



INCENDIOS Y PRECARIZACIÓN CONTRACTUAL DE LOS BOMBEROS FORESTALES EN ESPAÑA

WILDFIRES AND THE PRECARIZATION OF FOREST FIREFIGHTERS' EMPLOYMENT CONDITIONS IN SPAIN

Elisa Cuadros Garrido 

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Murcia, España
mariaelisa.cuadros@um.es

Recibido: 28/01/2026 | Aceptado: 22/07/2026

Resumen

El presente estudio es multidisciplinar pero pone el foco en el Derecho del Trabajo ya que plantea que, es posible junto con otros factores, la precarización laboral sea la concausa de los incendios forestales que asolan nuestro país año tras año. Previo repaso de la legislación aplicable y de la doctrina del TS, la investigación se centra en el organigrama de gestión de incendios forestales de las comunidades autónomas, que nos lleva a modelos dispares, pero en los mayoritariamente el empleador es una sociedad pública, un medio instrumental de la Administración Pública, y con la contratación sujeta al Derecho del Trabajo. Los entes empleadores suelen TRAGSA o empresas similares. Esta conclusión contraviene la legalidad pues los medios instrumentales de la Administración Pública son algo excepcional. Por la afirmación anterior se propone un cambio de competencias y una ley unitaria de prevención de emergencias.

Palabras clave: Bomberos forestales, temporales, fijos discontinuos, sociedades públicas, medios instrumentales de la Administración Pública.

Abstract

This multidisciplinary study focuses on labor law, positing that—alongside other factors—precarious employment conditions may be a contributing cause of the forest fires that ravage the country year after year. After reviewing applicable legislation and Supreme Court case law, the research examines the fire management organizational structures across the autonomous communities. This reveals diverse models, yet in the majority of cases, the employer is a public entity—specifically an “instrumental body” of the Public Administration—with employment governed by labor law; such employers are typically TRAGSA or similar companies. This practice runs counter to legal norms, as the use of instrumental bodies by the Public Administration is intended to be an exception. In light of this, the study proposes a reallocation of competencies and the enactment of a unified law on emergency prevention.

Keywords: Forest firefighters, temporary, discontinuous fixed, public companies, instrumental means of the Public Administration.

Sumario

I. TRES AÑOS DE CATASTRÓFES. II. MODELO OBSOLETO DE GESTIÓN. III. NORMATIVA EN MATERIA DE MEDIOAMBIENTE. IV. JUBILACIÓN ANTICIPADA. V. IRRUPCIÓN DE TRAGSA EN LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS. VI. TIPOLOGÍA JUDICIAL. 1. Doctrina tradicional. 2. Contrato fijo discontinuo. 3. Segunda actividad. 4. Movilidad funcional. 5. Promoción profesional. 6. Tiempo de trabajo. 7. Cláusula nula de oferta empleo público. VII. MODELO DE GESTIÓN DE LOS BOMBEROS FORESTALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VIII. ALGUNOS CONVENIOS COLECTIVOS COMO BOTÓN DE MUESTRA. IX. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. TRES AÑOS DE CATASTRÓFES

En España llevamos tres años seguidos de tragedias, pues 2026 comenzó con un terrible accidente ferroviario en Adamuz (Córdoba) con víctimas mortales y heridos graves¹. Y los dos años anteriores acontecieron un numero alto de incendios y la fatídica DANA. Hasta el mes de agosto, los incendios forestales en España durante 2026 han dejado un balance trágico de 16 personas fallecidas y han arrasado cerca de 297.000 hectáreas, convirtiéndose en uno de los peores años del siglo.

El anuario estadístico del Ministerio de Interior contiene los datos de 2024 en los que se reflejan las 270 personas fallecidas por riesgos naturales en España, en concreto por la DANA². Ya constan las nueve personas muertas por los distintos incendios del verano de 2025³. A estos horribles daños personales, sin duda los más graves, que rompen de manera irreparable a muchas familias, hay que unir otro muy preocupante que es la destrucción del ecosistema que incide de manera directa en la proliferación de ulteriores catástrofes y en una merma de la calidad de vida de la población⁴.

La superficie forestal en nuestro país alcanza más de 28,4 millones de hectáreas⁵. En 2025 hubo 52 incendios y la superficie quemada fue de 400.000 hectáreas⁶, debemos remontarnos a 1994 para encontrar incendios tan graves⁷, todo ello sin olvidar la gravedad de los que arrasaron en 2002 y

¹https://es.wikipedia.org/wiki/Accidente_ferroviario_de_Adamuz

² Tabla 6.4. Protección Civil y Emergencias Estadística. Fallecidos por Riesgos Naturales en España por Comunidades Autónomas 2024. Ministerio del Interior. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-anteriores/anuario-estadistico-de-2024/>

³<https://www.europapress.es/galicia/noticia-nueve-personas-fallecido-incendios-forestales-espana-va-ano-20100813153648.html>

⁴ SUDMEIER-RIEUX, KAREN, ARCE-MOJICA, TATIANA, BOEHMER, HANS, et al.: «Scientific evidence for ecosystem-based disaster risk reduction», *Nature Sustainability*, núm. 4, 2021, págs. 803-810.

⁵ Inventario Forestal Nacional (MITECO).

⁶ El Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales (EFFIS), según el programa Copernicus. <https://www.copernicus.eu/es/servicios/emergencias>

calcinaron la mitad que estos últimos. La definición de gran incendio forestal (GIF), puede variar, en España se suele optar por fijar el umbral en 500 hectáreas⁸ aunque a nivel internacional es más común situar ese tope en las 1000 hectáreas en Europa⁹.

Esta zona, con solo el 2% de la UE, concentró más del 50% del área quemada en Europa¹⁰. Una parte de los expertos en incendios forestales consideran los GIF como un fenómeno habitual al con el que tiene que contar el Estado, ya que están aumentando en frecuencia, magnitud y alcance geográfico¹¹.

El análisis de los especialistas sobre las causas de los incendios forestales de 2025 coincide en que el origen en un 95% de los casos fue el factor humano¹², bien por culpa o bien por negligencia. Pero la no contención, la propagación y la gran extensión de estos incendios virulentos recoge varios motivos que dividimos en grupos:

- *Relacionados con el Derecho*. Dos factores son determinantes, una falta abrumadora de personal funcionario y medios operativos¹³, y una ausencia de planes de prevención obligatorios en diversas comunidades autónomas y municipios, lo que, incluso, dio lugar a la apertura de diligencias judiciales.

⁷ En 1994 se registraron 437.000 hectáreas quemadas. elpais.com (1994, 4 noviembre) "1994 ha sido el peor año en incendios de bosques desde que existen datos fiables". https://elpais.com/diario/1994/11/04/sociedad/783903609_850215.html

⁸ Se aplica tanto en multitud de planes y estadísticas oficiales (p. ej., estadísticas de Protección Civil o planes autonómicos como INFOCA/INFOCAM) y se encuentra reflejado en la práctica técnica de las administraciones. Vid. BLAS MORATO, ROCÍO: «Los incendios forestales en Extremadura (1968-2013). Evolución y caracterización mediante Tecnologías de la Información Geográfica», Tesis Doctoral, Universidad de Extremadura, pág. 51. <https://dehesa.unex.es/entities/publication/30f948f6-7465-4592-8d1e-f3b2df9ffc73>

⁹ DOCTOR CABRERA, ALFONSO MIGUEL: «Población y grandes incendios forestales», *Cuadernos Geográficos*, núm. 64, 2025.

¹⁰ SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ, GUADALUPE, TURCO, MARCO, REPETO-DEUDERO, IRENE, ROYÉ, DOMINIC, BAUDENA, MARA, MONTÁVEZ, JUAN PEDRO, PIETROIUSTI, ROSA, PROVENZALE, ANTONELLO, SANTIN, CRISTINA, TORRES-VÁZQUEZ, MIGUEL ÁNGEL, y PAUSAS, JULI G.: «2025. Record-Breaking 2025. European Wildfires Concentrated in Northwest Iberia». *Global Change Biology*, 31, núm. 12, e70649. <https://doi.org/10.1111/gcb.70649>

¹¹ TEDIM, FANTINA, LEONE, VITTORIO, AMRAOUI, MALIK, BOUILLON, CHRISTOPHE, COUGHLAN, MICHAEL R, DELOGU, GIUSEPPE M., FERNANDES PAULO M., FERREIRA, CARMEN, MCCAFFREY, SARAH Y XANTHOPOULOS, GABRIEL: «Definición de incendios forestales extremos: dificultades, desafíos e impactos», *Fuego*, núm., 9, 2018. <https://doi.org/10.3390/fire1010009>

¹² En España, los rayos, son la única causa natural, tan sólo el 4,92 % del total de los incendios. Es decir, más del 95 % de los incendios forestales en España tienen origen humano. Vid. GREENPEACE «Grandes incendios forestales 2025» https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2023/08/informe-incendios_GP_marzo_2025.pdf

¹³ Se denunció que había motobombas paradas por falta de personal cualificado para utilizarlas. Vid. ccoo.es (2025, agosto, 26). «CCOO denuncia: continúan medios inactivos y paralizados en el operativo de incendios forestales de la Junta». https://castillayleon.ccoo.es/noticia:734803-CCOO_denuncia_continuan_medios_inactivos_y_paralizados_en_el_operativo_de_incendios_forestales_de_la_Junta&opc_id=44c90ec4f613ae04a7655f50226cda21

- *Asociados con el cambio climático*¹⁴. También se subdividen en a su vez en dos; condiciones atmosféricas favorables a la propagación debido a un calor extremo¹⁵ y evolución del fenómeno del incendio; nos situamos ante una nueva generación de estos, la sexta¹⁶, caracterizada por su peligrosidad extrema¹⁷.
- *Conectados con el cambio demográfico*. La despoblación rural provoca el abandono de este¹⁸ y la pérdida de prácticas tradicionales como la ganadería extensiva que actuaban de manera natural como recurso preventivo.
- *Relacionados con los recursos públicos*. Escasa inversión en prevención de incendios que se estima en un 20-30% frente al resto que se paga en labores de extinción, al contrario de lo que recomienda Europa. La biomasa está generalizada en los bosques españoles, no existen cortafuegos efectivos.
- *Asociados a la falta de estrategia política*. Ausencia de coordinación entre los distintos entes públicos, y en su caso, entre estos y a su vez, las concesiones administrativas a empresas privadas adjudicatarias de la prevención y extinción de incendios. Por otro lado, el desbordamiento de la UME, que, ante su imposibilidad de actuar en todos los territorios afectados por los incendios, priorizó los núcleos poblacionales, dejando a su suerte a muchas masas forestales.
- *Relativos a la vulnerabilidad del hábitat forestal*. Los bosques son jóvenes y poco diversos¹⁹. La deforestación masiva del pasado dio lugar a una repoblación a mediados del siglo XX caracterizada por su baja diversidad estructural; millones de hectáreas monoespecíficas,

¹⁴ El cambio climático de origen humano conlleva a fenómenos extremos más frecuentes e intensos, y a impactos climáticos más considerables. Según la ciencia climática más reciente y la ciencia de la atribución, considerablemente mejorada, la afirmación respecto a que el cambio climático influye en los fenómenos meteorológicos extremos cuenta con «el mismo nivel de confianza científica que la afirmación respecto a que la influencia humana ha aumentado la temperatura del clima. Vid. ADIL, LINA, ECKSTEIN, DAVID, KÜNZEL, VERA, y SCHÄFER, LAURA: *Climate Risk Index 2025*». Germanwatch e.V. <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/2025-02/Climate%20Risk%20Index%202025%20Summary%20ES.pdf>

¹⁵ El mes de agosto de 2025 fue en conjunto extremadamente cálido, con una temperatura media sobre la península ibérica de 2.0 °C por encima de la media de este mes (periodo de referencia: 1991-2020), siendo, junto con agosto de 2024, el mes de agosto más cálido desde el comienzo de la serie en 1961. Vid. GREENPEACE: «Diez años, diez eventos climáticos extremos, cómo el cambio climático golpea a España». https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2025/11/Informe-completo_10-anos-10-eventos-extremos-Greenpeace-2025.pdf

¹⁶ Los primeros incendios de sexta generación se registraron en 2017, en Chile en enero y en Portugal en junio. Desde entonces, no existe un registro de este tipo de incendios, pero hay cierto consenso técnico en que tanto el incendio de Tenerife de 2023 como el de Sierra Bermeja (Málaga) de 2021. Vid. HERNÁNDEZ, LOURDES y COLS. «Incendios fuera de control. 20 años promoviendo la prevención», WWF España, 2025, pág.7.

¹⁷ Su mecánica consiste en la liberalización de gran cantidad de energía que generan nubes conectivas a capas altas de la atmósfera que a través de un proceso de colapso de la columna convectiva crece de una forma impredecible totalmente errática y, por tanto, sorpresiva. Vid. MARÍA BOSCH, RAMÓN. «Incendios forestales de sexta generación. Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse», *Seguritecnia*, núm. 466, 2019.

¹⁸ Más del 77 % de los espacios forestales no tienen planes de ordenación. Reflejo de un medio olvidado por el sistema económico y político.

¹⁹ Concretamente, el 52 % de los sistemas forestales presentan tres o menos de tres especies arbóreas. Fundamentalmente, son especies autóctonas de pino, como *Pinus pinaster* o *Pinus halepensis*, aunque también se introdujeron especies alóctonas como el *Pinus radiata* y el eucalipto. Vid. HERNÁNDEZ, LOURDES y COLS. «Incendios fuera de control. 20 años promoviendo la prevención», *op.cit.* pág.11.

poco naturales, muy degradadas, con densidades muy altas, que se han quemado muchas veces y que pueden alimentar el siguiente incendio.

Por parte del Gobierno se articularon varias respuestas, por un lado, el RD 716/2025 de 26 de agosto²⁰, por otro, la compensación directa para los daños en la actividad agraria regulada por el Real Decreto 939/2025, de 21 de octubre²¹ y finalmente, la propuesta de Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática en España ha sido formalmente presentado por el Gobierno en diciembre de 2025²².

Estas acciones son insuficientes porque son paliativas y no resuelven el fallo sistémico de no preparar los bosques para todas las causas multifactoriales antes descritas. Formalmente nuestro país cumple, con el objetivo europeo de tener el 30% de territorio bajo un marco de protección, pero falta gestionarlo de manera eficaz²³.

El Derecho ha de configurarse como un instrumento de gestión integral del riesgo de desastres constituye, ello, ha de ser en la actualidad, la piedra angular sobre la que ha de evolucionar la protección de los ciudadanos frente a los múltiples peligros que amenazan su existencia²⁴.

La construcción jurídica de inicio ha de superarse con una gestión de riesgos en la actualidad lo que supone una política pública transversal e integral, guiada por marcos internacionales como el Marco de Sendai, que prioriza la resiliencia sobre la mera respuesta ante desastres. Los investigadores consideran fundamental pasar de una estrategia predominantemente reactiva a una prevención proactiva que reconozca la resiliencia ante los incendios como una cuestión de seguridad nacional en España.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030²⁵, pese a seguir siendo un acuerdo voluntario y no vinculante, se ha posicionado como el marco de referencia mundial²⁶ para la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

²⁰ Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. BOE núm. 208, de 29 de agosto de 2025, páginas 115134 a 115142.

²¹ Real Decreto 939/2025, de 21 de octubre, por el que se regula la concesión directa de ayudas para compensar los daños producidos sobre la actividad agraria por los grandes incendios acaecidos en 2025. BOE núm. 254, de 22 de octubre de 2025, páginas 137925 a 137944.

²² <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/Propuesta%20Pacto%20de%20Estado%202025%20diciembre.pdf>

²³ MACRI ANTKIEWICZ, PAOLO: «Energía de biomasa, trabajo y restauración de la naturaleza: el bosque como infraestructura para rediseñar el paisaje en tiempos de emergencia climática. el caso del Vall de Lord» *Revista Andaluza De Antropología*, núm. 28, 2025, págs. 8-32. <https://doi.org/10.12795/RAA.2025.28.02>

²⁴ El régimen jurídico de la lucha frente a las emergencias.

²⁵ Se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015.

²⁶ GRACIA PÉREZ, DANIEL: «Movilidad climática en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2023, vol. 14, núm. 1. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/419662>

II. MODELO OBSOLETO DE GESTIÓN

Los orígenes de la protección de los poderes públicos a las personas y bienes se encuentran, precisamente, en el municipalismo, concretamente en la Ley Municipal de 1877²⁷. Un hecho indiscutible es que han sido las normas de orden público las encargadas de asumir la defensa de las personas y de los bienes, como por ejemplo la Ley 28 julio 1933²⁸.

La Constitución Española (CE) de 1978 no recoge de forma expresa la protección del ciudadano, se limita a reconocerle derechos fundamentales, como la vida o a la integridad física, a la vez que proclama el derecho y el deber de defender de defender nuestro país. Por su parte, el art.149.1.23 CE, otorga al Estado la competencia para dictar la legislación básica en materia de protección civil y montes, y el desarrollo y ejecución corresponde a las CCAA.

La descentralización del Estado, y su estructuración en diecisiete comunidades autónomas ha desembocado en procesos de transferencia de competencias en diferentes materias y una de ellas, quizás desafortunada, ha sido la gestión de las emergencias de cierto nivel el denominado nivel 2, basada en la hoy derogada Ley 2/1985 de Protección Civil²⁹ sustituida por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil³⁰.

La Dirección General de Protección Civil fue creada en 1960 por Decreto 827/1960, de 4 de mayo³¹, a partir de su establecimiento como institución la atención del Estado hacia las catástrofes deja de ser exclusiva sobre las derivadas del riesgo bélico³². La protección civil se concreta en proteger a las personas y a los bienes de los daños causados por situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, se considera un aspecto de la defensa civil³³.

De acuerdo con la Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil:

“La Protección Civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”.

En la actualidad la Protección Civil forma parte del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), un marco legal y operativo que integra a administraciones y entidades públicas y privadas para gestionar los riesgos y emergencias de forma coordinada.

Las Comunidades Autónomas son competentes para la gestión y la respuesta a emergencias de Protección Civil. La organización de Protección Civil es diferente en cada Comunidad Autónoma.

²⁷ Ley Municipal de 1877. Gaceta de Madrid 4 octubre 1877.

²⁸ Ley de 28 de julio de 1933, Gaceta de Madrid núm. 209, 1933.

²⁹ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil. BOE núm. 22, de 25 de enero de 1985, págs. 2092 a 2095.

³⁰ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. BOE núm. 164, de 10/07/2015.

³¹ Decreto 827/1960, de 4 de mayo, por el que se crea la Dirección General de Protección Civil. BOE núm. 111, de 9 de mayo de 1960, páginas 6173 a 6173.

³² **TALAVERA ESTESO, FERNANDO**: «El sistema Nacional de Protección Civil, Cuadernos de Estrategia núm.165, 2014.

³³ **ONEGA LÓPEZ, JOSÉ RAMÓN** «Protección civil Boletín de Información núm. 194, 1986.

Por su parte, los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes tienen competencias en la gestión de situaciones derivadas de emergencias de Protección Civil dentro de su ámbito territorial. A diferencia de las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos solo tienen competencias ejecutivas y no legislativas³⁴.

Para la coordinación y seguimiento de las actividades de protección civil en todo el territorio español, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno cuentan con unidades de protección civil que colaboran con las autoridades de la Comunidad Autónoma y efectivos de la Administración General del Estado desplegados en dichos territorios.

Cabe destacar, la Directiva de Defensa Nacional³⁵ 1/2004, de 30 de diciembre, contenía una directriz que establecía que las Fuerzas Armadas debían colaborar en el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. Con ello se sentaban las bases para asignar, a, una nueva misión a las Fuerzas Armadas y, por ello, el 7 de octubre del año 2005, el Consejo de ministros acordó crear la Unidad Militar de Emergencias³⁶ (UME), pero hubo que esperar hasta 2011 para dotarla de protocolo de actuación a través del Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias³⁷.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional en su art. 15.3 establece que las Fuerzas Armadas tienen como misión, junto con las instituciones del Estado y Administraciones Públicas, preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad. Esta es la base jurídica que permite la intervención de unidades militares en emergencias civiles.

Como se puede deducir, el sistema español tiene una normativa abundante, pero sigue centrado, en gran medida, en la respuesta a la emergencia una vez declarado el incendio, relegando a un segundo plano, la prevención estructural, la gestión del combustible forestal, y la planificación territorial adaptada al riesgo.

Este enfoque resulta inadecuado ante incendios de sexta generación vez más frecuentes por el cambio climático.

III. NORMATIVA EN MATERIA DE MEDIOAMBIENTE

Poco se ha avanzado desde la Ley de incendios forestales de 1968³⁸, una norma más considerada con las entidades locales que muchas de las actuales También lo es, aún en parte, el Decreto 3769/1972

³⁴ En la Ley de Bases de Régimen Local no se les asigna a los municipios la competencia de protección civil.

³⁵ Instrucción que aprueba el presidente del Gobierno en la que se establecen las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo. Vid. art. 6.3 a) Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276, de 18/11/2005.

³⁶ Unidad militar de «intervención rápida, con plena disponibilidad, con presencia en todo el territorio nacional y que responda de manera ágil y eficaz a las necesidades de la sociedad española ante catástrofes o emergencias que pongan en peligro la seguridad de los ciudadanos.

³⁷ Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. BOE núm. 178, de 26/07/2011.

³⁸ Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales, BOE núm. 294, de 7 de diciembre de 1968, páginas 17560 a 17564.

Reglamento de incendios forestales, derogado sólo parcialmente por el Real Decreto 367/2010 de 26 de marzo; por tanto, en vigor en las comunidades autónomas que carezcan de regulación propia³⁹.

La Ley 43/2003 de Montes⁴⁰, resulta vinculante en todo caso en la materia objeto de estudio ya que establece los terrenos que no tienen consideración de monte, siendo tales los dedicados al cultivo agrícola, los urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística. Por tanto, dichos terrenos no desarrollarán los bomberos forestales sus funciones propias.

La Ley de Montes recoge en su art. 5 que debe entenderse por monte «todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas».

El art. 43 de la Ley /2003 de Montes incluye un precepto, titulado “Defensa contra incendios forestales” señala que corresponde a las Administraciones públicas competentes al a responsabilidad de la organización contra los incendios forestales. Para ellos se les ordena adoptar “de modo coordinado” medidas preventivas, de detección y de extinción. La distribución de competencias entre los distintos niveles administrativos no se señala por tanto en este precepto, aunque el siguiente como veremos parece reconocer un mayor protagonismo a la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. Sin embargo, no se excluye a los entes locales.

Al tratar la prevención, el art. 44 de la Ley de montes se refiere la Administración General del Estado y a las CA como las instancias responsables de organizar programas de prevención. Para ello se subraya la importancia de estudiar la causalidad y las motivaciones e intencionalidades. También se atribuye –en este caso a todas las Administraciones públicas– el desarrollo de programas de concienciación y sensibilización, fomentando la corresponsabilidad de la población. A las comunidades autónomas se les atribuye directamente la regulación de las actividades de riesgo y las medidas de seguridad en la interfaz urbano-forestal. La investigación policial se atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad. Y la organización de grupos de voluntarios se encomienda en general a las Administraciones públicas.

Apenas encontramos referencias de los apartados de este precepto Administraciones locales (salvo en el apto cuarto), lo cual corrobora sobre la desatención o desconsideración de municipios y diputaciones provinciales en esta materia. Esta omisión parece un error por varias razones: si se trata de analizar la motivación el poder territorialmente más próximo puede acceder a una información más detallada; puede involucrar a la población y sensibilizarla porque los poderes locales ofrecen una relación de confianza más directa; los grupos de voluntarios así mismo pueden formarse a partir de la comunidad de los vecinos más comprometidos y en particular aquellos que residan de manera continuada en el municipio⁴¹.

³⁹ RIVERO ORTEGA, RICARDO: «Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los gobiernos locales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 56, 2023.

⁴⁰ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes BOE núm. 280, de 22/11/2003.

⁴¹ RIVERO ORTEGA, RICARDO: «Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los gobiernos locales», *op.cit.*

La Ley de cambio climático y transición energética⁴² (Ley 7/2021, de 20 de mayo) supone el marco legal fundamental de España para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales (como el Acuerdo de París) y las directrices de la Unión Europea en materia de descarbonización. Su gran objetivo es alcanzar la neutralidad climática en España a más tardar en el año 2050, lo que significa que el país no emitirá más gases de efecto invernadero de los que sus sumideros (como los bosques) puedan absorber.

IV. JUBILACIÓN ANTICIPADA

La Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales⁴³, supuso un avance histórico en reconocimiento profesional y protección laboral del cuerpo, pero su aplicación sigue siendo desigual entre comunidades autónomas. Uno de los logros más destacados ha sido la modificación del Real Decreto 383/2008⁴⁴, que extiende el coeficiente reductor de la edad de jubilación al colectivo.

En la Exposición de Motivos de Ley 4/2024, de 8 de noviembre se recoge que el objeto de la ley es el establecimiento de un régimen jurídico para los agentes forestales y medioambientales, sin perjuicio de su dependencia, adscripción y denominación corporativa específica que establezcan las respectivas administraciones de las que dependan. La finalidad última de la norma reside en establecer las condiciones necesarias para que aquellos puedan desempeñar de forma adecuada sus labores de policía, custodia y vigilancia de los bienes de naturaleza forestal y ambiental, como agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Y más, cuando sus funciones también inciden en ámbitos tan importantes como en materia de protección civil o en la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras administraciones.

El art. 1 define el objeto y el ámbito subjetivo de aplicación, que comprende a los agentes forestales y medioambientales adscritos a las distintas Administraciones públicas que, con independencia de la denominación específica, ostenten la condición de funcionarios públicos del Régimen General de la Seguridad Social, y tengan encomendadas la tutela de la seguridad ambiental mediante el desempeño de las funciones de vigilancia, policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y medioambiental.

El art. 2 regula la reducción de la edad de jubilación del colectivo en un periodo equivalente al que resulte de aplicar a los años completos efectivamente trabajados como agente forestal y medioambiental el coeficiente reductor del 0,20. Se establecen también restricciones a la aplicación de dicho coeficiente reductor, y el condicionante de tener cubierto el periodo mínimo de cotización de quince años.

⁴² Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. BOE núm. 121, de 21/05/2021.

⁴³ Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales. BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024, páginas 142950 a 142961.

⁴⁴ Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos. BOE núm. 81, de 3/04/2008.

Los art. 3 y 4 se refieren al cómputo del tiempo trabajado en el sentido de qué debe entenderse como tiempo trabajado y cómo se computará como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión de jubilación.

El art. 5 estipula en relación con los efectos del coeficiente reductor y limita la aplicación de la reducción de la edad y del cómputo, a efectos de cotización, del tiempo en que resulte reducida aquella, a los agentes forestales y medioambientales que hayan permanecido en situación de alta por dicha actividad hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación.

Además, mantiene el derecho a estos mismos beneficios a quienes, habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación, cesen en su actividad como agente forestal y medioambiental, pero permanezcan en alta a causa del desempeño de una actividad diferente, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en el que queden encuadrados por la realización de dicha actividad.

El art. 6 prevé la cotización adicional con la finalidad de mantener el equilibrio financiero del sistema en los términos y condiciones que se establezcan legalmente. Establece que se aplicará al colectivo un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para el empleador (un 8,84 %) como para los trabajadores (un 1,76 %).

El art. 10, con al epígrafe de «Prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo», contempla, entre otras materias, el desarrollo de «estudios, evaluaciones, planes y programas específicos para garantizar la protección eficaz de los agentes forestales y medioambientales en atención a las especificidades de sus funciones»

El art. 14 dedicado a la igualdad de género y establece en su párrafo segundo que «las administraciones públicas competentes elaborarán, en el plazo máximo de un año, un plan de igualdad específico para los agentes forestales y medioambientales en el que se evalúen y se propongan medidas concretas en relación con los medios materiales, uniformidad, medidas de conciliación y corresponsabilidad, desigualdades en salud o riesgos psicosociales, desde la perspectiva de género, entre otras».

La DA3ª de Ley 4/2024, de 8 de noviembre indica que «el régimen de jubilación del personal objeto de esta ley se rige por la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación. A tal efecto, se habilita al Gobierno para dictar un real decreto en el plazo de tres meses que regule el régimen específico sobre coeficientes reductores de jubilación que recogerá, adecuándolas al colectivo».

Por último, la DAF1ª hace referencia al título competencial; la disposición final segunda especifica las facultades de desarrollo normativo y, en fin, la disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor de la norma, que se producirá en la misma fecha de entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026 o de la norma con rango legal que establezca la cotización adicional aplicable.

La modificación introducida por el Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, en el apartado 2 del artículo 1 del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, se han suscitado dudas en relación con la inclusión en su ámbito de aplicación de los bomberos forestales que prestaron servicios con encuadramiento en el antiguo Régimen

Especial Agrario, posteriormente integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, toda vez que dicho precepto limita su ámbito de aplicación a los trabajadores por cuenta ajena y empleados públicos comprendidos en el Régimen General de la Seguridad Social⁴⁵.

El apto. 2 del art. 1 Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, establece que “también se aplicará lo dispuesto en este real decreto a los bomberos forestales al servicio de las administraciones, organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, siempre que se encuentren incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y que, con independencia de la naturaleza estatutaria o laboral de su relación de servicio, en el ejercicio profesional realicen las funciones dispuestas en el artículo 4 de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, de acuerdo con el artículo 2.1 y 2 de esta misma ley”.

Por otra parte, la disposición transitoria única de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, señala que «las cotizaciones satisfechas al extinguido Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por los trabajadores por cuenta ajena integrados en el Régimen General de la Seguridad Social, se entenderán efectuadas en este último, teniendo plena validez tanto para perfeccionar el derecho como para determinar la cuantía de las prestaciones previstas en la acción protectora de dicho Régimen General a las que puedan acceder aquellos trabajadores, de acuerdo con lo previsto en la presente ley». En base a lo dispuesto, los periodos durante los cuales se prestaron servicios como bombero forestal con encuadramiento en el antiguo Régimen Especial Agrario.

Asimismo, la disposición transitoria única de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, señala que “las cotizaciones satisfechas al extinguido Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por los trabajadores por cuenta ajena integrados en el Régimen General de la Seguridad Social, se entenderán efectuadas en este último, teniendo plena validez tanto para perfeccionar el derecho como para determinar la cuantía de las prestaciones previstas en la acción protectora de dicho Régimen General a las que puedan acceder aquellos trabajadores, de acuerdo con lo previsto en la presente ley”.

Los periodos durante los cuales se prestaron servicios como bombero forestal con encuadramiento en el antiguo Régimen Especial Agrario favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, se han suscitado dudas en relación con la inclusión en su ámbito de aplicación de los bomberos forestales que prestaron servicios con encuadramiento en el antiguo Régimen Especial Agrario, posteriormente integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, toda vez que dicho precepto limita su ámbito de aplicación a los trabajadores por cuenta ajena y empleados públicos comprendidos en el Régimen General de la Seguridad Social.

El apto 2 del artículo 1 Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, establece que “también se aplicará lo dispuesto en este real decreto a los bomberos forestales al servicio de las administraciones, organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculadas o dependientes de las

⁴⁵ Criterio de gestión 21/2025, de 27 de noviembre de 2025, del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Jubilación anticipada. Ámbito de aplicación del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos.

administraciones públicas, siempre que se encuentren incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y que, con independencia de la naturaleza estatutaria o laboral de su relación de servicio, en el ejercicio profesional realicen las funciones dispuestas en el artículo 4 de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, de acuerdo con el artículo 2.1 y 2 de esta misma ley”.

Por otra parte, la disposición transitoria única de la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, señala que “las cotizaciones satisfechas al extinguido Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por los trabajadores por cuenta ajena integrados en el Régimen General de la Seguridad Social, se entenderán efectuadas en este último, teniendo plena validez tanto para perfeccionar el derecho como para determinar la cuantía de las prestaciones previstas en la acción protectora de dicho Régimen General a las que puedan acceder aquellos trabajadores, de acuerdo con lo previsto en la presente ley”.

En base a lo dispuesto, los periodos durante los cuales se prestaron servicios como bombero forestal con encuadramiento en el antiguo Régimen Especial Agrario, deben considerarse cotizados en el Régimen General de la Seguridad Social. Por tanto, dichos periodos, siempre y cuando se correspondan con periodos de trabajo efectivo como bombero forestal en administraciones u organismos públicos, que en la actualidad sean objeto de bonificación, se consideran incluidos dentro del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 1 del Real Decreto 383/2008, de 14 marzo.

Por otro lado, resulta recomendable mencionar el Dictamen 909/2025, de 2 de octubre de 2025, del Consejo de Estado en relación con el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los agentes forestales y medioambientales al servicio de las administraciones públicas eleva al Consejo de ministros, para su aprobación al realizar una valoración general favorable (con ligeras objeciones respecto al ámbito subjetivo⁴⁶) de la nueva regulación. Se incide por el Consejo de Estado, que la reforma proyectada ha sido articulada sobre los mismos criterios materiales que se aplicaron para la aprobación de los coeficientes reductores en materia de jubilación de otros colectivos como los bomberos, los policías locales o los miembros de las policías autonómicas.

Como colofón del apartado, cabe establecer una crítica a la Ley 4/2024, de 8 de noviembre pues al abrirse la puerta a la jubilación anticipada de un colectivo que tiene una media de edad elevada, se prevé una salida masiva de efectivos en los próximos años, pero la normativa no vincula automáticamente la jubilación con ofertas de empleo público de tasa de reposición urgente.

Hay que mencionar una reforma relevante la del Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, para la revalorización de las pensiones públicas⁴⁷ que establece un tipo de cotización adicional del 10,60% para bomberos forestales y agentes forestales y medioambientales, del cual el 8,84% corresponde

⁴⁶ En primer lugar, y con respecto al ámbito subjetivo de aplicación, se debería clarificar con exactitud e incorporar a la norma proyectada, dentro de qué categoría profesional se incardinan los agentes forestales y medioambientales de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1031/2011, de 15 de julio, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de tres cualificaciones profesionales de la familia profesional de Seguridad y Medio Ambiente, así como reflejar de forma expresa en la norma cuál es el código exclusivo para su identificación de acuerdo con la Clasificación Nacional de Ocupaciones (el 5993).

⁴⁷ Real Decreto 241/2026, de 25 de marzo, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2026. BOE núm. 75, de 26 de marzo de 2026, páginas 45432 a 45459.

a la empresa y el 1,76% a la persona trabajadora. Esta medida se vincula al reconocimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación para estos colectivos y resulta necesaria para garantizar la aplicación efectiva de dichos coeficientes, cuya entrada en vigor queda supeditada a la fijación de esta cotización adicional en una norma con rango de ley.

Y por último ha de aludirse a un pronunciamiento relevante y reciente el de la STC núm. 12/2026 de 11 de febrero⁴⁸ que considera que no procede la equiparación entre bomberos y personal auxiliar, y declara inconstitucional parte de la Ley Foral navarra 5/2024, de 10 de mayo⁴⁹ en el aspecto que hace extensible la jubilación más allá de los bomberos forestales pues existe una imposibilidad de que una norma autonómica mediante la clasificación profesional de puestos de trabajo extienda de manera directa o mediante el mecanismo de “determinar ‘la aplicabilidad’” de un determinado régimen de la Seguridad Social a categorías profesionales no previstas de manera expresa en la propia normativa estatal y ello con independencia de que su contenido sea coincidente con la normativa básica estatal.

V. IRRUPCIÓN DE TRAGSA EN LA GESTIÓN DE LOS INCENDIOS

Nuestra legislación siempre ha admitido la posibilidad de que la propia Administración lleve a cabo obras, suministros o servicios, cuando disponga de los medios materiales o técnicos necesarios para ello. Estos medios pueden provenir de entidades con personalidad jurídica distinta de la Administración encomendante, siendo considerados como medios propios o servicios técnicos. Ahora bien, esta figura constituye una excepción a las reglas generales del Derecho Comunitario en materia contractual, cuya finalidad es garantizar los principios de igualdad, transparencia en los procedimientos de licitación pública, concurrencia y no discriminación. En resumidas cuentas, es lo contrario a una apuesta por la concurrencia, por el mercado.

El Grupo TRAGSA es un holding público de gran dimensión⁵⁰ y amplio objeto social⁵¹, constituido en 1977, por mercantiles especializadas en la prestación de servicios de transformación agraria y

⁴⁸ STC núm. 12/2026 de 11 de febrero rec. 1143/2025 (ECLI: ES:TC: 2026:12).

⁴⁹ El inciso que es contrario a la CE es el siguiente: “los diferentes puestos de trabajo enumerados en este apartado se consideran pertenecientes a la categoría profesional de bombero, en sus diferentes escalas o especialidades” del artículo único de la ley foral de modificación del art. 53 art. Ley Foral 9/2005 de protección civil y atención de emergencias de Navarra. El argumento es que una CA no puede establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social, generando obligaciones o cargas que deba soportar el Estado, como lo ha sido en el caso al modificar las condiciones para tener derecho a una pensión de jubilación recogidas en el régimen general de la Seguridad Social extendiendo los coeficientes reductores a grupos o actividades profesionales que no estaban previstos por el Estado.

⁵⁰ El Consejo de Administración de TRAGSA (Empresa de Transformación Agraria presentó las cuentas anuales de 2024, se alcanzó una cifra de negocio de 2.020 millones de euros, superando la cifra de negocio de 2023 en un 17,4%. La cartera de negocio a 31 de diciembre de 2024 ascendió para el Grupo a casi 4.000 millones de euros, mejorando la del año anterior en 1.156 millones, un 41% superior y marcando un nuevo máximo histórico. Vid. <https://www.tragsa.es/es/comunicacion/noticias/Paginas/25-cifra-negocio-grupo-tragsa-2024.aspx?ori=/es>

⁵¹ Un llamativo y variopinto carácter multidisciplinar, se la otorga su casi «ilimitado» objeto social- que lleva a encargos de gestión tan dispares como la retirada de la basura municipal de Lugo, realizar la gestión administrativa de becas universitaria, rehabilitar inmuebles públicos, tramitar expedientes de prestaciones de veintidós Unidades Periféricas de FOGASA, intervenir en los meses de verano en apoyo a la operación de tránsito de personas en el Estrecho o analizar cerebros de ternera para prevenir «el mal de las vacas locas».

medio rural. Es una gran desconocida para la ciudadanía aun a pesar de ser la segunda empresa estatal. Recientemente por reglamento se ha desarrollado su funcionamiento⁵².

En 1992 asumió la puesta en marcha del servicio de brigadas de refuerzo forestales de apoyo BRIF⁵³ con titularidad del ministerial, en Huelva y Cuenca tomando como referencia a una figura similar existente en EE. UU⁵⁴.

Con el paso de los años el número y la ubicación de las BRIF se han adecuado tanto a la evolución de los dispositivos de las CA como al cambio en la incidencia de los incendios forestales.

De esta manera, el Ministerio de Transición Ecológica⁵⁵ mantiene actualmente diez BRIF operativas: 9 BRIF-A⁵⁶ y 1 BRIF-B⁵⁷ distribuidas por todo el territorio nacional durante la época de máximo riesgo estival, reforzando la actuación de las CA en cumplimiento de los mandatos legales establecidos por la Ley de Montes.

Desde el año 2005, el servicio se complementa con cinco BRIF invernales de menor tamaño (similar a una BRIF-B) durante la época de máximo riesgo de invierno-primavera, centradas en el norte y oeste de la Península; este periodo es variable entre los meses de febrero y abril según la meteorología.

El resto de los meses, las BRIF complementan las tareas de extinción con labores preventivas, dándoles así a estas brigadas un carácter integral y una alta especialización, que se consigue por la continuidad de trabajos en el ámbito forestal, la preparación física y la formación constante: teórica y práctica, con más de 600 personas apegadas al terreno en el ámbito rural.

Por otro lado, TRAGSA fue consolidándose como prestadora de servicio de prevención y extinción de incendios, autonómicas. La forma de estos encargos puede variar según la comunidad y

⁵² Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC). BOE núm. 98, de 23/04/2025.

⁵³ Las Brigadas de Refuerzo en Incendios Forestales (BRIF) son unidades élite de extinción de incendios forestales en España. Fueron creadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (actualmente integradas bajo el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - MITECO) con el objetivo de prestar apoyo a las Comunidades Autónomas en la extinción de grandes incendios forestales. actúan como un equipo de choque y refuerzo nacional. No sustituyen a los servicios de extinción propios de cada Comunidad Autónoma, sino que acuden a colaborar cuando un incendio supera la capacidad de los medios locales o tiene un comportamiento especialmente peligroso. Vid. <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio.html>

⁵⁴ *Hot Shot Crews*, brigadas helitransportadas del Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS). Sus características principales son: 1. Helitransportadas: Pueden ser trasladadas rápidamente por helicóptero a zonas de difícil acceso. 2. Altamente entrenadas: Sus miembros reciben formación avanzada en combate de incendios, seguridad y técnicas de control de fuego. 3. Pequeñas y ágiles: Suelen tener entre 15 y 20 integrantes, lo que les permite moverse rápido y trabajar en terrenos complicados. Trabajo directo en el frente del fuego: Se encargan de crear cortafuegos, limpiar vegetación y realizar tareas tácticas para contener incendios grandes y peligrosos. Vid. <https://www.fs.usda.gov/science-technology/fire/people/hotshots>

⁵⁵ Real Decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (Real Decreto 500/2020, de 28 de abril). Fruto de la reorganización ministerial, observamos como la política forestal desaparece del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, donde antes se ubicaba bajo la denominación de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal. Actualmente el grueso de la actuación pública en este ámbito se incardina en el interior del Ministerio para la Transición Ecológica.

⁵⁶ Compuestas por unas 60 personas, y dos helicópteros.

⁵⁷ Formada por unas 30 personas y 1 helicóptero.

el año, desde 2009 actúan de manera continua y prácticamente durante todo el año en diversas comunidades autónomas.

El régimen jurídico de atribución de contratos a TRAGSA, constituye un derecho especial o exclusivo, un monopolio, derivado de las misiones de interés general que cumple la entidad pública como medio instrumental de otras Administraciones Públicas a través de encargos de gestión⁵⁸.

La aplicación de la doctrina «in house» a TRAGSA se materializa con la STJUE 19 abril 2007⁵⁹ que resuelve la cuestión prejudicial planteada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre la interpretación de las Directivas sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, suministro y obras. El TJUE declara que las citadas Directivas no se oponen a un régimen jurídico como el atribuido a TRAGSA, lo que le permite realizar operaciones sin estar sujeta al régimen establecido por dichas Directivas, en tanto empresa pública que actúa como medio propio instrumental y servicio técnico de varias Administraciones públicas. Se llega a la conclusión de que TRAGSA no puede tener la condición de tercero por cuanto no tiene libertad de fijar libremente las tarifas (y no sólo cuando actúa para el Estado, tampoco cuando actúa para las Comunidades Autónomas) y realiza lo esencial de su actividad con los entes territoriales y organismos que la controlan.

La proliferación de sociedades públicas (como las dedicadas a extinción de incendios SARGA, IBANAT o GEACAM, por ejemplo) que han imitado el modelo TRAGSA no es casual. Responde a una combinación de razones jurídicas, administrativas, económicas y operativas. El modelo TRAGSA se basa en la figura del medio propio instrumental de la Administración, lo que permite realizar encargos directos sin licitación pública, actuar con rapidez en situaciones urgentes (incendios, emergencias, catástrofes) y evitar los tiempos y rigideces de la contratación administrativa clásica.

VI. TIPOLOGÍA JUDICIAL

1. Doctrina tradicional

La doctrina jurisprudencial tradicional sobre las labores de extinción y prevención de incendios ha sido durante muchos años el paradigma de la licitud del contrato temporal de obra o servicio determinado en las Administraciones Públicas⁶⁰.

⁵⁸ La potestad de encomendar trabajos por el sistema de adjudicación directa es discrecional. La figura jurídica para caracterizar el encargo de gestión hay que localizarla en el art 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que establece sus características, y también se mencionan aspectos en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP)(arts. 32 y 33 para encargos a medios propios). En definitiva, se contempla la posibilidad de que los órganos administrativos o las entidades de Derecho Público encarguen la realización de actividades que son de su competencia a otros órganos o entidades de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no posean los medios técnicos idóneos para su desempeño; asimismo concreta que el encargo de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia. Como TRAGSA es un medio dependiente de la Administración y los encargos de gestión son obligatorias, se han de entender éstas como órdenes de servicio, ciertamente impropias.

⁵⁹ STJUE 19 abril 2007, C-295/2005.

⁶⁰ Cabe destacar que los planteamientos de esta doctrina —que exceden el estricto plano presupuestario— han gozado de notable respaldo por parte de los Tribunales Superiores de Justicia en otros sectores de la actividad administrativa, en línea con lo establecido por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 10 de junio y 3 de noviembre de 1994, y 10 de abril de 1995. Vid, **BENAVENTE TORRES INMACULADA** Tareas fijas discontinuas y contrato temporal en la administración pública. *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2007.

Después a partir del 2002 llega a la segunda fase en la evolución doctrinal del Tribunal Supremo, la cual el propio tribunal prefiere no llamar “rectificación”, sino, de forma más sutil, una matización, complementación o un “nuevo giro” propiciado por la reforma legal. En esta etapa, el tribunal aclara que recibir financiación externa no es una causa automática para contratar de forma temporal; a lo sumo, es solo una modalidad de gestión económica, ya que un servicio permanente bien puede financiarse con subvenciones. Para que la contratación temporal sea legal, la actividad debe ser intrínsecamente temporal. Por lo tanto, no se admite la temporalidad en tareas que coincidan con el objeto habitual de una entidad sin ánimo de lucro o con las actividades permanentes de la Administración. Es decir, el proyecto debe tener como fin una actividad concreta, específica y claramente delimitada en el tiempo⁶¹.

2. Contrato fijo discontinuo

La contratación adecuada para cubrir los requerimientos anuales derivados de las campañas de prevención y extinción de los incendios forestales es a través del contrato de trabajo por tiempo indefinido de carácter discontinuo. La prevención y extinción de incendios forestales no supone un *trabajo específico* sino una actividad en sí misma independiente de su resultado final⁶² con necesidades normales y permanentes⁶³.

La necesidad de trabajo de los bomberos forestales no puede cubrirse a través del contrato eventual, porque no responde a necesidades extraordinarias por circunstancias de la producción temporalmente limitadas, sino que implica una reiteración en el tiempo de forma permanente de las tareas en determinados períodos de tiempo que se repiten todos los años. Los motivos de que este tipo de actividad revista esta contratación laboral indefinido de carácter discontinuo es que se reitera en el tiempo, al haberse constatado un trabajo de carácter intermitente o cíclico, que, aunque por periodos limitados⁶⁴.

A mayor abundamiento, se señala por los tribunales que no cabe objetar eventuales limitaciones de presupuestarias de los organismos competentes⁶⁵, ni las posibles divergencias en las planificaciones anuales en función de las características naturales de cada temporada⁶⁶.

⁶¹ Esta corriente jurisprudencial se consolida en pronunciamientos como las STS 19 y 21 marzo, y 25 noviembre 2002, relativos a la ejecución de proyectos subvencionados mediante planes concertados. En la misma línea se sitúan las STS 5 y 31 mayo 2004, dictadas en el ámbito de fundaciones encargadas de ejecutar medidas judiciales de menores financiadas con subvenciones. Por otra parte, la distinción específica entre el contrato temporal y el indefinido no continuo quedó delimitada en fallos de las SSTS 10 abril 2002, 22 de marzo de 2004, 25 de noviembre y 7 de julio de 2003 y los STS 22 de junio, 21 de octubre y 23 de noviembre de 2004. Sin duda, la adopción de estas nuevas tesis restringe drásticamente el margen de la contratación temporal en el sector público, relegándola de forma efectiva a su verdadero espacio de excepcionalidad. Vid, **BENAVENTE TORRES INMACULADA** Tareas fijas discontinuas y contrato temporal en la administración pública. *Relaciones Laborales*, op, cit.

⁶² STSJ Navarra 5 octubre 2011, rec. 220 /2011 (ECLI: ES: TSJNA: 2011:437).

⁶³ STS 5 octubre 2011.

⁶⁴ Tribunal Supremo en Sentencia, entre otras, de 26 noviembre 2010.

⁶⁵ Constituyen un factor externo a las características del trabajo, que podrían tenerse en cuenta a otros efectos (por ejemplo, a los derivados del art. 52. E) del ET), pero que no alteran el tipo de contrato de trabajo de la persona trabajadora.

⁶⁶ Podrían determinar, en su caso, la aplicación de fórmulas de contratación de trabajo temporal extraordinario en función de las particularidades de determinadas temporadas.

La actividad desempeñada por los bomberos forestales es tributaria de incluirse dentro de las necesarias y permanentes de la detección y reconocimiento de incendios, por lo que resulta conveniente utilizar una forma de contratación más estable que la temporal. Por lo que la contratación temporal mediante encadenamiento de sucesivos contratos de peones especializados para cobertura de la campaña de extinción de incendios forestales supone un fraude de ley⁶⁷. Pero esta posición que hoy comprendemos de una forma meridianamente clara fue fruto de una evolución jurisprudencial del Alto Tribunal que inicialmente partió de la STS (Pleno) 10 junio 1994⁶⁸ que consideraba lo contrario. hasta el giro de la STS 7 julio 2003⁶⁹.

La actual y consolidada doctrina jurisprudencial afirma que la necesidad de prevención y extinción de los incendios forestales responde a necesidades normales y permanentes de la entidad empleadora que, como veremos en ocasiones, es la Administración Pública y, en otras, una empresa adjudicataria de la concesión administrativa, en virtud de un mapa heterogéneo en cada una de las diecisiete comunidades autónomas. En consecuencia, las campañas se vienen reiterando anual y cíclicamente en años sucesivos, pero en base a diferentes modelos que, por su debilidad, quizás no responden como debieran en caso de incendios de grandes magnitudes.

3. Segunda actividad

El acceso a segunda actividad, término indiscutiblemente comprendido en el concepto de "condiciones de trabajo"⁷⁰, permite el paso a otras tareas de los bomberos forestales. La finalidad consiste en evitar que los bomberos mayores de esa edad presten servicios en condiciones penosas y peligrosas.

La segunda actividad supone una situación administrativa especial prevista, sobre todo, para cuerpos que realizan funciones físicamente exigentes o de riesgo (policías, guardias civiles, policías autonómicas y locales, bomberos, etc.).

⁶⁷ STS 12 marzo 2012 Rec. 2152/2011 (ECLI: ES:TS: 2012:2100),

⁶⁸ STS 10 junio 1994 Rec. 276/1994 (ECLI: ES:TS: 1994:4504). Se declaró la licitud de las contrataciones de peones especializados de incendios forestales bajo la modalidad de contrato para obra o servicio determinado, al considerar que se trataba de una actividad con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa. El TS consideraba, que aun a pesar de la reiteración con que el hecho del incendio forestal se produce en la época estival de cada año, ello no era suficiente para declarar que se está ante una contratación de carácter fijo, periódico y discontinuo. Es más, el TS advertía que también podían variar las planificaciones anuales, con sus concretos objetivos específicos, en atención a las características de cada temporada, lo que llevaba a concluir que eran ajustadas a Derecho las contrataciones por cada período concreto, y no con carácter permanente.

⁶⁹ Aunque recogía doctrina precedente de la Sala IV, mantiene, más acertadamente, que, a pesar de la concurrencia de las antedichas circunstancias concurrentes, el contrato será indefinido cuando la actividad desempeñada sea una actividad ordinaria u permanente de la Administración Pública u organismo de que se trate. se afirma que «efectivamente la actividad de prevención y extinción de incendios se configura como una actividad normal y permanente de la Administración», que se trata de una necesidad que todos los años se muestra y repite cíclicamente en el tiempo, aunque no sea en fechas exactamente iguales en función de la confluencia de distintas variables (entre ellas, las condiciones meteorológicas).

⁷⁰ El concepto de condiciones de trabajo en España es amplio y viene definido principalmente por el Derecho del Trabajo en sus arts 4 y 41 del ET, el Derecho administrativo, en el EBEP y el Derecho europeo en la Directiva 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo DOCE, núm. 183, de 29 de junio de 1989. Incluye cualquier elemento que incida en la prestación del servicio y en la relación profesional. La segunda actividad afecta directamente a Funciones desempeñadas, jornada y horarios, destino, retribuciones, promoción profesional, duración de la vida activa y derecho a la salud y seguridad en el trabajo.

La STS 3 diciembre 2020⁷¹ declara que el personal temporal e indefinido no fijo del servicio de prevención y defensa contra incendios forestales, de las diferentes categorías de bomberos forestales de Galicia, tienen derecho a acceder a la segunda actividad al cumplir 60 años de edad en las mismas condiciones reconocidas para el personal fijo, pues lo contrario supone una discriminación no justificada por razones objetivas ya que la penosidad y peligrosidad de la extinción de incendios con más de 60 años es la misma con independencia de si el contrato de trabajo es de duración indefinida o temporal, y sin que ello suponga la desnaturalización de su relación laboral.

En la línea del pronunciamiento del Alto Tribunal el TJUE viene manteniendo la prohibición de tratar, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables, solo por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

Recientemente la STS (Sala 3ª) 1 julio 2024⁷² ha declarado que los trabajadores fijos discontinuos pueden desempeñar una segunda actividad en el sector público en los periodos de inactividad temporales de sus contratos fijos discontinuos. Siempre dicha segunda actividad no obstaculice el cumplimiento de los deberes ni comprometa la imparcialidad como agentes forestales. El ET contempla la posibilidad de que los fijos discontinuos, y por igualdad los temporales discontinuos, puedan desempeñar una segunda actividad en los periodos de inactividad (sin excluir al sector público), respetando en todo caso la prohibición de doble actividad y de doble remuneración, que se cumple en cuanto la segunda actividad es para periodos en los que hay ausencia de actividad material y de remuneración.

En la misma línea argumental anterior, se considera discriminatoria la situación que padece el personal temporal e indefinido no fijo del Servicio de Prevención y Defensa contra Incendios Forestales, en las diferentes categorías de bomberos forestales, según la cual este colectivo de trabajadores queda excluido del derecho a acceder a la segunda actividad al cumplir 60 años en las mismas condiciones reconocidas para el personal fijo. Y es que la diferente manera de tener acceso a la segunda actividad una vez cumplidos los 60 años supone una discriminación no justificada por razones objetivas ya que la penosidad y peligrosidad de la extinción de incendios con más de 60 años es la misma con independencia de si el contrato de trabajo es de duración indefinida o temporal. No puede sostenerse que la asignación a los temporales de los derechos de los fijos desnaturaliza su relación laboral. Respecto de los trabajadores temporales, ejecutará las tareas típicas y normales de la actividad, con las consiguientes condiciones de penosidad y peligrosidad, lo que hará que un bombero forestal contratado temporalmente para un servicio determinado relativo a la extinción de incendios, al cumplir 60 años pueda solicitar el acceso a segunda actividad.

4. Movilidad funcional

Con carácter general, las funciones de los bomberos forestales son prevenir, y extinguir incendios de naturaleza forestal; así mismo ayudan en situaciones de emergencia en áreas rurales y forestales.

⁷¹STS 3 diciembre 2020, rec. 87/2019 (ECLI: ES:TS: 2020:4379).

⁷²STS (Sala 3ª) 1 julio 2024 rec. 2971/2022 (ECLI: ES:TS: 2024:3639). El TS estima el recurso de interés casacional contra la sentencia dictada en apelación por el TSJ Galicia, la anula y confirma la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Pontevedra que anuló la resolución denegatoria de la solicitud de un trabajador fijo discontinuo para compatibilizar, en los periodos de inactividad laboral, el puesto de bombero forestal temporal con un puesto de peón municipal de brigada de gestión y repoblación forestal.

Se incluyen en este grupo aquellas personas que emplean parte de su tiempo en la vigilancia o en labores de prevención (limpieza de bosques, poda, mantenimiento de equipos, instalaciones y vías de acceso. etc.), pero que forman parte de los equipos de extinción. Colaboran con los servicios de protección civil en la protección de bienes y personas ante la incidencia de incendios. Estas funciones son comunes a todos los colectivos integrados en el grupo profesional de Bomberos forestales.

Luego existen funciones específicas de cada colectivo, por un lado, operarios especializados (bombero forestal-retenes), por otro lado, operarios especializados (bombero forestal-ayudante conductor de autobombas y servicio), operarios especializados (bombero forestal-ayudante conductor de autobombas y servicio) y por último oficiales 1ª de oficio (bombero forestal-Retenes).

Dentro de una de las reclamaciones analizadas por movilidad⁷³, se parte de que convenio colectivo no se recogen dentro de las funciones de los bomberos forestales operario especializado, las funciones de conducción de vehículos tareas que se amplían en la Circular 1/2020 dictada por la Dirección General de Biodiversidad de la Rioja. La Sala de la Rioja considera que la función establecida y asignada en la Circular, tiene cabida en lo dispuesto en el art. 38.1 ET, en el ámbito de la movilidad funcional dentro del grupo profesional y de la potestad organizativa del empresario; y ello aun cuando se prevea una excepción para el personal que accedió al puesto de trabajo sin el requerimiento de estar en posesión del permiso de conducir tipo B, que no obstante podrán hacer petición expresa, presentando su carnet de conducir⁷⁴. La decisión se encuentra dentro del *ius variandi* del empresario según lo que determina el convenio colectivo de personal de la CA de la Rioja.

5. Promoción profesional

Los indefinidos no fijos tienen el mismo derecho a promocionar que el resto de personal. Por ello se da lugar a la nulidad parcial de una convocatoria pública de empleo que no prevé esta posibilidad, con suspensión del proceso selectivo. El Tribunal acuerda la apertura de un plazo excepcional de presentación de solicitudes en la convocatoria, para que puedan participar, los trabajadores indefinidos no fijos porque para el tribunal se trata de un tratamiento diferente al personal indefinido no fijo, carente de justificación razonable y objetiva⁷⁵.

En igual sentido STS 2 abril 2018⁷⁶ respecto a los trabajadores indefinidos no fijos bomberos forestales tienen derecho a participar, en igualdad de condiciones que el personal fijo y fijo discontinuo, en convocatorias de promoción profesional, de acuerdo con las previsiones del convenio aplicable que no diferencia entre uno u otro tipo de trabajador.

⁷³ La orden dada era a los operarios especializados (bombero forestal -retenes), por la cual tienen que conducir los nuevos vehículos *pick up*, transportando utensilios y a sus propios compañeros.

⁷⁴ STSJ La Rioja 28 febrero 2022, rec. 35/2022 (ECLI: ES: TSJLR: 2022:119).

⁷⁵ STSJ Andalucía 18 julio 2018, rec. 5/2028 (ECLI: ES: TSJAND: 2018:6971).

⁷⁶ STS 2 abril 2018, rec. 27/2017 (ECLI: ES:TS: 2018:1703).

6. Tiempo de trabajo

La STS 2 de diciembre de 2020⁷⁷, desestimó el recurso de los sindicatos, al no considerar como tiempo de trabajo el régimen de guardia de disponibilidad de grado I de los bomberos del sector de prevención-extinción de incendios forestales. Cabe añadir que por “disponibilidad en grado 1” se entiende la prestación de servicios de guardia en un día de trabajo desde las 0.00 horas hasta las 0.00 del siguiente día, descontando el tiempo de la jornada normal. Asimismo, el trabajador estará localizable durante las veinticuatro horas de su día de libranza para ser avisado de la hora de incorporación.

7. Cláusula nula de oferta empleo público

En relación con la empresa pública Sociedad Valenciana de Gestión Integral de los Servicios de Emergencias (SGISE) se le declaró la nulidad parcial de la contratación es temporal por campañas pues la resolución pública por la que se convocaba bolsa de empleo público temporal, por el procedimiento de urgencia para el puesto de bombero/a forestal, era nula de pleno Derecho su contenido era: “los contratos celebrados no devengarán en indefinidos”⁷⁸.

VII. MODELO DE GESTIÓN DE LOS BOMBEROS FORESTALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Del análisis de los datos obrantes en los portales de las CA, hemos elaborado el cuadro para ilustrar de forma más clara la situación (Tabla 1). Observamos que ocho comunidades autónomas optan por el modelo mayoritario de contratación laboral bajo la modalidad del contrato fijo discontinuo, algo que una parte de la doctrina iuslaboralista ha puesto de relieve que, para ser ajustado a Derecho, ha de ser utilizado como una figura extraordinaria en la AP en determinados servicios recurrentes ligados a campañas estacionales⁷⁹, exigencia que entendemos que en el caso que nos ocupa, concurre.

Pero hemos de ir más allá del Derecho del Trabajo, y si lo hacemos obtenemos datos alarmantes puesto que, de las diecisiete comunidades autónomas, once, es decir más de la mitad, recurren a una sociedad instrumental como TRAGSA, o bien hecha a imagen y semejanza de esta, pero a nivel autonómico llámese: SARGA, IBANAT, GEACAM, SGISE, etc. para la gestión de los incendios y entre otras cosas para cuestión que nos atañe, la contratación de personal. E incluso en los casos los de la Región de Murcia y de Castilla y León llega a delegarse esta facultad pública a trabajadores de una empresa privada.

Tampoco es ajustada a la legalidad la práctica de las CA de Andalucía, Canarias, Cantabria, Galicia y La Rioja, aquí al menos el empleador es público, pero contrata trabajadores, cuando lo que tenía era que convocar plazas funcionario bombero forestal.

⁷⁷ STS 2 de diciembre de 2020, rec. núm. 28/2019 (ECLI: ES:TS: 2020:4471).

⁷⁸ STSJ Valencia 5 octubre 2021, rec. 22/2021 (ECLI: ES: TSJCV: 2021:5271).

⁷⁹ GÓNZALEZ GARCÍA, SERGIO: «La causa del contrato fijo- discontinuo», *Revista Justicia & Trabajo*, núm. 7, 2025.

Tabla 1. Modelo de gestión por CCAA

CA	ENTIDAD EMPLEADORA	PLAN	RÉGIMEN	RELACIÓN	TIPO
Andalucía	ASEMA (agencia pública autonómica)	INFOCA	Empleado público	Laboral	Forestal
Aragón	SARGA (sociedad pública autonómica, medio instrumental)	INFOAR	Empleado público	Laboral	Forestal
Asturias	SEPA (agencia pública autonómica)	INFOPA	Empleado público	Funcionarial	Cuerpo único (Urbano y forestal)
Baleares	IBANAT (sociedad pública autonómica, medio instrumental)	INFOBAL	Empleado público	Laboral	Forestal
Canarias	Cabildos insulares	INFOCAN	Empleado público	Laboral. Fijo discontinuo mayoritario. Temporal de campaña minoritario.	Forestal
Cantabria	Gobierno de Cantabria	INFOCAT	Empleado público	Laboral. Fijo discontinuo	Forestal
Castilla y León	Junta TRAGSA Empresas privadas	INFOCAL	Empleado público Empleado público Trabajador	Funcionario Fijo discontinuo Temporal	Forestal
Castilla la Mancha	GEACAM (sociedad pública autonómica, medio instrumental)	INFOCAM	Empleado público	Fijo discontinuo	Forestal
Cataluña	Forestal Catalana (sociedad pública, medio instrumental)	INFOCAT	Empleado público	Laboral. Fijo discontinuo mayoritario. Temporal de campaña minoritario.	Forestal
Extremadura	TRAGSA (sociedad pública estatal, medio instrumental)	INFOEX	Empleado público	Laboral. Temporal de campaña mayoritario.	Forestal
Galicia	Xunta de Galicia	PLADIGA	Empleado público	Laboral. Fijo discontinuo mayoritario. Temporal de campaña minoritario	Forestal
La Rioja	Gobierno de la Rioja	INFOCAR	Empleado público	Laboral Personal Temporal	Forestal
Madrid	TRAGSA (sociedad pública estatal, medio instrumental)	INFOMA	Empleado público	Laboral Fijo discontinuo	Forestal
Murcia	ORTHEM (empresa privada adjudicataria)	INFOMUR	Trabajador	Laboral Fijo discontinuo	Forestal
Navarra	Gobierno de Navarra	INFONA	Empleado público	Laboral Personal Temporal	Cuerpo único (Urbano y forestal)
País Vasco	Diputaciones forales	INFOEUS	Empleado público	Funcionario Laboral fijo	Forestal
Valencia	SGISE desde 2019 (sociedad pública, medio instrumental)	PEIF	Empleado público	Laboral Personal Temporal	Forestal

Fuente: Elaboración propia.

La razón de las afirmaciones anteriores reside en que la gestión de incendios se considera que supone el ejercicio de la autoridad pública⁸⁰ por lo que no puede cederse a un ente instrumental o empresa privada, aunque se esté realizando por cuestiones de interés y flexibilidad. La razón de tal afirmación es que existe una reserva de funciones, establecida en el art. 9.2⁸¹ Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público⁸², (en adelante EBEP), a favor de los funcionarios públicos que, aparece en nuestra legislación, con carácter básico y es aplicable a la totalidad de las Administraciones Públicas. Este precepto tiene inspiración comunitaria, concretamente fue acuñado por la jurisprudencia en relación con la interpretación correcta del art. 45.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁸³.

Por lo que, en puridad, la única comunidad autónoma que está realizando su gestión de incendios y uso de medios personales de una manera correcta es Asturias ya que funcionarios son los que realizan el ejercicio de un poder público como la extinción de incendios. Y el País Vasco se aproxima a lo correcto con régimen de funcionarios, pero también mantiene plantilla laboral.

VIII. ALGUNOS CONVENIOS COLECTIVOS COMO BOTÓN DE MUESTRA

Hay que destacar, en primer lugar, el convenio colectivo de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía de Andalucía 2018- 2020⁸⁴ establece 1820 horas anuales de trabajo. En relación con salarios los valores aproximados son los siguientes:

- Bombero forestal vigilante: alrededor de 17.000 € brutos al año.
- Bombero forestal: aproximadamente 19.500 € brutos al año.
- Bombero forestal especialista: cerca de 20.800 € brutos al año.
- Bombero forestal conductor de autobomba (VCI): 20.970 € brutos al año.
- Especialista BRICA⁸⁵: 27.800 € brutos al año.

⁸⁰ Se entiende por *poder público o autoridad*: el ejercicio de facultades decisorias, de coacción o coerción, que exceden del ámbito del Derecho común y que se traducen en la capacidad de actuar con independencia de la voluntad de otros sujetos o incluso en contra de la voluntad de estos. Vid. MONTILLA PÉREZ, SALVADOR La reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Estatuto Básico del empleado público *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 58, 2021.

⁸¹ En todo caso, 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, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

⁸² Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE núm. 261, de 31/10/2015.

⁸³ MONTILLA PÉREZ, SALVADOR La reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Estatuto Básico del empleado público., *op, cit*.

⁸⁴ Resolución de 27 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral, por la que se registra y publica el Convenio Colectivo de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 245 de 20/12/2018.

⁸⁵ Nivel más cualificado dentro de los bomberos forestales operativos, preparado para intervenciones complejas y liderazgo técnico en el terreno.

Por otro lado, el convenio colectivo aplicable en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es del sector empresas adjudicatarias de los servicios de prevención selvícola, defensa del medio natural y participaciones en planes de emergencia⁸⁶. La jornada laboral semanal queda en 1.725 horas en cómputo anual. Los sueldos anuales en las categorías más comunes son los siguientes:

- Especialista de prevención y extinción terrestre 22.001,72 € brutos anuales.
- Conductor operador de autobomba/motobomba 23.763,18 € brutos anuales.
- Capataz jefe de equipo de 1ª de brigada helitransportada. 24.957,94 € brutos anuales.

También cabe nombrar el II Convenio Colectivo SARGA⁸⁷ cuya jornada laboral anual es de 1.694 horas para todos los colectivos. En función del grupo profesional los salarios son los siguientes:

- Operario especialista en brigada terrestre o helitransportada. Retribución total bruta anual aprox.: 19.733,70 € brutos anuales.
- Bombero forestal vigilante u operario/a: 19.147,26 € brutos anuales
- Personal con funciones de mando. 22.852,88 € brutos anuales.

Por último, la empresa estatal TRAGSA firmó en verano 2025 el acuerdo parcial de modificación del XVII Convenio colectivo de Empresa de Transformación Agraria, S. A. (TRAGSA)⁸⁸. La jornada laboral anual es de 1820. horas Los salarios de los puestos más frecuentes son los siguientes:

- Operario forestal sin cualificación específica (nivel 1): 19.403,52 € brutos anuales.
- Operario forestal cualificación (nivel 2): 22.911€ brutos anuales.
- Jefe de brigada forestal: 36.155,68€ brutos anuales.

Los datos anteriores de los convenios colectivos, utilizados como botón de muestra, nos llevan a concluir que podemos observar sueldos similares y horas de trabajo parecidas.

Lo que no deja de resultar impactante es el salario tan bajo que con el que se retribuye a un bombero forestal teniendo en cuenta la importancia de la profesión; barrera de contención en lo que protección al ecosistema se refiere Desde luego. los sueldos son históricamente bajos también en relación con la peligrosidad. Y, por supuesto, queda sin retribuir la realización de responsabilidades críticas de emergencia civil propias de un servicio público esencial sin poseer el estatus ni la contraprestación de otros cuerpos de emergencia como desalojar una propiedad privada⁸⁹.

⁸⁶ Resolución de la Dirección General de Diálogo Social y Bienestar Laboral, por la que se dispone la inscripción en el Registro y publicación del acuerdo de convenio colectivo del Sector Empresas Adjudicatarias de los Servicios de Prevención Selvícola, Defensa del Medio Natural y Participaciones en Planes de Emergencia de la Comunidad Autónoma de Murcia. Publicado en *BORM*, núm. 139, 18/06/2022.

⁸⁷ Resolución de 2 de mayo de 2025, del Director General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro, depósito y publicación del Convenio Colectivo de la empresa Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, Sociedad Limitada Unipersonal (SARGA). BOAR núm. 90, 14 de mayo de 2025.

⁸⁸ XVII Convenio colectivo de Empresa de Transformación Agraria, S.A. BOE núm. 200, de 20 de agosto de 2025.

⁸⁹ En caso de incendio forestal, la entrada en una propiedad privada (fincas, terrenos) está amparada por el estado de necesidad y la Ley de Protección Civil, no requiere una condición de funcionario de orden público, ya que prima la extinción de una emergencia y la salvaguarda de vidas. Se considera una maniobra operativa de su propio trabajo de extinción, pero esta función roza con la función pública, a nuestro juicio.

IX. REFLEXIONES FINALES

La normativa española en esta materia es abundante, pero ineficaz. En este sentido, la Ley de Bomberos Forestales supuso una oportunidad perdida para homogeneizar el cuerpo y consolidar a sus integrantes como funcionarios públicos. Erradicar la precarización del sector no solo es una reivindicación laboral justa, sino una necesidad para la protección del medio natural y, por ende, de la sociedad en su conjunto. Si bien las deficiencias en la gestión del colectivo no son la causa directa de los incendios, sí influyen de manera decisiva en su propagación.

Prácticamente ninguna comunidad autónoma actúa de forma correcta en relación con la reserva de funciones, establecida en el art. 9.2⁹⁰ EBEP del bombero forestal, aunque es un asunto muy relevante.

En el ámbito de los incendios forestales, el Derecho debe configurarse como una herramienta esencial para la gestión integral del riesgo de catástrofes, convirtiéndose en el eje sobre el que se articule la protección efectiva de la ciudadanía frente a amenazas cada vez más complejas y recurrentes. La competencia en incendios forestales recae principalmente en las comunidades autónomas, con un papel subsidiario del Estado. Ello genera descoordinación interterritorial.

El enfoque jurídico tradicional, centrado principalmente en la reacción ante la emergencia, resulta hoy insuficiente y ha de ser superado por un modelo basado en la gestión preventiva del riesgo, entendido como una política pública transversal e integral. Este modelo debe alinearse con los marcos internacionales de referencia, en particular el Marco de Sendai⁹¹ para la Reducción del Riesgo de Desastres, que sitúa la resiliencia, la prevención y la anticipación en el centro de la acción pública, por encima de la mera respuesta una vez producido el desastre.

Quizás lo ideal y recomendable es que exista una autoridad nacional de gestión del riesgo de incendios que implique cambios en la CE del art.149.1.23 y art.149.1.29 del CE, que otorgue al Estado una competencia nueva y explícita para “grandes emergencias o riesgos nacionales” por “interés nacional” la autoridad nacional coordinaría y asumiría la ejecución *en aquellos* supuestos de incendios de interfaz o de alta intensidad que superen la capacidad autonómica de forma sistémica.

Se debe tomar conciencia de la gravedad del problema, tas la reforma de la CE se puede continuar con algo relativamente fácil que es una medida que puede resultar muy eficaz en zonas cercanas a bosques con riesgo de incendio, así como en urbanizaciones privadas, consiste en la

⁹⁰ En todo caso, 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, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

⁹¹ Objetivos clave del Marco de Sendai relacionados con incendios. El marco tiene 4 prioridades de acción que aplican a incendios: Comprender el riesgo de desastres. Identificar zonas de alta vulnerabilidad a incendios forestales o urbanos. Mapear áreas con vegetación seca, clima extremo, asentamientos humanos en riesgo. Fortalecer la gobernanza para la gestión del riesgo. Crear planes municipales o regionales de gestión de incendios. Establecer coordinación entre bomberos, autoridades ambientales, comunidades locales y sector privado. Inversiones para la reducción del riesgo. Financiar infraestructura preventiva: cortafuegos, hidrantes, accesos para bomberos. Programas de educación y sensibilización comunitaria sobre incendios. Invertir en tecnología de detección temprana (satélites, drones, sensores). Preparación para la respuesta y “reconstrucción resiliente.” Sistemas de alerta temprana para incendios. Simulacros y planes de evacuación de comunidades en riesgo. Estrategias de recuperación que eviten que los incendios generen más vulnerabilidad a futuro.

instalación de aspersores de alta potencia conectados a la red de agua. Estos dispositivos, gracias a la fuerza con la que proyectan el agua, pueden activarse de forma continua para ayudar a frenar la propagación del fuego y mitigar su impacto⁹².

Se debe aumentar la partida presupuestaria bajo dos ramas del Derecho se puede actuar con efectos beneficiosos:

- Desde el Derecho del Trabajo. No es recomendable abusar de la utilización de la figura de fijo discontinuo. Se recomienda el uso del trabajador indefinido a tiempo completo. Emplear a trabajadores todo el año es la solución pues se precisan más operativos, con sueldo dignos y contratos indefinidos para limpiar montes y realizar tareas de prevención durante todo el año y no proceder a una contratación masiva solo en verano porque el fuego del verano se gesta en invierno.
- Desde el Derecho Administrativo. Se deben realizar convocatorias de oposiciones que permitan a los bomberos forestales tener la oportunidad de ser funcionarios. La funcionarización es clave el personal laboral o temporal se integra en la función pública mediante la convocatoria de plazas como funcionarios de carrera estatales.

BIBLIOGRAFÍA

- ADIL, LINA, ECKSTEIN, DAVID, KÜNZEL, VERA, y SCHÄFER, LAURA: «Climate Risk Index 2025». Germanwatch e.V. <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/2025-02/Climate%20Risk%20Index%202025%20Summary%20ES.pdf>
- BENAVENTE TORRES, INMACULADA: «Tareas fijas discontinuas y contrato temporal en la Administración Pública». *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2007.
- BLAS MORATO, ROCÍO: «Los incendios forestales en Extremadura (1968-2013). Evolución y caracterización mediante Tecnologías de la Información Geográfica», *Tesis Doctoral*, Universidad de Extremadura. <https://dehesa.unex.es/entities/publication/30f948f6-7465-4592-8d1e-f3b2df9ffc73>
- DOCTOR CABRERA, ALFONSO MIGUEL: «Población y grandes incendios forestales», *Cuadernos Geográficos*, núm. 64, 2025.
- GRACIA PÉREZ, DANIEL: «Movilidad climática en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 14, núm. 1, 2023. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/419662>
- GREENPEACE: «Diez años, diez eventos climáticos extremos, cómo el cambio climático golpea a España». 2025. https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2025/11/Informe-completo_10-anos-10-eventos-extremos-Greenpeace-2025.pdf
- GÓNZALEZ GARCÍA, SERGIO: «La causa del contrato fijo-discontinuo», *Revista Justicia & Trabajo*, núm. 7, 2025.
- HERNÁNDEZ, LOURDES y COLS.: *Incendios fuera de control. 20 años promoviendo la prevención*, WWF España, 2025.

⁹² MAGRO SERVET, VICENTE: «La responsabilidad penal por incendios forestales ante el verano 2025. Posibles soluciones prácticas al respecto», *LA LEY*, núm, 10783, 2025.

- MACRI ANTKIEWICZ, PAOLO: «Energía de biomasa, trabajo y restauración de la naturaleza: el bosque como infraestructura para rediseñar el paisaje en tiempos de emergencia climática. el caso del Vall de Lord», *Revista Andaluza de Antropología*, núm. 28, 2025. <https://doi.org/10.12795/RAA.2025.28.02>
- MAGRO SERVET, VICENTE: «La responsabilidad penal por incendios forestales ante el verano 2025. Posibles soluciones prácticas al respecto», *LA LEY*, núm. 10783, 2025.
- MARÍA BOSCH, RAMÓN: «Incendios forestales de sexta generación. Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse», *Seguritecnia*, núm. 466, 2019.
- MONTILLA PÉREZ, SALVADOR: «La reserva funcionarial establecida en el artículo 9.2 del Estatuto Básico del empleado público» *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 58, 2021.
- ONEGA LÓPEZ, JOSÉ RAMÓN: «Protección civil» *Boletín de Información* núm. 194, 1986.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO: «Derecho al medio ambiente, cambio climático y prevención de incendios: el papel de los gobiernos locales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 56, 2023.
- SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ, GUADALUPE, TURCO, MARCO, REPETO-DEUDERO, IRENE, ROYÉ, DOMINIC, BAUDENA, MARA, MONTÁVEZ, JUAN PEDRO, PIETROIUSTI, ROSA, PROVENZALE, ANTONELLO, SANTIN, CRISTINA, TORRES-VÁZQUEZ, MIGUEL ÁNGEL, y PAUSAS, JULI G.: «2025. Record-Breaking 2025 European Wildfires Concentrated in Northwest Iberia». *Global Change Biology*, vol. 31, núm. 12, e70649. <https://doi.org/10.1111/gcb.70649>
- SUDMEIER-RIEUX, KAREN, ARCE-MOJICA, T. ATIANA, BOEHMER, HANS. J., et al.: «Scientific evidence for ecosystem-based disaster risk reduction», *Nature Sustainability*, núm. 4, 2021.
- TALAVERA ESTESO, FERNANDO: «El sistema Nacional de Protección Civil», *Cuadernos de Estrategia*, núm.165, 2014.
- TEDIM, FANTINA, LEONE, VITTORIO, AMRAOUI, MALIK, BOUILLON, CHRISTOPHE, COUGHLAN, MICHAEL R., DELOGU, GIUSEPPE M., FERNANDES, PAULO M., FERREIRA, CARMEN, MCCAFFREY, SARAH, McGEE, JOANA PARENTE, PATON, DOUGLAS, PEREIRA, MARIO G., RIBERIRO, LUIS M., VIEGAS, DOMINGOS X., y XANTHOPOULOS, GABRIEL: «Definición de incendios forestales extremos: dificultades, desafíos e impactos», *Fuego*, núm. 9, 2018. <https://doi.org/10.3390/fire1010009>