

Dictamen nº: **89/23**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **23.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de febrero de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 85/2016, de 19 de septiembre, 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 6 de febrero de 2023 tuvo entrada en este órgano consultivo, la solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior sobre el citado proyecto de decreto.

Al expediente se le asignó el número 53/23, correspondiendo la ponencia, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano

consultivo, en la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento de este dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto que nos ocupa tiene por objeto –según su parte expositiva- una modificación del Decreto 85/2016, de 19 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se regula la Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 85/2016) en lo relativo al precepto que regula la figura del secretario de dicha comisión, y, además, para corregir una referencia errónea en otro precepto del texto vigente.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único y una disposición final única, que regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- 1.- Proyecto de decreto inicial.
- 2.- Primera Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 5 diciembre de 2022.
- 3.- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 21 de diciembre de 2022.
- 4.- Escritos de las secretarías generales técnicas de todas las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que se manifiesta que no se formulan observaciones en relación con la norma proyectada.

5.- Informes de la Dirección General de Igualdad, de 12 de diciembre de 2022, sobre el impacto del proyecto por razón de género, y por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género.

6.- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 13 de diciembre de 2022, sobre el impacto del proyecto en materia de familia, infancia y adolescencia.

7.- Informe de la Dirección General de la Función Pública de 19 de diciembre de 2022.

8.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de 16 de diciembre de 2022.

9.- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 21 de diciembre de 2022.

10.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 11 de enero de 2023.

11.- Proyecto de decreto en su segunda versión.

12.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 10 de enero de 2023.

13.- Informe del letrado-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 19 de enero de 2023, en el que manifiesta que no procede emitir informe al tratarse de un proyecto reglamentario de carácter meramente organizativo.

14.- Proyecto de decreto remitido a la Comisión Jurídica Asesora.

15.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de enero de 2023.

16.- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 1 de febrero de 2023, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite este dictamen, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“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 e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

El decreto proyectado modifica un decreto previo –el Decreto 85/2016- dictado en ejecución del artículo 22 del Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre.

Así pues, se trata de una modificación de un reglamento ejecutivo y, por tanto, es de aplicación lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012): *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo*

aquellos que desarrollan una ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

A tal efecto, es de recordar la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 368/20, de 8 de septiembre y 462/20, 13 de octubre) al respecto: *«la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, lo que presupondría la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia (Sentencias de 16 de junio de 2006 y de 15 de octubre de 2008)».*

En consecuencia, el decreto proyectado modifica un decreto previo dictado en ejecución de una norma con rango de ley (Decreto 85/2016) sobre el cual nos pronunciamos en el dictamen 349/16, de 28 de julio, y por ello, esta Comisión Jurídica Asesora ha de dictaminar ahora, tal y como señalamos en nuestro dictamen 7/23, de 12 de enero. En concreto, corresponde al Pleno, a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) o en la de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señala: *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para*

nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

El Consejo de Estado en su dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada como un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

El presente dictamen ha sido evacuado en el plazo del artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021).

SEGUNDA.- Habilitación legal y el título competencial.

La Constitución Española garantiza en sus principios rectores de la política social y económica, un derecho genérico a la protección de la salud (artículo 43.1), a la vez que establece un compromiso específico para los poderes públicos de *“velar por la seguridad e higiene en el trabajo”* (artículo 40.2). Como es sabido, la competencia exclusiva en materia de legislación laboral corresponde al Estado, que aprobó la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Por otra parte, y en cuanto a la concreta distribución de competencias, el artículo 149, apartado 1, regla 18ª de la Carta Magna establece en favor del Estado la competencia exclusiva en

relación con “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (...)”.

En el ámbito autonómico, el título competencial que habilita el proyecto de decreto, lo constituye el artículo 26, apartado 1.1, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como el artículo 26, apartado 1.3 que reconoce la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la administración autonómica, “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

Así las cosas, en la Comunidad de Madrid y en el ámbito de la prevención y extinción de incendios y salvamentos, se aprobó 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, que ya estableció en su artículo 24, la constitución de una Comisión de Salud Laboral del Cuerpo de Bomberos.

Después, se promulgó el vigente Decreto-Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el 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 (TRLSPPE), que derogó la citada Ley 14/1994, de 28 de diciembre. Pues bien, su artículo 22 regula la Comisión de Salud Laboral:

“1. Se constituirá una Comisión de Salud Laboral que tendrá, entre otras, las siguientes funciones: (...)

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”.

La regulación de esta Comisión de Salud Laboral se contiene en el artículo 2 del Decreto 85/2016, que ahora se pretende modificar; por lo que, al tratarse de una norma modificativa de otra anterior, resulta que el título competencial que lo habilita es el mismo que la norma que pretende modificar.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

Así las cosas, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en materias no reservadas a la Asamblea, y a nivel legislativo, en el artículo 21 g) de la Ley 1/1983 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983); y por último, en la disposición final primera del citado Decreto-Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre.

Por otro lado, el rango normativo -decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado al ser el mismo rango de la norma que modifica, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de las normas reglamentarias se contiene en el ya citado Decreto 52/2021.

También ha de tenerse en cuenta, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones generales.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), teniendo en cuenta que la STC 55/2018, de 24 de mayo ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y por lo que afecta a la materia del procedimiento, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7 c) de la citada sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad la elaboración de un plan plurianual para

toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

Así, se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, que no incluye este proyecto de decreto entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

La justificación que respecto de ello se hace en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (apartado 1.D) alude sin más a que la necesidad de su modificación se ha planteado en el seno de la Comisión de Salud Laboral con posterioridad a la aprobación del plan normativo; y después, se motiva algo más en *“razones organizativas y con la finalidad de un mejor funcionamiento”* de la Comisión en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a la evaluación *ex post* de la norma, la redacción del último párrafo de la Memoria resulta inadecuada respecto de la aplicación de alguno de los artículos a los que se remite, y confusa en sus términos. En efecto, se señala que *“no se prevé la realización de un análisis de los resultados de la aplicación de la modificación de la norma que se tramita, cuya regulación está contenida en los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021”*.

Si acudimos a estos preceptos, vemos que el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, es el único de aplicación, pues es relativo a la tramitación de las propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, y obliga a que la Memoria indique *“si la norma debe someterse a evaluación ex post por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”*. A su vez, el artículo 3.4 establece con claridad para el caso en que se decida la evaluación *ex post* que *“las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les*

correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

Además, obsérvese que el artículo 6.1 i) del Decreto 52/21 señala en cuanto a la Memoria ejecutiva que *“en su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post”*.

Como decíamos en nuestros recientes dictámenes 677/22, de 25 de octubre y 699/22, de 8 de noviembre, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma, su eficacia en el cumplimiento de los objetivos y el análisis de sus resultados, ello no le exime del deber de recoger una motivación adecuada de su exclusión.

Por tanto, en la redacción definitiva de la Memoria habrá de justificarse adecuadamente el porqué de la ausencia de la evaluación *ex post*.

2.- El artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2 a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública, en su caso a través del portal web habilitado, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este caso, no se ha efectuado dicha consulta y se justifica adecuadamente por mor de lo establecido en el artículo 12 del Decreto 52/2021, al ser un procedimiento simplificado y tratarse de una norma de carácter organizativo. En efecto, el citado precepto así lo prevé, estableciendo que el procedimiento se iniciará –directamente– con la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

3.- Por lo que se refiere al órgano proponente, el proyecto de decreto ha sido propuesto por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior con competencias en materia de prevención y extinción de

incendios y coordinación de Emergencias, conforme al artículo 1.3 c) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Emergencias.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, con base al artículo 6 del Decreto 52/2021, se ha elaborado una Memoria ejecutiva, que es la adecuada cuando se trate de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos, como es el caso dictaminado.

El expediente remitido incluye la última Memoria fechada el 23 de enero de 2023 y las dos versiones anteriores. De esta manera, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 7.4 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza una mención a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC con carácter general, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 en particular; así como, a los de necesidad, eficacia y, por último, el de eficiencia. Igualmente, justifica su adecuación a los principios de seguridad jurídica y transparencia.

Por último, la Memoria efectúa un examen del contenido de la propuesta, el análisis jurídico de la misma, y su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una breve referencia al impacto económico indicando que la norma no regula una materia que pueda afectar a los operadores económicos, ni tiene efectos sobre la competencia, ni tampoco impone cargas administrativas. Y en lo presupuestario, no implica gasto alguno.

También contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021].

Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Se indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en este ámbito.

Consta asimismo en la Memoria el examen tanto del impacto por razón de género como del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Sobre el impacto por razón de género, la Memoria afirma que se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad, habiendo señalado que no existe ningún impacto en este ámbito.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo en este ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria, la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se 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, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 7.4 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración de la norma deberán recabarse los informes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el llamado informe de coordinación y calidad normativa por la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Constan también evacuados los informes de diversas direcciones generales de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Así, el de Recursos Humanos, al amparo del artículo 9 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, favorable a la propuesta. Y el de Presupuestos, emitido conforme al artículo 13.1.k) del citado Decreto 234/2021, que constata que el proyecto no conlleva gasto alguno.

Por último, se solicitó informe a la Dirección General de Función Pública, según la Memoria *“para tener la certeza de que no tuviera ningún impacto en este ámbito”*; que no realizó ninguna observación.

Conforme a lo establecido en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se han evacuado informes por las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y todas ellas han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

Además, 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 un informe con carácter preceptivo acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo.

Por ello, se ha emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, informe en el que se manifiesta –con cita de los dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora- y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) que lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser

la producción o no de efectos *ad extra*. Y concluye que el proyecto remitido para informe de la Abogacía General “*en la medida en que carece de efectos ad extra, al no afectar directa o inmediatamente a los derechos de los administrados*”, no resulta preceptivo; y ello por aplicación del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos y del artículo 6.1.f) del Decreto 105/2018, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por último, en cumplimiento del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el llamado informe de legalidad emitido el 11 de enero de 2023, por la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la norma, esto es Presidencia, Justicia e Interior, en el que manifiesta que el contenido del proyecto de decreto es adecuado a la legalidad vigente.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021 dispone que se sustanciará “*el trámite de audiencia e información públicas*”. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

En el caso que nos ocupa, al tratarse de una norma de carácter organizativo, es de aplicación la excepción contemplada en el artículo 60.3 de la LTPCM, que dispone que podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas organizativas de la Administración.

A este respecto, tal y como viene señalando este órgano consultivo, los trámites de audiencia e información pública son trámites distintos del de la consulta previa. Por ello, aun cuando se trata de una modificación de una norma y que como hemos visto, tiene carácter organizativo, no puede dejar de mencionarse en la Memoria esta circunstancia que es la que motiva la aplicación de la excepción de los trámites de audiencia e información pública.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

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.

Por lo que atañe al título, la directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, exige que, en el caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada, tal y como así sucede.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, como hemos adelantado, consta de una parte expositiva, otra dispositiva -integrada por un artículo único- y la parte final.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que hace referencia al precepto legal de cobertura, esto es al artículo 22 del TRLSPE, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre que preveía la constitución de la Comisión de Salud Laboral en el seno del Cuerpo de Bomberos, y al Decreto 85/2016, que es el que se pretende modificar.

La parte expositiva justifica la nueva regulación brevemente, con la mención “*a la experiencia de estos años*” y aduce que la reforma es “*para el mejor funcionamiento*” de la comisión.

En cuanto al procedimiento, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren -tal y como continuamente pone de manifiesto este órgano consultivo- únicamente a los trámites más relevantes.

Asimismo, la parte expositiva explicita, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, menciona la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, publicidad y transparencia.

En cuanto al párrafo *“Igualmente es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, introduciendo una corrección técnica al Decreto 85/2016, de 19 de septiembre, quedando garantizado el cumplimiento del principio de seguridad jurídica”*, que se lee a continuación del relativo al principio de eficiencia, diremos: en cuanto a la forma, que debería figurar en párrafo aparte; y en cuanto al fondo, no se entiende bien a qué se refiere la expresión de que la modificación puntual propuesta es coherente con el resto del ordenamiento jurídico (todo él en general), siendo más oportuna una mención a la coherencia con el resto del decreto en vigor. Tampoco se entiende qué se quiere decir con que se introduce *“una corrección técnica”*: no se sabe si se refiere a la modificación del artículo único uno, o del dos, ni cuál es su relación con el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española como vertebrador de nuestro ordenamiento.

Por ello, es aconsejable, bien la supresión de dicho párrafo que nada añade e introduce confusión, bien la revisión de su redacción.

Por último, y sin perjuicio de lo que luego diremos en las consideraciones de técnica normativa, la fórmula de promulgación que se utiliza es conforme a la directriz 16, con la referencia al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Entrando ya en el estudio de la parte dispositiva, el artículo único uno, dispone que el párrafo segundo del artículo 1 del Decreto 85/2016 quedará redactado así: *«Las funciones de la Comisión son las establecidas en el artículo 22.1 del TRLSPE»*.

Por tanto, lo que se pretende es corregir una remisión errónea al párrafo de la norma legal, que el vigente texto hace -erróneamente- al artículo 22.2 del TRLSPE, cuando las funciones de la Comisión se contienen en el artículo 22.1. Lo cual es correcto.

Ahora bien, no hacía falta esperar más de seis años desde la publicación en el BOCM del Decreto 85/2016, y, además, hubiera bastado una mera corrección de errores publicándose en un boletín posterior la citada corrección, pues es meramente material y no sustantiva. Y ello utilizando la fórmula jurídica habitual de: *“advertido error en el Decreto 85/2016 publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 228, de 23 de septiembre de 2016, se procede a efectuar la oportuna rectificación (...)”*.

En cuanto a la modificación propiamente dicha que se hace al texto vigente, esta contiene, de una parte, el cambio en la redacción del apartado 5 del artículo 2, y por otra, se añaden dos apartados.

El texto actual dispone: *“5. Ejercerá las funciones de secretario de la comisión, con voz pero sin voto, un funcionario del grupo A adscrito al Servicio Sanitario del Cuerpo de Bomberos el cual será designado a dichos efectos por el titular de la Dirección General de la que dependa el Cuerpo de Bomberos. La suplencia del mismo se realizará conforme se establezca en las normas de funcionamiento previstas en el siguiente artículo”*.

En nuestro dictamen 349/16, de 28 de julio, señalamos al respecto del cargo de secretario que *“la figura del secretario de la Comisión de Salud Laboral se regula de manera 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 por el funcionario que se designe para el mencionado cargo”.

Por la dirección general que promovió el Decreto 85/2016 se hizo caso a la observación efectuada por esta Comisión Jurídica Asesora y se acotó al grupo A como el de necesaria pertenencia del funcionario que se propusiera como secretario.

La propuesta modifica la redacción del apartado 5 y añade los apartados 6 y 7, que quedarían de la siguiente forma:

“5. Ejercerá las funciones de secretario de la Comisión un funcionario adscrito al centro directivo que tenga atribuida la dirección del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid.

6. Será designado por el titular de dicho centro directivo y la suplencia del mismo se realizará conforme se establezca en las normas de funcionamiento previstas en el siguiente artículo.

7. Dicha designación podrá recaer sobre uno de los vocales de la Comisión designados en representación de la Comunidad de Madrid, en cuyo caso asistirá a las reuniones con voz y voto”.

Por consiguiente, en la propuesta se elimina esta referencia al grupo A.

En la Memoria (página 11) se justifica el cambio por las necesidades organizativas que requieren valorar en cada momento, la designación más adecuada del funcionario que vaya a desempeñar el cargo, incidiendo en que basta con ser funcionario independientemente de su titulación o cualificación del cuerpo al que pertenezca.

En este sentido, en línea con lo ya indicado en el dictamen 349/16, señalaremos que con la supresión de la exigencia de la titulación universitaria exigida para el grupo A de funcionarios, se elimina esta formación y cualificación, en aras a posibilitar que se designe como secretario a cualquier funcionario de carrera.

Pues bien, desde el punto de vista jurídico no podemos efectuar reproche a esa supresión de la categoría del grupo A, pues lo único esencial, como viene señalando este órgano consultivo (dictamen 465/18, de 24 de octubre y 115/20, de 5 de mayo, entre otros) siguiendo el criterio mayoritario de la doctrina administrativista, es que la persona propuesta sea funcionario de carrera. Y ello por cuanto que el artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, reserva el ejercicio de potestades públicas en exclusiva a los funcionarios de carrera.

El proyecto establece la necesaria condición de funcionario de la persona que se proponga para el cargo de secretario, si bien sería muy conveniente añadir a la palabra “*funcionario*” la expresión “*de carrera*”, siguiendo la terminología del citado Estatuto Básico y eliminando así, cualquier duda interpretativa de la literalidad del texto.

Por lo demás, son correctos los dos párrafos añadidos, que regulan de forma separada (párrafo 6) la designación del secretario por el titular de la dirección general que en cada momento tenga atribuida la dirección del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid; y para la suplencia de dicho cargo se vuelve a remitir al artículo siguiente (que sería el 3), de la misma forma que hace el texto actual.

El párrafo 7 del artículo 2 contempla la posibilidad de que pueda ser designado como secretario, uno de los vocales de la comisión (lógicamente de los propuestos por la Administración autonómica), en cuyo caso se le atribuye no solo voz, sino también voto; lo que es acorde con la regulación legal de la Secretaría de los órganos colegiados.

En efecto, en cuanto a la figura de la Secretaría de dichos órganos, el artículo 16 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que quien desempeñe el cargo podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente y que, sus funciones consistirán en velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos sean respetadas.

Por último, el proyecto se cierra con la disposición final única, relativa a la entrada en vigor del decreto, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, fórmula que es conforme a lo dispuesto en las directrices de técnica normativa.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las ya mencionadas directrices de técnica normativa. Por ello, conviene realizar las siguientes observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales (Apéndice V de las Directrices de técnica normativa) debe ser objeto de revisión la totalidad del texto, ya que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible.

Además, como viene señalando esta Comisión Jurídica Asesora, la referencia al cargo de consejero debe figurar en minúscula y expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia, por lo que ha de corregirse la referencia al consejero de la página 3.

Continuando con la parte expositiva, hay una errata en la página 2 del proyecto, donde dice “*las Administraciones Pública*”, debe decir “*las Administraciones Públicas*”.

Además, en la misma página cuando se hace referencia a los distintos principios de buena regulación, convendría separar con punto y aparte, cada uno de los párrafos encabezados con un principio diferente. Y ello para facilitar su lectura y mejor comprensión del texto.

En el penúltimo párrafo de la página 2, debe corregirse la errata de la redacción que se refiere al 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, “*que regula de la consultada*” por la Comunidad de Madrid.

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 presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 85/2016, de 19 de septiembre, del Consejo de Gobierno, 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 23 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 89/23

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. Pta. del Sol nº 7 - 28013 Madrid