



León, 23 de diciembre de 2013

Consortio Provincial de Prevención y Extinción de Incendios
Sr. Presidente
Plaza de Viriato, s/n
ZAMORA - 49071 (ZAMORA)

Asunto: Bomberos voluntarios / Requisitos de intervención

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibidos los informes solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20131987**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la situación planteada por las intervenciones que realizan los bomberos voluntarios de los parques pertenecientes al Ayuntamiento de Toro y a la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste.

Según manifestaciones del autor de la queja, estas personas realizan **labores que exceden** de la simple colaboración exigible a este tipo de personal (artículos 37 y 38 Ley 4/2007 de 28 de marzo, de Protección ciudadana de Castilla y León), interviniendo en los siniestros en ocasiones sin contar con la presencia de personal profesional, asumiendo labores que no les corresponden y para las que no están capacitados y todo ello en perjuicio de un servicio esencial para la asistencia ciudadana.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella al Ayuntamiento de Toro, a la mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste y al Consorcio Provincial de prevención y extinción de Incendios.

En el informe evacuado por el **Consortio Provincial de Extinción de Incendios de Zamora** se hace constar:

“Primera. Desconociendo en su exactitud los motivos de la queja planteada hemos de desgranar en primer lugar las competencias que la vigente legislación en materia de régimen local otorga a los municipios y que sin duda Ud. conoce perfectamente. Así, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en su art. 25 establece que:



1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:

c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.

Posteriormente, el art. 26 establece una serie de competencias mínimas en función de la población del municipio, lo cual constituye un catálogo de obligaciones mínimas, sin que constituya impedimento para que cualquier municipio, independientemente de su población, asuma competencias de las autorizadas en el art. 25.

El Art. 44.1 de la misma LRBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

De forma similar, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece en su Art. 20.1 que Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias:

c) Protección civil. Prevención y extinción de incendios.

Estableciendo su apartado 2 que para el ejercicio de estas competencias, los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen.

Igualmente el art. 21 considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la legislación básica del Estado.

Por tanto, no cabe duda que los municipios o asociaciones de estos tienen habilitación legal para la prestación de servicios en materia de prevención y extinción de incendios.

Además, para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para establecer servicios públicos. Esta capacidad de organización de sus propios servicios faculta a las entidades locales a establecer la forma de los mismos, siempre que sea acorde a la legislación vigente.

En este sentido, el Ayuntamiento de Toro, desde hace más de 30 años, dispone de un servicio de extinción de incendios y salvamentos compuesto por bomberos voluntarios que prestan de manera impecable los servicios y competencias antes descritas. De igual forma, la Mancomunidad Tierras de Aliste, entre cuyas competencias asumidas en su constitución está la de Prevención y Extinción de Incendios, mantiene un parque de Bomberos Voluntarios que prestan servicio en dicha mancomunidad.



Igualmente, el Ayuntamiento de Benavente dispone de efectivos y medios propios destinados a la prevención y extinción de incendios.

***Segundo.** Este Consorcio, en función de las competencias recogidas en sus estatutos, asume las competencias en materia de extinción de incendios y salvamentos que no son ejercidas por los municipios de población inferior a 20000 habitantes y que por tanto no tienen obligación legal de prestarlas. Para el ejercicio de estas competencias, el Consorcio dispone de dos parques propios, compuestos por personal funcionario y que tienen unas determinadas zonas de actuación basadas en los principios de inmediatez y proximidad que garanticen un servicio eficaz.*

De la misma forma, y en aras de lograr una más eficaz acción y con el menor gasto posible, cumpliendo así el mandato recogido en el art. 31.2 de la Constitución Española que establece que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”, este Consorcio mantiene convenios de colaboración con otras entidades locales de tal forma que aprovechando las infraestructuras y medios de los que disponen, puedan ser utilizados en sus zonas más cercanas, atendiendo así esos principios de eficacia y economía. En base a estos criterios y de acuerdo a las facultades que otorga el art. 10 de la Ley 7/1985 LRBRL, dichos convenios establecen las zonas de actuación de cada servicio, logrando así una actuación integral de todos los medios existentes y alcanzando al 100% de la población bajo los precitados criterios de racionalidad, eficiencia y economía del gasto.

Por otra parte, dichos convenios recogen las obligaciones de ambas partes, constituyendo las de la administración local poseedora del servicio la de prestar ese servicio en su zona de influencia, recibiendo como contraprestación una cantidad económica destinada a sufragar los costes que dichas actuaciones originan así como a recibir asesoramiento, planes de formación o aquellas otras actuaciones encaminadas a mejorar el servicio. Corresponde igualmente al Consorcio el control necesario para garantizar que dichas obligaciones asumidas se cumplan y que el servicio se preste adecuadamente, estableciéndose las diferentes comisiones de seguimiento para tratar las oportunas incidencias que pudieran desarrollarse.

Así, las entidades locales con las que este Consorcio mantiene convenio de colaboración para la prestación del servicio son los Ayuntamientos de Zamora, Benavente, Toro y Mancomunidad Tierras de Aliste, cuyas estructuras de servicios de extinción de incendios juntamente con las propias del Consorcio, conforman el mapa de zonas de actuación inmediata.

Con esta distribución de parques, partiendo de los existentes y con la creación de los propios del Consorcio, se logra una actuación de cobertura provincial que garantiza una actuación lo más inmediata posible y acorde con las características de distribución basadas en orografía, comarcas naturales, redes de comunicación y demás factores que garantizan la movilidad de los medios disponibles.



Tercero. Atendiendo a esta distribución competencial y en función de las características de cada parque, este Consorcio, sin perjuicio de las actividades formativas propias de cada administración implicada, ha venido fomentando la participación de los bomberos voluntarios en actividades formativas y de perfeccionamiento profesional, colaborando igualmente en la dotación técnica de los mismos de tal manera que su formación y medios materiales son similares e incluso superiores en algunos casos a los medios de los que disponen los parques de funcionarios, contando todos ellos con medios homologados y actualizados para la prestación del servicio encomendado.

Todo ello ha venido a conformar una red de extinción de incendios y salvamentos que logra una actuación de cada parque, dentro de su zona delimitada de atención, que podemos calificar de ejemplar, sin perjuicio del auxilio mutuo que puedan prestarse y que así vienen determinado en los respectivos convenios, auxilio que puede venir determinado en caso de catástrofes o actuaciones extraordinarias que requieran efectivos extraordinarios a los existentes en cada zona de actuación y mediante el cual los parques están obligados a auxiliarse en caso de necesidad.

En este sentido indicar que la actuación de los parques de bomberos voluntarios no ha requerido, en los últimos años, del auxilio de los parques de funcionarios sobre los que este Consorcio mantiene competencia.

Cuarto. En lo referente a la supervisión a la que hace referencia, derivada del art. 38.4 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, debemos hacer las siguientes manifestaciones o puntualizaciones que entiendo necesarias:

No hay que olvidar que a diferencia de lo que ocurre con los cuerpos y fuerzas de seguridad que deberán tener un carácter profesional y permanente además de otras características estatutarias propias del régimen funcional tal y como dispone la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el servicio de prevención y extinción de incendios no requiere de tales requisitos, por lo que sus efectivos podrán tener aquella condición que las entidades locales, en el ámbito de su autoorganización, quieran darles.

Habrán de ser las respectivas corporaciones locales las que a través de la oportuna relación de puestos de trabajo establezca la existencia o no de servicios de extinción funcionariales de acuerdo con lo indicado en el RDLeg 781/1986 TRRL. De hecho, muchas administraciones disponen de parques de voluntarios o también conformados por personal de empresas mediante el oportuno contrato de gestión de servicio público (art. 8 RDLeg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

La Ley 4/2007 de protección Ciudadana de Castilla y León no establece en ningún momento prohibición para que las tareas de extinción y salvamento sean llevadas a cabo por personal voluntario. Su art. 38, en su punto 4, establece textualmente que cuando este personal realice tareas de colaboración



dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, estas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio. Pues bien, de dicho artículo se desprende que la dirección, organización y control de las tareas de voluntarios se circunscribe al caso en el que las tareas del personal voluntario o de empresas (art. 38.3) se realicen dentro del ámbito competencial del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, caso que como antes hemos indicado no se da en esta provincia.

Esto es así por cuanto las administraciones que disponen de estos servicios han asumido las competencias que la ley les otorga y que mediante los convenios de colaboración este consorcio ha delegado en dichos servicios la competencia que al mismo le corresponde, siendo aceptada por las administraciones que disponen del servicio, estando por tanto fuera del ámbito competencial del Consorcio y de sus parques propios de funcionarios la zona de actuación de los voluntarios. No existiendo pues en sus ámbitos de actuación dependencia de un servicio funcionarial y por tanto no resulta de aplicación el citado art. 38.4.

***Quinto.** Los parques de Bomberos de Benavente y de Toro, ninguno compuesto por funcionarios, llevan décadas prestando servicios de extinción de incendios y salvamentos, mucho tiempo antes de que el Consorcio se conformara y se crearan los parques actuales ubicados en Rionegro del Puente y en Sayago. Hasta la creación de estos dos parques, eran los de Zamora, Benavente y Toro, los que asistían a toda la provincia.*

La creación del Consorcio Provincial supuso el establecimiento de dos parques de funcionarios que prestaran servicio en las zonas más alejadas de estos parques, concretamente en Sanabria y en Sayago, sin que la creación de los mismos tuviera otro objetivo que la atención en zonas donde no existía una estructura de extinción de incendios. Los convenios entre el Consorcio y los Ayuntamientos y Mancomunidad que disponen de medios de extinción de incendios y salvamentos establecen la cooperación y auxilio mutuo, de tal forma que ante la necesidad de movilización de recursos los diferentes parques deben acudir allí donde son requeridos. De igual forma, la administración autonómica requiere muy a menudo de todos los parques existentes en la provincia e incluso mantiene convenios de colaboración para la extinción de incendios forestales con parques de voluntarios como el de Toro.

***Sexto:** Estimamos que la queja planteada no responde a ninguna de las acciones objeto de protección de ese Procurador, por cuanto no se vulnera con la actuación de los parques de voluntarios la protección y defensa de los Derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León o el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Más bien al contrario, se consigue cumplir un objetivo de prestación de servicios de los que de otra forma se carecería o sería más ineficaz, se hace un uso de los fondos públicos que se ajusta más a los criterios de eficiencia y economía y permite la correcta aplicación del art. 1.2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, al*



indicar que la protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

No cabe duda que la existencia de parques de voluntarios prestan un servicio de especial trascendencia, acerca la prevención y socorro a los ciudadanos y en ningún momento supone menoscabo de las acciones de los poderes públicos, pues su actuación en esta materia es desarrollada con criterios de inmediatez, seguridad y servicio público, siendo innegable la utilidad pública de los citados parques.

Los hechos denunciados han de ser enmarcados en una actuación de marcado carácter político, de confrontación ideológica y que desde luego no puede ser utilizada a nuestro juicio para desestabilizar servicios como los aquí tratados, que tan buenos resultados ofrecen a los ciudadanos y que no han sido objeto de queja en ningún otro caso, habiéndose logrado un consenso y aceptación social de estos parques de voluntarios en sus zonas de actuación que lejos de pronunciamientos contrarios han de ser considerados como dignos de elogio y de agradecimiento y reconocimiento público por la amplia labor que desarrollan. Sin duda, su desaparición conllevaría una merma significativa de la calidad de los servicios y en muchos casos una desprotección al alejarse los centros de emergencias de los puntos en los que pueden ser requeridos.

En este sentido, su actuación puede ser equiparable a la que realizan otras entidades o servicios de voluntariado como pueden ser la Cruz Roja, Caritas o Asociaciones de apoyo a enfermos, cuya utilidad nadie discute a pesar de que sus servicios también podrían ser prestados por funcionarios.

Por todo ello y en base a los argumentos expuestos consideramos que la queja debe ser archivada sin más, al no ser objeto de la misma ninguna actuación contraria a los derechos ciudadanos”

Se remitió un escueto informe por el **Ayuntamiento de Toro** en el cual se hacía constar:

“No se comparte la queja planteada por no ser conforme con el Ordenamiento jurídico desde nuestro humilde razonamiento.

El municipio de Toro cuenta con una población de 9426 habitantes, al no superar los 20.000 habitantes el servicio se presta de manera voluntaria y altruista, no existe una obligación legal de asumir esta competencia y prestar el servicio. Siguiendo las directrices europeas y sin entrar en contradicción con la Ley de Protección Civil de Castilla y León se presta el servicio a la ciudadanía.

Quisiéramos destacar que uno de los indicadores de países desarrollados viene determinado por el número de voluntarios que constituyen los servicios de emergencias del país. Como ejemplo, cabe citar que en Alemania existe un voluntario por cada 61 personas, en Francia 1 voluntario por cada 368 personas, en Noruega 1 voluntario por cada 597 personas, en Italia 1 voluntario por cada 1.437 personas,



en Reino Unido 1 voluntario por cada 2.769 personas, el contraste se produce en la Nación Española dónde un voluntario tiene que atender a 9.399 personas.

Solamente en países como el nuestro en el que se mantienen mentalidades de relaciones laborales anteriores al siglo XIX se puede pretender minusvalorar la acción de los bomberos voluntarios. También ponemos de manifiesto que no tiene encaje jurídico la queja que nos traslada, no entra en contradicción con la Ley de Protección Civil de la Comunidad ya que no existe relación contractual entre los bomberos voluntarios y el Ayuntamiento de Toro.

El trabajo que realizan los bomberos voluntarios es altruista y con carácter de colaboración con la sociedad, si bien es cierto que el Ayuntamiento en agradecimiento a los servicios prestados les otorga una gratificación. El municipio no tiene la obligación de prestar el servicio, ni relación contractual con los bomberos voluntarios por lo cual se reitera que la queja no tiene asiento jurídico”.

En el informe remitido por la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste se hace constar:

*“1. - En cuanto a la primera cuestión planteada, sobre si los bomberos voluntarios realizan labores que exceden de la simple colaboración exigible a este tipo de personal, tengo que indicarle que en la mayoría de las actuaciones que realizan están **dirigidas por personal profesional**, siendo simples colaboradores en aquellas actuaciones que por su envergadura actúan otras administraciones como la Junta de Castilla y León u otros parques de bomberos próximos tanto de Portugal como de España.*

Con independencia de lo indicado y ante la cuestionada capacitación de los bomberos voluntarios, indicarle que todos ellos han pasado satisfactoriamente los cursos necesarios para ejercer este voluntariado en el Parque de bomberos, asistiendo a una formación continua e igual que la que reciben los profesionales, e incluso perteneciendo algunos de ellos como profesionales en incendios forestales y otros habiendo superado las pruebas para su ingreso en la Bolsa de Empleo del Consorcio Provincial para la sustitución de profesionales.

2. - En relación con la cuestión planteada sobre la dotación de medios personales y materiales con las que cuenta el parque, así como la cobertura territorial y número de intervenciones, le informo lo siguiente:

Medios materiales:

1 Camión autobomba, marca Mercedes, de reciente adquisición y dotado de los últimos avances en este tipo de vehículos.

1 Camión autobomba, marca Iveco, propiedad del Consorcio Provincial y que es idéntico al que usan otros Parques de bomberos profesionales.



1 Vehículo pick up, marca Nissan, propiedad del Consorcio Provincial y que es idéntico al que usan otros Parques de bomberos profesionales, destinado principalmente a excarcelaciones, accidentes de tráfico, primeros auxilios, rescates y similares.

1 Furgoneta de logística y apoyo.

1 Carro de transporte de perros adiestrados en búsquedas y rescates.

Los medios individuales, lo constituye un equipamiento individual (casco, chaquetón, cubrepantalón, guantes y botas), debidamente homologados e iguales a los utilizados en los parques de bomberos profesionales, además de equipos individuales de oxígeno, telecomunicaciones etc.

Medios Personales:

13 bomberos voluntarios, asistidos y dirigidos por 5 bomberos profesionales pertenecientes al Consorcio Provincial. Dos de los bomberos voluntarios, son profesionales en el ámbito forestal, dado que pertenecen a la plantilla de la Junta de Castilla y León en la prevención y extinción de incendios forestales. A su vez, otros 3 bomberos voluntarios, han aprobado todos los exámenes y pruebas de aptitud, encontrándose incluidos en la bolsa de empleo del Consorcio Provincial, para cubrir sustituciones de los bomberos profesionales del mismo.

Cobertura territorial de actividad.

El ámbito territorial sobre el que corresponde a la Mancomunidad Tierras de Aliste, y que lo constituyen los Municipios de Alcañices, Fonfría, Samir de los Caños, Gallegos del Río, Figueruela, Mahide, San Vicente de la Cabeza, Rabanales, Viñas, San Vitero, Rábano de Aliste y Trabazos.

La población de estos Municipios es de aproximadamente 7.400 habitantes.

Excepcionalmente, y en virtud de convenios de colaboración o de la petición de otras Administraciones, sobre todo de la Junta de Castilla y León en los incendios forestales, se actúa en territorios no incluidos en el ámbito de actuación del Parque, habiendo ocurrido esto únicamente en una ocasión.

En la actualidad, y dado que el ámbito territorial de la Mancomunidad Tierras de Aliste tiene frontera con Portugal, se tiene suscrito un convenio de colaboración con el Parque de Bomberos de Portugal, que por cierto es de voluntarios, en virtud del cual, cuando existen sucesos que requieran la intervención de bomberos en las proximidades de la frontera, se puede requerir la colaboración de cualquiera de los parques de los dos países, si las circunstancias así lo aconsejan, mediante comunicación fluida que existe entre ambos parques o mediante petición por las vías de urgencia establecidas (Teléfono de emergencias, etc.).



Desde la firma de dicho convenio, no se ha requerido por parte de Portugal, la intervención del Parque de bomberos de Aliste, no habiendo existido hasta la fecha intervención alguna en Portugal. No existen otros convenios de colaboración que el anteriormente citado, aunque se atienden las solicitudes de ayuda que cursa la Comunidad Autónoma en los incendios forestales que se originen dentro de nuestro ámbito territorial de actuación.

Número de actuaciones.

En relación sobre la Dirección y control que se efectúa sobre la labor que realizan en cada caso los bomberos, señalarle que existe un Jefe de Parque y un Jefe de turno, que habitualmente es un bombero profesional, los cuales supervisan, dirigen y registran todas las salidas e intervenciones, no constando intervenciones no registradas o sin supervisión.

El número de actuaciones realizadas en los años 2011 y 2012, son las siguientes:

AÑO 2011

<i>Incendios Viviendas</i>	<i>Accidentes Tráfico</i>	<i>Incendios Forestales</i>	<i>Incendios Vehículos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>10</i>	<i>3</i>	<i>36</i>	<i>0</i>	<i>38</i>	<i>87</i>

• Las actuaciones en incendios forestales son en colaboración con los servicios de extinción de incendios de la Comunidad Autónoma, siendo las actuaciones de respaldo y apoyo puntual, dado que los medios con los que cuenta la Junta de Castilla y León son mas adecuados para este tipo de incendios. En el concepto de otros se engloba, búsqueda rescates, accidentes de todo tipo, protección civil, retenes en actividades deportivas, culturales, etc.

AÑO 2012

<i>Incendios Viviendas</i>	<i>Accidentes Tráfico</i>	<i>Incendios Forestales</i>	<i>Incendios Vehículos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>11</i>	<i>8</i>	<i>35</i>	<i>0</i>	<i>42</i>	<i>96</i>

4. - Por último, en contestación al régimen organizativo del parque le indico, que todos y cada uno de los bomberos voluntarios, cuentan con su correspondiente seguro de accidentes, contando así mismo la Mancomunidad con su seguro de Responsabilidad Civil.

Todos los vehículos disponen de sus correspondientes seguros, y pasan puntualmente sus revisiones e Inspección Técnica de vehículos. Como le indicaba, el Parque de bomberos esta dirigido por un bombero profesional, nombrado por el Sr. Presidente de la Mancomunidad, al que asisten los diferentes Jefes de turno. Entre ellos, se confecciona un calendario mensual de guardias y actuaciones, remunerándose con cantidades aprobadas por la Mancomunidad, asistencias por guardias y por horas de servicio, siendo los dos únicos conceptos de gratificación que se tienen en cuenta, a las que se les aplica las retenciones de IRPF correspondientes y se declaran a la Hacienda Pública.



Tanto las gratificaciones, como el resto de gastos que origina el Parque de bomberos de San Vitero, son intervenidos por el Secretario Interventor de la Mancomunidad y posteriormente fiscalizados por la Intervención del Consorcio Provincial de Bomberos de Zamora, con el que se tiene suscrito un convenio de colaboración, en virtud del cual se financia el parque.

Existe una organización que conlleva, que además de los bomberos voluntarios que cada día se encuentran de guardia, existen otros que tienen que estar de guardia localizada, con obligación de personarse en unos tiempos preestablecidos.

Por último, trasladarle la gran importancia que tiene este parque, y que funciona satisfactoriamente para la población que tiene la Comarca y el número escaso de actuaciones que se realizan, siguiendo el modelo portugués que tan buenos resultados ha dado al país vecino, con unos costes razonables y asumibles, más en los tiempos que corren.

No ha existido desde la fecha de creación del parque de voluntarios en el año 2010, queja o reclamación alguna, sino todo lo contrario, siendo la población dispersa de la Comarca, la primera que agradece el inestimable servicio que se presta. Por todo ello y en base a los argumentos expuestos consideramos que no existen motivos de queja, y que por lo tanto esta debe ser archivada sin más, al no ser objeto de la misma ninguna actuación contraria a los derechos ciudadanos”.

A la vista de lo informado, nos gustaría realizarle algunas consideraciones no sin antes efectuar una precisión en cuanto al ámbito de actuación y control que efectúa esta Institución, vistas las consideraciones que se realizan en el apartado sexto del informe que nos ha remitido ese Consorcio provincial de extinción de incendios de Zamora y en el informe del Ayuntamiento de Toro.

Como VI conoce sin duda la decisión sobre la pertinencia o no de la admisión a trámite de una queja **compete en exclusiva a esta Institución**, sin que dicha admisión suponga un **posicionamiento previo** respecto de la actuación administrativa, ni prejuzgue o condicione en ningún caso el resultado final de nuestra intervención.

En otro orden de cosas nos gustaría destacar que el reconocimiento de la figura del Procurador del Común es constitucional, en la medida en que el Estatuto de Autonomía forma parte del bloque de la constitucionalidad que prevé el artículo 28 LOTC, y desde luego la intervención de esta Institución resulta fundamental en **garantía de los derechos de toda la sociedad**.

Es en el ejercicio de esta misión que el Estatuto de Autonomía y nuestra norma reguladora otorgan a esta Defensoría **importantes atribuciones**, entre las que se encuentran desde luego la de decidir o no sobre la admisión a trámite de las quejas, pero también contamos con la posibilidad de iniciar actuaciones de oficio cuando consideramos que determinadas actuaciones pueden en peligro los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física o a la seguridad, los cuales, sin discusión posible, aparecen implicados en el



planteamiento inicial de la reclamación y son la base y el fundamento de la Ley de Protección ciudadana de Castilla y León, cuya vulneración también se denunciaba con la presentación de la queja que ha motivado esta actuación.

Respecto de la competencia en materia de extinción de incendios

El Consorcio provincial en su respuesta hace referencia en primer lugar a la cuestión competencial, recordándonos lo establecido en la LBRL y en la LRL de Castilla y León.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado esta Defensoría en varias ocasiones, en concreto en las resoluciones dictadas en los expedientes **20101248** (Plan provincial de Protección civil –León- de fecha 31 de mayo de 2012) y **20121022** (Planes territoriales de protección civil: Determinación Áreas de emergencia, de fecha 27 de febrero de 2014) que pueden ser consultadas en nuestra página web (www.procuradordelcomún.org) si resultan de su interés. No obstante nos vamos a remitir a las consideraciones que se contienen en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 13 de marzo de 2013 -131/2013-, con las que esta Institución coincide plenamente.

En las conclusiones de dicho Dictamen se establece:

“- Un problema de la ordenación territorial de la Comunidad de Castilla y León es que algunos municipios, por sus características geofísicas y de población, no tienen capacidad para invertir sus limitados recursos en planes de prevención, en crear y mantener una infraestructura para la extinción o directamente afrontar un incendio. A todo ello ha de añadirse que el cumplimiento de las numerosas normas y planes de prevención y extinción de incendios aprobadas requieren importantes dotaciones personales, económicas y técnicas, así como conocimientos adecuados por parte de los intervinientes. Por ello, una mayor eficiencia en la gestión de estos riesgos hace más coherente remitir la ordenación integral de esta materia en estos municipios a niveles territoriales superiores.

*- Según la LBRL, las únicas administraciones obligadas legalmente a prestar el servicio de prevención y extinción de incendios en zonas urbanas, son los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes y **recae en las Diputaciones provinciales la obligación de asegurar la prestación de ese servicio a los municipios de menos de 20.000 habitantes.** Las Comunidades Autónomas deberán coordinar la efectiva prestación de esos servicios en todo su territorio. Para ello podrán impulsar la constitución de consorcios o firmar convenios de colaboración (la negrita es nuestra)”.*

Concluye el Consejo Consultivo de Castilla y León que en la situación regulatoria actual, la competencia de asegurar la **prestación del servicio de extinción de incendios**, en los municipios de menos de 20.000 habitantes corresponde a la Diputación provincial, sin perjuicio de la coordinación



precisa de la Comunidad Autónoma en los supuestos previstos legalmente para la garantía de la efectiva prestación en todo el territorio¹.

En este caso la Diputación provincial de Zamora asume la prestación del servicio referido impulsando la creación del Consorcio provincial de prevención y extinción de incendios, tal y como se señala expresamente en la Exposición de motivos de la norma que aprueba la modificación del Estatuto de dicho Consorcio provincial (BOP Zamora 10 de agosto de 2012).

Según nos informó la Excm. Diputación de Zamora en un expediente anterior (20121022) el servicio a los 248 municipios de la provincia de Zamora (excluida la capital) se presta de la siguiente manera:

- El Consorcio provincial dispone de 2 parques de bomberos, con una dotación de 15 bomberos profesionales por parque, en las localidades de Rionegro de Puente y Bermillo de Sayago. El primero presta servicio a las comarcas de Sanabria-Carballeda, Tabara y parte de la Vega del río Tera, a un total de 48 municipios. El segundo presta su servicio a las comarcas de Sayago, parte de las comarcas de Tierra del Pan, Tierra del Vino y Alba y Aliste, a un total de 29 municipios.
- Tienen suscritos varios convenios de colaboración, con los Ayuntamientos de Zamora (para prestar servicio a 42 municipios) y Benavente (71 municipios), ambas localidades cuentan con parques profesionales.
- En cuanto a los convenios de colaboración suscritos con parques que cuentan únicamente con personal voluntario, nos informa la Diputación que existe un convenio suscrito con el Ayuntamiento de Toro (para prestar el servicio a 40 municipios), otro con la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste (para prestar el servicio a 18 municipios) y por último un convenio con la Mancomunidad de Tierras de Campos (en este caso nos informan que el personal voluntario actúa como apoyo del parque de bomberos de Benavente en 31 de los 71 municipios que aquel tienen asignado).

La Ley 4/2007 de Protección ciudadana de Castilla y León configura la protección ciudadana como *“el derecho que tienen los ciudadanos de Castilla y León y las personas que se encuentran dentro del territorio de la Comunidad, como miembros de una sociedad, a estar amparados por un sistema integral que garantice su seguridad -artículo 2- y, al mismo tiempo como un sistema que tienen la*

¹ El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (ley básica estatal) modifica el artículo 36.1 de la LBRL, y en lo que nos interesa, señala: *“Son competencias propias de la Diputación c) La prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios en los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, **asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación**”* (La negrita es nuestra).



*consideración de **servicio público** “constituido por el conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos que aseguren su organización y funcionamiento integrado -artículo 1-”.*

La norma opta por efectuar una clasificación de los servicios de asistencia ciudadana calificándolos como esenciales y/o complementarios -artículo 36 -. Define los servicios esenciales como aquellos cuyas funciones y actividades son prestados **por una administración**, de forma directa o indirecta, cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinalidad o especialidad. –artículo 36 a)-.

De conformidad con lo establecido en dicho artículo, el artículo 37 menciona, en primer lugar, entre los **servicios esenciales** para la asistencia ciudadana **a) Los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento**, que son definidos posteriormente en el artículo 38, así:

*“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 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” (La negrita del texto es nuestra).

De la redacción anterior se extraen varias conclusiones que esta Institución quiere destacar pues sirven como contrapunto o respuesta a las puntualizaciones que contiene el apartado cuarto de su informe, al que debemos dar respuesta, aunque sin ánimo alguno de polemizar con esa administración. En primer lugar y a nuestro juicio, del tenor de la norma se desprende con claridad que **solo es servicio de prevención y extinción de incendios, el personal profesional y los medios materiales adscritos**, de manera que no puede afirmarse por ninguna entidad local, frente a lo que se sostiene en su Informe, que se pueda prestar el servicio aludido por efectivos que pueden tener la condición que las entidades locales quieran dentro de su potestad de organización, y más concretamente por personal voluntario, dado que este personal es un mero colaborador o auxiliar en estas tareas, en idéntica situación que los servicios de protección o prevención de empresas públicas o privadas, que tampoco forman parte del servicio.



Esta ha sido la opción de nuestro legislador, no la de esta Institución, y en este sentido nos gustaría destacar que en otras comunidades Autónomas, han considerado que los bomberos voluntarios y otras agrupaciones de voluntarios forman parte del servicio público, aunque debe señalarse que mayoritariamente la normativa autonómica regula la actuación del voluntariado **bajo la dependencia funcional de la autoridad correspondiente, y su actuación se configura como refuerzo o colaboración de los servicios públicos integrados por profesionales y/o funcionarios exclusivamente, tal y como se prevé en esta norma para Castilla y León.**

A nuestro juicio tal dependencia y actuación “*colaboradora o coadyudante*” resulta más lógica y es más respetuosa con uno de **los derechos que ostentan las personas que realizan una actividad voluntaria** (de los que esta Institución tampoco se puede olvidar) cual es la absoluta libertad para en cada caso intervenir o no, ya que esta libertad, o más propiamente dicho voluntariedad en la intervención, combina mal con la “regularidad y obligatoriedad” que caracteriza la prestación de los servicios públicos, cuestión sobre la que volveremos al analizar la posibilidad de intervención del personal voluntario en las labores de extinción y prevención de incendios.

Por otra parte **solo los bomberos profesionales ostentan la condición de agentes de autoridad**, y por lo tanto las intervenciones del personal voluntario, en la obligatoria relación con los ciudadanos afectados que conlleva toda actuación en un salvamento o en un incendio, no se encuentran protegidas por esta condición, lo que puede limitar, o incluso impedir, su capacidad de actuación en determinados momentos.

Señala el Consorcio que puesto que tienen firmados sendos convenios con el Ayuntamiento de Toro y con la Mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste para que los parques de bomberos voluntarios de estas entidades locales presten el servicio en su ámbito territorial y en otras localidades cercanas, no sería de aplicación el artículo 38.4 de la Ley 4/2007, puesto que este personal voluntario no estaría bajo la organización, control y dirección de dicho servicio.

No podemos compartir esa interpretación, la competencia para la prestación del servicio de extinción de incendios recae en el Consorcio, que debe garantizar la igualdad y homogeneidad en su prestación, el personal voluntario que forma parte de los parques de Toro y Aliste tiene la misma consideración de personal colaborador que el resto de voluntarios de otras poblaciones de la provincia de Zamora, y el Consorcio, como titular del servicio, debe velar no solo por el cumplimiento de la Ley de Protección Ciudadana en este punto, como en otros, sino también por los derechos de los ciudadanos respecto de la prestación de los servicios públicos y también por los derechos de los voluntarios conforme a lo dispuesto en la Ley 8/06 de 10 de octubre reguladora del voluntariado de Castilla y León.

Esto no significa que estas agrupaciones de voluntarios deban desaparecer o deban dejar de prestar esta importante misión que revela un gran compromiso solidario y altruista que esta Defensoría



alaba, pero su tarea es complementaria, auxiliar o accesoria al servicio público, y su actuación, por más loable que resulte **nunca puede suplir o sustituir a la obligada actividad de esa administración pública, en el ejercicio de sus competencias.**²

Señala el Ayuntamiento de Toro que ese municipio no tienen obligación de prestar este servicio público, dado que no supera los 20.000 habitantes. Es cierto que tal obligación no existe, no obstante cuenta con determinados medios materiales (no personales, dado que el personal voluntario no forma parte del servicio de extinción de incendios conforme hemos argumentado), que debe poner a disposición del Consorcio del que forma parte esa localidad y este último debe implicarse en el **control y dirección del servicio**, contribuyendo así a la prestación homogénea e igualitaria en todo el ámbito provincial. Idéntico razonamiento debemos realizar respecto de la situación de la Mancomunidad de Municipios de Aliste, ésta entidad local que ha asumido voluntariamente la prestación de este servicio cuenta con medios materiales, aunque no personales, circunstancia que debe tener muy presente ese Consorcio respecto de los convenios que ha firmado con ambas administraciones en las que ha delegado un servicio que estas, por lo señalado, no pueden prestar más de una forma extremadamente precaria, y así se lo hemos indicado a estas entidades locales, en las resoluciones que les hemos dirigido.

Nos gustaría recordar que nuestro Tribunal Superior de Justicia (STSJ de Castilla y León de 13 de junio de 2007) en una reclamación de responsabilidad patrimonial contra un Ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes de la provincia de León por la defectuosa prestación del servicio de extinción de incendios en esa localidad, que derivó en unos cuantiosos daños sufridos por un particular, razona así en su fundamento jurídico quinto:

*“Resulta inútil la pretensión de este municipio de exonerarse de su responsabilidad al no tratarse el servicio de extinción de incendios de un servicio público municipal obligatorio, de conformidad con las previsiones del artículo 26.1 c) de la LBRL. Tal precepto solo impone la obligación de prestar este servicio público si se excede el límite poblacional, **pero en absoluto exonera al municipio que lo asuma voluntariamente. La extinción de incendios urbanos es un servicio de inequívoca competencia municipal de conformidad con las previsiones del artículo 25.2.c) LBRL, por lo que si aquel municipio asume su prestación, como acredita la recepción de un camión motobomba de extinción de incendios, y la dotación por personal más o menos especializado, surge su responsabilidad.** (La negrita es nuestra).*

(...) Lo que no puede pretender este último ente local es utilizar un camión moto-bomba específico para la extinción de incendios, sin estar sometido a responsabilidad alguna. Si se presta el servicio, más o menos decorosamente, más o menos eficazmente siempre se estará sometido al principio

² Señala el artículo 3 de la Ley de voluntariado de Castilla y León: “La actividad del voluntariado no podrá, en ningún caso, sustituir a las prestaciones a que estén obligadas las administraciones públicas u otras entidades, al trabajo remunerado o a la prestación de servicios profesionales retribuidos” y añade el artículo 5 “ El voluntariado en Castilla y León se fundamenta en los siguientes principios rectores: f) la colaboración y complementariedad entre la acción voluntaria y la actividad obligada de las administraciones públicas”.



de responsabilidad, la cual surgirá de cumplirse los requisitos que la legislación específica establece.”

Respecto de la posibilidad de intervención de personal voluntario en las labores de extinción de incendios y salvamento

En los últimos años, se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico la regulación de todas aquellas actuaciones que se llevan a cabo o que potencialmente pueden ejercer los ciudadanos de manera organizada para satisfacer los llamados “intereses generales”.

La satisfacción de los “*intereses generales*” ha dejado de ser considerada como una responsabilidad única o exclusiva del Estado, y dentro de este de las administraciones públicas, para ser una **tarea compartida** entre el Estado y la sociedad civil, y así son cada vez más numerosas las labores en las que esta presta sus servicios de manera organizada, conjuntamente con la administración por ejemplo en la acción social, la asistencia sanitaria, la cooperación y desarrollo, la cultura, la educación, el cuidado y la protección del medio ambiente, etc.

La Ley 8/2006 de 10 de octubre de 2006 regula el voluntariado en Castilla y León, realiza desde su exposición de motivos alegaciones al compromiso solidario de los ciudadanos a favor del interés general, y persigue según manifiesta, reforzar la garantía de efectividad en relación con el derecho de todos los ciudadanos a participar en la consecución del bienestar común (artículo 6 Ley 8/2006).

Como resulta evidente, el hecho de que una persona sea voluntaria y desempeñe su labor a favor de los demás de manera altruista, solidaria, gratuita y libre no significa que no tenga derechos, y estos son además imprescindibles y necesarios para que los voluntarios puedan llevar a cabo su labor. Los principales derechos de los voluntarios serían³:

1. Derecho a recibir, con carácter inicial y permanentemente, información, formación, orientación y apoyo, así como los medios materiales necesarios en las labores que se les asignen, tal derecho resulta de una importancia vital para los voluntarios que realizan sus tareas en situaciones de riesgo para su vida y/o integridad propia o de las personas a las que debe socorrer, como el caso de los bomberos (artículo 12 Ley 8/2006).
2. Derecho a la igualdad y a poder participar activamente dentro de la organización de voluntariado en la cual se integra. Debe tenerse en cuenta que conforme a la normativa vigente, solo tiene la consideración de voluntario la persona física que

³ Seguimos el **listado de derechos básicos** que se recogen en el libro “Protección civil y emergencias: régimen jurídico”. Editorial el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011.



participe en la actividad de voluntariado a través de una entidad de voluntariado, definidas estas en el capítulo IV de la Ley 8/2006⁴.

3. Derecho a ser asegurado contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria (derecho que resulta básico cuando los voluntarios realizan actividades que entrañan un riesgo potencial, como la que nos ocupa).
4. Derecho a ser reembolsados de los gastos que comporte el ejercicio de tales actividades, reintegrando así el dinero propio gastado en el cumplimiento de esas labores (artículo 3.1 d) Ley 8/2006)
5. Derecho a disponer de una acreditación identificativa de tal condición. La acreditación deberá facilitarse por la organización dentro de la que se integre el voluntario. Debe tenerse presente que el **destinatario de la acción voluntaria** puede rechazar la misma (artículo 26 e) Ley 8/06) y solo podrá ejercitar tal derecho de rechazo desde el conocimiento de que quien le ofrece esa ayuda es un voluntario.
6. Derecho a realizar su actividad voluntaria en las debidas condiciones de seguridad e higiene, las cuales variarán en virtud de las características especiales de la acción voluntaria.
7. Derecho a obtener el respeto y el reconocimiento al valor social de su contribución.

En clara contraposición con estos derechos, nos encontramos con **los deberes** que los voluntarios deben acatar al realizar la actividad altruista, que se entrelazan con los derechos de los destinatarios de la acción voluntaria plasmados en el artículo 26 Ley 8/06, entre los más importantes tenemos:

1. Cumplir los compromisos adquiridos con las organizaciones en las que se integran, respetando los fines y la normativa propia de las mismas.
2. Guardar, cuando proceda, absoluta confidencialidad en la información recibida o conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria.
3. Rechazar cualquier prestación material que por su labor pudiera recibir.
4. Respetar los derechos de los beneficiarios de su actividad voluntaria

⁴ Artículo 14 de la Ley 8/2006 de Voluntariado de Castilla y León: *“Tienen la consideración de entidades de voluntariado las entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, que desarrollen de manera organizada y estable, en las condiciones determinadas en el artículo 3 de la presente norma y a través de la participación de voluntarios, programas o proyectos en relación con las actividades de interés general contempladas en el artículo 6.2.*

El artículo 15 de esta misma norma señala: *“1. Para ser oficialmente reconocidas, poder recibir subvenciones y ayudas de las administraciones públicas de Castilla y León y poder suscribir convenios con éstas, las entidades de voluntariado que desarrollen sus actividades en esta Comunidad habrán de estar inscritas en el Registro de Entidades de Voluntariado de Castilla y León”*



5. Acatar las instrucciones adecuadas en el desarrollo de la actividad encomendada.
6. Utilizar la acreditación y distintivos propios de la organización a la que pertenece.
7. Respetar los recursos materiales que pongan a su disposición las organizaciones dentro de las cuales aquellos se integren.

Es cierto que el voluntariado en general, pero más especialmente el voluntariado que se enfrenta o intervienen en momentos de crisis o en situaciones de riesgo, puede participar en ciertas características propias de las administraciones públicas en cuanto garantes del orden público o de la seguridad e interés general.

En esos casos el personal voluntario puede tener frente a las situaciones de riesgo un mayor o menor “*protagonismo*” según se reconozca en las leyes, pero en **ningún caso será** el que ostente la **competencia y responsabilidad** de luchar contra las mismas, ni puede tener la capacidad decisoria a la hora de planificar y actuar ante una situación de riesgo como las que a diario enfrentan, por ejemplo, los servicios de bomberos, máxime si tenemos presente que puede estar en juego la vida de quienes las combaten, las de otros compañeros de voluntariado, las de terceras personas ajenas a dicha actividad e incluso las de importantes y significativos sectores de la población.

Por ello, **siempre deberán ser efectivos profesionales** de las administraciones públicas competentes y no los voluntarios, por mas especialización con la que cuenten los mismos, los encargados de dirigir las acciones a emprender y el orden de hacerlo, y por ese mismo motivo serán las administraciones y los profesionales que integran el servicio los que, según los consideren o no conveniente, reclamen el auxilio, ayuda y apoyo de los voluntarios especializados en tal actividad, procediendo a su ulterior movilización, una vez sean informados debidamente y dadas las pertinentes consignas e indicaciones a seguir.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

“Que por parte de la administración local que VI preside se valore la posibilidad de modificar los Convenios suscritos con el Ayuntamiento de Toro y con la Mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste para que la intervención de los bomberos voluntarios se ajuste a lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León.

Que en adelante todas las intervenciones de este personal voluntario se realicen bajo la dirección, organización y control del servicio provincial de prevención y extinción de incendios, elaborando o ajustando en atención a esta nueva situación los protocolos de intervención que tengan establecidos.



Que verifique, tanto en la suscripción de convenio, como en la concesión de ayudas públicas, que se trata de entidades de voluntariado oficialmente reconocidas- artículos 14 y siguientes de la Ley 8/2006 de 10 de octubre de Voluntariado de Castilla y León-.”

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN,

Fdo. : Javier Amoedo Conde



León, 23 de diciembre de 2013

Mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste
Sr. Presidente
C/ La Iglesia, 2
RABANALES - 49519 (ZAMORA)

Asunto: Bomberos voluntarios/ Intervenciones

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20131987**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la situación planteada por las intervenciones que realizan los bomberos voluntarios de los parques pertenecientes al Ayuntamiento de Toro y a la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste.

Según manifestaciones del autor de la queja, estas personas realizan **labores que exceden** de la simple colaboración exigible a este tipo de personal (artículos 37 y 38 Ley 4/2007 de 28 de marzo, de Protección ciudadana de Castilla y León) interviniendo en los siniestros en ocasiones sin contar con la presencia de personal profesional, asumiendo labores que no les corresponden y para las que no están capacitados y todo ello en perjuicio de un servicio esencial para la asistencia ciudadana.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella al Ayuntamiento de Toro, a la mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste y al Consorcio Provincial de prevención y extinción de Incendios.

En atención a dicha petición de información se remitió un escueto informe por el **Ayuntamiento de Toro** en el cual se hacía constar:

“No se comparte la queja planteada por no ser conforme con el Ordenamiento jurídico desde nuestro humilde razonamiento.

El municipio de Toro cuenta con una población de 9426 habitantes, al no superar los 20.000 habitantes el servicio se presta de manera voluntaria y altruista, no existe una obligación legal de asumir esta competencia y prestar el servicio. Siguiendo las directrices europeas y sin entrar en contradicción con la Ley de Protección Civil de Castilla y León se presta el servicio a la ciudadanía.



Quisiéramos destacar que uno de los indicadores de países desarrollados viene determinado por el número de voluntarios que constituyen los servicios de emergencias del país. Como ejemplo, cabe citar que en Alemania existe un voluntario por cada 61 personas, en Francia 1 voluntario por cada 368 personas, en Noruega 1 voluntario por cada 597 personas, en Italia 1 voluntario por cada 1.437 personas, en Reino Unido 1 voluntario por cada 2.769 personas, el contraste se produce en la Nación Española dónde un voluntario tiene que atender a 9.399 personas.

Solamente en países como el nuestro en el que se mantienen mentalidades de relaciones laborales anteriores al siglo XIX se puede pretender minusvalorar la acción de los bomberos voluntarios. También ponemos de manifiesto que no tiene encaje jurídico la queja que nos traslada, no entra en contradicción con la Ley de Protección Civil de la Comunidad ya que no existe relación contractual entre los bomberos voluntarios y el Ayuntamiento de Toro.

El trabajo que realizan los bomberos voluntarios es altruista y con carácter de colaboración con la sociedad, si bien es cierto que el Ayuntamiento en agradecimiento a los servicios prestados les otorga una gratificación. El municipio no tiene la obligación de prestar el servicio, ni relación contractual con los bomberos voluntarios por lo cual se reitera que la queja no tiene asiento jurídico”.

En el informe remitido por la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste se hace constar:

*“1. - En cuanto a la primera cuestión planteada, sobre si los bomberos voluntarios realizan labores que exceden de la simple colaboración exigible a este tipo de personal, tengo que indicarle que en la mayoría de las actuaciones que realizan están **dirigidas por personal profesional**, siendo simples colaboradores en aquellas actuaciones que por su envergadura actúan otras administraciones como la Junta de Castilla y León u otros parques de bomberos próximos tanto de Portugal como de España.*

Con independencia de lo indicado y ante la cuestionada capacitación de los bomberos voluntarios, indicarle que todos ellos han pasado satisfactoriamente los cursos necesarios para ejercer este voluntariado en el Parque de bomberos, asistiendo a una formación continua e igual que la que reciben los profesionales, e incluso perteneciendo algunos de ellos como profesionales en incendios forestales y otros habiendo superado las pruebas para su ingreso en la Bolsa de Empleo del Consorcio Provincial para la sustitución de profesionales.

2. - En relación con la cuestión planteada sobre la dotación de medios personales y materiales con las que cuenta el parque, así como la cobertura territorial y número de intervenciones, le informo lo siguiente:

Medios materiales:

1 Camión autobomba, marca Mercedes, de reciente adquisición y dotado de los últimos avances en este tipo de vehículos.



1 Camión autobomba, marca Iveco, propiedad del Consorcio Provincial y que es idéntico al que usan otros Parques de bomberos profesionales.

1 Vehículo pick up, marca Nissan, propiedad del Consorcio Provincial y que es idéntico al que usan otros Parques de bomberos profesionales, destinado principalmente a excarcelaciones, accidentes de tráfico, primeros auxilios, rescates y similares.

1 Furgoneta de logística y apoyo.

1 Carro de transporte de perros adiestrados en búsquedas y rescates.

Los medios individuales, lo constituye un equipamiento individual (casco, chaquetón, cubrepantalón, guantes y botas), debidamente homologados e iguales a los utilizados en los parques de bomberos profesionales, además de equipos individuales de oxígeno, telecomunicaciones etc.

Medios Personales:

13 bomberos voluntarios, asistidos y dirigidos por 5 bomberos profesionales pertenecientes al Consorcio Provincial. Dos de los bomberos voluntarios, son profesionales en el ámbito forestal, dado que pertenecen a la plantilla de la Junta de Castilla y León en la prevención y extinción de incendios forestales. A su vez, otros 3 bomberos voluntarios, han aprobado todos los exámenes y pruebas de aptitud, encontrándose incluidos en la bolsa de empleo del Consorcio Provincial, para cubrir sustituciones de los bomberos profesionales del mismo.

Cobertura territorial de actividad.

El ámbito territorial sobre el que corresponde a la Mancomunidad Tierras de Aliste, y que lo constituyen los Municipios de Alcañices, Fonfría, Samir de los Caños, Gallegos del Río, Figueruela, Mahide, San Vicente de la Cabeza, Rabanales, Viñas, San Vitero, Rábano de Aliste y Trabazos.

La población de estos Municipios es de aproximadamente 7.400 habitantes.

Excepcionalmente, y en virtud de convenios de colaboración o de la petición de otras Administraciones, sobre todo de la Junta de Castilla y León en los incendios forestales, se actúa en territorios no incluidos en el ámbito de actuación del Parque, habiendo ocurrido esto únicamente en una ocasión.

En la actualidad, y dado que el ámbito territorial de la Mancomunidad Tierras de Aliste tiene frontera con Portugal, se tiene suscrito un convenio de colaboración con el Parque de Bomberos de Portugal, que por cierto es de voluntarios, en virtud del cual, cuando existen sucesos que requieran la intervención de bomberos en las proximidades de la frontera, se puede requerir la colaboración de cualquiera de los parques de los dos países, si las circunstancias así lo aconsejan, mediante



comunicación fluida que existe entre ambos parques o mediante petición por las vías de urgencia establecidas (Teléfono de emergencias, etc.).

Desde la firma de dicho convenio, no se ha requerido por parte de Portugal, la intervención del Parque de bomberos de Aliste, no habiendo existido hasta la fecha intervención alguna en Portugal. No existen otros convenios de colaboración que el anteriormente citado, aunque se atienden las solicitudes de ayuda que cursa la Comunidad Autónoma en los incendios forestales que se originen dentro de nuestro ámbito territorial de actuación.

Número de actuaciones.

En relación sobre la Dirección y control que se efectúa sobre la labor que realizan en cada caso los bomberos, señalarle que existe un Jefe de Parque y un Jefe de turno, que habitualmente es un bombero profesional, los cuales supervisan, dirigen y registran todas las salidas e intervenciones, no constando intervenciones no registradas o sin supervisión.

El número de actuaciones realizadas en los años 2011 y 2012, son las siguientes:

AÑO 2011

<i>Incendios Viviendas</i>	<i>Accidentes Tráfico</i>	<i>Incendios Forestales</i>	<i>Incendios Vehículos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>10</i>	<i>3</i>	<i>36</i>	<i>0</i>	<i>38</i>	<i>87</i>

• Las actuaciones en incendios forestales son en colaboración con los servicios de extinción de incendios de la Comunidad Autónoma, siendo las actuaciones de respaldo y apoyo puntual, dado que los medios con los que cuenta la Junta de Castilla y León son mas adecuados para este tipo de incendios. En el concepto de otros se engloba, búsqueda rescates, accidentes de todo tipo, protección civil, retenes en actividades deportivas, culturales, etc.

AÑO 2012

<i>Incendios Viviendas</i>	<i>Accidentes Tráfico</i>	<i>Incendios Forestales</i>	<i>Incendios Vehículos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>11</i>	<i>8</i>	<i>35</i>	<i>0</i>	<i>42</i>	<i>96</i>

4. - Por último, en contestación al régimen organizativo del parque le indico, que todos y cada uno de los bomberos voluntarios, cuentan con su correspondiente seguro de accidentes, contando así mismo la Mancomunidad con su seguro de Responsabilidad Civil.

Todos los vehículos disponen de sus correspondientes seguros, y pasan puntualmente sus revisiones e Inspección Técnica de vehículos. Como le indicaba, el Parque de bomberos esta dirigido por un bombero profesional, nombrado por el Sr. Presidente de la Mancomunidad, al que asisten los diferentes Jefes de turno. Entre ellos, se confecciona un calendario mensual de guardias y actuaciones, remunerándose con cantidades aprobadas por la Mancomunidad, asistencias por guardias y por horas



de servicio, siendo los dos únicos conceptos de gratificación que se tienen en cuenta, a las que se les aplica las retenciones de IRPF correspondientes y se declaran a la Hacienda Pública.

Tanto las gratificaciones, como el resto de gastos que origina el Parque de bomberos de San Vitero, son intervenidos por el Secretario Interventor de la Mancomunidad y posteriormente fiscalizados por la Intervención del Consorcio Provincial de Bomberos de Zamora, con el que se tiene suscrito un convenio de colaboración, en virtud del cual se financia el parque.

Existe una organización que conlleva, que además de los bomberos voluntarios que cada día se encuentran de guardia, existen otros que tienen que estar de guardia localizada, con obligación de personarse en unos tiempos preestablecidos.

Por último, trasladarle la gran importancia que tiene este parque, y que funciona satisfactoriamente para la población que tiene la Comarca y el número escaso de actuaciones que se realizan, siguiendo el modelo portugués que tan buenos resultados ha dado al país vecino, con unos costes razonables y asumibles, más en los tiempos que corren.

No ha existido desde la fecha de creación del parque de voluntarios en el año 2010, queja o reclamación alguna, sino todo lo contrario, siendo la población dispersa de la Comarca, la primera que agradece el inestimable servicio que se presta. Por todo ello y en base a los argumentos expuestos consideramos que no existen motivos de queja, y que por lo tanto esta debe ser archivada sin más, al no ser objeto de la misma ninguna actuación contraria a los derechos ciudadanos”.

Se adjuntaron posteriormente, un número muy significativo de firmas de vecinos de las poblaciones afectadas, mostrando el respaldo popular al servicio que se presta desde el parque perteneciente a la Mancomunidad

Por último en el informe evacuado por el **Consorcio Provincial de Extinción de Incendios de Zamora** se hace constar:

“Primera. Desconociendo en su exactitud los motivos de la queja planteada hemos de desgranar en primer lugar las competencias que la vigente legislación en materia de régimen local otorga a los municipios y que sin duda Ud. conoce perfectamente. Así, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en su art. 25 establece que:

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:

c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.



Posteriormente, el art. 26 establece una serie de competencias mínimas en función de la población del municipio, lo cual constituye un catálogo de obligaciones mínimas, sin que constituya impedimento para que cualquier municipio, independientemente de su población, asuma competencias de las autorizadas en el art. 25.

El Art. 44.1 de la misma LRBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

De forma similar, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece en su Art. 20.1 que Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias:

c) Protección civil. Prevención y extinción de incendios.

Estableciendo su apartado 2 que para el ejercicio de estas competencias, los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen.

Igualmente el art. 21 considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la legislación básica del Estado.

Por tanto, no cabe duda que los municipios o asociaciones de estos tienen habilitación legal para la prestación de servicios en materia de prevención y extinción de incendios.

Además, para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para establecer servicios públicos. Esta capacidad de organización de sus propios servicios faculta a las entidades locales a establecer la forma de los mismos, siempre que sea acorde a la legislación vigente.

En este sentido, el Ayuntamiento de Toro, desde hace más de 30 años, dispone de un servicio de extinción de incendios y salvamentos compuesto por bomberos voluntarios que prestan de manera impecable los servicios y competencias antes descritas. De igual forma, la Mancomunidad Tierras de Aliste, entre cuyas competencias asumidas en su constitución está la de Prevención y Extinción de Incendios, mantiene un parque de Bomberos Voluntarios que prestan servicio en dicha mancomunidad. Igualmente, el Ayuntamiento de Benavente dispone de efectivos y medios propios destinados a la prevención y extinción de incendios.

Segundo. *Este Consorcio, en función de las competencias recogidas en sus estatutos, asume las competencias en materia de extinción de incendios y salvamentos que no son ejercidas por los municipios de población inferior a 20000 habitantes y que por tanto no tienen obligación legal de prestarlas. Para el ejercicio de estas competencias, el Consorcio dispone de dos parques propios, compuestos por personal*



funcionario y que tienen unas determinadas zonas de actuación basadas en los principios de inmediatez y proximidad que garanticen un servicio eficaz.

De la misma forma, y en aras de lograr una más eficaz acción y con el menor gasto posible, cumpliendo así el mandato recogido en el art. 31.2 de la Constitución Española que establece que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”, este Consorcio mantiene convenios de colaboración con otras entidades locales de tal forma que aprovechando las infraestructuras y medios de los que disponen, puedan ser utilizados en sus zonas más cercanas, atendiendo así esos principios de eficacia y economía. En base a estos criterios y de acuerdo a las facultades que otorga el art. 10 de la Ley 7/1985 LRBRL, dichos convenios establecen las zonas de actuación de cada servicio, logrando así una actuación integral de todos los medios existentes y alcanzando al 100% de la población bajo los precitados criterios de racionalidad, eficiencia y economía del gasto.

Por otra parte, dichos convenios recogen las obligaciones de ambas partes, constituyendo las de la administración local poseedora del servicio la de prestar ese servicio en su zona de influencia, recibiendo como contraprestación una cantidad económica destinada a sufragar los costes que dichas actuaciones originan así como a recibir asesoramiento, planes de formación o aquellas otras actuaciones encaminadas a mejorar el servicio. Corresponde igualmente al Consorcio el control necesario para garantizar que dichas obligaciones asumidas se cumplan y que el servicio se preste adecuadamente, estableciéndose las diferentes comisiones de seguimiento para tratar las oportunas incidencias que pudieran desarrollarse.

Así, las entidades locales con las que este Consorcio mantiene convenio de colaboración para la prestación del servicio son los Ayuntamientos de Zamora, Benavente, Toro y Mancomunidad Tierras de Aliste, cuyas estructuras de servicios de extinción de incendios juntamente con las propias del Consorcio, conforman el mapa de zonas de actuación inmediata.

Con esta distribución de parques, partiendo de los existentes y con la creación de los propios del Consorcio, se logra una actuación de cobertura provincial que garantiza una actuación lo más inmediata posible y acorde con las características de distribución basadas en orografía, comarcas naturales, redes de comunicación y demás factores que garantizan la movilidad de los medios disponibles.

Tercero. *Atendiendo a esta distribución competencial y en función de las características de cada parque, este Consorcio, sin perjuicio de las actividades formativas propias de cada administración implicada, ha venido fomentando la participación de los bomberos voluntarios en actividades formativas y de perfeccionamiento profesional, colaborando igualmente en la dotación técnica de los mismos de tal manera que su formación y medios materiales son similares e incluso superiores en algunos casos a los*



medios de los que disponen los parques de funcionarios, contando todos ellos con medios homologados y actualizados para la prestación del servicio encomendado.

Todo ello ha venido a conformar una red de extinción de incendios y salvamentos que logra una actuación de cada parque, dentro de su zona delimitada de atención, que podemos calificar de ejemplar, sin perjuicio del auxilio mutuo que puedan prestarse y que así vienen determinado en los respectivos convenios, auxilio que puede venir determinado en caso de catástrofes o actuaciones extraordinarias que requieran efectivos extraordinarios a los existentes en cada zona de actuación y mediante el cual los parques están obligados a auxiliarse en caso de necesidad.

En este sentido indicar que la actuación de los parques de bomberos voluntarios no ha requerido, en los últimos años, del auxilio de los parques de funcionarios sobre los que este Consorcio mantiene competencia.

Cuarto. *En lo referente a la supervisión a la que hace referencia, derivada del art. 38.4 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, debemos hacer las siguientes manifestaciones o puntualizaciones que entiendo necesarias:*

No hay que olvidar que a diferencia de lo que ocurre con los cuerpos y fuerzas de seguridad que deberán tener un carácter profesional y permanente además de otras características estatutarias propias del régimen funcional tal y como dispone la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el servicio de prevención y extinción de incendios no requiere de tales requisitos, por lo que sus efectivos podrán tener aquella condición que las entidades locales, en el ámbito de su autoorganización, quieran darles.

Habrán de ser las respectivas corporaciones locales las que a través de la oportuna relación de puestos de trabajo establezca la existencia o no de servicios de extinción funcionariales de acuerdo con lo indicado en el RDLeg 781/1986 TRRL. De hecho, muchas administraciones disponen de parques de voluntarios o también conformados por personal de empresas mediante el oportuno contrato de gestión de servicio público (art. 8 RDLeg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

La Ley 4/2007 de protección Ciudadana de Castilla y León no establece en ningún momento prohibición para que las tareas de extinción y salvamento sean llevadas a cabo por personal voluntario. Su art. 38, en su punto 4, establece textualmente que cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, estas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio. Pues bien, de dicho artículo se desprende que la dirección, organización y control de las tareas de voluntarios se circunscribe al caso en el que las tareas del personal voluntario o de empresas (art. 38.3) se realicen



dentro del ámbito competencial del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, caso que como antes hemos indicado no se da en esta provincia.

Esto es así por cuanto las administraciones que disponen de estos servicios han asumido las competencias que la ley les otorga y que mediante los convenios de colaboración este consorcio ha delegado en dichos servicios la competencia que al mismo le corresponde, siendo aceptada por las administraciones que disponen del servicio, estando por tanto fuera del ámbito competencial del Consorcio y de sus parques propios de funcionarios la zona de actuación de los voluntarios. No existiendo pues en sus ámbitos de actuación dependencia de un servicio funcional y por tanto no resulta de aplicación el citado art. 38.4.

Quinto. *Los parques de Bomberos de Benavente y de Toro, ninguno compuesto por funcionarios, llevan décadas prestando servicios de extinción de incendios y salvamentos, mucho tiempo antes de que el Consorcio se conformara y se crearan los parques actuales ubicados en Rionegro del Puente y en Sayago. Hasta la creación de estos dos parques, eran los de Zamora, Benavente y Toro, los que asistían a toda la provincia.*

La creación del Consorcio Provincial supuso el establecimiento de dos parques de funcionarios que prestaran servicio en las zonas más alejadas de estos parques, concretamente en Sanabria y en Sayago, sin que la creación de los mismos tuviera otro objetivo que la atención en zonas donde no existía una estructura de extinción de incendios. Los convenios entre el Consorcio y los Ayuntamientos y Mancomunidad que disponen de medios de extinción de incendios y salvamentos establecen la cooperación y auxilio mutuo, de tal forma que ante la necesidad de movilización de recursos los diferentes parques deben acudir allí donde son requeridos. De igual forma, la administración autonómica requiere muy a menudo de todos los parques existentes en la provincia e incluso mantiene convenios de colaboración para la extinción de incendios forestales con parques de voluntarios como el de Toro.

Sexto: *Estimamos que la queja planteada no responde a ninguna de las acciones objeto de protección de ese Procurador, por cuanto no se vulnera con la actuación de los parques de voluntarios la protección y defensa de los Derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León o el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Más bien al contrario, se consigue cumplir un objetivo de prestación de servicios de los que de otra forma se carecería o sería más ineficaz, se hace un uso de los fondos públicos que se ajusta más a los criterios de eficiencia y economía y permite la correcta aplicación del art. 1.2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, al indicar que la protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.*



No cabe duda que la existencia de parques de voluntarios prestan un servicio de especial trascendencia, acerca la prevención y socorro a los ciudadanos y en ningún momento supone menoscabo de las acciones de los poderes públicos, pues su actuación en esta materia es desarrollada con criterios de inmediatez, seguridad y servicio público, siendo innegable la utilidad pública de los citados parques.

Los hechos denunciados han de ser enmarcados en una actuación de marcado carácter político, de confrontación ideológica y que desde luego no puede ser utilizada a nuestro juicio para desestabilizar servicios como los aquí tratados, que tan buenos resultados ofrecen a los ciudadanos y que no han sido objeto de queja en ningún otro caso, habiéndose logrado un consenso y aceptación social de estos parques de voluntarios en sus zonas de actuación que lejos de pronunciamientos contrarios han de ser considerados como dignos de elogio y de agradecimiento y reconocimiento público por la amplia labor que desarrollan. Sin duda, su desaparición conllevaría una merma significativa de la calidad de los servicios y en muchos casos una desprotección al alejarse los centros de emergencias de los puntos en los que pueden ser requeridos.

En este sentido, su actuación puede ser equiparable a la que realizan otras entidades o servicios de voluntariado como pueden ser la Cruz Roja, Caritas o Asociaciones de apoyo a enfermos, cuya utilidad nadie discute a pesar de que sus servicios también podrían ser prestados por funcionarios.

Por todo ello y en base a los argumentos expuestos consideramos que la queja debe ser archivada sin más, al no ser objeto de la misma ninguna actuación contraria a los derechos ciudadanos”

A la vista de lo informado, nos gustaría realizarle algunas consideraciones no sin antes efectuar una precisión en cuanto al ámbito de actuación y control que efectúa esta Institución, vistas las consideraciones que se realizan en el apartado sexto del informe que nos ha remitido el Consorcio provincial de extinción de incendios de Zamora y en el informe del Ayuntamiento de Toro.

Como VI conoce sin duda la decisión sobre la pertinencia o no de la admisión a trámite de una queja **compete en exclusiva a esta Institución**, sin que dicha admisión suponga un **posicionamiento previo** respecto de la actuación administrativa, ni prejuzgue o condicione en ningún caso el resultado final de nuestra intervención.

En otro orden de cosas nos gustaría destacar que el reconocimiento de la figura del Procurador del Común es constitucional, en la medida en que el Estatuto de Autonomía forma parte del bloque de la constitucionalidad que prevé el artículo 28 LOTC, y desde luego la intervención de esta Institución resulta fundamental en **garantía de los derechos de toda la sociedad**.

Es en el ejercicio de esta misión que el Estatuto de Autonomía y nuestra norma reguladora otorgan a esta Defensoría **importantes atribuciones**, entre las que se encuentran desde luego la de decidir o no sobre la admisión a trámite de las quejas, pero también contamos con la posibilidad de iniciar actuaciones de oficio cuando consideramos que determinadas actuaciones pueden en peligro los derechos



fundamentales de los ciudadanos. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física o a la seguridad, los cuales, sin discusión posible, aparecen implicados en el planteamiento inicial de la reclamación y son la base y el fundamento de la Ley de Protección ciudadana de Castilla y León, cuya vulneración también se denunciaba con la presentación de la queja que ha motivado esta actuación.

Respecto de la competencia en materia de extinción de incendios

El Consorcio provincial en su respuesta hace referencia en primer lugar a la cuestión competencial, recordándonos lo establecido en la LBRL y en la LRL de Castilla y León.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado esta Defensoría en varias ocasiones, en concreto en las resoluciones dictadas en los expedientes **20101248** (Plan provincial de Protección civil –León- de fecha 31 de mayo de 2012) y **20121022** (Planes territoriales de protección civil: Determinación Áreas de emergencia, de fecha 27 de febrero de 2014) que pueden ser consultadas en nuestra página web (www.procuradordelcomún.org) si resultan de su interés. No obstante nos vamos a remitir a las consideraciones que se contienen en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 13 de marzo de 2013 -131/2013-, con las que esta Institución coincide plenamente.

En las conclusiones de dicho Dictamen se establece:

“- Un problema de la ordenación territorial de la Comunidad de Castilla y León es que algunos municipios, por sus características geofísicas y de población, no tienen capacidad para invertir sus limitados recursos en planes de prevención, en crear y mantener una infraestructura para la extinción o directamente afrontar un incendio. A todo ello ha de añadirse que el cumplimiento de las numerosas normas y planes de prevención y extinción de incendios aprobadas requieren importantes dotaciones personales, económicas y técnicas, así como conocimientos adecuados por parte de los intervinientes. Por ello, una mayor eficiencia en la gestión de estos riesgos hace más coherente remitir la ordenación integral de esta materia en estos municipios a niveles territoriales superiores.

*- Según la LBRL, las únicas administraciones obligadas legalmente a prestar el servicio de prevención y extinción de incendios en zonas urbanas, son los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes y **recae en las Diputaciones provinciales la obligación de asegurar la prestación de ese servicio a los municipios de menos de 20.000 habitantes.** Las Comunidades Autónomas deberán coordinar la efectiva prestación de esos servicios en todo su territorio. Para ello podrán impulsar la constitución de consorcios o firmar convenios de colaboración (la negrita es nuestra)”.*

Concluye el Consejo Consultivo de Castilla y León que en la situación regulatoria actual, la competencia de asegurar la **prestación del servicio de extinción de incendios**, en los municipios de menos de 20.000 habitantes corresponde a la Diputación provincial, sin perjuicio de la coordinación



precisa de la Comunidad Autónoma en los supuestos previstos legalmente para la garantía de la efectiva prestación en todo el territorio¹.

En este caso la Diputación provincial de Zamora asume la prestación del servicio referido impulsando la creación del Consorcio provincial de prevención y extinción de incendios, tal y como se señala expresamente en la Exposición de motivos de la norma que aprueba la modificación del Estatuto de dicho Consorcio provincial (BOP Zamora 10 de agosto de 2012).

Según nos informó la Excm. Diputación de Zamora en un expediente anterior (**20121022**) el servicio a los 248 municipios de la provincia de Zamora (excluida la capital) se presta de la siguiente manera:

- El Consorcio provincial dispone de 2 parques de bomberos, con una dotación de 15 bomberos profesionales por parque, en las localidades de Rionegro de Puente y Bermillo de Sayago. El primero presta servicio a las comarcas de Sanabria-Carballeda, Tabara y parte de la Vega del río Tera, a un total de 48 municipios. El segundo presta su servicio a las comarcas de Sayago, parte de las comarcas de Tierra del Pan, Tierra del Vino y Alba y Aliste, a un total de 29 municipios.
- Tienen suscritos varios convenios de colaboración, con los Ayuntamientos de Zamora (para prestar servicio a 42 municipios) y Benavente (71 municipios), ambas localidades cuentan con parques profesionales.
- En cuanto a los convenios de colaboración suscritos con parques que cuentan únicamente con personal voluntario, nos informa la Diputación que existe un convenio suscrito con el Ayuntamiento de Toro (para prestar el servicio a 40 municipios), otro con la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste (para prestar el servicio a 18 municipios) y por último un convenio con la Mancomunidad de Tierras de Campos (en este caso nos informan que el personal voluntario actúa como apoyo del parque de bomberos de Benavente en 31 de los 71 municipios que aquel tienen asignado).

La Ley 4/2007 de Protección ciudadana de Castilla y León configura la protección ciudadana como *“el **derecho** que tienen los ciudadanos de Castilla y León y las personas que se encuentran dentro del territorio de la Comunidad, como miembros de una sociedad, a estar amparados por un sistema integral que garantice su seguridad -artículo 2- y, al mismo tiempo como un sistema que tienen la*

¹ El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (ley básica estatal) modifica el artículo 36.1 de la LBRL, y en lo que nos interesa, señala: *“**Son competencias propias de la Diputación c) La prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios en los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, **asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación**”*** (La negrita es nuestra).



*consideración de **servicio público** “constituido por el conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos que aseguren su organización y funcionamiento integrado -artículo 1-”.*

La norma opta por efectuar una clasificación de los servicios de asistencia ciudadana calificándolos como esenciales y/o complementarios -artículo 36 -. Define los servicios esenciales como aquellos cuyas funciones y actividades son prestados **por una administración**, de forma directa o indirecta, cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinalidad o especialidad. –artículo 36 a)-.

De conformidad con lo establecido en dicho artículo, el artículo 37 menciona, en primer lugar, entre los **servicios esenciales** para la asistencia ciudadana **a) Los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento**, que son definidos posteriormente en el artículo 38, así:

*“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 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” (La negrita del texto es nuestra).

De la redacción anterior se extraen varias conclusiones que esta Institución quiere destacar pues sirven como contrapunto o respuesta a las puntualizaciones que contiene el apartado cuarto del informe del Consorcio, al que debemos dar respuesta, aunque sin ánimo alguno de polemizar con esa administración. En primer lugar y a nuestro juicio, del tenor de la norma se desprende con claridad que **solo es servicio de prevención y extinción de incendios, el personal profesional y los medios materiales adscritos**, de manera que no puede afirmarse por ninguna entidad local, frente a lo que sostiene ese Consorcio provincial, que se pueda prestar el servicio aludido por efectivos que pueden tener la condición que las entidades locales quieran dentro de su potestad de organización, y más concretamente por personal voluntario, dado que este personal es un mero colaborador o auxiliar en estas



tareas, en idéntica situación que los servicios de protección o prevención de empresas públicas o privadas, que tampoco forman parte del servicio.

Esta ha sido la opción de nuestro legislador, no la de esta Institución, y en este sentido nos gustaría destacar que en otras comunidades Autónomas, han considerado que los bomberos voluntarios y otras agrupaciones de voluntarios forman parte del servicio público, aunque debe señalarse que mayoritariamente la normativa autonómica regula la actuación del voluntariado **bajo la dependencia funcional de la autoridad correspondiente, y su actuación se configura como refuerzo o colaboración de los servicios públicos integrados por profesionales y/o funcionarios exclusivamente, tal y como se prevé en esta norma para Castilla y León.**

A nuestro juicio tal dependencia y actuación “*colaboradora o coadyudante*” resulta más lógica y es más respetuosa con uno de **los derechos que ostentan las personas que realizan una actividad voluntaria** (de los que esta Institución tampoco se puede olvidar) cual es la absoluta libertad para en cada caso intervenir o no, ya que esta libertad, o más propiamente dicho voluntariedad en la intervención, combina mal con la “regularidad y obligatoriedad” que caracteriza la prestación de los servicios públicos, cuestión sobre la que volveremos al analizar la posibilidad de intervención del personal voluntario en las labores de extinción y prevención de incendios.

Por otra parte **solo los bomberos profesionales ostentan la condición de agentes de autoridad**, y por lo tanto las intervenciones del personal voluntario, en la obligatoria relación con los ciudadanos afectados que conlleva toda actuación en un salvamento o en un incendio, no se encuentran protegidas por esta condición, lo que puede limitar, o incluso impedir, su capacidad de actuación en determinados momentos.

Señala el Consorcio que puesto que tienen firmados sendos convenios con el Ayuntamiento de Toro y con la Mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste para que los parques de bomberos voluntarios de estas entidades locales presten el servicio en su ámbito territorial y en otras localidades cercanas, no sería de aplicación el artículo 38.4 de la Ley 4/2007, puesto que este personal voluntario no estaría bajo la organización, control y dirección de dicho servicio.

No podemos compartir esa interpretación, la competencia para la prestación del servicio de extinción de incendios recae en el Consorcio, que debe garantizar la igualdad y homogeneidad en su prestación, el personal voluntario que forma parte de los parques de Toro y Aliste tiene la misma consideración de personal colaborador que el resto de voluntarios de otras poblaciones de la provincia de Zamora, y el Consorcio, como titular del servicio, debe velar no solo por el cumplimiento de la Ley de Protección Ciudadana en este punto, como en otros, sino también por los derechos de los ciudadanos respecto de la prestación de los servicios públicos y también por los derechos de los voluntarios conforme a lo dispuesto en la Ley 8/06 de 10 de octubre reguladora del voluntariado de Castilla y León.



Esto no significa que estas agrupaciones de voluntarios deban desaparecer o deban dejar de prestar esta importante misión que revela un gran compromiso solidario y altruista que esta Defensoría alaba, pero su tarea es complementaria, auxiliar o accesoria al servicio público, y su actuación, por más loable que resulte **nunca puede suplir o sustituir a la obligada actividad de la administración pública, en el ejercicio de sus competencias.**²

La Mancomunidad en principio no tendría obligación de prestar este servicio público, **aunque lo ha asumido voluntariamente** incluyendo esta prestación en sus Estatutos como uno de los fines de esta agrupación de municipios – artículo 3-. La Mancomunidad para ello cuenta con determinados medios materiales (no personales, dado que el personal voluntario no forma parte del servicio de extinción de incendios conforme hemos argumentado) que debe poner a disposición del Consorcio del que forma parte y este último debe implicarse en el **control y dirección del servicio**, contribuyendo así a la prestación homogénea e igualitaria en todo el ámbito provincial, y por ello nos vamos a dirigir a esa entidad mediante resolución haciéndole partícipe de estas consideraciones.

Nos gustaría recordar que nuestro Tribunal Superior de Justicia (STSJ de Castilla y León de 13 de junio de 2007) en una reclamación de responsabilidad patrimonial contra un Ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes de la provincia de León por la defectuosa prestación del servicio de extinción de incendios en esa localidad, que derivó en unos cuantiosos daños sufridos por un particular, razona así en su fundamento jurídico quinto:

*“Resulta inútil la pretensión de este municipio de exonerarse de su responsabilidad al no tratarse el servicio de extinción de incendios de un servicio público municipal obligatorio, de conformidad con las previsiones del artículo 26.1 c) de la LBRL. Tal precepto solo impone la obligación de prestar este servicio público si se excede el límite poblacional, **pero en absoluto exonera al municipio que lo asuma voluntariamente. La extinción de incendios urbanos es un servicio de inequívoca competencia municipal de conformidad con las previsiones del artículo 25.2.c) LBRL, por lo que si aquel municipio asume su prestación, como acredita la recepción de un camión motobomba de extinción de incendios, y la dotación por personal más o menos especializado, surge su responsabilidad.** (La negrita es nuestra).*

(...) Lo que no puede pretender este último ente local es utilizar un camión moto-bomba específico para la extinción de incendios, sin estar sometido a responsabilidad alguna. Si se presta el servicio, más o menos decorosamente, más o menos eficazmente siempre se estará sometido al principio de responsabilidad, la cual surgirá de cumplirse los requisitos que la legislación específica establece.”

² Señala el artículo 3 de la Ley de voluntariado de Castilla y León: “La actividad del voluntariado no podrá, en ningún caso, sustituir a las prestaciones a que estén obligadas las administraciones públicas u otras entidades, al trabajo remunerado o a la prestación de servicios profesionales retribuidos” y añade el artículo 5 “ El voluntariado en Castilla y León se fundamenta en los siguientes principios rectores: f) la colaboración y complementariedad entre la acción voluntaria y la actividad obligada de las administraciones públicas”.



Respecto de la posibilidad de intervención de personal voluntario en las labores de extinción de incendios y salvamento

En los últimos años, se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico la regulación de todas aquellas actuaciones que se llevan a cabo o que potencialmente pueden ejercer los ciudadanos de manera organizada para satisfacer los llamados “intereses generales”.

La satisfacción de los “*intereses generales*” ha dejado de ser considerada como una responsabilidad única o exclusiva del Estado, y dentro de este de las administraciones públicas, para ser una **tarea compartida** entre el Estado y la sociedad civil, y así son cada vez más numerosas las labores en las que esta presta sus servicios de manera organizada, conjuntamente con la administración por ejemplo en la acción social, la asistencia sanitaria, la cooperación y desarrollo, la cultura, la educación, el cuidado y la protección del medio ambiente, etc.

La Ley 8/2006 de 10 de octubre de 2006 regula el voluntariado en Castilla y León, realiza desde su exposición de motivos alegaciones al compromiso solidario de los ciudadanos a favor del interés general, y persigue según manifiesta, reforzar la garantía de efectividad en relación con el derecho de todos los ciudadanos a participar en la consecución del bienestar común (artículo 6 Ley 8/2006).

Como resulta evidente, el hecho de que una persona sea voluntaria y desempeñe su labor a favor de los demás de manera altruista, solidaria, gratuita y libre no significa que no tenga derechos, y estos son además imprescindibles y necesarios para que los voluntarios puedan llevar a cabo su labor. Los principales derechos de los voluntarios serían³:

1. Derecho a recibir, con carácter inicial y permanentemente, información, formación, orientación y apoyo, así como los medios materiales necesarios en las labores que se les asignen, tal derecho resulta de una importancia vital para los voluntarios que realizan sus tareas en situaciones de riesgo para su vida y/o integridad propia o de las personas a las que debe socorrer, como el caso de los bomberos (artículo 12 Ley 8/2006).
2. Derecho a la igualdad y a poder participar activamente dentro de la organización de voluntariado en la cual se integra. Debe tenerse en cuenta que conforme a la normativa vigente, solo tiene la consideración de voluntario la persona física que participe en la actividad de voluntariado a través de una entidad de voluntariado, definidas estas en el capítulo IV de la Ley 8/2006⁴.

³ Seguimos el **listado de derechos básicos** que se recogen en el libro “Protección civil y emergencias: régimen jurídico”. Editorial el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011.

⁴ Artículo 14 de la Ley 8/2006 de Voluntariado de Castilla y León: “*Tienen la consideración de entidades de voluntariado las entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, que desarrollen de manera organizada y estable, en las condiciones determinadas en*



3. Derecho a ser asegurado contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria (derecho que resulta básico cuando los voluntarios realizan actividades que entrañan un riesgo potencial, como la que nos ocupa).
4. Derecho a ser reembolsados de los gastos que comporte el ejercicio de tales actividades, reintegrando así el dinero propio gastado en el cumplimiento de esas labores (artículo 3.1 d) Ley 8/2006)
5. Derecho a disponer de una acreditación identificativa de tal condición. La acreditación deberá facilitarse por la organización dentro de la que se integre el voluntario. Debe tenerse presente que el **destinatario de la acción voluntaria** puede rechazar la misma (artículo 26 e) Ley 8/06) y solo podrá ejercitar tal derecho de rechazo desde el conocimiento de que quien le ofrece esa ayuda es un voluntario.
6. Derecho a realizar su actividad voluntaria en las debidas condiciones de seguridad e higiene, las cuales variarán en virtud de las características especiales de la acción voluntaria.
7. Derecho a obtener el respeto y el reconocimiento al valor social de su contribución.

En clara contraposición con estos derechos, nos encontramos con **los deberes** que los voluntarios deben acatar al realizar la actividad altruista, que se entrelazan con los derechos de los destinatarios de la acción voluntaria plasmados en el artículo 26 Ley 8/06, entre los más importantes tenemos:

1. Cumplir los compromisos adquiridos con las organizaciones en las que se integran, respetando los fines y la normativa propia de las mismas.
2. Guardar, cuando proceda, absoluta confidencialidad en la información recibida o conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria.
3. Rechazar cualquier prestación material que por su labor pudiera recibir.
4. Respetar los derechos de los beneficiarios de su actividad voluntaria
5. Acatar las instrucciones adecuadas en el desarrollo de la actividad encomendada.
6. Utilizar la acreditación y distintivos propios de la organización a la que pertenece.

el artículo 3 de la presente norma y a través de la participación de voluntarios, programas o proyectos en relación con las actividades de interés general contempladas en el artículo 6.2.

El artículo 15 de esta misma norma señala: “1. Para ser oficialmente reconocidas, poder recibir subvenciones y ayudas de las administraciones públicas de Castilla y León y poder suscribir convenios con éstas, las entidades de voluntariado que desarrollen sus actividades en esta Comunidad habrán de estar inscritas en el Registro de Entidades de Voluntariado de Castilla y León”



7. Respetar los recursos materiales que pongan a su disposición las organizaciones dentro de las cuales aquellos se integren.

Es cierto que el voluntariado en general, pero más especialmente el voluntariado que se enfrenta o intervienen en momentos de crisis o en situaciones de riesgo, puede participar en ciertas características propias de las administraciones públicas en cuanto garantes del orden público o de la seguridad e interés general.

En esos casos el personal voluntario puede tener frente a las situaciones de riesgo un mayor o menor “protagonismo” según se reconozca en las leyes, pero en **ningún caso será** el que ostente la **competencia y responsabilidad** de luchar contra las mismas, ni puede tener la capacidad decisoria a la hora de planificar y actuar ante una situación de riesgo como las que a diario enfrentan, por ejemplo, los servicios de bomberos, máxime si tenemos presente que puede estar en juego la vida de quienes las combaten, las de otros compañeros de voluntariado, las de terceras personas ajenas a dicha actividad e incluso las de importantes y significativos sectores de la población.

Por ello, **siempre deberán ser efectivos profesionales** de las administraciones públicas competentes y no los voluntarios, por mas especialización con la que cuenten los mismos, los encargados de dirigir las acciones a emprender y el orden de hacerlo, y por ese mismo motivo serán las administraciones y los profesionales que integran el servicio los que, según los consideren o no conveniente, reclamen el auxilio, ayuda y apoyo de los voluntarios especializados en tal actividad, procediendo a su ulterior movilización, una vez sean informados debidamente y dadas las pertinentes consignas e indicaciones a seguir.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

“Que por parte de la administración local que VI preside se valore la posibilidad de modificar el Convenio suscrito con el Consorcio de prevención y extinción de incendios de la provincia de Zamora para que la intervención de los bomberos voluntarios de esa Mancomunidad se ajuste a lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León.

Que en adelante todas las intervenciones de este personal voluntario se realicen bajo la dirección, organización y control del servicio provincial de prevención y extinción de incendios, elaborando o ajustando en atención a esta nueva situación los protocolos de intervención que tengan establecidos.

Que vigile, en relación con los bomberos voluntarios de esa entidad local, el cumplimiento de los derechos y deberes previstos en la Ley 8/2006 del voluntariado de Castilla y León, y verifique, tanto para la suscripción de convenios por parte de la Mancomunidad como para la percepción de ayudas



públicas por parte de las agrupaciones de voluntarios, que se trata de entidades oficialmente reconocidas- artículos 14 y siguientes de la Ley 8/2006 de 10 de octubre de Voluntariado de Castilla y León-.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN,

Fdo. : Javier Amoedo Conde



León, 23 de diciembre de 2013

Ayuntamiento de Toro
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
TORO - 49800 (ZAMORA)

Asunto: Bomberos voluntarios/ Intervenciones

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20131987**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la situación planteada por las intervenciones que realizan los bomberos voluntarios de los parques pertenecientes al Ayuntamiento de Toro y a la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste.

Según manifestaciones del autor de la queja, estas personas realizan **labores que exceden** de la simple colaboración exigible a este tipo de personal (artículos 37 y 38 Ley 4/2007 de 28 de marzo, de Protección ciudadana de Castilla y León), interviniendo en los siniestros en ocasiones sin contar con la presencia de personal profesional, asumiendo labores que no les corresponden y para las que no están capacitados y todo ello en perjuicio de un servicio esencial para la asistencia ciudadana.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella al Ayuntamiento de Toro, a la mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste y al Consorcio Provincial de prevención y extinción de Incendios.

En atención a dicha petición de información se remitió un escueto informe por el **Ayuntamiento de Toro** en el cual se hacía constar:

“No se comparte la queja planteada por no ser conforme con el Ordenamiento jurídico desde nuestro humilde razonamiento.

El municipio de Toro cuenta con una población de 9426 habitantes, al no superar los 20.000 habitantes el servicio se presta de manera voluntaria y altruista, no existe una obligación legal de asumir esta competencia y prestar el servicio. Siguiendo las directrices europeas y sin entrar en contradicción con la Ley de Protección Civil de Castilla y León se presta el servicio a la ciudadanía.



Quisiéramos destacar que uno de los indicadores de países desarrollados viene determinado por el número de voluntarios que constituyen los servicios de emergencias del país. Como ejemplo, cabe citar que en Alemania existe un voluntario por cada 61 personas, en Francia 1 voluntario por cada 368 personas, en Noruega 1 voluntario por cada 597 personas, en Italia 1 voluntario por cada 1.437 personas, en Reino Unido 1 voluntario por cada 2.769 personas, el contraste se produce en la Nación Española dónde un voluntario tiene que atender a 9.399 personas.

Solamente en países como el nuestro en el que se mantienen mentalidades de relaciones laborales anteriores al siglo XIX se puede pretender minusvalorar la acción de los bomberos voluntarios. También ponemos de manifiesto que no tiene encaje jurídico la queja que nos traslada, no entra en contradicción con la Ley de Protección Civil de la Comunidad ya que no existe relación contractual entre los bomberos voluntarios y el Ayuntamiento de Toro.

El trabajo que realizan los bomberos voluntarios es altruista y con carácter de colaboración con la sociedad, si bien es cierto que el Ayuntamiento en agradecimiento a los servicios prestados les otorga una gratificación. El municipio no tiene la obligación de prestar el servicio, ni relación contractual con los bomberos voluntarios por lo cual se reitera que la queja no tiene asiento jurídico”.

En el informe remitido por la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste se hace constar:

*“1.- En cuanto a la primera cuestión planteada, sobre si los bomberos voluntarios realizan labores que exceden de la simple colaboración exigible a este tipo de personal, tengo que indicarle que en la mayoría de las actuaciones que realizan están **dirigidas por personal profesional**, siendo simples colaboradores en aquellas actuaciones que por su envergadura actúan otras administraciones como la Junta de Castilla y León u otros parques de bomberos próximos tanto de Portugal como de España.*

Con independencia de lo indicado y ante la cuestionada capacitación de los bomberos voluntarios, indicarle que todos ellos han pasado satisfactoriamente los cursos necesarios para ejercer este voluntariado en el Parque de bomberos, asistiendo a una formación continua e igual que la que reciben los profesionales, e incluso perteneciendo algunos de ellos como profesionales en incendios forestales y otros habiendo superado las pruebas para su ingreso en la Bolsa de Empleo del Consorcio Provincial para la sustitución de profesionales.

2.- En relación con la cuestión planteada sobre la dotación de medios personales y materiales con las que cuenta el parque, así como la cobertura territorial y número de intervenciones, le informo lo siguiente:

Medios materiales:

1 Camión autobomba, marca Mercedes, de reciente adquisición y dotado de los últimos avances en este tipo de vehículos.



1 Camión autobomba, marca Iveco, propiedad del Consorcio Provincial y que es idéntico al que usan otros Parques de bomberos profesionales.

1 Vehículo pick up, marca Nissan, propiedad del Consorcio Provincial y que es idéntico al que usan otros Parques de bomberos profesionales, destinado principalmente a excarcelaciones, accidentes de tráfico, primeros auxilios, rescates y similares.

1 Furgoneta de logística y apoyo.

1 Carro de transporte de perros adiestrados en búsquedas y rescates.

Los medios individuales, lo constituye un equipamiento individual (casco, chaquetón, cubrepantalón, guantes y botas), debidamente homologados e iguales a los utilizados en los parques de bomberos profesionales, además de equipos individuales de oxígeno, telecomunicaciones etc.

Medios Personales:

13 bomberos voluntarios, asistidos y dirigidos por 5 bomberos profesionales pertenecientes al Consorcio Provincial. Dos de los bomberos voluntarios, son profesionales en el ámbito forestal, dado que pertenecen a la plantilla de la Junta de Castilla y León en la prevención y extinción de incendios forestales. A su vez, otros 3 bomberos voluntarios, han aprobado todos los exámenes y pruebas de aptitud, encontrándose incluidos en la bolsa de empleo del Consorcio Provincial, para cubrir sustituciones de los bomberos profesionales del mismo.

Cobertura territorial de actividad.

El ámbito territorial sobre el que corresponde a la Mancomunidad Tierras de Aliste, y que lo constituyen los Municipios de Alcañices, Fonfría, Samir de los Caños, Gallegos del Río, Figueruela, Mahide, San Vicente de la Cabeza, Rabanales, Viñas, San Vitero, Rábano de Aliste y Trabazos.

La población de estos Municipios es de aproximadamente 7.400 habitantes.

Excepcionalmente, y en virtud de convenios de colaboración o de la petición de otras Administraciones, sobre todo de la Junta de Castilla y León en los incendios forestales, se actúa en territorios no incluidos en el ámbito de actuación del Parque, habiendo ocurrido esto únicamente en una ocasión.

En la actualidad, y dado que el ámbito territorial de la Mancomunidad Tierras de Aliste tiene frontera con Portugal, se tiene suscrito un convenio de colaboración con el Parque de Bomberos de Portugal, que por cierto es de voluntarios, en virtud del cual, cuando existen sucesos que requieran la intervención de bomberos en las proximidades de la frontera, se puede requerir la colaboración de cualquiera de los parques de los dos países, si las circunstancias así lo aconsejan, mediante



comunicación fluida que existe entre ambos parques o mediante petición por las vías de urgencia establecidas (Teléfono de emergencias, etc.).

Desde la firma de dicho convenio, no se ha requerido por parte de Portugal, la intervención del Parque de bomberos de Aliste, no habiendo existido hasta la fecha intervención alguna en Portugal. No existen otros convenios de colaboración que el anteriormente citado, aunque se atienden las solicitudes de ayuda que cursa la Comunidad Autónoma en los incendios forestales que se originen dentro de nuestro ámbito territorial de actuación.

Número de actuaciones.

En relación sobre la Dirección y control que se efectúa sobre la labor que realizan en cada caso los bomberos, señalarle que existe un Jefe de Parque y un Jefe de turno, que habitualmente es un bombero profesional, los cuales supervisan, dirigen y registran todas las salidas e intervenciones, no constando intervenciones no registradas o sin supervisión.

El número de actuaciones realizadas en los años 2011 y 2012, son las siguientes:

AÑO 2011

<i>Incendios Viviendas</i>	<i>Accidentes Tráfico</i>	<i>Incendios Forestales</i>	<i>Incendios Vehículos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>10</i>	<i>3</i>	<i>36</i>	<i>0</i>	<i>38</i>	<i>87</i>

• Las actuaciones en incendios forestales son en colaboración con los servicios de extinción de incendios de la Comunidad Autónoma, siendo las actuaciones de respaldo y apoyo puntual, dado que los medios con los que cuenta la Junta de Castilla y León son mas adecuados para este tipo de incendios. En el concepto de otros se engloba, búsqueda rescates, accidentes de todo tipo, protección civil, retenes en actividades deportivas, culturales, etc.

AÑO 2012

<i>Incendios Viviendas</i>	<i>Accidentes Tráfico</i>	<i>Incendios Forestales</i>	<i>Incendios Vehículos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>11</i>	<i>8</i>	<i>35</i>	<i>0</i>	<i>42</i>	<i>96</i>

4.- Por último, en contestación al régimen organizativo del parque le indico, que todos y cada uno de los bomberos voluntarios, cuentan con su correspondiente seguro de accidentes, contando así mismo la Mancomunidad con su seguro de Responsabilidad Civil.

Todos los vehículos disponen de sus correspondientes seguros, y pasan puntualmente sus revisiones e Inspección Técnica de vehículos. Como le indicaba, el Parque de bomberos esta dirigido por un bombero profesional, nombrado por el Sr. Presidente de la Mancomunidad, al que asisten los diferentes Jefes de turno. Entre ellos, se confecciona un calendario mensual de guardias y actuaciones, remunerándose con cantidades aprobadas por la Mancomunidad, asistencias por guardias y por horas



de servicio, siendo los dos únicos conceptos de gratificación que se tienen en cuenta, a las que se les aplica las retenciones de IRPF correspondientes y se declaran a la Hacienda Pública.

Tanto las gratificaciones, como el resto de gastos que origina el Parque de bomberos de San Vitero, son intervenidos por el Secretario Interventor de la Mancomunidad y posteriormente fiscalizados por la Intervención del Consorcio Provincial de Bomberos de Zamora, con el que se tiene suscrito un convenio de colaboración, en virtud del cual se financia el parque.

Existe una organización que conlleva, que además de los bomberos voluntarios que cada día se encuentran de guardia, existen otros que tienen que estar de guardia localizada, con obligación de personarse en unos tiempos preestablecidos.

Por último, trasladarle la gran importancia que tiene este parque, y que funciona satisfactoriamente para la población que tiene la Comarca y el número escaso de actuaciones que se realizan, siguiendo el modelo portugués que tan buenos resultados ha dado al país vecino, con unos costes razonables y asumibles, más en los tiempos que corren.

No ha existido desde la fecha de creación del parque de voluntarios en el año 2010, queja o reclamación alguna, sino todo lo contrario, siendo la población dispersa de la Comarca, la primera que agradece el inestimable servicio que se presta. Por todo ello y en base a los argumentos expuestos consideramos que no existen motivos de queja, y que por lo tanto esta debe ser archivada sin más, al no ser objeto de la misma ninguna actuación contraria a los derechos ciudadanos”.

Por último en el informe evacuado por el **Consorcio Provincial de Extinción de Incendios de Zamora** se hace constar:

“Primera. Desconociendo en su exactitud los motivos de la queja planteada hemos de desgranar en primer lugar las competencias que la vigente legislación en materia de régimen local otorga a los municipios y que sin duda Ud. conoce perfectamente. Así, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en su art. 25 establece que:

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:

c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.

Posteriormente, el art. 26 establece una serie de competencias mínimas en función de la población del municipio, lo cual constituye un catálogo de obligaciones mínimas, sin que constituya



impedimento para que cualquier municipio, independientemente de su población, asuma competencias de las autorizadas en el art. 25.

El Art. 44.1 de la misma LRBRL reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

De forma similar, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece en su Art. 20.1 que Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias:

c) Protección civil. Prevención y extinción de incendios.

Estableciendo su apartado 2 que para el ejercicio de estas competencias, los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen.

Igualmente el art. 21 considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la legislación básica del Estado.

Por tanto, no cabe duda que los municipios o asociaciones de estos tienen habilitación legal para la prestación de servicios en materia de prevención y extinción de incendios.

Además, para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para establecer servicios públicos. Esta capacidad de organización de sus propios servicios faculta a las entidades locales a establecer la forma de los mismos, siempre que sea acorde a la legislación vigente.

En este sentido, el Ayuntamiento de Toro, desde hace más de 30 años, dispone de un servicio de extinción de incendios y salvamentos compuesto por bomberos voluntarios que prestan de manera impecable los servicios y competencias antes descritas. De igual forma, la Mancomunidad Tierras de Aliste, entre cuyas competencias asumidas en su constitución está la de Prevención y Extinción de Incendios, mantiene un parque de Bomberos Voluntarios que prestan servicio en dicha mancomunidad. Igualmente, el Ayuntamiento de Benavente dispone de efectivos y medios propios destinados a la prevención y extinción de incendios.

Segundo. *Este Consorcio, en función de las competencias recogidas en sus estatutos, asume las competencias en materia de extinción de incendios y salvamentos que no son ejercidas por los municipios de población inferior a 20000 habitantes y que por tanto no tienen obligación legal de prestarlas. Para el ejercicio de estas competencias, el Consorcio dispone de dos parques propios, compuestos por personal funcionario y que tienen unas determinadas zonas de actuación basadas en los principios de inmediatez y proximidad que garanticen un servicio eficaz.*



De la misma forma, y en aras de lograr una más eficaz acción y con el menor gasto posible, cumpliendo así el mandato recogido en el art. 31.2 de la Constitución Española que establece que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”, este Consorcio mantiene convenios de colaboración con otras entidades locales de tal forma que aprovechando las infraestructuras y medios de los que disponen, puedan ser utilizados en sus zonas más cercanas, atendiendo así esos principios de eficacia y economía. En base a estos criterios y de acuerdo a las facultades que otorga el art. 10 de la Ley 7/1985 LRBRL, dichos convenios establecen las zonas de actuación de cada servicio, logrando así una actuación integral de todos los medios existentes y alcanzando al 100% de la población bajo los precitados criterios de racionalidad, eficiencia y economía del gasto.

Por otra parte, dichos convenios recogen las obligaciones de ambas partes, constituyendo las de la administración local poseedora del servicio la de prestar ese servicio en su zona de influencia, recibiendo como contraprestación una cantidad económica destinada a sufragar los costes que dichas actuaciones originan así como a recibir asesoramiento, planes de formación o aquellas otras actuaciones encaminadas a mejorar el servicio. Corresponde igualmente al Consorcio el control necesario para garantizar que dichas obligaciones asumidas se cumplan y que el servicio se preste adecuadamente, estableciéndose las diferentes comisiones de seguimiento para tratar las oportunas incidencias que pudieran desarrollarse.

Así, las entidades locales con las que este Consorcio mantiene convenio de colaboración para la prestación del servicio son los Ayuntamientos de Zamora, Benavente, Toro y Mancomunidad Tierras de Aliste, cuyas estructuras de servicios de extinción de incendios juntamente con las propias del Consorcio, conforman el mapa de zonas de actuación inmediata.

Con esta distribución de parques, partiendo de los existentes y con la creación de los propios del Consorcio, se logra una actuación de cobertura provincial que garantiza una actuación lo más inmediata posible y acorde con las características de distribución basadas en orografía, comarcas naturales, redes de comunicación y demás factores que garantizan la movilidad de los medios disponibles.

Tercero. *Atendiendo a esta distribución competencial y en función de las características de cada parque, este Consorcio, sin perjuicio de las actividades formativas propias de cada administración implicada, ha venido fomentando la participación de los bomberos voluntarios en actividades formativas y de perfeccionamiento profesional, colaborando igualmente en la dotación técnica de los mismos de tal manera que su formación y medios materiales son similares e incluso superiores en algunos casos a los medios de los que disponen los parques de funcionarios, contando todos ellos con medios homologados y actualizados para la prestación del servicio encomendado.*



Todo ello ha venido a conformar una red de extinción de incendios y salvamentos que logra una actuación de cada parque, dentro de su zona delimitada de atención, que podemos calificar de ejemplar, sin perjuicio del auxilio mutuo que puedan prestarse y que así vienen determinado en los respectivos convenios, auxilio que puede venir determinado en caso de catástrofes o actuaciones extraordinarias que requieran efectivos extraordinarios a los existentes en cada zona de actuación y mediante el cual los parques están obligados a auxiliarse en caso de necesidad.

En este sentido indicar que la actuación de los parques de bomberos voluntarios no ha requerido, en los últimos años, del auxilio de los parques de funcionarios sobre los que este Consorcio mantiene competencia.

Cuarto. *En lo referente a la supervisión a la que hace referencia, derivada del art. 38.4 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, debemos hacer las siguientes manifestaciones o puntualizaciones que entiendo necesarias:*

No hay que olvidar que a diferencia de lo que ocurre con los cuerpos y fuerzas de seguridad que deberán tener un carácter profesional y permanente además de otras características estatutarias propias del régimen funcional tal y como dispone la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el servicio de prevención y extinción de incendios no requiere de tales requisitos, por lo que sus efectivos podrán tener aquella condición que las entidades locales, en el ámbito de su autoorganización, quieran darles.

Habrán de ser las respectivas corporaciones locales las que a través de la oportuna relación de puestos de trabajo establezca la existencia o no de servicios de extinción funcionariales de acuerdo con lo indicado en el RDLeg 781/1986 TRRL. De hecho, muchas administraciones disponen de parques de voluntarios o también conformados por personal de empresas mediante el oportuno contrato de gestión de servicio público (art. 8 RDLeg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

La Ley 4/2007 de protección Ciudadana de Castilla y León no establece en ningún momento prohibición para que las tareas de extinción y salvamento sean llevadas a cabo por personal voluntario. Su art. 38, en su punto 4, establece textualmente que cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, estas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio. Pues bien, de dicho artículo se desprende que la dirección, organización y control de las tareas de voluntarios se circunscribe al caso en el que las tareas del personal voluntario o de empresas (art. 38.3) se realicen dentro del ámbito competencial del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, caso que como antes hemos indicado no se da en esta provincia.



Esto es así por cuanto las administraciones que disponen de estos servicios han asumido las competencias que la ley les otorga y que mediante los convenios de colaboración este consorcio ha delegado en dichos servicios la competencia que al mismo le corresponde, siendo aceptada por las administraciones que disponen del servicio, estando por tanto fuera del ámbito competencial del Consorcio y de sus parques propios de funcionarios la zona de actuación de los voluntarios. No existiendo pues en sus ámbitos de actuación dependencia de un servicio funcionarial y por tanto no resulta de aplicación el citado art. 38.4.

Quinto. *Los parques de Bomberos de Benavente y de Toro, ninguno compuesto por funcionarios, llevan décadas prestando servicios de extinción de incendios y salvamentos, mucho tiempo antes de que el Consorcio se conformara y se crearan los parques actuales ubicados en Rionegro del Puente y en Sayago. Hasta la creación de estos dos parques, eran los de Zamora, Benavente y Toro, los que asistían a toda la provincia.*

La creación del Consorcio Provincial supuso el establecimiento de dos parques de funcionarios que prestaran servicio en las zonas más alejadas de estos parques, concretamente en Sanabria y en Sayago, sin que la creación de los mismos tuviera otro objetivo que la atención en zonas donde no existía una estructura de extinción de incendios. Los convenios entre el Consorcio y los Ayuntamientos y Mancomunidad que disponen de medios de extinción de incendios y salvamentos establecen la cooperación y auxilio mutuo, de tal forma que ante la necesidad de movilización de recursos los diferentes parques deben acudir allí donde son requeridos. De igual forma, la administración autonómica requiere muy a menudo de todos los parques existentes en la provincia e incluso mantiene convenios de colaboración para la extinción de incendios forestales con parques de voluntarios como el de Toro.

Sexto: *Estimamos que la queja planteada no responde a ninguna de las acciones objeto de protección de ese Procurador, por cuanto no se vulnera con la actuación de los parques de voluntarios la protección y defensa de los Derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León o el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Más bien al contrario, se consigue cumplir un objetivo de prestación de servicios de los que de otra forma se carecería o sería más ineficaz, se hace un uso de los fondos públicos que se ajusta más a los criterios de eficiencia y economía y permite la correcta aplicación del art. 1.2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, al indicar que la protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.*

No cabe duda que la existencia de parques de voluntarios prestan un servicio de especial trascendencia, acerca la prevención y socorro a los ciudadanos y en ningún momento supone menoscabo



de las acciones de los poderes públicos, pues su actuación en esta materia es desarrollada con criterios de inmediatez, seguridad y servicio público, siendo innegable la utilidad pública de los citados parques.

Los hechos denunciados han de ser enmarcados en una actuación de marcado carácter político, de confrontación ideológica y que desde luego no puede ser utilizada a nuestro juicio para desestabilizar servicios como los aquí tratados, que tan buenos resultados ofrecen a los ciudadanos y que no han sido objeto de queja en ningún otro caso, habiéndose logrado un consenso y aceptación social de estos parques de voluntarios en sus zonas de actuación que lejos de pronunciamientos contrarios han de ser considerados como dignos de elogio y de agradecimiento y reconocimiento público por la amplia labor que desarrollan. Sin duda, su desaparición conllevaría una merma significativa de la calidad de los servicios y en muchos casos una desprotección al alejarse los centros de emergencias de los puntos en los que pueden ser requeridos.

En este sentido, su actuación puede ser equiparable a la que realizan otras entidades o servicios de voluntariado como pueden ser la Cruz Roja, Caritas o Asociaciones de apoyo a enfermos, cuya utilidad nadie discute a pesar de que sus servicios también podrían ser prestados por funcionarios.

Por todo ello y en base a los argumentos expuestos consideramos que la queja debe ser archivada sin más, al no ser objeto de la misma ninguna actuación contraria a los derechos ciudadanos”

A la vista de lo informado, nos gustaría realizarle algunas consideraciones no sin antes efectuar una precisión en cuanto al ámbito de actuación y control que efectúa esta Institución, vistas las consideraciones que se realizan en el apartado sexto del informe que nos ha remitido el Consorcio provincial de extinción de incendios de Zamora y en el informe del Ayuntamiento de Toro.

Como VI conoce sin duda la decisión sobre la pertinencia o no de la admisión a trámite de una queja **compete en exclusiva a esta Institución**, sin que dicha admisión suponga un **posicionamiento previo** respecto de la actuación administrativa, ni prejuzgue o condicione en ningún caso el resultado final de nuestra intervención.

En otro orden de cosas nos gustaría destacar que el reconocimiento de la figura del Procurador del Común es constitucional, en la medida en que el Estatuto de Autonomía forma parte del bloque de la constitucionalidad que prevé el artículo 28 LOTC, y desde luego la intervención de esta Institución resulta fundamental en **garantía de los derechos de toda la sociedad**.

Es en el ejercicio de esta misión que el Estatuto de Autonomía y nuestra norma reguladora otorgan a esta Defensoría **importantes atribuciones**, entre las que se encuentran desde luego la de decidir o no sobre la admisión a trámite de las quejas, pero también contamos con la posibilidad de iniciar actuaciones de oficio cuando consideramos que determinadas actuaciones pueden poner en peligro los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física o a la seguridad, lo cuales, sin discusión posible, aparecen implicados en el



planteamiento inicial de la reclamación y son la base y el fundamento de la Ley de Protección ciudadana de Castilla y León, cuya vulneración también se denunciaba con la presentación de la queja que ha motivado esta actuación.

Respecto de la competencia en materia de extinción de incendios

El Consorcio provincial en su respuesta hace referencia en primer lugar a la cuestión competencial, recordándonos lo establecido en la LBRL y en la LRL de Castilla y León.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado esta Defensoría en varias ocasiones, en concreto en las resoluciones dictadas en los expedientes **20101248** (Plan provincial de Protección civil –León- de fecha 31 de mayo de 2012) y **20121022** (Planes territoriales de protección civil: Determinación Áreas de emergencia, de fecha 27 de febrero de 2014) que pueden ser consultadas en nuestra página web (www.procuradordelcomún.org) si resultan de su interés. No obstante nos vamos a remitir a las consideraciones que se contienen en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 13 de marzo de 2013 -131/2013-, con las que esta Institución coincide plenamente.

En las conclusiones de dicho Dictamen se establece:

“- Un problema de la ordenación territorial de la Comunidad de Castilla y León es que algunos municipios, por sus características geofísicas y de población, no tienen capacidad para invertir sus limitados recursos en planes de prevención, en crear y mantener una infraestructura para la extinción o directamente afrontar un incendio. A todo ello ha de añadirse que el cumplimiento de las numerosas normas y planes de prevención y extinción de incendios aprobadas requieren importantes dotaciones personales, económicas y técnicas, así como conocimientos adecuados por parte de los intervinientes. Por ello, una mayor eficiencia en la gestión de estos riesgos hace más coherente remitir la ordenación integral de esta materia en estos municipios a niveles territoriales superiores.

*- Según la LBRL, las únicas administraciones obligadas legalmente a prestar el servicio de prevención y extinción de incendios en zonas urbanas, son los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes y **recae en las Diputaciones provinciales la obligación de asegurar la prestación de ese servicio a los municipios de menos de 20.000 habitantes.** Las Comunidades Autónomas deberán coordinar la efectiva prestación de esos servicios en todo su territorio. Para ello podrán impulsar la constitución de consorcios o firmar convenios de colaboración (la negrita es nuestra)”.*

Concluye el Consejo Consultivo de Castilla y León que en la situación regulatoria actual, la competencia de asegurar la **prestación del servicio de extinción de incendios**, en los municipios de menos de 20.000 habitantes corresponde a la Diputación provincial, sin perjuicio de la coordinación



precisa de la Comunidad Autónoma en los supuestos previstos legalmente para la garantía de la efectiva prestación en todo el territorio¹.

En este caso la Diputación provincial de Zamora asume la prestación del servicio referido impulsando la creación del Consorcio provincial de prevención y extinción de incendios, tal y como se señala expresamente en la Exposición de motivos de la norma que aprueba la modificación del Estatuto de dicho Consorcio provincial (BOP Zamora 10 de agosto de 2012).

Según nos informó la Excm. Diputación de Zamora en un expediente anterior (**20121022**) el servicio a los 248 municipios de la provincia de Zamora (excluida la capital) se presta de la siguiente manera:

- El Consorcio provincial dispone de 2 parques de bomberos, con una dotación de 15 bomberos profesionales por parque, en las localidades de Rionegro de Puente y Bermillo de Sayago. El primero presta servicio a las comarcas de Sanabria-Carballeda, Tabara y parte de la Vega del río Tera, a un total de 48 municipios. El segundo presta su servicio a las comarcas de Sayago, parte de las comarcas de Tierra del Pan, Tierra del Vino y Alba y Aliste, a un total de 29 municipios.
- Tienen suscritos varios convenios de colaboración, con los Ayuntamientos de Zamora (para prestar servicio a 42 municipios) y Benavente (71 municipios), ambas localidades cuentan con parques profesionales.
- En cuanto a los convenios de colaboración suscritos con parques que cuentan únicamente con personal voluntario, nos informa la Diputación que existe un convenio suscrito con el Ayuntamiento de Toro (para prestar el servicio a 40 municipios), otro con la Mancomunidad de municipios Tierras de Aliste (para prestar el servicio a 18 municipios) y por último un convenio con la Mancomunidad de Tierras de Campos (en este caso nos informan que el personal voluntario actúa como apoyo del parque de bomberos de Benavente en 31 de los 71 municipios que aquel tienen asignado).

La Ley 4/2007 de Protección ciudadana de Castilla y León configura la protección ciudadana como *“el derecho que tienen los ciudadanos de Castilla y León y las personas que se encuentran dentro del territorio de la Comunidad, como miembros de una sociedad, a estar amparados por un sistema integral que garantice su seguridad -artículo 2- y, al mismo tiempo como un sistema que tienen la*

¹ El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (ley básica estatal) modifica el artículo 36.1 de la LBRL, y en lo que nos interesa, señala: *“Son competencias propias de la Diputación c) La prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios en los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, **asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación**”* (La negrita es nuestra).



*consideración de **servicio público** “constituido por el conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos que aseguren su organización y funcionamiento integrado -artículo 1-”.*

La norma opta por efectuar una clasificación de los servicios de asistencia ciudadana calificándolos como esenciales y/o complementarios -artículo 36 -. Define los servicios esenciales como aquellos cuyas funciones y actividades son prestados **por una administración**, de forma directa o indirecta, cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinalidad o especialidad. –artículo 36 a)-.

De conformidad con lo establecido en dicho artículo, el artículo 37 menciona, en primer lugar, entre los **servicios esenciales** para la asistencia ciudadana a) **Los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento**, que son definidos posteriormente en el artículo 38, así:

*“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 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” (La negrita del texto es nuestra).

De la redacción anterior se extraen varias conclusiones que esta Institución quiere destacar pues sirven como contrapunto o respuesta a las puntualizaciones que contiene el apartado cuarto del informe del Consorcio, al que debemos dar respuesta, aunque sin ánimo alguno de polemizar con esa administración. En primer lugar y a nuestro juicio, del tenor de la norma se desprende con claridad que **solo es servicio de prevención y extinción de incendios, el personal profesional y los medios materiales adscritos**, de manera que no puede afirmarse por ninguna entidad local, frente a lo que sostiene ese Consorcio provincial, que se pueda prestar el servicio aludido por efectivos que pueden tener la condición que las entidades locales quieran dentro de su potestad de organización, y más concretamente por personal voluntario, dado que este personal es un mero colaborador o auxiliar en estas



tareas, en idéntica situación que los servicios de protección o prevención de empresas públicas o privadas, que tampoco forman parte del servicio.

Esta ha sido la opción de nuestro legislador, no la de esta Institución, y en este sentido nos gustaría destacar que en otras comunidades Autónomas, han considerado que los bomberos voluntarios y otras agrupaciones de voluntarios forman parte del servicio público, aunque debe señalarse que mayoritariamente la normativa autonómica regula la actuación del voluntariado **bajo la dependencia funcional de la autoridad correspondiente, y su actuación se configura como refuerzo o colaboración de los servicios públicos integrados por profesionales y/o funcionarios exclusivamente, tal y como se prevé en esta norma para Castilla y León.**

A nuestro juicio tal dependencia y actuación “*colaboradora o coadyudante*” resulta más lógica y es más respetuosa con uno de **los derechos que ostentan las personas que realizan una actividad voluntaria** (de los que esta Institución tampoco se puede olvidar) cual es la absoluta libertad para en cada caso intervenir o no, ya que esta libertad, o más propiamente dicho voluntariedad en la intervención, combina mal con la “regularidad y obligatoriedad” que caracteriza la prestación de los servicios públicos, cuestión sobre la que volveremos al analizar la posibilidad de intervención del personal voluntario en las labores de extinción y prevención de incendios.

Por otra parte **solo los bomberos profesionales ostentan la condición de agentes de autoridad**, y por lo tanto las intervenciones del personal voluntario, en la obligatoria relación con los ciudadanos afectados que conlleva toda actuación en un salvamento o en un incendio, no se encuentran protegidas por esta condición, lo que puede limitar, o incluso impedir, su capacidad de actuación en determinados momentos.

Señala el Consorcio que puesto que tienen firmados sendos convenios con el Ayuntamiento de Toro y con la Mancomunidad de Municipios Tierras de Aliste para que los parques de bomberos voluntarios de estas entidades locales presten el servicio en su ámbito territorial y en otras localidades cercanas, no sería de aplicación el artículo 38.4 de la Ley 4/2007, puesto que este personal voluntario no estaría bajo la organización, control y dirección de dicho servicio.

No podemos compartir esa interpretación, la competencia para la prestación del servicio de extinción de incendios recae en el Consorcio, que debe garantizar la igualdad y homogeneidad en su prestación, el personal voluntario que forma parte de los parques de Toro y Aliste tiene la misma consideración de personal colaborador que el resto de voluntarios de otras poblaciones de la provincia de Zamora, y el Consorcio, como titular del servicio, debe velar no solo por el cumplimiento de la Ley de Protección Ciudadana en este punto, como en otros, sino también por los derechos de los ciudadanos respecto de la prestación de los servicios públicos y también por los derechos de los voluntarios conforme a lo dispuesto en la Ley 8/06 de 10 de octubre reguladora del voluntariado de Castilla y León.



Esto no significa que estas agrupaciones de voluntarios deban desaparecer o deban dejar de prestar esta importante misión que revela un gran compromiso solidario y altruista que esta Defensoría alaba, pero su tarea es complementaria, auxiliar o accesoria al servicio público, y su actuación, por más loable que resulte **nunca puede suplir o sustituir a la obligada actividad de la administración pública, en el ejercicio de sus competencias.**²

Señala el Ayuntamiento de Toro que ese municipio no tienen obligación de prestar este servicio público, dado que no supera los 20.000 habitantes. Es cierto que tal obligación no existe, no obstante cuenta con determinados medios materiales (no personales, dado que el personal voluntario no forma parte del servicio de extinción de incendios conforme hemos argumentado), que debe poner a disposición del Consorcio del que forma parte esa localidad y este último debe implicarse en el **control y dirección del servicio**, contribuyendo así a la prestación homogénea e igualitaria en todo el ámbito provincial, y por ello nos vamos a dirigir a esa entidad mediante resolución haciéndole partícipe de estas consideraciones.

Nos gustaría recordar que nuestro Tribunal Superior de Justicia (STSJ de Castilla y León de 13 de junio de 2007) en una reclamación de responsabilidad patrimonial contra un Ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes de la provincia de León por la defectuosa prestación del servicio de extinción de incendios en esa localidad, que derivó en unos cuantiosos daños sufridos por un particular, razona así en su fundamento jurídico quinto:

*“Resulta inútil la pretensión de este municipio de exonerarse de su responsabilidad al no tratarse el servicio de extinción de incendios de un servicio público municipal obligatorio, de conformidad con las previsiones del artículo 26.1 c) de la LBRL. Tal precepto solo impone la obligación de prestar este servicio público si se excede el límite poblacional, **pero en absoluto exonera al municipio que lo asuma voluntariamente. La extinción de incendios urbanos es un servicio de inequívoca competencia municipal de conformidad con las previsiones del artículo 25.2.c) LBRL, por lo que si aquel municipio asume su prestación, como acredita la recepción de un camión motobomba de extinción de incendios, y la dotación por personal más o menos especializado, surge su responsabilidad.** (La negrita es nuestra).*

(...) Lo que no puede pretender este último ente local es utilizar un camión moto-bomba específico para la extinción de incendios, sin estar sometido a responsabilidad alguna. Si se presta el servicio, más o menos decorosamente, más o menos eficazmente siempre se estará sometido al principio de responsabilidad, la cual surgirá de cumplirse los requisitos que la legislación específica establece.”

² Señala el artículo 3 de la Ley de voluntariado de Castilla y León: “La actividad del voluntariado no podrá, en ningún caso, sustituir a las prestaciones a que estén obligadas las administraciones públicas u otras entidades, al trabajo remunerado o a la prestación de servicios profesionales retribuidos” y añade el artículo 5 “ El voluntariado en Castilla y León se fundamenta en los siguientes principios rectores: f) la colaboración y complementariedad entre la acción voluntaria y la actividad obligada de las administraciones públicas”.



Respecto de la posibilidad de intervención de personal voluntario en las labores de extinción de incendios y salvamento

En los últimos años, se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico la regulación de todas aquellas actuaciones que se llevan a cabo o que potencialmente pueden ejercer los ciudadanos de manera organizada para satisfacer los llamados “intereses generales”.

La satisfacción de los “*intereses generales*” ha dejado de ser considerada como una responsabilidad única o exclusiva del Estado, y dentro de este de las administraciones públicas, para ser una **tarea compartida** entre el Estado y la sociedad civil, y así son cada vez más numerosas las labores en las que esta presta sus servicios de manera organizada, conjuntamente con la administración por ejemplo en la acción social, la asistencia sanitaria, la cooperación y desarrollo, la cultura, la educación, el cuidado y la protección del medio ambiente, etc.

La Ley 8/2006 de 10 de octubre de 2006 regula el voluntariado en Castilla y León, realiza desde su exposición de motivos alegaciones al compromiso solidario de los ciudadanos a favor del interés general, y persigue según manifiesta, reforzar la garantía de efectividad en relación con el derecho de todos los ciudadanos a participar en la consecución del bienestar común (artículo 6 Ley 8/2006).

Como resulta evidente, el hecho de que una persona sea voluntaria y desempeñe su labor a favor de los demás de manera altruista, solidaria, gratuita y libre no significa que no tenga derechos, y estos son además imprescindibles y necesarios para que los voluntarios puedan llevar a cabo su labor. Los principales derechos de los voluntarios serían³:

1. Derecho a recibir, con carácter inicial y permanentemente, información, formación, orientación y apoyo, así como los medios materiales necesarios en las labores que se les asignen, tal derecho resulta de una importancia vital para los voluntarios que realizan sus tareas en situaciones de riesgo para su vida y/o integridad propia o de las personas a las que debe socorrer, como el caso de los bomberos (artículo 12 Ley 8/2006).
2. Derecho a la igualdad y a poder participar activamente dentro de la organización de voluntariado en la cual se integra. Debe tenerse en cuenta que conforme a la normativa vigente, solo tiene la consideración de voluntario la persona física que participe en la actividad de voluntariado a través de una entidad de voluntariado, definidas estas en el capítulo IV de la Ley 8/2006⁴.

³ Seguimos el **listado de derechos básicos** que se recogen en el libro “Protección civil y emergencias: régimen jurídico”. Editorial el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011.

⁴ Artículo 14 de la Ley 8/2006 de Voluntariado de Castilla y León: “*Tienen la consideración de entidades de voluntariado las entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, que desarrollen de manera organizada y estable, en las condiciones determinadas en*



3. Derecho a ser asegurado contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria (derecho que resulta básico cuando los voluntarios realizan actividades que entrañan un riesgo potencial, como la que nos ocupa).
4. Derecho a ser reembolsados de los gastos que comporte el ejercicio de tales actividades, reintegrando así el dinero propio gastado en el cumplimiento de esas labores (artículo 3.1 d) Ley 8/2006)
5. Derecho a disponer de una acreditación identificativa de tal condición. La acreditación deberá facilitarse por la organización dentro de la que se integre el voluntario. Debe tenerse presente que el **destinatario de la acción voluntaria** puede rechazar la misma (artículo 26 e) Ley 8/06) y solo podrá ejercitar tal derecho de rechazo desde el conocimiento de que quien le ofrece esa ayuda es un voluntario.
6. Derecho a realizar sus actividad voluntaria en las debidas condiciones de seguridad e higiene, las cuales variarán en virtud de las características especiales de la acción voluntaria.
7. Derecho a obtener el respeto y el reconocimiento al valor social de su contribución.

En clara contraposición con estos derechos, nos encontramos con **los deberes** que los voluntarios deben acatar al realizar la actividad altruista, que se entrelazan con los derechos de los destinatarios de la acción voluntaria plasmados en el artículo 26 Ley 8/06, entre los más importantes tenemos:

1. Cumplir los compromisos adquiridos con las organizaciones en las que se integran, respetando los fines y la normativa propia de las mismas.
2. Guardar, cuando proceda, absoluta confidencialidad en la información recibida o conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria.
3. Rechazar cualquier prestación material que por su labor pudiera recibir.
4. Respetar los derechos de los beneficiarios de su actividad voluntaria
5. Acatar las instrucciones adecuadas en el desarrollo de la actividad encomendada.
6. Utilizar la acreditación y distintivos propios de la organización a la que pertenece.

el artículo 3 de la presente norma y a través de la participación de voluntarios, programas o proyectos en relación con las actividades de interés general contempladas en el artículo 6.2.

El artículo 15 de esta misma norma señala: “1. Para ser oficialmente reconocidas, poder recibir subvenciones y ayudas de las administraciones públicas de Castilla y León y poder suscribir convenios con éstas, las entidades de voluntariado que desarrollen sus actividades en esta Comunidad habrán de estar inscritas en el Registro de Entidades de Voluntariado de Castilla y León”



7. Respetar los recursos materiales que pongan a su disposición las organizaciones dentro de las cuales aquellos se integren.

Es cierto que el voluntariado en general, pero más especialmente el voluntariado que se enfrenta o intervienen en momentos de crisis o en situaciones de riesgo, puede participar en ciertas características propias de las administraciones públicas en cuanto garantes del orden público o de la seguridad e interés general.

En esos casos el personal voluntario puede tener frente a las situaciones de riesgo un mayor o menor “*protagonismo*” según se reconozca en las leyes, pero en **ningún caso será** el que ostente la **competencia y responsabilidad** de luchar contra las mismas, ni puede tener la capacidad decisoria a la hora de planificar y actuar ante una situación de riesgo como las que a diario enfrentan, por ejemplo, los servicios de bomberos, máxime si tenemos presente que puede estar en juego la vida de quienes las combaten, las de otros compañeros de voluntariado, las de terceras personas ajenas a dicha actividad e incluso las de importantes y significativos sectores de la población.

Por ello, **siempre deberán ser efectivos profesionales** de las administraciones públicas competentes y no los voluntarios, por mas especialización con la que cuenten los mismos, los encargados de dirigir las acciones a emprender y el orden de hacerlo, y por ese mismo motivo serán las administraciones y los profesionales que integran el servicio los que, según los consideren o no conveniente, reclamen el auxilio, ayuda y apoyo de los voluntarios especializados en tal actividad, procediendo a su ulterior movilización, una vez sean informados debidamente y dadas las pertinentes consignas e indicaciones a seguir.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

“Que por parte de la administración local que VI preside se valore la posibilidad de modificar el Convenio suscrito con el Consorcio de prevención y extinción de incendios de la provincia de Zamora para que la intervención de los bomberos voluntarios del parque municipal de Toro se ajuste a lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León.

Que en adelante todas las intervenciones de este personal voluntario se realicen bajo la dirección, organización y control del servicio provincial de prevención y extinción de incendios, elaborando o ajustando en atención a esta nueva situación los protocolos de intervención que tengan establecidos.

Que vigile, en relación con los bomberos voluntarios de su localidad, el cumplimiento de los derechos y deberes previstos en la Ley 8/2006 del voluntariado de Castilla y León, y verifique, tanto para la suscripción de convenios por parte de ese Ayuntamiento como para la percepción de ayudas



públicas que se trata de entidades de voluntariado oficialmente reconocidas- artículos 14 y siguientes de la Ley 8/2006 de 10 de octubre de Voluntariado de Castilla y León-.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN,

Fdo. : Javier Amoedo Conde