que sin consideración de personal al servicio de las Administraciones Públicas y debido a su vocación benéfico social, prestan de forma altruista las funciones de prevención y extinción de incendios y de salvamento siempre bajo supervisión de Bomberos Profesionales y en apoyo de estos. Los bomberos voluntarios no podrán recibir salario o remuneración alguna por las funciones que desempeñen, sin perjuicio, si así se estipulase, de los gastos por manutención, transporte o alojamiento devengados durante la prestación del servicio, debiendo hacer frente a estos gastos la Administración Pública de la que dependan".

"Artículo 9. Clasificación de los Parques de Bomberos.

1. Los Parques de Bomberos se clasifican en:

[...]

b) Parques secundarios: Los parques secundarios estarán distribuidos en el territorio para la atención inmediata de las emergencias.

Estarán constituidos por bomberos profesionales para una primera intervención, con el apoyo de bomberos voluntarios para intervenciones complementarias y la dotación mínima marcada en el artículo 11 del presente Reglamento.

c) Parques de apoyo: Son aquellas bases o parques de apoyo cuyo objetivo es la atención de las emergencias en la isócrona de 35 minutos.

Estarán constituidos por bomberos profesionales, bomberos a tiempo parcial o bomberos voluntarios y la dotación mínima marcada en el artículo 11 del presente Decreto. Las bases o Parques de apoyo dependerán orgánica y funcionalmente de un parque principal o secundario”.

e) Ley 6/2018, de 28 de junio, del Voluntariado de Aragón:

“Artículo 39. Voluntariado en el ámbito de protección civil.

[...]

7. Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley los voluntarios de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), regulados en su propia normativa. Dichas personas prestan servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, siempre dentro de la estructura de cualesquiera de estos Servicios, no teniendo tampoco la condición de personal funcionario o laboral. Asimismo quedan fuera las agrupaciones de voluntariado existentes en este ámbito”.

4.1.2. Resumen

- Se destaca que existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico importante.
- La ejecución operativa corresponde a las diputaciones provinciales y los ayuntamientos.
- Los bomberos voluntarios existentes están integrados en los servicios provinciales de extinción de incendios de las diputaciones.
- Existen reglamentos de voluntarios integrados en los servicios de extinción de incendios de la diputación, como es el ejemplo de la Diputación de Teruel⁶.
- La solicitud de ingreso del voluntario debe ser autorizada por los servicios de extinción de incendios de la diputación, por lo que existe una relación directa entre la Administración y el voluntario.

6. Capítulo 17 del Reglamento: <https://236ws.dpteruel.es/estatico/boletines/2025/06mayo.pdf>.

- La Administración exige un curso obligatorio de formación del voluntario a través de una escuela habilitada por la C. A., con contenidos establecidos.
- No se conocen sentencias contrarias al modelo.

Es, sin lugar a duda, la Comunidad Autónoma que más ha regulado en esta materia para una integración entre bomberos funcionarios y voluntarios, obligando a estos últimos a tener registro, formación y medios. La propia ley establece que no son comparables a los voluntarios de protección civil.

La Diputación de Zaragoza cuenta con nueve parques de bomberos profesionales y siete de bomberos voluntarios.

La Diputación de Teruel, por su parte, cuenta con cuatro parques de bomberos profesionales, en Teruel, Calamocha, Alcañiz y Montalbán, y dieciséis bases de bomberos voluntarios; y cuenta a su favor en este tema, como se ha mencionado anteriormente, la inclusión en su reglamento de la regulación de los bomberos voluntarios.

4.2. Navarra

4.2.1. Marco legal y desarrollo normativo

i. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil:

El voluntariado de protección civil podrá colaborar en la gestión de las emergencias, como expresión de participación ciudadana en la respuesta social a estos fenómenos, sin perjuicio del deber general de colaboración de los ciudadanos.

Las actividades de los voluntarios en el ámbito de la protección civil se realizarán a través de las entidades de voluntariado.

Los ciudadanos y las personas jurídicas participarán en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Las actividades de las personas voluntarias en el ámbito de la protección civil se prestarán de acuerdo con el régimen jurídico y los valores y principios que inspiran la acción voluntaria establecidos en la normativa propia de voluntariado, y de acuerdo con las directrices de las entidades y organizaciones públicas en las que se desarrollen.

Los poderes públicos promoverán la participación y la formación de los voluntarios en apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil.

Cuando sean requeridas organizaciones de voluntarios para la atención de emergencias, su movilización y sus actuaciones estarán subordinadas a las de los servicios públicos.

La Cruz Roja y otras entidades entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil contribuirán con sus efectivos y medios a las tareas de la misma.

ii. Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado de Navarra:

“Artículo 5

1. Las entidades de voluntariado son personas jurídicas legalmente constituidas que realizan programas o actividades sociales, sin ánimo de lucro, en beneficio de personas o grupos sociales, y que para ello utilizan mayoritariamente personal voluntario.

2. Los programas que ocupan a las entidades de voluntariado corresponden a áreas de servicios sociales, educativas, culturales, científicas, de ocio, de deporte, sanitarias, de defensa del medio ambiente, de cooperación al desarrollo, de protección civil, de fomento de la economía, de la inserción e integración laboral, de la vida asociativa, de los intereses municipales, de promoción del voluntariado y, en general, de todas aquellas áreas en las que se desarrollen programas mediante trabajo voluntario [...]”.

“Artículo 12

Las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra fomentarán el voluntariado y la solidaridad en el seno de la sociedad civil, mediante actuaciones de información, campañas de divulgación y reconocimiento [...], promoción de la participación personal y del apoyo económico y social de la ciudadanía, formación del voluntario [...] y asistencia técnica a las entidades de voluntariado en sus programas concretos”.

“Artículo 14

1. La Comunidad Foral de Navarra apoyará económicamente la realización de programas y actividades de voluntariado, para lo que se consignarán en los presupuestos las partidas correspondientes.

Se concederán subvenciones mediante las convocatorias públicas correspondientes y se acordarán convenios o conciertos con las entidades de voluntariado para cubrir los gastos ocasionados”.

iii. Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, que prevé la constitución de un sistema público de protección civil en Navarra, entendido como conjunto estructurado y coordinado orientado a la integración de los esfuerzos públicos y privados

en la atención y prestación material de asistencia en situaciones de emergencia:

“Artículo 34. El voluntariado de protección civil.

[...]

La Administración de la Comunidad Foral y los municipios canalizarán las iniciativas de las agrupaciones de voluntariado de emergencias mediante campañas de información, divulgación y reconocimiento de las actividades que desarrollen en el ámbito de la protección civil, formación del voluntariado y asistencia técnica”.

“Artículo 39 bis. Los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil.

Son servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los siguientes:

[...]

h) Las entidades de voluntariado de protección civil y los bomberos voluntarios dependientes de las entidades locales que actuarán subordinados a los servicios públicos”.

El Gobierno de Navarra prevé la organización del voluntariado de protección civil materializándola en tres grandes grupos de asociaciones de voluntariado, muy diferentes por su ámbito de actuación y su naturaleza jurídica:

- 1) organizaciones de bomberos voluntarios;
- 2) organizaciones locales de voluntarios de protección civil;
- 3) otras organizaciones, con diferentes objetivos y áreas de actuación.

En cuanto a la organización de los bomberos voluntarios, existen siete parques dependientes de sus respectivos ayuntamientos:

- 1) Aoiz
- 2) Bera
- 3) Coizueta
- 4) Isaba
- 5) Leitza
- 6) Lesaka
- 7) Luzaide/Valcarlos

Se establece una relación entre dichos parques (ayuntamientos) y el Gobierno de Navarra a través de convenios de colaboración. Ejemplo de ello es

el firmado en febrero de 2021 por la directora general de Interior y los alcaldes de los siete municipios. El objeto de los mismos es establecer un marco de colaboración y actuación coordinada en materia de protección civil y atención de emergencias, y especialmente de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Además, en cuanto a los bomberos voluntarios:

- cuentan con equipamiento y dotación de medios y equipo para la intervención en incendios urbanos y forestales, así como en búsqueda y rescate;
- reciben formación y realizan prácticas y maniobras con seguimiento y acompañamiento de bomberos profesionales;
- en los protocolos de movilización para situaciones de emergencia se contempla la activación de estos grupos.

4.2.2. Resumen

- La regulación es clara y precisa, basada en una normativa básica estatal y un desarrollo normativo autonómico.
- Implicación directa del Gobierno de Navarra en la existencia de parques de bomberos voluntarios, en su mantenimiento y en su financiación. Ejemplo de ello son las bases actualmente en vigor, a fecha 28 de marzo de 2026, de subvenciones a los ayuntamientos de Navarra que dispongan de una agrupación municipal de voluntarios, para contribuir a su funcionamiento del 1 de noviembre de 2025 al 31 de octubre de 2026, y cuyo objeto y finalidad es regular las ayudas económicas con que la Dirección General de Interior contribuirá al funcionamiento de las agrupaciones municipales de bomberos voluntarios del 1 de noviembre de 2025 al 31 de octubre de 2026, de acuerdo con lo acordado por las partes en el convenio de colaboración suscrito con fecha 9 de febrero de 2021 y prorrogado por la Resolución 1473E/2025, de 7 de febrero, del director general de Interior⁷.

La finalidad de utilidad pública y social de la actividad subvencionada se fundamenta en el indudable carácter de servicio público que tiene la prestación de los servicios relacionados con la pro-

7. <https://tramitespersonal.navarra.es/documents/22723707/56251523/2.+Bomberos+Voluntarios+Bases+Convocatoria+2026.pdf/d78a215b-693e-304a-3ed9-f0774015a7e9?t=1768384048005>.

tección civil, así como en el fomento de la colaboración del voluntariado, que se agrupa libre y voluntariamente para compartir actuaciones con las Administraciones.

Las agrupaciones de bomberos voluntarios operan en el ámbito de su municipio y de su entorno geográfico próximo, pudiendo, de común acuerdo, ser avisadas para intervenciones en otros ámbitos.

La fuente de esta información es el propio Gobierno de Navarra a través de su página web.

4.3. Castilla y León

4.3.1. Marco legal y desarrollo normativo

i. La regulación de Castilla y León en materia de protección civil se encuentra en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, tras las modificaciones introducidas por la Ley 2/2019, de 14 de febrero, en lo que respecta a la estructura del Cuerpo de Bomberos y a los voluntarios de extinción de incendios.

Los aspectos más importantes, y que han dado lugar a controversia jurídica, son los regulados en los siguientes artículos y en su posterior desarrollo:

“Sección 1.^a De los servicios esenciales para la asistencia ciudadana

Artículo 38. Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

1. A los efectos de esta Ley, son servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento los profesionales y los medios materiales asignados a las tareas y funciones descritas en el artículo siguiente.

2. Los bomberos profesionales ostentan el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de las funciones encomendadas en esta Ley.

3. Se consideran, a todos los efectos, colaboradores de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento:

a) Los voluntarios para la extinción de incendios.

b) El personal de los servicios de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas.

4. Cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, éstas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio”.

“Artículo 40. Ordenación.

1. La Junta de Castilla y León regulará, en el ámbito de sus competencias y respetando en todo caso las competencias y la potestad de autoorganización y autonomía de las entidades locales, la estructura, el funcionamiento y la organización de los servicios de prevención, extinción y salvamento, así como cuantas cuestiones resulten necesarias para su adecuación al sistema de protección ciudadana.

2. La Junta de Castilla y León ejercerá la coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, a través del establecimiento de un estatuto para dichos servicios en Castilla y León, el cual tendrá el carácter de plan sectorial y contendrá los criterios de actuación, los objetivos y prioridades y, en su caso, los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados y necesarios para una prestación homogénea de este servicio a los ciudadanos de la Comunidad.

3. Asimismo, la Junta de Castilla y León habilitará los medios necesarios para favorecer la homogeneidad e interoperatividad en la actuación de los profesionales de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento”.

ii. Producto de esta competencia se redacta el Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León.

Los tribunales superiores de justicia han actuado frecuentemente en el ámbito contencioso-administrativo para anular normativas autonómicas o planes de emergencias que no cumplieran con el marco legal, lo cual indirectamente ha impactado en la seguridad jurídica existente en este ámbito, en cuanto al desarrollo legislativo del modelo de protección civil y extinción de incendios a elegir e imponer, tanto en la Comunidad Autónoma como en las provincias que la componen y en los ayuntamientos que tienen un SPEIS propio.

El TSJ de Castilla y León, en sentencia de 6 de julio de 2022, anuló el Decreto 10/2021. Los fundamentos jurídicos (vicios de nulidad) que se adujeron fueron los siguientes:

- Inoperatividad e inseguridad jurídica: el Plan fue anulado por ser “imposible su aplicación”.
- Vulneración del principio de sostenibilidad financiera: el TSJ determinó que el Plan no había previsto o documentado los costes reales que su implementación suponía para las Administraciones

locales (diputaciones y ayuntamientos), que eran las encargadas de desarrollarlo y financiarlo, al no prever dicho plan la aportación económica por parte de la Junta de Castilla y León.

- Confusión con el voluntariado: se cuestionó el papel que el Plan otorgaba a los voluntarios en la prestación del servicio público esencial, exigiendo que la responsabilidad recayera en los bomberos profesionales. El voluntariado de extinción de incendios aparece en el artículo 38 de la Ley 4/2007 como un servicio esencial, colaborador de los servicios de prevención y extinción de incendios, pero sin definir sus funciones, lo cual lleva a indefiniciones jurídicas abocadas a resoluciones judiciales.
- Los bomberos profesionales (art. 38.2 de la Ley) son los únicos que ostentan el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de las funciones encomendadas en esta ley, lo que les confiere presunción de veracidad y un régimen de protección legal.
- La Ley obligó a los SPEIS de Castilla y León a adaptar sus puestos de trabajo a la nueva clasificación prevista en la Ley en un plazo máximo de dos años desde su entrada en vigor (disposición transitoria cuarta). Este fue un cambio administrativo importante que afectó a las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de las corporaciones locales y a los costes que pudieran derivarse de ellas financiados en exclusiva por las Administraciones afectadas.
- La Ley, al distinguir claramente a los bomberos profesionales de los colaboradores, entre los que se encuentran los voluntarios para la extinción de incendios, define que las tareas de colaboración deben realizarse bajo la dirección, la organización y el control del servicio de prevención y extinción profesional (art. 39.j), pero también abre una puerta a la ambigüedad en su artículo 38.4, cuando se estipula que, “cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, éstas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio”, dejando la puerta abierta a que pudieran existir ámbitos de no colaboración entre ambas figuras al existir ámbitos competenciales distintos, en los que los voluntarios pudieran actuar de forma individual, sin existir legalmente definición de dichas competencias.

iii. A pesar de la derogación del Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León, la disposición

final primera establece una modificación del Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León.

Se modifica el apartado 2 del artículo 3 del Decreto 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León y se regula su funcionamiento, que queda redactado del siguiente modo:

“2.- En el Registro podrán establecerse diversas categorías y especialidades funcionales dentro de las Secciones creadas en función del tipo o naturaleza de la actividad en materia de protección civil que desarrollen las Agrupaciones Locales o Asociaciones, atendiendo a la siguiente clasificación:

- Categoría 1.^a: Colaboración en tareas de rescate y salvamento.
- Categoría 2.^a: Colaboración en tareas de apoyo logístico.
- Categoría 3.^a: Colaboración en tareas de apoyo social y humanitario.
- Categoría 4.^a: Colaboración en tareas de extinción de incendios”.

4.3.2. Modelos provinciales

La inexistencia de un desarrollo normativo específico, la derogación del Plan Sectorial que pudiera establecer un modelo de prevención y extinción de incendios definido, junto a una C. A. muy extensa, muy despoblada y con una implantación de los bomberos voluntarios muy asentada a lo largo de los años, han dado lugar a una disparidad de respuestas o modelos provinciales, fundamentalmente provenientes de las diputaciones, en función de sus posibilidades presupuestarias y criterios políticos o técnicos, que se han ido corrigiendo con el paso del tiempo, en algunos casos a través de sentencias y en otros a través de decisiones políticas o técnicas, que han ido imponiendo el criterio de profesionalización sin atender a criterios de territorialidad, racionalización, eficacia o elementos económicos.

Todo ello nos permite estudiar la diferente casuística existente en la C. A. de Castilla y León:

i. SALAMANCA:

La externalización del servicio de bomberos por parte de la Diputación de Salamanca ha sido objeto de sentencias judiciales muy claras que han dado la razón a los bomberos profesionales y han obligado a la institución a cambiar su modelo de gestión, basado fundamentalmente en bomberos voluntarios, en empresas externas o en bomberos de carácter laboral:

- Sentencia 275/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Asunto: licitación para la contratación del servicio de extinción de incendios y salvamento en las comarcas de Ciudad Rodrigo y Guijuelo. Los bomberos voluntarios crean una empresa, que es la que recibe la financiación pública, y luego esta paga a los voluntarios en Ciudad Rodrigo.

Recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Plataforma de Bomberos Profesionales de Castilla y León, contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación del servicio de extinción de incendios y salvamento del ámbito de la comarca de Ciudad Rodrigo y Guijuelo, convocado por la Diputación de Salamanca.

El mismo versa sobre si es susceptible de gestión indirecta, en la forma prevista en el Pliego de Condiciones, el ejercicio de las funciones previstas en dicho pliego respecto a la extinción de incendios, teniendo en cuenta que el servicio se presta de una forma permanente. El Pliego de Prescripciones Técnicas denomina a esta solución “la solución técnica de la emergencia”.

La sentencia informa:

“Que el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

El hecho de que en la nomenclatura de la contratación de la Unión Europea, a que se refiere la resolución recurrida, se exprese que conforme a dicha normativa comunitaria los servicios de extinción de incendios pueden prestarse en gestión indirecta en forma contractuales, no puede hacernos llegar a una distinta conclusión, ya que cabrán, sí, formas contractuales de prestación de servicios, más ello no puede suponer el llegar a una formas alternativa de prestación de servicios, excluyendo la prevista en nuestro ordenamiento jurídico, que exige la prestación directamente por funcionarios, sino que ha de entenderse que las formas externas de prestación deberán tener un carácter complementario, de forma tal que siempre esté garantizado que sea el funcionario quien tome las decisiones fundamentales en orden a la prestación del servicio, y ello no se encuentra en absoluto garantizado en la forma de prestación de servicios objeto del presente recurso”.

Fallo: la sentencia declaró la nulidad de la licitación y los pliegos porque la Diputación pretendía privatizar las funciones operativas de extinción de incendios, dejando solo la dirección y el control en manos de funcionarios.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, y posteriormente el Supremo, reiteraron la doctrina de que las funciones propias del servicio de extinción de incendios deben ser desempeñadas por funcionarios públicos, ya que estas implican el ejercicio de autoridad (Ley 4/2007, de Protección Ciudadana de CyL, y EBEP).

Adquisición de firmeza en 2021 (tras desestimación del recurso de casación de la Diputación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo).

Ello supone la paralización de la gestión del servicio de protección civil y extinción de incendios en dicho parque por parte de bomberos voluntarios.

- Decreto de Presidencia de la Diputación de Salamanca de octubre de 2022 por el que se establecía un nuevo “contrato de emergencia” con la Asociación Humanitaria de Bomberos de Ciudad Rodrigo para encargarse del Parque de Bomberos mirobrigense por 440 000 € durante 6 meses (fórmula que se viene repitiendo durante los últimos tres años).

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Salamanca, en la pieza de medidas cautelares 115/2023 derivada del procedimiento ordinario 115/2023, acuerda la suspensión del Decreto de la Presidencia de la Diputación Provincial de Salamanca de 10 de octubre de 2022, solicitada por la Plataforma de Bomberos Profesionales de Castilla y León.

La Diputación recurre el Auto n.º 57/2023, de fecha 24 de mayo de 2023, basándose en que la situación fáctica existente es distinta de la que había cuando se dictó por esa Sala la sentencia de fecha 27 de febrero de 2020 (recurso 308/2019), ya que en este momento hay 6 funcionarios adscritos al parque de Ciudad Rodrigo (que antes no existían) y la contratación se refiere a servicios auxiliares y funciones complementarias a las que estos realizan.

Se completa este argumento con las consecuencias de la suspensión del decreto, ya que con base en el mismo se disponía de 6 bomberos funcionarios y 15 colaboradores, garantizándose la presencia continua durante 24 horas los 365 días del año, mientras que ahora, con la medida cautelar, solo se dispone de 1 funcionario por turno.

Esta medida cautelar fue ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sentencia de fecha 3 de noviembre de 2023.

El Juzgado invocó las sentencias previas (incluida la Sentencia 275/2020 del TSJCyL) que ya habían establecido que las funciones

de extinción corresponden a funcionarios y no pueden ser prestadas por servicios externos en régimen de “gestión indirecta” o por asociaciones de voluntarios cobrando por ello.

- A pesar de estos fallos, han continuado las denuncias sindicales y de la Fiscalía contra la gestión de la Diputación, en parte por seguir utilizando a empresas privadas y voluntarios en contratos de emergencia para cubrir las deficiencias del servicio, contraviniendo las propias sentencias.

La fiscalía abrió diligencias para observar el cumplimiento de las sentencias, y con posterioridad ha pedido el archivo de las diligencias contra el presidente de la Diputación Provincial de Salamanca, puesto que considera que la Diputación ha ido creando plazas y bolsas de bomberos hasta alcanzar los 116 puestos actuales. Concluye que no hubo desobediencia ni incumplimiento deliberado de las sentencias que exigían profesionalizar el servicio.

- En la actualidad existe un conflicto de tipo laboral entre la Diputación Provincial de Salamanca, la empresa Demontes y 21 bomberos.

A partir del 1 de enero de 2026, los trabajadores contratados por la empresa Demontes y que hacían funciones de bomberos en el parque de Villares de la Reina (dependiente de la Diputación de Salamanca), con más de 20 años de servicio, se han quedado sin trabajo, puesto que la Diputación Provincial ha asumido el servicio desde el día de la fecha, sin reconocerlos como trabajadores propios. Además, tras el despido, los bomberos quedaron en un “limbo judicial”, con el SEPE sin reconocer inicialmente la situación de despido para la prestación de desempleo.

Los bomberos han presentado una denuncia por despido improcedente. La empresa Demontes alega que dependen de la Diputación Provincial, mientras que esta lo niega. Se ha producido el acto de conciliación sin llegar a ningún acuerdo, por lo que será una decisión judicial la que resuelva el contencioso.

ii. LEÓN:

La sentencia de 16 de abril de 2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, dictada en el Procedimiento abreviado 75/2018, declaró nulo el acuerdo de la Diputación de León para la creación de parques comarcales.

El servicio de extinción de incendios, de acuerdo con la sentencia mencionada, debe prestarse con bomberos profesionales y funcionarios, ya que su trabajo implica el ejercicio de autoridad, una función que la ley solo reconoce al funcionario público (Estatuto Básico del Empleado Público - EBEP).

iii. ZAMORA:

Se produce un intento de disolución del Consorcio de Bomberos en junio de 2025, impulsado por conflictos reiterados entre bomberos funcionarios, bomberos voluntarios y la gestión del Consorcio.

El conflicto entre los bomberos y la gestión anterior del Consorcio fue tan grave y prolongado (casi cuatro años) que derivó en el inicio de la disolución total del Consorcio Provincial de Incendios en 2023 y la integración de todos sus efectivos directamente en la estructura de la Diputación de Zamora, excepto los parques de bomberos voluntarios, que siguen dependiendo de los ayuntamientos, antes consorciados y ahora conveniados con la Diputación de Zamora (en la actualidad solo hay un parque de bomberos voluntarios en Toro, con una previsible profesionalización en breve):

- Hecho: el Consorcio, al igual que otros organismos, tuvo que afrontar procesos de estabilización de empleo temporal según la Ley 20/2021.
- Sentencia de 14 de enero de 2022 que afectaba a la Oferta de Empleo Público (OEP) del ejercicio 2021. El Consorcio interpuso un recurso de apelación ante el TSJ de Castilla y León contra esta sentencia.
- Reconocimiento de exceso de jornada: los tribunales (especialmente el Contencioso-Administrativo) han tendido a revocar las normativas de jornada y retenes de los consorcios si superan la jornada anual máxima legal de los funcionarios (actualmente 1642 horas) sin la debida compensación económica o en tiempo de descanso.

La conclusión práctica para Zamora es que las sentencias y el conflicto judicial han sido un factor determinante para el funcionamiento del Consorcio y la integración del servicio en la Diputación, en busca de un marco jurídico más estable y del máximo respeto de los derechos laborales, con la firma de la disolución del Consorcio con efectos de 1 de enero de 2027 y la integración de su personal en la Relación de Puestos de Trabajo de la Diputación Provincial.

iv. SORIA:

- Sentencia 136/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Soria.
Esta sentencia hacía referencia al cumplimiento máximo de horas de trabajo, así como de retenes, teniendo en cuenta el convenio firmado entre el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Soria.
- La sentencia anterior fue recurrida y dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) - Recurso de Apelación (octubre de 2018):
 - Fallo: el TSJCyL dictó una sentencia (Sentencia 147/2018) en la que revocaba la dictada por el Juzgado de lo Contencioso sobre la jornada laboral y los retenes de los bomberos de refuerzo.
 - Esta sentencia superior avaló, en última instancia, los procesos y bases de selección que la Diputación de Soria estaba llevando a cabo para reforzar el servicio con contratos de jornada completa, consolidando la necesidad de profesionalizar el servicio y salir del conflicto de las medias jornadas y los excesivos retenes.
- La Sentencia sobre la externalización del servicio de la Diputación de León (Sentencia de 16 de abril de 2020, del Juzgado de lo Contencioso número 3 de León, dictada en el PO 75/2018) supuso una implicación para la Diputación de Soria. Este fallo implicó un aviso claro para la Diputación de Soria de que cualquier intento de crear un servicio de parques comarcales basado exclusivamente en personal laboral, o a través de una externalización pura a empresas privadas que no garanticen la condición de funcionario, podría ser anulado por los tribunales.
Actualmente, la Diputación de Soria se ha centrado en el desarrollo y la consolidación de una red de parques comarcales bajo un modelo que combina la inversión en infraestructura y la profesionalización del personal.
- En cuanto a la profesionalización, la Diputación ha convocado plazas de bombero funcionario para cubrir las dotaciones en los parques comarcales existentes (Almazán, El Burgo, San Esteban, Ágreda y Ólvega) y previstos.
- Por lo que se refiere a los conflictos laborales, los conflictos judiciales recientes se han centrado más en:

- la discriminación de jornada para los bomberos interinos o de refuerzo (sentencia de 2018),
- irregularidades en los procesos de selección para las plazas de bombero funcionario (casos en el Contencioso-Administrativo en 2023 y 2024),
- externalización en incendios forestales.

Es importante diferenciar entre los bomberos provinciales (Diputación), que atienden incendios urbanos y siniestros en carretera, y el operativo de incendios forestales (Junta de Castilla y León).

En el ámbito forestal, sí ha habido una fuerte crítica y denuncias, por partidos políticos, por el mantenimiento de privatizaciones en los servicios de prevención y extinción de incendios forestales en Soria y otras provincias, alegando amaños y prácticas contrarias a la libre competencia en contratos públicos, aunque algunas de estas denuncias fueron archivadas.

v. PALENCIA:

El Plan Sectorial, aprobado por la Junta de Castilla y León en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 40.2 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, derogado con posterioridad, establecía un parque tipo 1, en Palencia capital, dos parques tipo 2 y seis parques tipo 3, por lo que permitía un modelo mixto conjunto entre bomberos funcionarios y bomberos voluntarios.

La provincia de Palencia tenía una historia de funcionamiento con parques de bomberos municipales de acuerdo con la autonomía local, aunque son municipios de menos de 20 000 habitantes, de bomberos voluntarios. La Diputación, a través del tiempo, fue suscribiendo convenios con dichos municipios, mientras estos reglamentaban las actividades de sus bomberos. En la actualidad, la Diputación de Palencia tiene suscritos once convenios con otros tantos ayuntamientos, que aportan fundamentalmente medios humanos, mientras que la Diputación financia íntegramente su funcionamiento a través de una subvención anual que debe ser posteriormente justificada.

De acuerdo con el Plan Sectorial derogado, Palencia es la provincia que más población protegía dentro de la isócrona de media hora, con casi el 100 %. Más incluso que las provincias que tienen un sistema de bomberos funcionarios. Aun así, sin perder sus convenios con parques municipales, la Diputación Provincial de Palencia ha ido construyendo

parques dependientes de la institución, con dos en funcionamiento en la actualidad (Saldaña y Aguilar de Campoo) y un tercero en proceso de licitación en la zona sur de la provincia, en Venta de Baños, profesionalizando así el sistema.

Desde la Diputación Provincial de Palencia siempre se ha apostado por el modelo mixto, reconociendo la labor histórica de los bomberos voluntarios e intentando que los ciudadanos que viven en el mundo rural, en zonas muy despobladas, formen parte del sistema de protección civil y extinción de incendios y se sientan integrados en él. Sin embargo, la reciente sentencia 52/2026, de 26 de marzo, del Juzgado n.º 1 de lo Contencioso-Administrativo de Palencia, añade más tensión al sistema, al anular el Programa Operativo 2025-2029 de Protección Civil y Extinción de Incendios de la provincia de Palencia, aprobado por el Pleno de la Diputación Provincial en agosto de 2025, que sentaba las bases políticas del sistema, y en el que, además de establecer dichas bases, se permitía cohabitar y colaborar a los bomberos profesionales y a los voluntarios para mejorar la eficacia y eficiencia del modelo. Dicha sentencia está pendiente de ser apelada ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

4.3.3. Resumen

- Existencia de un marco legal básico estatal con un desarrollo normativo autonómico incompleto debido a la derogación del Plan Sectorial, a la inexistencia de una ley de bomberos urbanos, así como a la falta de un posible estatuto de los bomberos voluntarios, a los que exigir una formación mínima para formar parte del sistema de protección civil y extinción de incendios.
- La ejecución operativa corresponde en exclusiva, en materia de bomberos urbanos y voluntarios, a las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. Asimismo, salvo subvenciones puntuales, la financiación corre a cargo de estas Administraciones.
- Única comunidad autónoma que no denomina a los voluntarios como bomberos, sino que, como servicio esencial, los incluye como colaboradores de extinción de incendios, denominándolos voluntarios de extinción.
- Los bomberos voluntarios tienen, fundamentalmente, relación con ayuntamientos de forma directa o a través de asociaciones.
- Los reglamentos de bomberos voluntarios son escasos o desconocidos, aprobados por los ayuntamientos.

- Solicitud de ingreso del bombero voluntario directamente al ayuntamiento, informado en escasas ocasiones por los servicios de extinción de incendios de la diputación provincial si hay convenio de colaboración.
- Los cursos de formación de los bomberos voluntarios son realizados o financiados directamente por los ayuntamientos o las diputaciones provinciales. No existe formación desde la Comunidad Autónoma para bomberos voluntarios.
- No existe formación obligatoria o reglada para ser bombero voluntario.
- La Escuela de la Agencia de Protección Civil de Castilla y León da cursos en exclusiva para bomberos funcionarios de las diputaciones o los ayuntamientos. Hay que recordar que la Agencia de Protección Civil no tiene ningún bombero a su cargo.
- La Junta de Castilla y León no financia regularmente los gastos de los servicios de extinción de incendios. No forma parte de ningún consorcio de bomberos de los existentes en la Comunidad.
- División dentro de la Junta de Castilla y León entre responsables de la extinción de incendios forestal y urbana: Medio Ambiente y Agencia de Protección Civil.
- Diferentes sentencias mencionadas con anterioridad que dificultan el desarrollo de un modelo ejecutivo.
- El Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (INFOCAL) incluye en su reglamentación el Grupo de Extinción. Dicho grupo lo constituye el conjunto de medios materiales y humanos cuya actuación principal son las operaciones de extinción, coordinados por el Jefe de Extinción. Estará integrado por medios humanos y materiales, incluidos voluntarios, organizados en los planes de actuación provincial y municipal.

En resumen, la externalización de los servicios de bomberos provinciales, fundamentalmente los de la Diputación, está siendo limitada judicialmente en toda la Comunidad, obligando a optar por un modelo de bomberos funcionarios profesionales, sin tener en cuenta, desde el ámbito de la coordinación autonómica de estos servicios, lo perjudicial que resulta, tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica como de la estabilidad financiera, el hecho de no tener una legislación definida, lo que provoca unos problemas y tensiones en el sistema difíciles de superar.

4.4. Cataluña

4.4.1. Marco legal y desarrollo normativo

- Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña:

“Artículo 5.

Integran los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña el Cuerpo de Bomberos de la Generalidad, el personal perteneciente a los servicios de prevención y extinción de incendios de las entidades locales, los bomberos voluntarios, los bomberos de empresa y el personal a que se refiere la disposición adicional tercera [personal técnico de soporte y ayuda de carácter laboral]”.

“Artículo 8.

El personal voluntario está integrado por quien, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, se halla en posesión del correspondiente nombramiento de bombero voluntario”.

“Artículo 13.

Corresponden al Departamento de Gobernación, a través del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad, las siguientes funciones:

- a) Extinguir incendios y, en supuestos de ocurrencia de cualquier siniestro o situación de emergencia, actuar con la finalidad de minimizar los daños, tanto personales como materiales, en el ámbito territorial de su competencia.
- b) Realizar actividades de prevención tendentes a evitar o disminuir el riesgo de incendios y de accidentes, en el marco de la normativa específica para cada ámbito. Entre estas actividades, le corresponde [...] emitir informe [...] sobre los proyectos de nueva construcción, [...].”

“Artículo 18.

[...]

3. Asimismo, la Administración de la Generalidad puede determinar, en las convocatorias de acceso a la categoría de bombero de primera, la valoración en la fase de concurso del tiempo prestado como bombero voluntario de la Generalidad”.

“Artículo 51.

1. Son bomberos voluntarios las personas que, por su vocación benéfico-social, prestan sus servicios de forma altruista dentro de la estructura de cualquiera de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos en Cataluña. Los bomberos voluntarios no tienen la consideración de personal funcionario ni de personal laboral y se rigen por la normativa que se establezca por reglamento [decretos 140/2020 y 8/2015].

2. Los bomberos voluntarios de la Generalidad están bajo la organización y la supervisión del Departamento de Gobernación y tienen una estructura y una organización jerarquizadas, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento. Ejerce su mando superior la persona titular de dicho departamento.
3. Los bomberos voluntarios de la Generalidad desarrollan también las funciones de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de la Generalidad.
4. La formación, el perfeccionamiento y la capacitación de los bomberos voluntarios corresponden a la Escuela de Bomberos de Cataluña.

Artículo 52.

1. Los bomberos y bomberas voluntarios tendrán derecho a gozar de un seguro que cubra los accidentes que puedan producirse en acto de servicio; a gozar de la defensa jurídica necesaria en las causas instruidas como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de sus funciones; y a recibir compensaciones que indemnicen su dedicación en la forma y cuantía que se determine reglamentariamente.

2. Los bomberos y bomberas voluntarios que, por su actuación en servicio, sufran secuelas de carácter permanente reconocidas de conformidad con lo que determine el departamento competente en materia de prevención, extinción de incendios y salvamentos, también tienen derecho a recibir una aportación dineraria a cargo de la Generalitat.

Esta aportación tiene carácter exclusivamente indemnizatorio y su cuantía es equivalente a la que en idénticas circunstancias perciba el personal funcionario integrado en el cuerpo de Bomberos de la Generalitat al que se le haya reconocido una situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.

3. Los bomberos y bomberas voluntarios deben ser distinguidos o recompensados cuando se aprecie alguna de las circunstancias o alguno de los supuestos que sean determinados por reglamento”.

- Ley 3/2010, de 18 de febrero, de prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios.
- Decreto 312/2006, de 25 de julio, por el que se regula la gestión del fuego técnico por parte del personal de los servicios de prevención y extinción de incendios de la Generalidad de Cataluña.
- Decreto 8/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat de Cataluña y del Consejo de Bomberos Voluntarios de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 140/2020, de 24 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 8/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalitat de Cataluña y del Consejo de Bomberos Voluntarios de la Generalitat de Cataluña.

4.4.2. Conflictos

El conflicto entre la Generalitat de Cataluña (a través de la Conselleria d'Interior) y el colectivo de los bomberos voluntarios (Bombers Voluntaris de la Generalitat) es un conflicto histórico y muy intenso que ha escalado en los últimos años, girando en torno a la precariedad, la seguridad social y el reconocimiento profesional.

El principal problema es el modelo mixto (bomberos funcionarios + bomberos voluntarios) de Cataluña, el único en España que retribuye a los voluntarios por intervención, lo que, según los críticos, “pervierte” la figura del voluntario y crea una bolsa de mano de obra barata.

Puntos clave del conflicto y denuncias judiciales

- La precariedad y la “uberización” del servicio
 - Denuncia: el colectivo (a través de plataformas como Bombers Precaris en Lluita) denuncia que son utilizados por la Generalitat como “personal ‘low cost’” o en un régimen de “uberización”, es decir, que, de acuerdo con las denuncias de los bomberos voluntarios, se hace el mismo trabajo que los bomberos funcionarios, pero con un menor coste económico y con una merma de los derechos laborales.
 - Condición: los bomberos voluntarios cobran una pequeña cantidad por hora de intervención (aproximadamente 10 euros la hora), más dietas, pero no están dados de alta en el régimen de la Seguridad Social como empleados.
 - Reclamo laboral: esta situación ha llevado a que una parte del colectivo anuncie o inicie demandas laborales (en el ámbito social) para exigir el reconocimiento de una relación laboral normalizada, al considerar que las horas de disponibilidad y las intervenciones remuneradas cumplen los criterios de una relación de dependencia.

- Cobertura sanitaria y riesgos laborales (el conflicto sanitario)
Este es el punto más sensible y que ha generado las protestas más importantes:
 - Problema: si un bombero voluntario sufre un accidente en acto de servicio, la Generalitat a menudo lo reconoce como

“contingencia común”, y no como un “accidente laboral” o “accidente en acto de servicio” con la misma cobertura que si fuese un funcionario.

- Consecuencias: los bomberos accidentados quedan desprotegidos, con indemnizaciones limitadas o sin ellas a largo plazo, y sin una cobertura sanitaria integral que les permita continuar haciendo tareas.
- Reclamo: el colectivo exige una cobertura sanitaria “digna” y que se les aplique la prevención de riesgos laborales, algo que actualmente no se cumple bajo su figura actual.

— La demanda penal y administrativa (2021)

- Denuncia penal: la Asociación de Bomberos Voluntarios de Cataluña (ASBOVOCA) llegó a presentar una denuncia por la vía penal ante la Fiscalía contra la cúpula del cuerpo por presunta usurpación de funciones y prevaricación. Esto ocurrió tras la expulsión de cientos de efectivos por supuestamente “no ser operativos”, lo que tensó las relaciones al máximo.
- Usurpación de funciones: sindicatos de bomberos funcionarios (como UGT) también han denunciado que los voluntarios, al cobrar por su servicio, “invaden competencias exclusivas” de los funcionarios, a pesar de carecer de la misma formación y condiciones.

— El deseo de acceder al funcionariado

Subyace a todo el conflicto la pretensión de una parte del colectivo de lograr una “regularización” que les permita acceder al cuerpo de funcionarios de la Generalitat sin necesidad de opositar (la llamada “entrada por la puerta de atrás”), una postura que genera fuerte rechazo entre los sindicatos de los bomberos profesionales.

En resumen, el conflicto ha llevado a protestas ante el Parlament y a la paralización del servicio (declarándose “no disponibles” en incendios como protesta), obligando a la Generalitat a buscar acuerdos para licitar nuevas mutuas de asistencia sanitaria y planes de ahorro, sin resolver el fondo del problema: la ambigüedad y la precariedad de la figura del bombero voluntario remunerado.

El conflicto con los bomberos voluntarios de la Generalitat ha impulsado a la Conselleria d’Interior a aprobar medidas importantes, aunque el

núcleo del problema (la relación laboral y la Seguridad Social) sigue siendo motivo de protesta.

Los últimos acuerdos y planes se centran en la profesionalización a largo plazo y la mejora de medios, pero también buscan mantener la figura del voluntario.

4.4.3. El Plan Estratégico “Bombers 2030” (octubre de 2025)

El anuncio más relevante es la aprobación por el Govern del Plan Estratégico “Bombers 2030”. Aunque el Plan se centra en el cuerpo en su conjunto, tiene implicaciones directas para los voluntarios:

a) Ampliación de la plantilla profesional (estrategia indirecta)

- Compromiso: se prevé la ampliación del cuerpo profesional hasta 4000 efectivos para 2030, mediante convocatorias anuales de unas 300 plazas.
- Relevancia: este aumento de funcionarios busca reducir la dependencia de la Generalitat hacia los voluntarios para la cobertura básica y de seguridad, un punto clave de las denuncias de precariedad.

b) Mejora de la seguridad y la prevención

- Inversión en EPI: se contempla la compra de 9700 nuevos equipos de protección individual (EPI) para todo el cuerpo (incluyendo tallaje femenino).
- Prevención reforzada: se impulsarán medidas para reforzar la prevención de riesgos psicosociales y laborales del personal operativo, y se iniciará un plan de seguimiento médico postocupacional.

c) Mantenimiento de la figura del voluntario

- Doble vía: el Plan 2030 establece que se seguirán realizando convocatorias anuales de bomberos voluntarios con el objetivo de consolidar su número en torno a 2000 efectivos (actualmente hay unos 1400).
- Crítica: esta decisión ha generado un fuerte rechazo en el colectivo, organizado en la asociación Bombers Precaris en Lluita, presente en 4 de cada 5 parques de bomberos voluntarios (61 de 75, el 81 %),

y además en 10 parques mixtos de Cataluña, que argumenta que el Govern busca “agrandar más el problema” al aumentar el número de voluntarios sin “regularizar su figura” previamente, manteniendo la precariedad laboral que motiva el conflicto.

d) Nuevo decreto para bomberos voluntarios (septiembre de 2025)

El Gobierno catalán ha aprobado un nuevo decreto específico para los bomberos voluntarios de Cataluña que introduce cambios en los procesos de selección y acreditación:

- Acreditación: se establecen dos niveles de acreditación para incorporarse al cuerpo.
- Méritos: el peso de los méritos en el proceso de selección tendrá una mayor importancia.

e) Resumen de la situación actual

La Generalitat está invirtiendo en modernización y más funcionarios, pero mantiene el modelo mixto que es el origen del conflicto. Las negociaciones clave se centran ahora en:

- Cobertura social: garantizar una cobertura de Seguridad Social y sanitaria adecuada para los accidentes en acto de servicio (contingencia profesional).
- Reconocimiento: intentar establecer un marco jurídico que, sin convertirlos en funcionarios, les dé mayor reconocimiento por su alta disponibilidad y el riesgo asumido, sin resolver la demanda de fondo de una relación laboral normalizada.

f) Avance en cuanto a los bomberos forestales (diferenciación)

Es crucial destacar la diferencia con los bomberos forestales (personal que lucha contra incendios en el medio natural), donde sí ha habido un avance significativo en 2025, no por sentencia judicial directa, sino por la presión y los acuerdos que han obligado a la Generalitat a actuar:

- Real Decreto 817/2025: este real decreto y los acuerdos alcanzados han reconocido a varios centenares de trabajadores (unos 500)

como bomberos forestales “de pleno derecho”, y han implementado una cotización adicional que les permite acceder al derecho a la jubilación anticipada, lo que supone una equiparación profesional y laboral importante.

4.4.4. Resumen

- Existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico.
- La ejecución operativa corre a cargo de la Generalitat de Cataluña.
- Los bomberos voluntarios tienen una relación directa con la Generalitat.
- La normativa de ejecución operativa la establece la Generalitat.
- Solicitud de ingreso a través de oposición reglada definida por la Generalitat.
- Cursos de formación obligatoria realizados por la Generalitat.
- Modelo mixto: bomberos funcionarios + bomberos voluntarios solo existe en el ámbito rural.
- Los bomberos voluntarios tienen un cómputo de horas mínimo de obligado cumplimiento establecido por la Generalitat.
- En la actualidad, oposición abierta de 300 plazas de bomberos voluntarios para la Generalitat.
- En la actualidad, se ha presentado demanda por parte de los bomberos voluntarios por considerar que al realizar oposiciones son funcionarios “low cost”, debido a que realizan el mismo trabajo, pero no cobran lo mismo, y no tienen Seguridad Social ni seguros de accidentes. Pendientes de aumento del número de demandas y de posibles sentencias que cambien el modelo actualmente existente.
- La figura del “bombero voluntario remunerado por intervención” es jurídicamente compleja. Una sentencia que reconozca una relación laboral supondría un precedente enorme y obligaría a la Generalitat a regularizar a más de mil personas, algo que la Administración está intentando evitar mediante acuerdos políticos.
- Sentencias antiguas que aún siguen vigentes: el debate se basa a menudo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre si existe o no una relación de ajenidad y dependencia (los criterios clave de una relación laboral) en este tipo de figuras.

4.5. Tenerife

4.5.1. Marco legal y desarrollo normativo

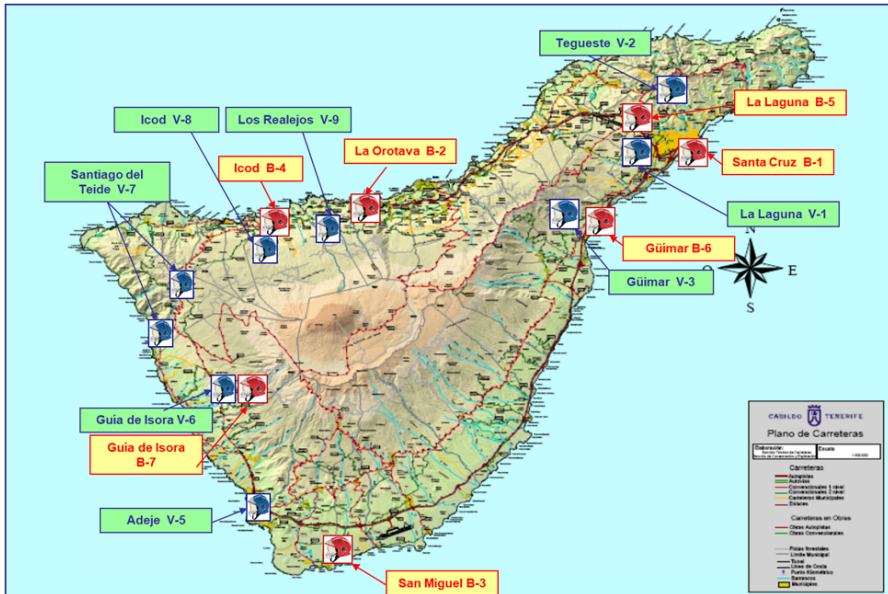
- Ley 17/2015 de Protección Civil y de Atención de Emergencias
- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección
- Ley 9/2007 de Servicios de Emergencias de Canarias
- Decreto 52/2020, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias.

4.5.2. Consorcio de Bomberos de Tenerife

Está formado por nueve parques de bomberos voluntarios y siete parques de bomberos profesionales, todos trabajando bajo un mismo mando central.

Se rigen por las normas establecidas en el Estatuto del Consorcio Bomberos Tenerife, recogidas en su página web⁸.

Mapa del Consorcio de Tenerife



Fuente: página web de los Bomberos de Tenerife.

8. <https://bomberostenerife.es/el-consorcio/>.

En dicho estatuto se establece la vinculación con las asociaciones de bomberos voluntarios:

“CAPITULO 7. Bomberos voluntarios.

Artículo 39. En el desarrollo de su actividad, el Consorcio contará con la participación de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios con las que tenga suscrito el oportuno convenio de colaboración. Su intervención en el operativo se regirá por los principios de unidad de mando y complementariedad respecto a los efectivos profesionales.

Artículo 40. Los bomberos voluntarios no tendrán vinculación jurídica alguna con el Consorcio, relacionándose éste estrictamente con las Asociaciones de las que aquéllos forman parte”.

En la página del Consorcio se recogen los convenios firmados, así como las justificaciones anuales de los gastos efectuados por las asociaciones de bomberos conveniadas.

Ejemplo de convenio: Convenio 04/2025. Convenio de Colaboración entre la Asociación de Bomberos Voluntarios de Adeje y el Consorcio de Prevención, extinción de Incendios y Salvamento de la Isla de Tenerife.

La exposición de motivos de los diferentes convenios firmados con las asociaciones de bomberos expone la legislación básica de cumplimiento para la firma de los mismos:

- la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil;
- el artículo 39 de los Estatutos del Consorcio Provincial de Bomberos de Tenerife;
- el artículo 7 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil;
- el artículo 20 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado, sobre medidas de fomento del voluntariado;
- la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones.

4.5.3. Resumen

- Existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico.

- La ejecución operativa se realiza a través del Cabildo de la isla, que es el que tiene la competencia.
- Existe un consorcio de bomberos con financiación del Gobierno de Canarias, del Cabildo y de los ayuntamientos de la isla.
- Los bomberos voluntarios tienen una relación directa con el Consorcio a través de asociaciones de bomberos voluntarios de los diferentes ayuntamientos que tienen parques de bomberos municipales.
- La normativa de ejecución operativa la desarrolla el Consorcio a través de protocolos aprobados en su seno.
- La solicitud de ingreso como bombero voluntario se realiza a través de la asociación municipal de bomberos voluntarios.
- Los cursos de formación se realizan a través del Consorcio y por las asociaciones municipales de bomberos voluntarios.
- El proceso de integración de las asociaciones de bomberos voluntarios en el Consorcio provincial es sencillo.
- No se observa jurisprudencia en contra del modelo existente, ni rechazo entre las partes implicadas.

4.6. Comunidad Valenciana

4.6.1. Marco legal y desarrollo normativo

- Ley 17/2015 de Protección Civil y de Atención de Emergencias.
- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección.
- Ley 13/2010 de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana.
- Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana.
- Estatuto de bomberos voluntarios: BOP núm. 145 de 19/06/1996: Reglamento de los Grupos de Bomberos Voluntarios del Consorcio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Provincia de Valencia.
- Decreto 224/2015, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se regula el Registro de Bomberos de la Comunidad Valenciana y se establecen las condiciones y requisitos para la acreditación del personal bombero voluntario y del personal bombero de empresa (DOCV núm. 7676 de 11.12.2015):

TÍTULO III

Procedimiento de acreditación del personal bombero voluntario y de empresa

Artículo 13. Acreditación del personal bombero voluntario y de empresa

1. La condición de bombero voluntario y de bombero de empresa, tal y como establecen los artículos 8 y 9 de la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, se adquirirá mediante la acreditación expedida por el IVASPE que se regula en el presente título.

2. Esta acreditación deberá efectuarse con carácter previo a la inscripción del personal en el Registro de Bomberos de la Comunitat Valenciana.

Artículo 14. Condición de bombero voluntario y de bombero de empresa

A los efectos del presente decreto, tendrán la consideración de bomberos voluntarios y bomberos de empresa las personas que hayan superado, en cada caso, los respectivos cursos de formación que se establecen en el presente decreto y, en consecuencia, hayan recibido la correspondiente acreditación expedida por el IVASPE.

Artículo 15. Procedimiento de acreditación del personal bombero voluntario

1. Los cursos de formación básica de nuevo ingreso para el personal bombero voluntario deberán contener, como mínimo, los temas formativos que se incluyen en el anexo II del presente decreto. Su duración mínima será de 100 horas lectivas.

2. Los cursos serán impartidos por el IVASPE o en el marco de convenios de colaboración entre este instituto y los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.

3. La superación del curso de formación básica de nuevo ingreso comportará el derecho a recibir la acreditación como bombero voluntario, que se efectuará por el IVASPE, asignándose un número de acreditación que permitirá su inscripción en el Registro de Bomberos de la Comunitat Valenciana, una vez incorporado al Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

[...]

ANEXO II

Temario formativo para la acreditación del personal bombero voluntario (contenido mínimo que deberá incluir al menos el 40 % de prácticas)

Legislación de protección civil.

Los servicios contra incendios en la Comunitat Valenciana.

Reglamento de los Bomberos Voluntarios.

El teléfono de emergencias 1-1-2 Comunitat Valenciana.

Planes de Protección Civil en la Comunitat Valenciana.

Cartografía.

Comunicaciones.

Génesis y propagación del fuego.

Edificación. Medidas de prevención contra incendios.
Instalaciones de protección contra incendios.
Autoprotección.
Medios y equipos contra incendios.
Los incendios urbanos. Intervención.
Los incendios industriales. Intervención.
Los incendios rurales y forestales. Intervención.
Accidentes de tráfico. Intervención.
Mercancías peligrosas. Intervención.
Intervenciones frente a riesgos naturales: inundaciones, nevadas, vientos y seísmos.
Búsqueda, rescate y salvamento.
Asistencias técnicas.
Seguridad en las intervenciones.
Primeros auxilios”.

El servicio de bomberos en la Comunidad Valenciana se gestiona principalmente a través de los consorcios provinciales (Alicante, Valencia y Castellón), y la mayoría de las sentencias judiciales relevantes se han centrado en la problemática común de los bomberos: el exceso de jornada y la discriminación laboral.

4.6.2. Resumen

- Existe un marco legal básico estatal con desarrollo normativo autonómico.
- La ejecución operativa se realiza a través de los consorcios de bomberos provinciales existentes.
- Los bomberos voluntarios tienen relación directa con el Consorcio de Bomberos de Valencia.
- La solicitud de ingreso se tramita directamente al Consorcio de Bomberos de Valencia.
- La normativa de ejecución operativa la realiza el Consorcio de Bomberos a través de protocolos aprobados en su seno.
- Los cursos de formación obligatoria para el ingreso de los bomberos voluntarios cuentan con un mínimo de 100 horas, y los realiza el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE) (último curso, iniciado en agosto de 2025).
- Existe un reglamento de bomberos voluntarios, aprobado en el Consorcio de Bomberos.
- No se observa jurisprudencia en contra del modelo existente.

5. Temas centrales en la jurisprudencia de bomberos voluntarios

Las sentencias más relevantes abordan los siguientes temas, que se repiten en diferentes países con modelos de bomberos voluntarios.

5.1. Reconocimiento de relación laboral vs. voluntariado

- Doctrina del TSJ de Andalucía / TS (Caso Aznalcóllar, 2019): el TS ratificó la decisión de que la experiencia como bombero voluntario, aun realizando las mismas funciones operativas que un profesional (guardias, turnos, atención a siniestros), no da derecho al reconocimiento de una relación laboral (ni como laboral fijo ni como funcionario).
- Un caso destacado es el de los bomberos voluntarios del parque de Gerena (Sevilla): el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) desestimó un recurso y confirmó que, al tratarse de una situación de “voluntariado” y no de bomberos funcionarios, no existía “relación laboral” entre estas personas y el Ayuntamiento.
- El caso de Coria del Río (Sevilla): el TSJA ha desestimado en varias ocasiones (p. ej., 2018, 2020, 2022) que los bomberos voluntarios de este municipio tuvieran un vínculo laboral, indicando que no se puede ser bombero profesional sin superar una oposición, ya que la ley exige ser funcionario para funciones de autoridad; “existe un impedimento legal para que tales funciones de bombero voluntario se desempeñen bajo régimen laboral, porque la ley andaluza lo ha reservado a funcionarios, tanto profesionales como voluntarios, en atención a que ostentan el carácter de agentes de la autoridad”, concreta la Sala de lo Social del TSJA.
- El caso de El Arahál (Sevilla): el TSJA descartó la relación laboral de siete bomberos voluntarios, aludiendo que no existía ajenidad ni dependencia en los términos laborales, y que sus funciones no equivalían a las de un bombero profesional.

La Ley de Gestión de Emergencias de Andalucía (y leyes similares) reserva las plazas de bomberos profesionales a personal funcionario que ha superado un proceso selectivo basado en el mérito y la capacidad (oposición); sin embargo, los bomberos voluntarios a menudo solicitan el reconocimiento de una relación laboral (funcionarial o contractual) cuando sus condiciones de servicio son indistinguibles de las de un bombero profesional:

- Argumentos de los bomberos voluntarios:
 - o cumplimiento de horarios o turnos de guardia fijos;
 - o disponibilidad y obediencia a las órdenes de un superior;
 - o uso de los mismos medios materiales y realización de las mismas funciones que los profesionales;
 - o alegación de que la institución (ayuntamiento, asociación, etc.) usa el voluntariado para cubrir deficiencias estructurales o necesidades permanentes de personal.

- Decisión judicial común (ejemplo España):
 - o El Tribunal Supremo y tribunales superiores de justicia han tendido a negar la relación laboral directa si la vinculación se establece bajo un marco normativo de voluntariado o colaboración.
 - o La jurisprudencia insiste en que, para acceder a la condición de funcionario o personal laboral, es obligatorio superar el proceso selectivo (oposiciones), y la experiencia previa como voluntario no otorga el derecho automático a la plaza.

5.2. Acceso a beneficios de la Seguridad Social

Las peticiones y denuncias abordan los derechos en materia de jubilación y accidentes, especialmente en los modelos de servicio voluntario compensado:

- Riesgos profesionales: las denuncias van en el sentido de reconocer la protección del voluntario ante accidentes ocurridos *durante o a consecuencia* del servicio, aunque la cotización sea diferente de la de un trabajador por cuenta ajena.
- Coeficientes reductores de la edad de jubilación (ejemplo España): bomberos, tanto profesionales como, a veces, los que están en regímenes especiales, inician acciones judiciales para determinar si pueden aplicar coeficientes reductores a su edad de jubilación debido a la especial peligrosidad de su trabajo.

5.3. Jurisdicción competente

A menudo, los tribunales deben decidir qué jurisdicción es competente para conocer de la demanda:

- Relación laboral: si se demanda un despido o una reclamación de cantidad con base en una relación laboral, la competencia es del orden social (laboral).
- Relación voluntaria o administrativa: si la relación se considera de voluntariado, colaboración cívica o de servicios públicos, la competencia pasa al orden contencioso-administrativo.

La doctrina del Tribunal Supremo (TS) y de los tribunales superiores de justicia (TSJ) es contundente y se resume en lo siguiente:

1. Principio de no sustitución (la diferencia fundamental)
 - Implicación administrativa: la función del voluntario es la colaboración altruista y el apoyo al servicio profesional, y no la sustitución de las plazas estructurales que deben ser ocupadas por funcionarios. Los tribunales declaran la falta de competencia de la jurisdicción social en estos casos (al tratarse de una relación de voluntariado de naturaleza administrativa), y exigen que cualquier acceso a la función pública pase por la vía de la oposición.
2. Responsabilidad de la Administración (costes económicos)
 - Problema común: muchos ayuntamientos y diputaciones históricamente han utilizado el voluntariado para suplir la falta de parques profesionales. Cuando la Administración decide cerrar el servicio o prescindir del voluntariado, surgen las demandas por despido.
 - Fallo judicial: los tribunales (como el TSJA) niegan el nexo laboral y, por lo tanto, desestiman las demandas por despido y reclamación de cantidad presentadas por los voluntarios, ya que su actividad se regía por una relación administrativa de voluntariado y no por un contrato de trabajo.

5.4. Conclusión bomberos voluntarios vs. bomberos funcionarios

Los problemas jurídicos son muy diferentes:

Aspecto	Bomberos funcionarios / laborales	Bomberos voluntarios
Naturaleza del conflicto	Se centran en el contenido de sus derechos (retribuciones, jornadas, validez de las bases de acceso).	Se centran en la existencia de derechos laborales y la naturaleza de su vínculo con la Administración.
Doctrina judicial	Favorable a las garantías y los derechos estatutarios.	Rigurosa: niega la existencia de relación laboral (voluntariado es altruista) y exige la superación de la oposición para acceder a la plaza de funcionario.
Normativa clave	EBEP, LPRL, leyes autonómicas SPEIS que recogen en exclusiva este tipo de bomberos.	Ley del Voluntariado, Ley de Protección Civil, leyes autonómicas SPEIS que incluyen regulación sobre bomberos voluntarios.

Fuente: elaboración propia.

6. Los grupos locales de pronto auxilio (GLPA)

Los grupos locales de pronto auxilio (GLPA) son colectivos de voluntarios promovidos por los ayuntamientos en áreas que están total o parcialmente incluidas en zonas de peligro por incendios forestales, principalmente en Andalucía, dentro del marco del Plan INFOCA (Plan de Prevención y Extinción de Incendios Forestales de Andalucía).

Las tareas que realizan estos grupos, como funciones principales, son de pronto auxilio y se llevan a cabo siguiendo siempre las instrucciones de la dirección técnica del Plan INFOCA:

1. Prevención y vigilancia:
 - o realizar vigilancia preventiva en zonas sensibles a los incendios;
 - o informar y divulgar entre los ciudadanos las normas para evitar incendios;
 - o comunicar a Emergencias 112 cualquier actuación negligente o la detección de un siniestro.
2. Extinción y apoyo logístico:

- o colaborar en el ataque inicial a fuegos incipientes si se les requiere;
- o prestar apoyo logístico, como el abastecimiento de bebidas, comida, combustible, herramientas o equipos a los grupos de extinción;
- o realizar la vigilancia del perímetro una vez que el incendio se encuentra estabilizado.

3. Restauración:

- o participar en las tareas de restauración de las áreas afectadas por el fuego.

En resumen, son un componente clave de la participación social en la protección contra incendios, actuando como un primer nivel de respuesta local y apoyo logístico para los equipos profesionales.

7. Resumen

Con un modelo perfectamente estructurado y definido jurídicamente, los bomberos voluntarios son un complemento necesario de los bomberos profesionales; para ello se deben tener en cuenta los siguientes parámetros, de acuerdo con los criterios mencionados por Anitua (2025)⁹:

- Encuadramiento: los bomberos voluntarios deben formar parte del equipo. Los bomberos son una parte más del Servicio de Protección Civil y Extinción de Incendios del que forman parte.
- Jerarquía: deben tener claro el cuadro de sus mandos.
- Deben estar responsabilizados de sus cometidos y tener personas responsables dentro del grupo.
- Conocimiento: debidamente formados y equipados no son un problema, forman parte de la solución de la emergencia.
- Coordinación: deben estar perfectamente coordinados, “no pueden ir por libre”. Un ejemplo de esta obligación son los artículos 38 y 39 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, cuando afirma que dentro de las funciones de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento está: “La dirección, la coordinación y el control del voluntariado y del per-

9. Vid. <https://opra.info/no-al-voluntariado-de-emergencias-proteccion-civil-bomberos-etc/>.

sonal de los servicios de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias”.

Otros beneficios que hay que tener en cuenta de la existencia de los bomberos voluntarios, preferentemente en territorios altamente despoblados y con una baja estadística de intervenciones, son que:

- fijan población en los territorios que están despoblados,
- suponen una motivación extra para la defensa de su territorio por los habitantes de la zona.

¡Los bomberos voluntarios son una pieza esencial en la seguridad y respuesta a emergencias a nivel mundial!

8. Referencias

Bibliografía:

Anitua, P. (2025). No al voluntariado de emergencias (protección civil, bomberos, etc.). *Vuelta y vuelta* [blog], 22/09/2025. <https://opra.info/no-al-voluntariado-de-emergencias-proteccion-civil-bomberos-etc/>.

Páginas web:

Bomberos Consorcio de Tenerife. (s. f.). *El consorcio*. <https://bomberostenere.es/el-consorcio/>.

Bomberos Voluntarios de Argentina. (s. f.). *Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios (SNBV)*. <https://www.bomberosra.org.ar/snbv-consejo-nacional>.

Bomberos Voluntarios de Alemania. (s. f.). *CTIF – International Association of Fire and Rescue Services*. <https://ctif.org/>.

Bomberos Voluntarios de Chile. (s. f.). *Cuerpo de Bomberos de Chile*. <https://www.bomberos.cl>.

Bomberos Voluntarios de Estados Unidos. (s. f.). *National Fire Protection Association (NFPA)*. <https://www.nfpa.org/>.

Bomberos Voluntarios de Francia. (s. f.). *Miembro país: Francia (CTIF)*. <https://ctif.org/es/country-member/francia>.

Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia. (s. f.). *Bombers de València*. <https://www.bombersdv.es/es/>.

Consortio Provincial de Bomberos de Valencia. (s. f.). *Bomberos voluntarios*.
<https://www.bombersdv.es/es/areas-operativas/bomberos-voluntarios/>.

Consortio Provincial de Bomberos de Zamora. (s. f.). *Consortio Provincial de Bomberos de Zamora*. <https://cpbzamora.es/>.

Diputación de Salamanca. (s. f.). *Protección civil y extinción de incendios*.
<http://www.lasalina.es/fomento/gestionserviciosurbanos/proteccioncivil/>.

Diputación de Teruel. (s. f.). *Servicio de extinción de incendios y salvamento*. <https://www.dpteruel.es/DPTweb/la-diputacion/areas/cooperacion-local/servicio-de-extincion-de-incendios/>.

Diputación Provincial de Palencia. (s. f.). *Servicio de industria, protección civil y extinción de incendios*. <https://www.diputaciondepalencia.es/sitio/proteccion-civil>.

Generalitat de Cataluña. (s. f.). *Bombers de la Generalitat*. https://interior.gencat.cat/es/arees_dactuacio/bombers/index.html.