COMISIÓN JURÍDICA ASESORA

Dictamen nº: **349/16**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.07.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de julio de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El 29 de junio de 2016 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 404/16, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno(en adelante, ROFCJA).

Gran Vía, 6, 3ª planta
28013 Madrid
Teléfono: 91 720 94 60

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dª Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2016.

**SEGUNDO.-** Contenido del proyecto de decreto.

Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad de la norma es dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre (en adelante, TRLSPE), que prevé la constitución de la Comisión Salud de Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid y establece sus funciones. Conforme al precepto citado, dicha Comisión tendrá naturaleza paritaria y estará compuesta por representantes de la Administración y de las Centrales Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid. Según recoge la parte expositiva por Decreto 97/1996, de 27 de julio, del Consejo de Gobierno se reguló la adscripción, funcionamiento y composición de la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid. Esta norma se deroga expresamente en el proyecto que dictaminamos.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, a modo de preámbulo, una parte dispositiva integrada por tres artículos y una parte final integrada por una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo 1 bajo la rúbrica "*objeto, constitución y funciones*" regula la constitución de la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos, como órgano colegiado de naturaleza paritaria y administrativa, en virtud de lo establecido en el referido artículo 22 de

del TRLSPE. Se dispone su adscripción a la Consejería de la que dependa el Cuerpo de Bomberos y que su régimen jurídico será el establecido en la normativa básica estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En cuanto a las funciones se contemplan por remisión al reiterado artículo 22 del TRLSPE.

El artículo 2 regula la composición paritaria del órgano , de manera que se establece que esté formado por un representante de cada una de las Centrales Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid y el mismo número de representantes de la Administración de la Comunidad de Madrid, todos ellos con voz y voto. La presidencia se reserva para el titular de la Dirección General de la que dependa el Cuerpo de Bomberos, cuyo voto no tendrá carácter dirimente en el caso de empate en las decisiones. Se regula también el régimen de suplencias, el nombramiento de los vocales por Orden del consejero del que dependa el Cuerpo de Bomberos y la figura del secretario de la Comisión de Salud Laboral.

El régimen de las sesiones y adopción de acuerdos se regula en el artículo 3, estableciendo que la Comisión de Salud Laboral aprobará sus propias normas de funcionamiento y en lo no previsto en ellas se estará a lo dispuesto en la normativa básica estatal en materia de régimen jurídico de los órganos colegiados. Para la adopción de acuerdos se establece la mayoría de votos.

Las dos disposiciones de la parte final contemplan, como ya anticipamos, la derogación del Decreto 97/1996, de 27 de junio, que reguló la adscripción, funcionamiento y composición de la Comisión de Salud Laboral (disposición derogatoria única) y la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (disposición final única).

**TERCERO.-** Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.-El proyecto de decreto (texto definitivo) (Documento 1 del expediente).

2.-Memoria abreviada del análisis de impacto normativo firmada por el director general de Protección de Ciudadana el 25 de mayo de 2016 (Documento 2 del expediente).

3.-Informe de 9 de junio de 2016 de la directora general de la Mujer en relación con el impacto por razón de género de la norma proyectada (Documento 3 del expediente).

4.-Informe de 6 de junio de 2016 de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con el impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 4 del expediente).

5.-Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 19 de abril de 2016 (Documento 5 del expediente).

6.-Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 1 de abril de 2016 (Documento 6 del expediente).

7.-Texto del decreto revisado con las observaciones realizadas (Documento 7 del expediente).

8.- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo firmada por el director general de Protección de Ciudadana el 9 de marzo de 2016 (Documento 8 del expediente).

9.- Informe de 9 de marzo de 2016 del director general de Protección Ciudadana sobre las observaciones de las consejerías y de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos (Documento 9 del expediente).

10.- Informe de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 17 de febrero de 2016 en el sentido de no formular observaciones al proyecto (Documento 10 del expediente).

11.- Informe de 16 de febrero de 2016 de la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos (Documento 11 del expediente).

12.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 16 de febrero de 2016 (Documento 12 del expediente).

13.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 15 de febrero de 2016 (Documento 5 del expediente).

14.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 4 de febrero de 2016, en el sentido de no realizar observaciones (Documento 14 del expediente).

15.- Informe de 4 de febrero de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por el que no se realizan observaciones (Documento 15 del expediente).

16.- Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 4 de febrero de 2016 (Documento 16 del expediente).

17.- Primer borrador de decreto (Documento 17 del expediente).

18.- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo firmada por el director general de Protección de Ciudadana el 14 de enero de 2016 (Documento 18 del expediente).

19.- Nota de remisión del proyecto al viceconsejero de Presidencia y Justicia (Documento 19 del expediente).

20.- Informe de 27 de agosto de 2015 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid ante la consulta formulada por la Dirección General de Protección Ciudadana sobre la composición y funciones de la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos (Documento 20 del expediente).

21.- Reiteración de la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 19 de junio de 2015 (Documento 21 del expediente).

22.- Solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid fechada el 30 de octubre de 2014 (Documento 22 del expediente).

23.- Propuesta de requerimiento en materia de Prevención de Riesgos Laborales dirigida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Madrid a la Dirección General de Protección Ciudadana en virtud de visita girada a la sede de esa Dirección General el 12 de febrero de 2014 (Documento 23 y 24 del expediente).

24.- Informe de 13 de noviembre de 2013 de la Dirección General de Función Pública sobre la consulta formulada por la Dirección General de Protección Ciudadana sobre si la Comisión de Salud Laboral asume las competencias del Comité de Seguridad y Salud

regulado en el artículo 38 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (Documento 25 del expediente).

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3. c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: "*En especial, la Comisión* Jurídica Asesora *deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos:* [...] *c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*", y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El decreto se dicta en desarrollo del citado artículo 22 del TRLSPE, que prevé la constitución de la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid y al amparo de la disposición final primera del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el TRLSPE, que habilita al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo reglamentario de la dicho texto legal.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano

consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que "*es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional*". En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, "*cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general*".

Entendemos oportuno traer a colación en este punto la Sentencia de 22 de octubre de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso 2932/2014), en la que se recoge lo siguiente a propósito de la importancia del dictamen del órgano consultivo, en este caso, autonómico:

> *"Así pues, la finalidad de este informe del órgano consultivo, no es sino contribuir a un mejor ejercicio de la potestad normativa desde la doble perspectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos afectados y del buen funcionamiento de la Administración (*STS 13/febrero/2012, rec. 574/2009*); no se trata de una mera función consultiva, sino de un control preventivo de legalidad, de naturaleza esencial, de las disposiciones de carácter general y de determinados actos de la Administración (*STS 4/abril/2014, rec. 2229/13*), y con ella se pretende actuar como una garantía*

*preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (*STS 23-12-2001*)" (* STS 18/noviembre/2008 , rec. 81/2007 *); como ha advertido este propio TSJ (Sentencia 492/2008, de 20/mayo , rec. 43/03, Sec 3ª), la razón de ser del sometimiento al dictamen del CJC no es baladí, <<pues el dictamen no es una pura formalidad, sino una garantía de perfección técnica y de acierto, mucho más en casos como el presente en el que el concurso Ley y reglamento obliga a éste a un cuidado delicado. El Consejo Consultivo es un órgano de reconocida competencia técnica que actúa de forma objetiva, pues está dotado de una independencia de criterio superior a la de los departamentos jurídicos de las Consejerías, entiende la Sala que su participación en la elaboración y preparación de textos como el que nos ocupa es una garantía de objetividad e imparcialidad en la producción de la norma de la que no debe de prescindirse>>. En consecuencia, y dada la trascendencia de la intervención de este órgano y la finalidad a la que responde, no cabe una interpretación restrictiva de los supuestos que la contemplan, debiendo incluso, los supuestos de discutible intervención, inclinarse por favorecerla, en aras del mayor acierto de la decisión administrativa, tal como se aprecia en los informes de la Abogacía de la Generalitat emitidos en los trámites de elaboración de la Orden recurrida y del PORH, y así, en su informe de 24/mayo/2013 afirma categórica y acertadamente, que "resulta preceptivo el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad, Valenciana, al ser una disposición de carácter, general, que se dicta en ejecución de leyes y sus modificaciones" (fol. 88 del expediente), y en posterior informe de 30/mayo/2013, pese a apuntar la existencia de dudas sobre la necesidad preceptiva de someter el asunto al dictamen del CJC, señala en cualquier caso como recomendación <<la posibilidad de someter el asunto, aunque*

*sea facultativo, a Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, pues, en definitiva, debe pensarse que, el sometimiento a tal trámite, por una parte es cierto que provoca un retraso temporal en la tramitación, pero, por otra, proporciona garantías sobre el acierto y perfección técnica de las actuaciones administrativas>>"* .

**SEGUNDA.-** Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La Constitución Española garantiza un genérico derecho a la protección de la salud (art. 43.1 CE), a la vez que establece un compromiso específico para los poderes públicos de «*velar por la seguridad e higiene en el trabajo*» (art. 40.2 CE).

Como es sabido, la competencia exclusiva en materia de legislación laboral corresponde al Estado. Así lo recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de septiembre de 2015 (recurso 7473/2013) cuando dispone que "*el deslinde competencial en esta materia «ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia» (entre otras, STC 88/2014 FJ 3)*". Por lo que se refiere al ámbito de la seguridad e higiene y salud en el trabajo, la citada sentencia destaca que «*en materia de legislación laboral, a la que indudablemente pertenece el subsector de seguridad e higiene y salud en el trabajo … la competencia normativa del Estado es completa … siendo, pues,*

*susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria ( STC 360/1993 FJ 4), de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal. Quiere ello decir que, garantizada en tan alto grado la unidad de acción, … la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, admitida para supuestos tasados por la doctrina de este Tribunal … tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva» ( STC 195/1996, de 28 de noviembre FJ 11)".*

De acuerdo con el mandato contenido en el art. 40.2 de la Constitución Española, el Estado aprobó la Ley 31/1985, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL) con el objeto de "*promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo*" (artículo 2). La Ley transpone al Derecho español la Directiva 89/391/CEE , relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria, al tiempo que incorpora los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo a partir de la ratificación del Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

La LPRL consagra su capítulo V a regular los derechos de consulta y participación de los trabajadores en relación con las cuestiones que afectan a la seguridad y salud en el trabajo. De esta manera atribuye a los denominados Delegados de Prevención -elegidos por y entre los representantes del personal en el ámbito de los respectivos órganos de representación- el ejercicio de las funciones especializadas en materia

de prevención de riesgos. Junto a ello, el Comité de Seguridad y Salud, "*continuando la experiencia de actuación de una figura arraigada y tradicional de nuestro ordenamiento laboral, se configura como el órgano de encuentro entre dichos representantes y el empresario para el desarrollo de una participación equilibrada en materia de prevención de riesgos*", según refiere la parte expositiva de la LPRL. Conforme lo establecido en el artículo 38.1 de la LPRL, el Comité de Seguridad y Salud es "*el órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos*".

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, y en el concreto ámbito de la prevención y extinción de incendios y salvamentos, y a la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, estableció en su artículo 24 la constitución de una Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, de naturaleza paritaria y compuesta por representantes de la Administración y de las Centrales Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, a la que se le atribuyen competencias en materia de prevención de riesgos laborales, en línea con lo establecido para el Comité de Seguridad y Salud en la LPRL. Por Decreto 97/1996, de 27 de junio, se adscribió la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos a la Dirección General de Protección Ciudadana de la Comunidad de Madrid y se reguló su composición, con un presidente, el titular de la citada dirección general, al que se atribuye el voto dirimente en la adopción de acuerdos, y los vocales, con voz y voto, nombrados por Acuerdo del Consejo de Gobierno, la mitad en representación de la Comunidad de Madrid y la otra mitad a propuesta y representación de cada una de las Centrales Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, se aprueba en la Comunidad de Madrid el TRLSPE, que deroga expresamente la citada Ley 14/1994, de 28 de diciembre. En su artículo 22 establece la constitución de la Comisión de Salud Laboral en los siguientes términos:

*"1. Se constituirá una Comisión de Salud Laboral que tendrá, entre otras, las siguientes funciones:*

*a) Supervisar el cumplimiento de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales en su ámbito de aplicación, así como establecer medidas de mejora en materia de salud laboral, que se recojan en el Acuerdo General de Funcionarios y Acuerdos específicos con los representantes sindicales.*

*b) Realizar, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.6 de la presente Ley, trabajos relativos a la configuración del marco en que habrá de desarrollarse la segunda actividad de los integrantes del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid.*

*c) Participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos en el servicio de prevención, extinción de incendios y salvamentos.*

*d) Conocer cuántos documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo sean relevantes para el cumplimiento de sus funciones.*

*e) Realizar propuestas en orden a los contenidos de los reconocimientos psicofísicos y médicos para el ingreso en el Servicio y los de carácter periódico anual.*

*2. La Comisión de Salud Laboral tendrá naturaleza paritaria y estará compuesta por representantes de la Administración y de las*

*Centrales Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid.*

*3. Como Unidad de Apoyo existirá una Unidad de Asistencia Médica del Cuerpo de Bomberos, integrada por un conjunto de recursos humanos y materiales dirigidos a la realización de las actividades que resulten necesarias en orden a garantizar la salud de los trabajadores y el ejercicio de las funciones que, para el Cuerpo de Bomberos, define el artículo 14, letra h) de la presente Ley".*

Resulta del expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, que el proyecto de Decreto que dictaminamos responde a la necesidad de desarrollar el mencionado precepto legal atendiendo al requerimiento efectuado por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social a la Dirección General de Protección Ciudadana de la Comunidad de Madrid "*por considerar que la decisión de aplicar el contenido del Decreto 97/1996 para modular la composición y competencias de la Comisión de Salud Laboral, en cuanto integra las competencias y facultades que la Ley reconoce al Comité de Seguridad regulado en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, no es conforme a derecho…*" y añade "*en su virtud, se insta al cumplimiento inmediato de las mismas, debiendo respetarse el carácter paritario del órgano que asuma las competencias y facultades del Comité de Seguridad y Salud, sin atribución de otras competencias que no se predican del mismo, con respeto al reparto competencial establecido en la Constitución".* En relación con ese requerimiento la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social considera que la Comunidad de Madrid puede adaptar el ámbito específico de actuación del Comité de Seguridad y Salud, conforme se determina en el artículo 34.3 de la LPRL ("*El derecho de participación que se regula en este capítulo se ejercerá en el ámbito de las Administraciones públicas con las adaptaciones que procedan en atención a la diversidad de las actividades que desarrollan y las diferentes condiciones en que éstas se realizan, la complejidad y*

*dispersión de su estructura organizativa y sus peculiaridades en materia de representación colectiva en los términos previstos en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, pudiéndose establecer ámbitos sectoriales, y descentralizados en función del número de efectivos y centros*"), si bien dicha posibilidad no puede alcanzar la esencia y naturaleza del derecho que se reconoce a los empleados públicos en este ámbito participativo, que se traduce en la necesidad de un órgano paritario, lo que no se cumple con la decisión de incluir un presidente, como figura aparte de los vocales, con poderes decisorios.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal, en cuanto que se circunscribe a desarrollar reglamentariamente el artículo 22 del citado TRLSPE, adaptando la composición y adopción de acuerdos de la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid a las exigencias de paridad establecidas legalmente, tanto en el citado artículo 22 del TRLSPE como en el artículo 34 de la LPRL.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid "en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea" y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de "*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en*

*virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*". También la disposición final primera del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el TRLSPE, contiene una habilitación al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo reglamentario de la ley.

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

**TERCERA.-** Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997,

"*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un*

*informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar".*

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería. La Dirección General de Protección Ciudadana es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 22 del referido Decreto 192/2015.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1 a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015 que puede tener dos formas: la completa y la abreviada. La completa, "*debe tener la estructura y contenido que establece el artículo 2*". Mientras que la abreviada procede " *cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa* " (artículo 3).

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011:

"*la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido*

*exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada".*

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de 2014 (recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que de la propuesta normativa no se deriven "*impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa*".

Aunque el precepto no lo concreta, parece que los ámbitos a los que alude son los que menciona el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, cuando al referirse a la memoria completa indica que "*la memoria de análisis de impacto normativo incluirá cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*".

Estos ámbitos son los que tiene en cuenta la memoria incorporada al procedimiento para considerar que no procede la elaboración de la memoria de forma completa.

En este caso, la memoria recoge los motivos que aconsejan la aprobación de esta norma reglamentaria, se describen sus objetivos, examinándose su base jurídica y rango del proyecto normativo, contenido y tramitación de la propuesta normativa, la oportunidad de la norma y la normativa que resulta derogada. Por otro lado se justifica que los diferentes impactos derivados de la presente norma serán prácticamente nulos, por lo que se estima justificada la opción de la elaboración de una memoria abreviada.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, exigido como contenido de la memoria abreviada por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, la memoria incorporada al procedimiento señala que el proyecto no supone impacto presupuestario "*al no suponer costes de personal adicionales a los ya existentes*". En este punto recuerda la Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de diciembre de 2015 (recurso 416/2013) que:

> "*tanto la memoria económica como la justificativa puedan ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) de la Ley del Gobierno. De hecho no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. De este modo la jurisprudencia ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público ( sentencias de 22 de noviembre de 2006 , 20 de abril de 2006 , 12 de noviembre de 2004 y 7 de julio de 2004 , entre otras), salvo que la parte recurrente hubiera acreditado que aquella apreciación era incorrecta ( sentencia de 10 de marzo de 2003 ), pues este último caso se equiparía al de ausencia de memoria económica, con la consiguiente nulidad de la disposición general*".

Además se observa que se han elaborado tres memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las

novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. Esta inclusión "*refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*", según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

3.- Conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 24.1 de la Ley 50/1997, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos así como el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que debe acompañar a los reglamentos.

En este sentido se ha recabado el informe de impacto por razón de género emitido por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid el 9 de junio de 2016. En este informe se indica que "*no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo*".

También se ha incorporado el informe de 6 de junio de 2016 de la Dirección General de la Familia y el Menor, en el sentido de no formular observaciones al texto remitido al considerar que el proyecto no tiene impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes con observaciones al texto por las

Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Sanidad y la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que en gran medida han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto, dando lugar a una nueva redacción del mismo, como resulta del informe de 9 de marzo de 2016 del director general de Protección Ciudadana. El resto de consejerías no formularon observaciones al proyecto remitido.

De acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 8 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, se ha emitido informe favorable al proyecto por la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 19 de abril de 2016, formulando diversas observaciones al proyecto, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la última memoria del análisis de impacto normativo que figura en el expediente.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/2007, conforme al cual "*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*", se han unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma fechado el 1 de abril de 2016.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en

desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

> "*elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado*".

En el presente caso, no aparece motivado en el expediente porque se ha prescindido del trámite de audiencia, si bien puede entenderse justificado en la medida que se trata de una disposición eminentemente organizativa que no afecta a los derechos e intereses de los ciudadanos , de manera que los derechos e intereses que pueden verse afectados por la norma son los de los trabajadores del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, y precisamente los mismos se puede entender que han tenido participación en la elaboración de la norma a través de su representación legal especializada, toda vez que fue ésta la que instó las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que culminaron con la propuesta de requerimiento a la Dirección General de Protección Ciudadana que es la que motiva la aprobación de la norma que dictaminamos en el sentido requerido por dicha representación legal.

**CUARTA.-** Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente

considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el tercero de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

Con carácter general cabe decir que la norma proyectada tiene un contenido prácticamente idéntico al del Decreto 97/1996, de 27 de junio, por el que se estableció la adscripción y composición de la Comisión de Salud Laboral y se reguló su funcionamiento, en desarrollo del artículo 24 de la Ley 14/1994. Las diferencias de regulación responden al cambio de adscripción de la Comisión, que en el Decreto 97/1996, se efectuaba a la Dirección General de Protección Ciudadana de la Comunidad de Madrid, y en la norma proyectada, con mejor técnica normativa, pues tiene en cuenta los posibles cambios organizativos de la Comunidad de Madrid, se adscribe de una manera más genérica a la Consejería de la que dependa el Cuerpo de Bomberos. La otra diferencia más sustancial viene referida a la composición de la Comisión, que como hemos expuesto en las consideraciones precedentes, en la norma proyectada trata de dar respuesta al requerimiento efectuado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con la composición paritaria del órgano, en atención a lo dispuesto en el artículo 22 del TRLSPE y el artículo 34 de la LPRL, al atribuirse a la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos las competencias en materia de prevención de riesgos laborales del Comité de Seguridad y Salud previsto en la norma estatal también como órgano paritario.

La paridad, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, significa e implica igualdad, de ahí que la norma proyectada no contemple una figura del presidente al margen de los vocales, como

hacía la normativa anterior, lo que hace que la composición de la Comisión sí sea paritaria, al existir igual número de miembros de la Comisión en representación de la Administración de la Comunidad y de las Centrales Sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid. Por otra parte la paridad no se rompe por el hecho de que la presida el titular de la Dirección General de la que dependa el Cuerpo de Bomberos, al haberse eliminado el carácter dirimente de su voto en caso de empate.

No obstante estimamos oportuno advertir sobre las dificultades con las que se puede encontrar la Comisión de Salud Laboral a la hora de salvar los empates en la adopción de acuerdos, dada su composición igualitaria y al no estar previsto el voto de calidad del presidente, por lo que se hace aconsejable que en las normas de funcionamiento previstas en el artículo 3 del proyecto, se arbitre un mecanismo que, sin contradecir la norma reglamentaria, evite la paralización del órgano en la toma de decisiones .

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, dejando al margen algunas cuestiones de técnica normativa que después analizaremos, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De este modo describe la finalidad de la norma, las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y contiene los antecedentes normativos de la misma, esto último una vez recogida la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en relación con la cita del Decreto 97/1996, que constituye el precedente de la norma proyectada y que ésta deroga expresamente.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva, el artículo 1, bajo la rúbrica "*objeto, constitución y funciones*", contempla un contenido más amplio que el que dicho título sugiere pues junto a la constitución de la Comisión de Salud Laboral y las funciones de la misma, por remisión al artículo 22 del TRLSPE, también contiene la referencia a la adscripción de la Comisión de Salud Laboral, como hemos indicado, a la Consejería de la que dependa el Cuerpo de Bomberos y el régimen jurídico del órgano por remisión a la normativa básica estatal, por lo que como primera observación cabe señalar que resulta conveniente que el título del precepto recoja con mayor exactitud el contenido, lo que puede resultar útil en orden al manejo de la norma por los operadores jurídicos, y resulta más acorde con la directriz 28 del Acuerdo de 2005, cuando señala que "*los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*".

Por otro lado en relación con este mismo artículo, coincidimos con el criterio manifestado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en el informe emitido en el procedimiento de elaboración de la norma, en el sentido de que no resulta correcto que el artículo diga que por el Decreto se constituye la Comisión de Salud Laboral, pues su constitución ya se estableció en el artículo 24 de la Ley 14/1994 y actualmente en el artículo 22 del TRLSPE, de manera que tanto el Decreto 97/1996, que desarrolló el mencionado artículo 24 como el actual proyecto se limitan a desarrollar su regulación.

Por último en relación con este artículo 1, cuando se contempla el régimen jurídico del órgano, sería más adecuado, por coherencia con la denominación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que es la normativa que a partir de la fecha de su entrada en vigor va a disciplinar el régimen jurídico de los órganos colegiados en el Sector Público, que en lugar de hablarse de normativa básica estatal "*en materia de régimen*

*jurídico de las administraciones públicas*" se hable de "*en materia de régimen jurídico del Sector Público*".

El artículo 2 contempla la composición del órgano colegiado, de manera que haya igualdad de vocales en representación de la Comunidad de Madrid y de las centrales sindicales más representativas en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid. Desaparece respecto a la normativa anterior, la figura del presidente, como miembro distinto de los vocales, lo que como hemos dicho anteriormente, junto a la supresión del carácter dirimente de su voto, redunda en garantizar la paridad del órgano exigida legalmente. Como novedad respecto a la normativa anterior se establece que el nombramiento de los vocales sea por Orden del consejero del que dependa el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, mientras que en el Decreto 97/1996 el nombramiento se atribuía al Consejo de Gobierno. En la memoria que acompaña el proyecto se justifica este cambio en las razones de eficiencia y eficacia que debe regir la actuación de la Administración, pues el nombramiento de los vocales en representación de las centrales sindicales está supeditado al resultado de las elecciones sindicales que se celebran periódicamente.

Por razones de sistemática consideramos oportuno que el apartado 4 del artículo 2, que se refiere al carácter no dirimente del voto del presidente, se incluya en el artículo 3 pues es más acorde con el contenido de este último artículo relativo a la adopción de acuerdos.

La figura del secretario de la Comisión de Salud Laboral se regula en el apartado 6 del artículo 2, de manera que establece que será un funcionario designado por el titular de la Dirección General de la que dependa el Cuerpo de Bomberos, si bien podría ser conveniente para garantizar la necesaria competencia de la persona que haya de ejercer las funciones de secretario, que se concrete el grupo o el puesto de trabajo que, como mínimo, ha de estar desempeñando dentro de la

citada Dirección General el funcionario que se designe para el mencionado cargo.

El contenido del artículo 3 no plantea dudas de legalidad en cuanto que por lo que se refiere al régimen de sesiones y adopción de acuerdos se remite a las normas de funcionamiento que la Comisión de Salud Laboral adopte y en lo no previsto a lo dispuesto en la normativa básica estatal. En cuanto a la adopción de acuerdos, se establece la mayoría de votos, lo que debe completarse con la referencia al carácter no dirimente del voto del presidente que apuntábamos anteriormente.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, resulta acertado que en la disposición derogatoria única se contemple la derogación expresa del Decreto 97/1996, lo que siempre es una garantía de la seguridad jurídica, pues aunque pudiera entenderse tácitamente derogado, por su incompatibilidad con el artículo 22 del TRLPSE, no deja de ser una cuestión interpretativa, que redunda en la falta de certeza y conocimiento sobre la norma aplicable.

**QUINTA.-** Cuestiones formales y de técnica normativa**.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

En la parte expositiva, por razones de sistemática, parece más adecuado que el párrafo primero relativo a la habilitación para el desarrollo reglamentario se inserte a continuación del párrafo referido al artículo 22 del TRLSPE que es el precepto desarrollado reglamentariamente.

De acuerdo con la Directriz 12 del Acuerdo de 2005, resulta conveniente que en la parte expositiva se suprima el párrafo relativo al funcionamiento del órgano de manera que su contenido se ajuste a las exigencias de la mencionada Directriz, cuando señala que la parte expositiva "*no contendrá partes del texto del articulado*".

Por otro lado resulta conveniente que las referencias a la Comisión de Salud Laboral, tanto en la parte expositiva como en el articulado, incluyan siempre la mención al Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Lo que sería especialmente recomendable en el texto del proyecto, dada la extensión de las denominaciones de las normas que se citan.

En el artículo 2.5 debe tenerse en cuenta que los cargos, como consejero, deben escribirse en minúscula.

Deben corregirse las erratas que se observan en el artículo 2.3 , "Cuero" en lugar de "Cuerpo" y en el artículo 2.5 , donde se dice "de de loso" en lugar " de los".

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

**CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 28 de julio de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 349/16

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid