

Expte.

DI-2294/2016-4

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE
PRESIDENCIA
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza
Zaragoza**

Zaragoza, a 16 de mayo de 2017

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 8 de septiembre de 2016 tuvo entrada en nuestra Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma, se aludía a escrito presentado ante diversas administraciones (Ayuntamiento de Jaca, Comarca de la Hoya de Huesca, Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca, Comarca de Somontano de Barbastro, Comarca de La Litera/La Llitera, Comarca de la Ribagorza y Comarca de Sobrarbe) por la Asociación de Bomberos profesionales de Aragón-CUBP con fecha 10 de mayo de 2016, en el que se solicitaba lo siguiente:

- Información acerca de la plantilla de personal que integra su servicio de bomberos, y si los mismos ostentan la condición de agente de la autoridad requerida por la normativa.
- Información acerca del cumplimiento de los mínimos de personal por turno y régimen de turnos que se estén llevando a cabo.
- Información acerca de la dotación de vehículos para la prevención y extinción de incendios y salvamento.

- información acerca de la disposición de instalaciones adecuadas (parque de bomberos) habilitadas para la estancia de 24 horas con capacidad para albergar la dotación de vehículos y personal exigidas por la normativa.

Señalaba la entidad que se dirigía a esta Institución que dicha información no había sido facilitada, por lo que solicitaba nuestra intervención.

Segundo.- Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse a las diferentes Administraciones destinatarias de las solicitudes (Ayuntamiento de Jaca, Comarca de la Hoya de Huesca, Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca, Comarca de Somontano de Barbastro, Comarca de La Litera/La Llitera, Comarca de la Ribagorza y Comarca de sobrarbe) requiriendo información sobre la cuestión planteada.

Tercero.- Con fecha 26 de septiembre de 2016 la Comarca de La Hoya de Huesca remitió informe en el que indicaba lo siguiente:

“En contestación a su escrito, de fecha 20 de septiembre de 2016, y con referencia nº DI-2294/2016-4, relativo al escrito presentado por la Asociación de Bomberos Profesionales de Aragón-CUBP con fecha 10 de mayo de 2016, tengo a bien informar lo siguiente:

Que esta Comarca, por no tener establecido el "Servicio de Bomberos", en su plantilla de personal no incluye puestos de trabajo de este carácter, ni está obligada a disponer del soporte técnico, profesional y medios operativos exigidos en la Ley 1/2013, de 7 de

marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, y en el Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

Cuarto.- El 3 de octubre de 2016 tuvo entrada escrito de la Comarca de Sobrarbe señalando lo siguiente:

“En respuesta a su solicitud de información con número de referencia DI-2294/2016-4 acerca de la respuesta que esta Entidad prevé dar al escrito de la Asociación de Bomberos profesionales de Aragón-CUBP de fecha 10 de mayo en el que solicitaban a esta Comarca determinada información sobre el Servicio de Protección Civil, le comunico que no es posible remitir respuesta al citado escrito dado que no se indica en él domicilio postal a efectos de notificaciones, ni aparece firmado por ningún representante de esa Asociación a quien poder dirigirse”.

Quinto.- La Comarca de Somontano de Barbastro remitió informe el 20 de octubre de 2016 del siguiente tenor:

“Que en fecha 22 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Registro General de esta Comarca, con número 2637, una queja relativa a un escrito presentado ante esta Administración por la Asociación de Bomberos profesionales de Aragón-CUBP con fecha 10 de mayo de 2016, que solicitaba determinada información.

INFORMO:

Que con fecha 18 de octubre de 2016, se le ha dado respuesta a la información solicitada cuyo contenido se transcribe.

"Con fecha 22 de septiembre de 2016, tuvo entrada en el Registro General de la Comarca de Somontano de Barbastro, con n° de entrada 2637, una queja de supervisión del Justicia de Aragón, en la cual, hace referencia a un escrito presentado por la Asociación de Bomberos profesionales de Aragón-CUBP en el que se solicitaba lo siguiente:

- 1. Informe de la plantilla de personal que integra el Servicio de Bomberos y si los mismos ostentan la condición de agente de la autoridad.*

- 2. Si se están cumpliendo los mínimos de personal por turno y régimen de turnos que se están llevando a cabo que garanticen la actuación con los principios de eficacia y celeridad.*

- 3. Si cumple con la dotación de vehículos que se le exige en la normativa.*

- 4. Si dispone de instalaciones adecuadas habilitadas para la estancia de 24 horas y con capacidad de albergar la dotación de vehículos y personal.*

INFORMO:

La competencia Comarcal para la creación y gestión de Servicios de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil viene atribuida por distintas Leyes Autonómicas. En concreto los artículos 9.17 y 31 del Decreto Legislativo 1/2006 de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, artículo 5.1.17) de la Ley 4/2002, de 25 de marzo, de creación de la Comarca de Somontano de Barbastro, que establece entre las competencias que podrán ejercer las Comarcas, la de Protección Civil y Prevención y Extinción de Incendios".

Sin embargo estas competencias se concretan por el Decreto 216/2002, de 25 de junio del Gobierno de Aragón, por el que se transfieren funciones y traspasan servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca de Somontano de Barbastro, en concreto el apartado primero h En materia de Protección civil y prevención y extinción de incendios que literalmente dice:

" ... 7. Procedimientos administrativos asociados a las funciones transferidas.

a) Los correspondientes a las acciones de promoción y fomento en Protección Civil y prevención y extinción de incendios sin perjuicio de aquellos que pudiera ejercer la Comunidad Autónoma.

b) Registro de agrupaciones de voluntarios de emergencias en la delimitación comarcal.

e) Elaboración de informe para la inclusión, de dichas agrupaciones, en el Registro de agrupaciones de voluntarios de emergencias dependiente de la Dirección General de Interior de la Administración Autonómica.

Estos procedimientos se regulan en la Orden 24 de julio del 2000 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales por la que se aprueba el Reglamento de las agrupaciones de voluntarios de emergencias de Aragón.

Por el art 4 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, que literalmente dice:

- Artículo 4. Competencias.

1. Corresponde a las Administraciones públicas ejercer sus competencias en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón y en la legislación de régimen local.

2. Corresponde a los municipios:

a) Los municipios con población superior a veinte mil habitantes, deberán prestar, por sí, asociados o a través de las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales, el de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, sin perjuicio de que puedan solicitar la dispensa de su prestación, en los términos establecidos en la legislación de régimen local.

b) Aprobar las ordenanzas que garanticen un adecuado nivel de

protección frente al riesgo de siniestros en la edificación.

c) Ejercer las potestades que en materia de prevención y extinción de incendios les atribuya la legislación sectorial de aplicación en el otorgamiento de licencias y autorizaciones.

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

a) Colaborar con las entidades públicas que presten el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y prestar, en su caso, dicho Servicio en los supuestos establecidos en la legislación local.

b) Elaborar programas comarcales de prevención, extinción de incendios y salvamento, promoviendo campañas de concienciación y sensibilización de la población.

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

4. Las Diputaciones Provinciales garantizarán por sí solas, o en colaboración con otras Administraciones o entidades públicas, hasta que el Gobierno de Aragón ponga en funcionamiento una organización propia, la prestación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento en aquellos municipios en los que, de acuerdo con la legislación de régimen local, no resulte obligatoria su prestación y carezcan de Servicio propio.

5. En materia de prestación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y al objeto de garantizar su prestación integral en la totalidad del territorio, corresponde al Gobierno de Aragón:

a) Promover la constitución de una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento para los municipios de menos de veinte mil habitantes que no lo presten, sin perjuicio de su

autonomía local.

b) Determinar los criterios para la organización territorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y regular su estructura, funcionamiento y organización.

c) Coordinar los Servicios locales de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, garantizando la cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia.

6. Corresponde al Departamento competente en materia de protección civil el ejercicio de las funciones de coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, sobre la base de los criterios recogidos en el apartado segundo del artículo 13 de la presente ley.

7. Las Administraciones públicas titulares de los citados Servicios podrán convenir mecanismos de colaboración mutua con empresas que cuenten con personal de autoprotección, así como con otras entidades, tanto públicas como privadas, que cuenten con grupos de rescate especializados.

8. Los poderes públicos promoverán tanto que los centros de enseñanza realicen actividades formativas acerca de sus responsabilidades públicas en materia de prevención, extinción de incendios, salvamento y autoprotección como la realización de actividades de sensibilización entre los ciudadanos".

Con respecto a la incidencia del Decreto 158/2014 de 6 de octubre del Gobierno de Aragón por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón, señalar que el

régimen establecido por el Gobierno de Aragón es de tal detalle que deja poco margen de decisión y organización a las administraciones públicas locales que quieran ejercer la competencia en materia de protección civil y extinción de incendios, siendo este uno de los motivos por el que la propia Diputación Provincial de Huesca formuló recurso contencioso administrativo frente al citado Decreto 158/2014 que se sustancia ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón bajo el n.º de recurso 58/2015-1), pendiente de sentencia a la fecha de emisión de este informe.

La Comarca de Somontano de Barbastro y ante la necesidad imperativa de este Servicio, en el año 2004, apostó por su prestación como un servicio comarcal no obligatorio, hasta que se definan las competencias y financiación.

Considerando la normativa que resulta de aplicación, la Comarca no ostenta la competencia para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios.

El atribuir esta competencia a la Comarca tiene una dimensión económica financiera relevante, más cuando prestar un servicio con la envergadura e importancia como la prestación y extinción de incendios no va acompañada de la financiación específica para su ejercicio a pesar de los costes económicos para su prestación.

En el nuevo marco normativo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local hay que entender que prohíbe que por atribución de nuevas competencias se

impongan obligaciones financieras a los entes locales que supongan un grave desajuste de sus cuentas públicas porque ello implicaría una vulneración directa de la necesaria sujeción a los principios constitucionales de suficiencia financiera y de estabilidad presupuestaria.

Señalar que faltando una precisión planificadora que señale la categorización de los parques y que fije como determinar la prestación de estos servicios en el territorio aragonés. Sólo cuando ello se conozca, y se dote de la financiación adecuada y suficiente, se podrá por esta administración tomar decisiones con pleno cumplimiento de los principios de economía y eficiencia, a fin de evitar implantar estructuras de personal que no se acomoden al planteamiento futuro que pueda llevar a cabo la administración autonómica.

Paso a enumerarle los recursos Humanos y materiales de los que dispone este Servicio:

RECURSOS HUMANOS.

EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO

*.1 plaza de jefe del servicio de extinción de incendios y protección civil.
(Personal laboral de la Comarca)*

.1 plaza de Bombero Conductor. (Personal laboral de la Comarca)

. 93 plazas de Bomberos Conductores adscritos al Servicio de Bomberos (Personal laboral de la Comarca)

.15 Bomberos voluntarios, trabajadores del Ayuntamiento de Barbastro y la Comarca.

.1 auxiliar administrativo a media jornada (Personal laboral de la Comarca).

SERVICIO DE PROTECCIÓN CIVIL

921 voluntarios adscritos a la Red de Emergencias de Aragón.

Al mismo tiempo les informo que el N.º de intervinientes en cada servicio, ha sido entre 3 y 4 personas diarios 365 días al año y la relación laboral de los efectivos que componen el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento y Protección Civil, son los siguientes:

Los servicios se realizan con 1 bombero profesional con dedicación total de su jornada laboral y 2 o 3 bomberos voluntarios.

Cuando los servicios se realizan fuera del municipio de Barbastro se localiza un retén de 3-4 efectivos para dar cobertura a una segunda intervención o apoyo a la primera.

RECURSOS MATERIALES:

Vehículos servicio de extinción de incendios:

1 Vehículo ligero todo terreno pik-up contra incendios.

1 Camión de altura de 28 metros Iveco, Brazo Articulado.

1 Camión autobomba Urbano ia salida Mercedes Atego.

1 Camión autobomba Forestal Mercedes - Unimog.

2 Vehículos ligeros todo terreno de mando.

1 Camión autobomba Nodriza de 10.000 litros.

1 Vehículo Urbano Ligero calles estrechas.

Vehículos servicio de Protección Civil:

2 Vehículos Ligeros 4x4 para el S. de Protección Civil.

1 Remolque tienda puesto de mando y emergencias.

INSTALACIONES:

Se dispone de instalaciones adecuadas habilitadas para la estancia de 24 horas y con capacidad de albergar la dotación de vehículos y personal del que disponemos”.

Sexto.- Con fecha 26 de octubre de 2016 tuvo entrada escrito del Ayuntamiento de Jaca indicando lo siguiente:

“Con fecha 16 de septiembre de 2016, se ha remitido escrito a este Ayuntamiento en el que solicita información ante la no contestación por parte de esta entidad local a la Asociación de Bomberos Profesionales de Aragón CUBP (Expediente DI-2294/2016-4).

Indicarle que este Ayuntamiento ha contestado en varias ocasiones las solicitudes de información requeridas por el sindicato antes mencionado en relación a los miembros del servicio de emergencia municipales, remitiéndose al reglamento del servicio donde se indica el régimen jurídico de sus integrantes (se adjunta copia).

Entiende este Ayuntamiento que en el citado reglamento ya se recogen los aspectos jurídicos sobre el servicio, no siendo procedente más información que la allí recogida”.

Séptimo.- Examinada la información remitida por las diferentes administraciones, y al objeto de llegar a una conclusión más exhaustiva sobre el fondo del asunto planteado, resolvimos dirigirnos a las Diputaciones Provinciales de Huesca, Zaragoza y Teruel al objeto de solicitar información sobre las cuestiones planteadas por la Asociación de Bomberos Profesionales de Aragón a las diferentes Comarcas. Igualmente solicitábamos información acerca de, entre otros aspectos, lo siguiente: como se entendían las relaciones con la Administración autonómica en materia de prevención y extinción de incendios y salvamento en Aragón; si se veía posible el establecimiento de mecanismos de colaboración con la empresa pública responsable de la prevención y extinción de incendios forestales en Aragón; y si se había valorado si en la situación actual y con los medios disponibles se puede atender a las situaciones de emergencia en su ámbito provincial en el tiempo máximo marcado por la norma.

Octavo.- Con fecha 13 de diciembre de 2016 tuvo entrada el siguiente informe de la Diputación Provincial de Zaragoza:

“En referencia a su Expte. DI-2294/2016-4 por el que con fecha 20 de octubre, entrada en esta Diputación el 26, se dirigía a esta Presidencia solicitando diversa información acerca de reclamación presentada por la Asociación de bomberos Profesionales de Aragón-CUBP, le comunico que solicitado informe al Inspector Jefe del Servicio Provincial de Extinción de Incendios, me comunica el literal que le transmito a continuación:

" ...Como respuesta a dicha petición, desde esta Jefatura hacemos la siguiente propuesta;

1ª petición.- "Información acerca de la plantilla de personal que íntegra el servicio de bomberos y si los mismos ostentan la condición de agentes de la autoridad requerida por la normativa",

El SPEI de la DPZ consta de 1 Inspector Jefe del Servicio, 1 Subinspector, 5 jefes de zona, 2 sargentos, 45 cabos y 111 bomberos. Además dispone de un Centro Provincial de Coordinación con 7 operadores de comunicaciones; una Unidad Administrativa con 1 Técnico de Administración General, 1 Jefe de Negociado, 2 administrativos y 1 auxiliar administrativo; con una Unidad de Prevención de Incendios con 3 becarios y 1 auxiliar administrativo. Todo el personal citado en este párrafo corresponde a la plantilla profesional, pero el SPEI dispone, además, de un colectivo formado por Agrupaciones de Bomberos Voluntarios.

La condición de Agente de la Autoridad se ostenta desde la entrada en vigor de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, que en su Artículo 9 dice de forma literal: 'En el ejercicio de sus funciones, el personal de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento tendrá la consideración de agente de la autoridad'.

2ª petición. - "Información acerca del cumplimiento de los mínimos de personal por turno y régimen de turnos que se estén llevando a cabo",

El Pleno de la DPZ aprobó en 2012 las normas de Funcionamiento del SPEI de la DPZ. En el artículo 21 de dichas Normas figura la dotación mínima de personal, con un total de 27 personas entre jefe de zona coordinador, cabos y bomberos en cada turno de trabajo.

El régimen es de 6 turnos con jornadas de 24 h. cada uno.

3ª petición. - "Información acerca de la dotación de vehículos para la prevención y extinción de incendios y salvamento."

La dotación es de 17 vehículos de mando, 11 autobombas urbanas pesadas, 8 autobombas forestales pesadas, 6 autobombas urbanas ligeras, 7 autobombas nodrizas pesadas, 5 autobrazos articulados, 16 vehículos especiales y de rescate y 15 vehículos de personal y carga.

4ª petición. - 'información acerca de la disposición de instalaciones adecuadas (parque de bomberos) habilitadas para la estancia de 24 horas, con capacidad para albergar la dotación de vehículos y personal exigidas por la normativa".

La DPZ dispone de un Servicio de Prevención de Riesgos

Laborales y Salud que realiza las inspecciones periódicas necesarias a los diferentes parques para garantiza su adecuación al RD 486/1997, de 14 de abril, BOE 97 de 23 de abril, sobre Lugares de Trabajo.

5ª petición. - "Cómo entiende esa Diputación las relaciones con la Administración autonómica en materia de prevención y extinción de incendios y salvamento en Aragón".

La Administración autonómica de Aragón tiene las competencias en Protección Civil y en intervención en incendios forestales, mientras que corresponde a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales la competencia en materia de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Esta situación hace que, a diferencia de otras comunidades autónomas donde cuentan con un solo servicio para atender todas las emergencias como es el caso de Cataluña o Navarra, en Aragón se tengan varias estructuras.

Evidentemente, sería preferible un modelo que unificara los recursos de todas las administraciones implicadas.

6ª petición.- "Si esa entidad ve posible el establecimiento de mecanismo de colaboración con la empresa pública responsable de la prevención y extinción de incendios forestales en Aragón."

En Aragón tenemos un colectivo importante de personas

contratas por la empresa pública SARGA como peones forestales que deberían ser empleados, prioritariamente, en la limpieza de montes en invierno por ser la época con menor siniestralidad.

Además, deberíamos preguntarnos si es necesario un colectivo tan importante de personas contratadas para incendios forestales cuando:

- La mayoría de los incendios forestales se apagan en fase de conato y para ello ellas los bomberos profesionales con presencia las 24 horas del día.*
- Si el incendio es de mayores dimensiones, además de los bomberos, sería necesario para su extinción las cuadrillas helitransportadas tanto de SARGA como de las BRIF.*
- En caso de gran incendio, como el de las Cinco Villas de 2015, sería necesario mucho personal y maquinaria, pero para eso ya está la UME que, además, tiene una base en nuestra comunidad.*

La propuesta con respecto a SARGA sería la distribución de su personal en 3 colectivos:

- 1. Personal para el mantenimiento de montes que trabaje durante todo el año. La prevención contra incendios forestales debe realizarse en invierno por ser la época de menos riesgo.*
- 2. Cuadrillas helitransportadas. Según su estructura y funcionamiento actual.*
- 3. Bomberos auxiliares. Este colectivo serían las actuales*

cuadrillas terrestres que pasaría a realizar su trabajo en los Servicios de Bomberos de la Comunidad.

7ª petición.- "Si se ha valorado la creación de "miniparques" para la prevención y extinción de incendios a través de la formación de personal voluntario".

La estructura actual del SPEI de la DPZ cuenta con 9 parques de bomberos dotados con personal profesional y otros 7 parques con personal voluntario. Cabe destacar que en nuestra estructura no existen parques mixtos donde convivan profesionales y voluntarios. Además, los mandos son siempre profesionales.

8ª petición.- "Si se ha valorado si en la situación actual y con los medios de que dispone se puede atender a las situación de emergencia en su ámbito provincial en el tiempo máximo marcado por la norma".

El tiempo de respuesta del SPEI de la DPZ, es para el 55% de la población de 7 minutos en aquellas localidades que tienen parque de bomberos (y siempre que éstos no estén fuera del parque por motivo de otro servicio, prevención o reconocimiento de sector). Dentro de los 35 minutos marcados por el artículo 8 del Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicio de Prevención, Extinción de Incendios de la Comunidad Autónoma de Aragón tendríamos otro 40% de la población, y por último, tendríamos un 4% que tendrían tiempos de respuesta que podrían llegar a los 50 minutos y el 1% restante hasta 80 minutos.

En resumen, con los medios actuales NO ES POSIBLE CUBRIR LA TOTALIDAD DE LA POBLACIÓN Y TERRITORIO EN LOS 35 MINUTOS MARCADOS POR EL DECRETO 158/2014".

Noveno.- El 29 de diciembre de 2017 tuvo entrada informe de la Diputación Provincial de Huesca en el que se argumentaba lo siguiente:

"En relación a su solicitud de fecha 20 de octubre pasado, de información sobre diversas cuestiones relativas a la prestación del servicio de protección y extinción de incendios, correspondiente a su expediente DI-2294/2016-4, esta Presidencia considera que para dar una debida respuesta a las mismas debe efectuarse previamente un análisis y reflexión sobre la distribución competencial en esta materia, ya que de modo alguno podemos olvidarnos de este marco legal.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, amplió las competencias de Aragón respecto del Estatuto anterior, recogiendo en el artículo 71,57 como competencia exclusiva la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, en "Protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad".

La norma estatutaria optó, por tanto, en materia de incendios, por

atribuir esta competencia a la Administración autonómica de un modo amplio, abarcando incluso la función ejecutiva.

Por otro lado, el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, en su art. 9.17, establece entre las competencias que podrán ejercer las comarcas la de "Protección civil y prevención y extinción de incendios", atribución que se repite igualmente en leyes de creación de las comarcas (en sus artículos 5.1.17) al señalar que podrán ejercer competencias en materia de "Protección civil y prevención y extinción de incendios".

Puede consultarse, por ejemplo, los artículos 5.1.17 de la Ley 12/2002, de 28 de mayo, de creación de la Comarca de la Ribagorza, de la Ley 25/2002, de 12 de noviembre, de creación de la comarca de La Litera/La Llitera, de la Ley 20/2002, de 7 de octubre, de creación de la Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca o de la Ley 3/2002, de 25 de marzo, de creación de la Comarca de Cinca Medio.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 36.1 c), tras la redacción dada por la Ley 27/2013, reconoce a las Diputaciones provinciales la posibilidad de prestación de la competencia en materia de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación. Es decir, este reconocimiento de competencia lo es de un modo subsidiario, para el caso de que los municipios no lo presten.

Esta atribución competencial subsidiaria de la Ley estatal debe, además, ser aplicada en consideración conforme a lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, conforme a la cual "Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales". Sobre esta disposición, el Tribunal Constitucional, en reciente sentencia 168/2016 de 6 de octubre de 2016 ha señalado:

"En primer lugar, la indicada disposición afecta claramente a la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de que su Estatuto establece expresamente lo siguiente: «las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial» (artículo 83.2). Consecuentemente, hay que entender, de acuerdo con la disposición impugnada, que las previsiones de la Ley 27/2013 «se aplicarán respetando la organización comarcal» aragonesa."

Por último, la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, en su artículo 4.4, efectúa el reparto competencial confiriendo a las Diputaciones provinciales una atribución de naturaleza transitoria, hasta que el Gobierno de Aragón ponga en funcionamiento una organización propia, y además limitada a los municipios en que no resulte obligatoria su prestación y carezcan de Servicio propio.

El propio artículo 4, en su apartado 5 dispone que "En materia de prestación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y al objeto de garantizar su prestación integral en la totalidad del territorio, corresponde al Gobierno de Aragón:

a) Promover la constitución de una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento para los municipios de menos de veinte mil habitantes que no lo presten, sin perjuicio de su autonomía local. (..)"

Esta asunción competencial por parte del Gobierno de Aragón, que tiene su directa cobertura en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía antes citado, ya venía recogida en la disposición adicional cuarta de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón, sin que bajo su vigencia, y una vez concluido el marco competencial, por la Administración autonómica se implantara el servicio autonómico para la prestación de este servicio.

Con este marco competencial, que reconoce la obligación y la competencia para crear una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento al Gobierno de Aragón; dado que la competencia de la Diputación provincial recogida en la legislación básica es de carácter subsidiaria y con la Ley aragonesa de carácter transitorio; y teniendo en cuenta que además las atribuciones provinciales deben ser aplicadas en Aragón en consideración con la atribución competencial a las Comarcas, consideramos que debe ser el Gobierno de Aragón quien de inmediato implante su organización propia y cumplir así con la atribución competencial que en esta materia

las Cortes de Aragón le han conferido, sin que sea lógico pensar que deba esta Diputación Provincial crear ex novo un servicio de extinción de incendios, más cuando el marco legislativo aragonés vigente y anterior –en especial la disposición adicional cuarta de la Ley 30/2002 y el desarrollo del proceso comarcalizador- no le conferían esta obligación.

Por otro lado, dotar en este momento a los servicios de bomberos existentes en algunas comarcas de la provincia del personal suficiente para cumplir con las dotaciones mínimas impuestas por la normativa autonómica es imposible de afrontar:

- porque se precisa que el Departamento competente del Gobierno de Aragón desarrolle su potestad planificadora, ya que conforme al artículo 6.2 del Decreto 158/2014, dispone que "La ubicación de los recursos operativos se realizará por Zonas de Intervención recogidas en el anexo 1, de manera que se garantice el Servicio en el ámbito territorial definido, de acuerdo a una planificación que se deberá elaborar por el Departamento competente en materia de Protección Civil y que permitirá la atención de las emergencias en los tiempos señalados en este Decreto."

- por otro lado, porque las leyes de presupuestos impiden a las administraciones locales tanto el aumento de su masa salarial como el proceder a la cobertura de las plazas que estos servicios requirieran.

Esta situación conduce a la imposibilidad legal y práctica de cumplir con una normativa como la aprobada en Aragón, ajena por

completo a la realidad del territorio y a los servicios existentes, por lo que se hace necesaria una modificación normativa que adecue las obligaciones que en la prestación de estos servicios esenciales a la posibilidad legal de cumplimiento por parte de las entidades que lo prestan, garantizando la protección de bienes y personas.

Dicho lo anterior, se procede a dar las siguientes respuestas a las cuestiones planteadas por el Justicia de Aragón:

1.- Respecto a la información sobre plantillas, dotación de vehículos, cumplimiento de mínimos de personal e instalaciones, que la Asociación de Bomberos profesionales ha requerido a las Comarcas es una información que éstas deberán suministrar, sin que podamos dar información propia al no existir un servicio provincial de extinción de incendios ya que el mismo no se ha implantado por haberse considerado, en atención a la distribución competencial aragonesa, que ya desde la disposición adicional cuarta de la Ley 30/2002 y el desarrollo del proceso comarcalizador, no procedía su creación por esta institución provincial.

2.- En lo que se refiere a la información adicional sobre otros aspectos, le indico:

a) Que las relaciones de la Diputación provincial de Huesca con la Administración autonómica sobre esta materia deben ser de colaboración, pero encaminadas a que por ésta se promueva la constitución de una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento como prevé la Ley 1/2013, de 7 de marzo,

de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, en su artículo 4.5.

Dentro de esta colaboración podrá plantearse incluso por parte de esta Diputación provincial apoyo económico al Gobierno de Aragón, entidad que creemos debe asegurar la prestación de este servicio en todo el territorio de Aragón.

b) Que, en consonancia con lo anterior, los mecanismos de colaboración con la empresa pública responsable en prevención y extinción de incendios forestales son deseables a fin de que los recursos públicos sean utilizados del modo más eficientemente posibles, si bien, esta colaboración deberá ser promovida por el Gobierno de Aragón, pudiendo igualmente colaborar en los términos que se planteen esta Diputación provincial.

c) Sobre la creación de "miniparques" para la prevención y extinción de incendios a través de la formación de personal voluntario puede ser una adecuada medida de carácter provisional, en tanto el Gobierno aragonés implanta su organización propia, si bien este tipo de parques se contemplan como parques de apoyo en el artículo 9 del Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón, debiendo disponer de una dotación mínima de personal, impuesta en el artículo 1, de dos bomberos que pueden ser profesionales, a tiempo parcial o voluntarios.

d) En la situación actual, con la orografía y en muchos casos dificultad de comunicaciones con circunstancias invernales adversas, además de los medios de que se dispone por las Comarcas de la provincia de Huesca, no puede cumplirse el tiempo máximo de intervención de 35 minutos exigidos por el artículo 8 del Decreto 158/2014, obligación que, no obstante, no existe en este momento ya que está pendiente de que el Departamento competente del Gobierno de Aragón desarrolle su potestad planificadora, la cual deberá tomar en cuenta como criterio planificador este intervalo de tiempo.”

Décimo.- La Diputación Provincial de Teruel no ha dado contestación a nuestra petición de información, pese a que se le ha solicitado de manera reiterada.

Décimoprimer.- Por último, debemos señalar que atendiendo a la información recopilada, con fecha 26 de abril se estimó oportuno dirigir escrito al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, solicitando información adicional acerca de la cuestión planteada. Pese a que no se ha recibido dicha información, teniendo en cuenta los intereses afectados, la normativa vigente en este momento y los datos en poder de esta institución, entendemos que procede que nos pronunciemos de manera expresa sin más dilación acerca de la problemática planteada.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a la Comunidad Autónoma en el apartado 57 del artículo 71 competencia exclusiva en materia de “*Protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la*

ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad.” En desarrollo de dicha competencia, se aprobó la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón.

La norma prevé que *“el sistema de protección civil comprende la actuación de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón dirigida a tutelar la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo y ambiental frente a daños en las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad”*. Dicho sistema se rige por una serie de principios, como son su carácter integrado, la responsabilidad pública del mantenimiento del sistema, la proximidad e inmediatez de la acción pública y la integración de planes y recursos.

En cualquier caso, la ley especifica que *“las relaciones de las administraciones públicas en Aragón para la integración del sistema de protección civil estarán presididas por los principios de eficacia, coordinación, colaboración, solidaridad y lealtad institucional”*.

El artículo 15 de la ley establece cuáles son las actuaciones básicas de protección civil que deben realizar las administraciones públicas en Aragón; que, en el ámbito de sus competencias, son la previsión y prevención de las situaciones de riesgo; la planificación de protección civil; la intervención, una vez activos los planes de protección civil; la rehabilitación, restauración y recuperación de la normalidad, y la información y formación de la población en general y del personal de los servicios públicos y privados de protección civil y de autoprotección.

La Ley fija igualmente cuáles son las competencias que en materia de protección civil debe asumir cada Administración territorial. En lo que se refiere a la prevención y extinción de incendios, el artículo 49 indica que los municipios elaboran y ejecutan la política de protección civil dentro del ámbito de su competencia, correspondiendo *“a los municipios de más de veinte mil habitantes de derecho, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, la creación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.”*

A su vez, el artículo 50 indica que en materia de protección civil corresponde a las Comarcas, entre otras competencias, *“promover la creación de una estructura comarcal de protección civil y de grupos permanentes de intervención en emergencias; y prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil”*. Señala el mismo artículo que *“cuando acontezca una emergencia colectiva dentro del territorio comarcal, que afecte a más de un término municipal de su delimitación o que exceda de la capacidad personal y material del municipio para hacerle frente”* corresponde al presidente de la comarca asumir *“la dirección y coordinación de los servicios de socorro y asistencia e informar inmediatamente de la situación a los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma a través del Centro de Emergencias 112 SOS Aragón.”*

Dicho sistema de reparto recompetencias se completaba por otras normas como la legislación básica y aragonesa en materia de régimen local. Así, los artículos 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y 44 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establecen la obligación de que todos los municipios de más de veinte mil habitantes presten como servicio mínimo el de *“protección civil, prevención y extinción de incendios”*.

Todo ello sin perjuicio de la obligación legal de las Diputaciones Provinciales de prestar asistencia a los municipios para el establecimiento de los servicios municipales obligatorios, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia y para prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal.

Segunda.- Los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante SPEIS) fueron objeto de desarrollo expreso por la Ley 1/2013, de 7 de marzo. Partiendo de la calificación de los mismos como un servicio público de atención de emergencias *“cuya prestación corresponde garantizar a los poderes públicos competentes”*, la ley establece como funciones de dichos Servicios, entre otras, la protección, el salvamento y rescate de personas, animales y bienes en todo tipo de emergencias y situaciones de riesgo, el apoyo y auxilio al ciudadano en cualquier situación de emergencia, la intervención en operaciones de protección civil, o la prevención y extinción de incendios. Funciones que se desarrollarán dentro del ámbito territorial de la Administración pública de que dependan; si bien *“podrán actuar fuera de dicho ámbito cuando así se les requiera por la autoridad competente o se haya convenido su actuación fuera del mismo con otros Servicios”*.

Con fecha 3 de octubre de 2012 esta Institución emitió sugerencia, en expediente tramitado con número de referencia DI-2017/2011-4, en la que se partía de la constatación de que el reparto competencial para el ejercicio de la función de protección civil y de prevención y extinción de incendios adolecía en gran medida de falta de concreción, lo que nos llevaba a sugerir al Departamento de Política territorial e Interior que adoptase *“las medidas necesarias para impulsar el proceso de elaboración de la Ley de regulación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón”*.

En efecto, se ha dado cumplimiento a dicha sugerencia, llegando a la aprobación de la Ley 1/2013 que establece en su artículo 4 el reparto de competencias en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento entre las diferentes Administraciones implicadas en los siguientes términos:

“2. Corresponde a los municipios:

a) Los municipios con población superior a veinte mil habitantes, deberán prestar, por sí, asociados o a través de las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales, el de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, sin perjuicio de que puedan solicitar la dispensa de su prestación, en los términos establecidos en la legislación de régimen local.

b) Aprobar las ordenanzas que garanticen un adecuado nivel de protección frente al riesgo de siniestros en la edificación.

c) Ejercer las potestades que en materia de prevención y extinción de incendios les atribuya la legislación sectorial de aplicación en el otorgamiento de licencias y autorizaciones.

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

a) Colaborar con las entidades públicas que presten el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y prestar, en su caso, dicho Servicio en los supuestos establecidos en la legislación local.

b) Elaborar programas comarcales de prevención, extinción de

incendios y salvamento, promoviendo campañas de concienciación y sensibilización de la población.

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

4. Las Diputaciones Provinciales garantizarán por sí solas, o en colaboración con otras Administraciones o entidades públicas, hasta que el Gobierno de Aragón ponga en funcionamiento una organización propia, la prestación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento en aquellos municipios en los que la Ley de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento que, de acuerdo con la legislación de régimen local, no resulte obligatoria su prestación y carezcan de Servicio propio.

5. En materia de prestación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y al objeto de garantizar su prestación integral en la totalidad del territorio, corresponde al Gobierno de Aragón:

a) Promover la constitución de una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento para los municipios de menos de veinte mil habitantes que no lo presten, sin perjuicio de su autonomía local.

b) Determinar los criterios para la organización territorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y regular su estructura, funcionamiento y organización.

c) Coordinar los Servicios locales de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, garantizando la cooperación y colaboración

entre las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia.

6. Corresponde al Departamento competente en materia de protección civil el ejercicio de las funciones de coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, sobre la base de los criterios recogidos en el apartado segundo del artículo 13 de la presente ley.

7. Las Administraciones públicas titulares de los citados Servicios podrán convenir mecanismos de colaboración mutua con empresas que cuenten con personal de autoprotección, así como con otras entidades, tanto públicas como privadas, que cuenten con grupos de rescate especializados”.

Tercera.- En segundo lugar, el Capítulo III del Título I de la ley regula el personal de los SPEIS partiendo de que se considera personal operativo a los empleados públicos de las Administraciones públicas aragonesas adscritos a los mismos que asuman funciones específicas de prevención, extinción de incendios y salvamento. El artículo 6 diferencia entre personal operativo funcionario y personal operativo laboral, que conforme al artículo 9 tendrán la condición de agente de la autoridad, mientras que el artículo 7 se refiere a los bomberos voluntarios, que son aquellas personas que prestan servicios dentro de los SPEIS de forma altruista, y que *“no tienen la condición de personal funcionario ni laboral”*.

Cuarta.- En tercer lugar, debemos resaltar la regulación de las funciones de coordinación encomendadas en el artículo 13 al Gobierno de Aragón. Entre otros aspectos, le corresponde la homogeneización de los medios técnicos y

recursos necesarios de los SPEIS, o la provisión de medios comunes de coordinación en materia de gestión de emergencias; mientras que a través del Departamento competente en materia de protección civil le corresponde establecer normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos internos de organización y funcionamiento, coordinar y supervisar a los voluntarios, realizar funciones de asesoramiento, recabar la actuación de los SPEIS fuera de su ámbito territorial, impulsar la homogeneización, etc.

La coordinación de los diferentes SPEIS en el territorio de la Comunidad Autónoma debe enmarcarse en la estructura establecida en el artículo 20, que recoge la organización territorial de los mismos. Así, *“cada Servicio se organizará en uno o varios Parques de Bomberos y, en su caso, en los correspondientes Subparques”*. Corresponde al Gobierno de Aragón determinar las dotaciones mínimas de personal e instalaciones básicas que deben reunir dichos Parques y Subparques de Bomberos, *“así como las condiciones mínimas exigibles a los diferentes tipos de vehículos, útiles y herramientas empleados por su personal”*.

Quinta.- La ley 1/2013 se ve completada por varias disposiciones de carácter reglamentario. En primer lugar, por Decreto 158/2014, de 6 octubre, se aprobó el Reglamento por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre otros aspectos, y a los efectos más relevantes en la presente resolución, dicha disposición recoge:

- .- Los tiempos de atención de los SPEIS, que deben garantizar la intervención de primer nivel en un tiempo máximo de 35 minutos.
- .- La clasificación de los parques de bomberos, que podrán ser

principales, secundarios, de apoyo y almacenes de material.

.- Las dotaciones de dichos parques por turno, que deben ser las siguientes:

1. para los parques principales:

- a) Cinco bomberos y un mando.
- b) Dos autobombas rurales ó urbanas.
- c) Una autobomba forestal.
- d) Un vehículo de mando.
- e) Un vehículo de rescate/excarcelación.
- f) Una autoescala o vehículo de altura.
- g) Una nodriza.

2. Para los parques secundarios:

- a) Tres bomberos y un mando.
- b) Una autobomba rural ó urbana.
- c) Una autobomba forestal.
- d) Un vehículo de mando.
- e) Un vehículo de rescate/excarcelación.

3. Los parques de apoyo tendrán la siguiente dotación mínima:

- a) Dos bomberos.
- b) Un vehículo de extinción con depósito de 500 litros.

En segundo lugar, por Decreto 159/2014, de 6 octubre, se reguló la creación, organización y el funcionamiento de la Academia Aragonesa de Bomberos, al objeto de que los empleados públicos que formen parte de los SPEIS de Aragón desarrollen su actividad y funciones, *“adquiriendo la formación profesional precisa para ello, extendiendo además la capacitación*

a aquellas personas, que sin pertenecer a estos Servicios públicos, su actividad incida en la prestación de este tipo de servicio”.

Sexta.- El escrito de petición de información dirigido inicialmente a las diferentes Administraciones implicadas por la Asociación de Bomberos Profesionales de Aragón planteaba una serie de cuestiones:

- .- Cuál es la plantilla de personal de los diferentes servicios de bomberos,
- .- cuál es el nivel de cumplimiento de los mínimos de personal y el régimen de turnos que se está llevando a cabo;
- .- cuál es la dotación de vehículos para la prevención y extinción de incendios;
- .- cuál es la disposición de instalaciones adecuadas para a estancia de 24 horas con capacidad para albergar la dotación de vehículos y personal exigidas por la normativa.

Del examen de la información recabada con motivo de los diferentes trámites desarrollados, se derivaron otros aspectos a analizar en el funcionamiento de los SPEIS en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón: la relación entre las diferentes administraciones implicadas; la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración con entidades que desempeñan funciones para la prevención y extinción de incendios forestales; y la eventualidad de que con los medios disponibles se puedan cumplir los tiempos de intervención fijados reglamentariamente, con las consecuencias que de ello pueden derivarse.

Debemos partir de que como institución para la defensa de los

derechos de los ciudadanos, individuales y colectivos, procede que analicemos en qué medida el modelo de SPEIS atiende a la protección de los intereses implicados, la tutela de *“la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo y ambiental frente a daños en las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad”*. No obstante, no procede que establezcamos los criterios técnicos para alcanzar dicho objetivo. Ello excede del ámbito de nuestras potestades, y no resultaría procedente desde la perspectiva de la potestad discrecional de la Administración en desarrollo de sus facultades de autogobierno. Así, consideramos oportuno y necesario formular una serie de consideraciones de carácter general, para su valoración por parte de las Administraciones implicadas.

Séptima.- En primer lugar, especial relevancia parece revestir la necesidad de garantizar la **coordinación** de todos los SPEIS que actúan en territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, uno de los principios de actuación fijados en el artículo 3 de la ley 1/2013. De la regulación de dicha coordinación en el Título II de la Ley en relación con las competencias encomendadas a las diferentes Administraciones en la materia en el artículo 4 cabe extraer una serie de conclusiones.

A) El reparto competencial puede ser resumido así:

.- los municipios de más de 20.000 habitantes deben prestar el servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento.

.- las comarcas deben colaborar con las entidades que presten el SPEIS y prestar dicho servicio en los supuestos establecidos en la legislación local. En este sentido, el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

Comarcalización de Aragón, recoge en el artículo 9 las competencias que podrán ser ejercidas por las Comarcas en su territorio, incluyendo en el apartado 17 la Protección civil y la prevención y extinción de incendios. El Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas, especifica que la Comarca, en el ámbito de su territorio, es competente de diversas funciones y servicios en materia de SPEIS, entre las que incluye, por ejemplo, prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios.

.-Las Diputaciones Provinciales deben garantizar la prestación de los SPEIS en aquellos municipios en los que no resulte obligatoria su prestación (esto es, lo que tengan una población inferior a 20.000 habitantes), hasta que el Gobierno de Aragón ponga en funcionamiento una organización propia.

.- El Gobierno de Aragón debe promover la constitución de una organización en materia de PEIS para los municipios de menos de 20.000 habitantes que no la presten, determinar los criterios para la organización territorial de los SPEIS y coordinarlos.

B) Es precisamente el último aspecto analizado el que parece requerir una intervención administrativa. En primer lugar, debemos partir de las especiales características territoriales, demográficas, sociales y económicas de nuestra Comunidad Autónoma, caracterizada por la existencia de un elevado número de municipios de reducido tamaño en un territorio considerablemente extenso. La cantidad de municipios con menos de 20.000 habitantes determina la consiguiente necesidad de que por parte de la Administración competente y responsable se desarrolle el mecanismo

oportuno para su prevención y extinción de incendios y salvamento.

En este sentido, la Diputación Provincial de Huesca señala en su informe que *“debe ser el Gobierno de Aragón quien de inmediato implante su organización propia y cumplir así con la atribución competencial que en esta materia las Cortes de Aragón le han conferido”*. Igualmente, consta que con fecha 12 de enero de 2017, el Pleno de la Corporación de la DPH adoptó acuerdo por el que se instaba al Gobierno de Aragón para que *“implante su organización de servicios de prevención y extinción de incendios en la provincia de Huesca, de forma que cumpla con la atribución competencial que en esta materia las Cortes de Aragón le han conferido”*.

Así, consideramos necesario **sugerir al Gobierno de Aragón que desarrolle la competencia que le atribuye el apartado a) del punto 5 del artículo 4 de la Ley 1/2013, promoviendo la constitución de una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento para los municipios de menos de veinte mil habitantes que no lo presten, sin perjuicio de su autonomía local.**

Parece razonable y necesario plantear que se establezca un **modelo de financiación** de dicha organización que asegure la colaboración entre las Administraciones afectadas, autonómica y locales, conforme a los principios de eficacia, coordinación, colaboración, solidaridad y lealtad institucional que, conforme a la Ley 30/2002, deben regir las relaciones entre las Administraciones públicas con competencia en la materia.

C) El artículo 13 de la ley 1/2013 contempla de manera específica las funciones de coordinación de los SPEIS, que aparecen atribuidas al Gobierno de Aragón, al Departamento competente en materia de protección

civil y a la Comisión de Coordinación, regulada por Decreto 163/2013. En concreto, corresponde al Gobierno de Aragón desarrollar reglamentariamente la ley, regular los sistemas de homogeneización y homologación de la uniformidad e imagen corporativa, homogeneizar los medios técnicos y recursos necesarios de los SPEIS y proveer medios comunes en materia de gestión de emergencias. La coordinación de los medios técnicos y recursos resulta especialmente necesaria a la luz de lo que se señalará en las consideraciones posteriores, por lo que debemos recalcar la **necesidad de que el Gobierno de Aragón desarrolle dichas funciones, encomendadas por la Ley 1/2013, de la manera más adecuada a la satisfacción del interés general y el bien común.**

Octava.- Tal y como hemos indicado en la consideración quinta, el Reglamento por el que se regula la organización y funcionamiento de los SPEIS de la Comunidad Autónoma de Aragón establece dos aspectos a resaltar:

A) en primer lugar, se fija como tiempo máximo de intervención de primer nivel de los servicios **35 minutos**. Solicitada información a las diferentes administraciones implicadas acerca de la posibilidad de cumplir dichos tiempos, la Diputación Provincial de Zaragoza señaló que *“con los medios actuales no es posible cubrir la totalidad de la población y territorio en los 35 minutos marcados por el decreto 158/2014”*.

A su vez, la Diputación Provincial de Huesca indicó que *“en la situación actual, con la orografía y en muchos casos dificultad de comunicaciones con circunstancias invernales adversas, además de los medios de que se dispone por las Comarcas de la provincia de Huesca, no puede cumplirse el tiempo máximo de intervención de 35 minutos exigidos*

por el artículo 8 del Decreto 158/2014, obligación que, no obstante, no existe en este momento ya que está pendiente de que el Departamento competente del Gobierno de Aragón desarrolle su potestad planificadora, la cual deberá tomar en cuenta como criterio planificador este intervalo de tiempo”.

Así, parece razonable remarcar la necesidad de adoptar las medidas pertinentes para garantizar la intervención de primer nivel de los SPEIS en el plazo fijado por la norma, de manera que éste resulte de posible y efectivo cumplimiento.

B) En segundo lugar, y en relación con lo anterior, el artículo 11 del Decreto establece las dotaciones mínimas de medios materiales y personales por turno. Tal y como hemos señalado en los antecedentes de la presente resolución, previa solicitud de información únicamente tenemos respuesta acerca de los medios materiales y humanos con que cuenta:

1.- La Comarca de Somontano de Barbastro:

Recursos personales:

- *1 plaza de jefe del servicio de extinción de incendios y protección civil. (Personal laboral de la Comarca)*
- 1 plaza de Bombero Conductor. (Personal laboral de la Comarca)
- 3 plazas de Bomberos Conductores adscritos al Servicio de Bomberos (Personal laboral de la Comarca)
- *15 Bomberos voluntarios, trabajadores del Ayuntamiento de Barbastro y la Comarca.*
- 1 auxiliar administrativo a media jornada (Personal laboral de la Comarca).

Recursos materiales:

- *1 Vehículo ligero todo terreno pik-up contra incendios.*
- 1 Camión de altura de 28 metros Iveco, Brazo Articulado.
- 1 Camión autobomba Urbano ia salida Mercedes Atego.
- 1 Camión autobomba Forestal Mercedes - Unimog.
- 2 Vehículos ligeros todo terreno de mando.
- 1 Camión autobomba Nodriza de 10.000 litros.
- 1 Vehículo Urbano Ligero calles estrechas.

Desconocemos si la Comarca dispone de parque de bomberos principal, secundario o de apoyo; en cualquier caso, los datos facilitados reflejan que no se cumplen las dotaciones mínimas de medios personales recogidas en el Decreto 158/2014.

2.- La Diputación Provincial de Zaragoza:

Recursos personales:

- *1 Inspector Jefe del Servicio*
- *1 Subinspector*
- 5 jefes de zona
- 2 sargentos
- 45 cabos
- *111 bomberos.*

Recursos materiales:

- *17 vehículos de mando*
- *11 autobombas urbanas pesadas*
- *8 autobombas forestales pesadas*
- *6 autobombas urbanas ligeras*
- *7 autobombas nodrizas pesadas*
- *5 autobrazos articulados*
- *16 vehículos especiales y de rescate*
- *15 vehículos de personal y carga.*

En principio entendemos que se cumplen los requisitos de medios personales y materiales; si bien a la vista de los datos facilitados no procede un pronunciamiento expreso.

Novena.- En suma, podemos señalar que encontramos que la norma establece un tiempo máximo de intervención que, según se ha informado a esta Institución por las Administraciones implicadas, no puede ser satisfecho por los SPEIS con su estructura y dotación actuales, con las consecuencias que de ello pueden derivarse, y que a la vez se fijan una serie de medios materiales y personales mínimos por turno con los que deben contar dichos servicios. Parece razonable que sendas condiciones están directamente relacionadas, y que el cumplimiento de lo segundo debería llevar aparejado el del primero.

En este orden de cosas, parece necesario el desarrollo de medidas para la adecuada satisfacción del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento conforme a los criterios fijados en la norma, para la adecuada satisfacción del interés general. En esta línea, nos permitimos

formular determinadas medidas de actuación.

A) En primer lugar, el artículo 6 del Decreto 158/2014 establece que *“la ubicación de los recursos operativos se realizará por Zonas de Intervención recogidas en el anexo I, de manera que se garantice el Servicio en el ámbito territorial definido, de acuerdo a una planificación que se deberá elaborar por el Departamento competente en materia de Protección Civil y que permitirá la atención de las emergencias en los tiempos señalados en este Decreto”*. Así, como paso previo y fundamental, entendemos que debe **planificarse la ubicación de los recursos operativos por el órgano competente del Gobierno de Aragón**, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto conforme a los principios de eficacia y eficiencia.

B) En segundo lugar, conforme a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1/2013, *“corresponde al Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en materia de medio ambiente, la prevención y extinción de los incendios forestales, la determinación del sistema de vigilancia y detección y la investigación de las causas de los incendios forestales. Corresponde al titular del Departamento competente en materia de protección civil, a través de los correspondientes planes especiales, ejercer las funciones de organización y coordinación del operativo para la extinción de incendios forestales”*. No es objeto de la presente resolución analizar los medios personales y materiales para la prevención y extinción de incendios forestales, adscritos al Departamento competente en materia de medio ambiente.

No obstante, lo anterior no impide partir del principio referido de las funciones de coordinación y planificación atribuidas a la Comunidad Autónoma, en el marco de la realidad que afrontamos en materia de

prevención y extinción de incendios y salvamento, expuesta en la presente resolución. En este marco, planteada a las diferentes Administraciones la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración con la empresa pública responsable de la prevención y extinción de incendios forestales en Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza informó lo siguiente:

“En Aragón tenemos un colectivo importante de personas contratadas por la empresa pública SARGA como peones forestales que deberían ser empleados, prioritariamente, en la limpieza de montes en invierno por ser la época con menor siniestralidad.

Además, deberíamos preguntarnos si es necesario un colectivo tan importante de personas contratadas para incendios forestales cuando:

- La mayoría de los incendios forestales se apagan en fase de conato y para ello ellas los bomberos profesionales con presencia las 24 horas del día.*
- Si el incendio es de mayores dimensiones, además de los bomberos, sería necesario para su extinción las cuadrillas helitransportadas tanto de SARGA como de las BRIF.*
- En caso de gran incendio, como el de las Cinco Villas de 2015, sería necesario mucho personal y maquinaria, pero para eso ya está la UME que, además, tiene una base en nuestra comunidad.*

La propuesta con respecto a SARGA sería la distribución de su personal en 3 colectivos:

1. *Personal para el mantenimiento de montes que trabaje durante todo el año. La prevención contra incendios forestales debe realizarse en invierno por ser la época de menos riesgo.*
2. *Cuadrillas helitransportadas. Según su estructura y funcionamiento actual.*
3. *Bomberos auxiliares. Este colectivo serían las actuales cuadrillas terrestres que pasaría a realizar su trabajo en los Servicios de Bomberos de la Comunidad”.*

A su vez, la Diputación Provincial de Huesca señaló que “*en consonancia con lo anterior, los mecanismos de colaboración con la empresa pública responsable en prevención y extinción de incendios forestales son deseables a fin de que los recursos públicos sean utilizados del modo más eficientemente posibles, si bien, esta colaboración deberá ser promovida por el Gobierno de Aragón, pudiendo igualmente colaborar en los términos que se planteen esta Diputación provincial”.*

Así, consideramos oportuno plantear al Gobierno de Aragón que estudie **mecanismos que permitan la colaboración de los medios adscritos al Departamento de Medio Ambiente para la prevención y extinción de incendios forestales con los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.**

C) Por último, tal y como hemos referido, el Capítulo III del Título I de la ley 1/2013 regula el personal de los SPEIS, aludiendo en el artículo 7 a los bomberos voluntarios, que son “*aquellas personas que prestan servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de forma altruista, dentro de la estructura de cualquiera de estos Servicios, y de manera complementaria*

a las funciones que, con carácter principal, desarrolla el personal operativo profesional. No tienen la condición de personal funcionario ni laboral". Prevé dicho artículo que "reglamentariamente, el Gobierno de Aragón regulará su organización y funcionamiento". Asimismo, se establece que "la coordinación y supervisión de los voluntarios corresponderá al Departamento competente en materia de protección civil, sin perjuicio de su dependencia jerárquica y funcional de los correspondientes Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento. La formación, perfeccionamiento y capacitación de los bomberos voluntarios corresponde a la Academia Aragonesa de Bomberos".

Entendemos que la existencia de bomberos voluntarios puede constituir una herramienta que contribuya al desarrollo de las funciones atribuidas a los SPEIS. Para ello, es preciso su desarrollo reglamentario que deberá tener en cuenta, no obstante, los siguientes aspectos:

- .- El carácter de los SPEIS, calificados expresamente como servicio público de interés general cuya prestación debe ser garantizada por los poderes públicos.
- .- La obligatoriedad de que la función de los bomberos voluntarios sea desempeñada de manera complementaria a las funciones que, con carácter principal, desarrolla el personal operativo profesional.
- .- El propio carácter de estas funciones del personal operativo profesional, así como la condición de agente de autoridad que le reconoce el artículo 9 de la ley.

- el reparto de competencias en la materia, ya que conforme al artículo 4 corresponde a las Comarcas promover la creación de organizaciones de voluntarios en materia de prevención y extinción de incendios.

Así, entendemos necesario que **se desarrolle reglamentariamente la organización y funcionamiento de los bomberos voluntarios** conforme a lo señalado anteriormente, de manera que puedan contribuir a los SPEIS de manera complementaria a la tarea desarrollada por el personal operativo profesional, cuyas funciones deben quedar debidamente salvaguardadas.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

RESOLUCIÓN

Recordar a la Diputación Provincial de Teruel la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones.

En relación con los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, debemos formular las siguientes sugerencias:

A) El Gobierno de Aragón debe desarrollar la competencia que le atribuye el apartado a) del punto 5 del artículo 4 de la Ley 1/2013, promoviendo la

constitución de una organización en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento para los municipios de menos de veinte mil habitantes que no lo presten, sin perjuicio de su autonomía local. Parece razonable y necesario que se establezca un modelo de financiación de dicha organización que asegure la colaboración entre las Administraciones afectadas, autonómica y locales, conforme a los principios de eficacia, coordinación, colaboración, solidaridad y lealtad institucional que, conforme a la Ley 30/2002, deben regir las relaciones entre las Administraciones públicas con competencia en la materia.

B) El Gobierno de Aragón debe desarrollar las funciones de coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, encomendadas por la Ley 1/2013, de la manera más adecuada a la satisfacción del interés general y el bien común.

C) En relación con el tiempo máximo de intervención fijado en el decreto 158/2014, se deben adoptar las medidas pertinentes para garantizar la intervención de primer nivel de los SPEIS en el plazo fijado por la norma, de manera que éste resulte de posible y efectivo cumplimiento. Así:

C.1. Las Administraciones que están desarrollando funciones de prevención, extinción de incendios y salvamento en este momento, y hasta la adecuada constitución de la organización por parte del Gobierno de Aragón aludida en el apartado A, (Comarca de la Hoya de Huesca, Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca, Comarca de Somontano de Barbastro, Comarca de La Litera/La Llitera, Comarca de la Ribagorza y Comarca de Sobrarbe) deben estudiar la adopción de medidas para cumplir los requisitos de medios personales y materiales fijados en el Decreto 158/2014.

C.2. Debe planificarse la ubicación de los recursos operativos por el órgano competente del Gobierno de Aragón, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto conforme a los principios de eficacia y eficiencia.

C.3. El Gobierno de Aragón debe valorar mecanismos que permitan la colaboración de los medios adscritos al Departamento de Medio Ambiente para la prevención y extinción de incendios forestales con los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.

C.4. Procede desarrollar reglamentariamente la organización y funcionamiento de los bomberos voluntarios, de manera que puedan contribuir a los SPEIS de manera complementaria a la tarea desarrollada por el personal operativo profesional, cuyas funciones deben quedar debidamente salvaguardadas.