

Id Cendoj: 28079130032003100932  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 495 / 2001  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Ponente: FERNANDO LEDESMA BARTRET  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Voces:**

- INDUSTRIA
- INCENDIOS
- MEDIDAS DE SEGURIDAD
- REGLAMENTOS

**Resumen:**

- R.D. 786/2001, 1 de julio. - NULIDAD POR OMISIÓN DEL INFORME PRECEPTIVO DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD INDUSTRIAL.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Octubre de dos mil tres.

VISTO por la Sala Tercera (Sección Tercera) del Tribunal Supremo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES contra el R.D. 786/2001, de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en establecimientos industriales. Ha sido parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el BOE nº 181, de 30 de julio de 2001, fue publicado el R.D. 786/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales.

SEGUNDO.- El 9 de octubre de 2001 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Supremo escrito del representante procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES interponiendo recurso contencioso - administrativo contra el referido Real Decreto.

TERCERO.- Mediante providencia de 26 de octubre de 2001, el recurso fue admitido a trámite, requiriéndose de la Administración demandada la remisión del expediente administrativo y ordenándole la práctica de los emplazamientos previstos en el art. 49 de la L.J., acordándose de oficio anunciar la interposición del recurso en el BOE.

CUARTO.- Remitido que fue el expediente administrativo, se dio traslado del mismo al demandante, quien, por medio de escrito presentado el 27 de diciembre de 2001, solicitó su ampliación, lo que fue acordado por providencia de 14 de enero de 2002. Recibida la ampliación del expediente, se hizo entrega de la misma al demandante.

QUINTO.- El 11 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Supremo escrito del demandante formalizando la demanda. Tras de la exposición de los hechos, alega los siguientes fundamentos de derecho: 1) nulidad del Real Decreto recurrido por omisión de trámites esenciales en su elaboración, entre ellos, la omisión del informe preceptivo del Consejo de Coordinación de Seguridad Industrial exigido por el art. 18.4.c) de la Ley de Industria nº 21/1992, de 16 de julio, y por el art. 2.d) del

Reglamento del referido Consejo, aprobado por R.D. 251/1997, de 21 de febrero; 2) nulidad del párrafo final del art. 4 y del art. 5 del mencionado Real Decreto; y 3) nulidad del art. 6 del Real Decreto impugnado. Concluye suplicando a la Sala dicte sentencia por la que "estimando el recurso, declare la nulidad de pleno derecho de la disposición recurrida o, en su defecto, declare la nulidad del párrafo final de su art. 4 y de los arts. 5 y 6".

SEXTO.- Se dio traslado de la demanda al Abogado del Estado, cuya contestación tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Supremo el 17 de abril de 2002. En el fº.jº.I, respecto de la omisión del informe del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial alega textualmente que "la no intervención del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial al que la recurrente se refiere no se produjo por la sencilla razón de que en la fecha de la elaboración de norma recurrida dicho Consejo no estaba operativo y, por tanto, no podía, por razones puramente fácticas, emitir el dictamen cuya omisión se denuncia". En los siguientes fundamentos de derecho II y III se opone a la declaración de nulidad de los arts. 4 (párrafo final), 5 y 6 impugnados. Concluye con la súplica de que se dicte sentencia por la que estime el recurso y se impongan las costas a la recurrente por su manifiesta temeridad y mala fe.

SÉPTIMO.- Al haber transcurrido el plazo establecido en el art. 60.2 de la L.J. sin que ninguna de las partes realizara alegación alguna, y de acuerdo con el art. 62.3 de la L.J., mediante providencia de 24 de mayo de 2002 el recurso quedó concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO.- Por providencia de 4 de octubre de 2002 se señaló para votación y fallo el día 12 de diciembre de 2002, que fue dejado sin efecto mediante providencia de 11 de diciembre de 2002, en la que se acordó textualmente lo siguiente: "a la vista de que el art. 18.4.c), inciso final, de la Ley de Industria 21/1992, de 26 de julio, y el art. 2º.d) del Reglamento del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, aprobado por R.D. 251/1997, de 21 de febrero, imponen el informe preceptivo de dicho Consejo de Coordinación en caso de proyectos de Reglamentos de ámbito estatal, y habiendo alegado el Abogado del Estado la no constitución del mencionado Consejo, se acuerda como diligencia para mejor proveer que se requiera al Ministerio de Ciencia y Tecnología para que certifique sobre dicha constitución, fecha de la misma, en su caso, o posibles causas que lo hayan impedido, así como sobre informes emitidos en relación con el Reglamento impugnado en sustitución, también en su caso, del que corresponda a tal Organismo consultivo".

NOVENO.- En cumplimiento de lo acordado, por el Subdirector General de Calidad y Seguridad Industrial y Secretario del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, se certificó, con fecha 27 de enero de 2003, "Que el citado Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial no ha sido constituido hasta el día de la fecha, debido a los diferentes cambios que se han producido desde la promulgación del mismo, en la Organización de la Administración General del Estado y en la estructura orgánica, tanto de los Departamentos Ministeriales, como de las Consejerías de las Comunidades Autónomas, que han impedido su constitución, al no haber sido posible hasta la fecha la actualización de los miembros del Consejo. Por otra parte, los Departamentos Ministeriales y Comunidades Autónomas han participado en la elaboración y emisión del informe del Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Industriales, a través del proceso administrativo contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo".

DÉCIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el arts. 61.4 de la L.J., en virtud de providencia de 12 de marzo de 2003 se puso de manifiesto a las partes la certificación remitida, a fin de que alegaran lo que estimasen procedente. Transcurrió el plazo de tres días concedido a las partes sin que estas formularan alegación alguna.

DECIMOPRIMERO.- Mediante providencia de 2 de julio de 2003 se volvió a señalar para votación y fallo el día 15 de octubre de 2003, designándose Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- El art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dispone que a lo largo del proceso de elaboración de los reglamentos deberán recabarse los informes previos preceptivos.

SEGUNDO.- El art. 18.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, crea el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial "para impulsar y coordinar los criterios y actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de Seguridad Industrial". El art. 18.2 de esa misma Ley determina la adscripción orgánica y la integración del mencionado Consejo. El art. 18.3 remite al reglamento el establecimiento de la composición y de las normas de funcionamiento. Y el art. 18.4 precisa las funciones

específicas del Consejo, entre las que se encuentra la de "informar preceptivamente los proyectos de Reglamentaciones de ámbito estatal". (apartado c).

TERCERO.- Mediante R.D. 251/1997, de 21 de febrero, fue aprobado el Reglamento del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial. En su art. 2 regula las funciones del mismo, entre las que se halla (apartado d) la de "informar preceptivamente los proyectos de Reglamentaciones de Seguridad Industrial de ámbito estatal".

CUARTO.- Una de estas Reglamentaciones de Seguridad Industrial de ámbito estatal es la contenida en el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, aprobado por R.D. 786/2001, de 6 de julio, dictado al amparo de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.13ª de la C.E., relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Contra este Real Decreto ha interpuesto recurso contencioso-administrativo la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales. En el suplico de la demanda plantea como primera pretensión la declaración de nulidad del referido Reglamento por haber sido aprobado sin que en el procedimiento de elaboración haya sido emitido el informe preceptivo de tan repetido Consejo de Coordinación.

QUINTO.- En su contestación a la demanda, el Abogado del Estado ha alegado que el preceptivo informe no ha sido emitido porque (citamos textualmente) "en la fecha de elaboración de la norma recurrida, dicho Consejo no estaba operativo y, por tanto, no podía, por razones puramente fácticas, emitir el dictamen cuya omisión se denuncia". A la vista de los términos de esta contestación, la Sala acordó para mejor proveer, con suspensión del término para dictar sentencia, requerir al Ministerio de Ciencia y Tecnología para que certificase dicha constitución, fecha de la misma, en su caso, o posibles causas que lo hayan impedido, así como sobre los informes emitidos en relación con el Reglamento impugnado en sustitución, también en su caso, del que corresponda a tal órgano consultivo". El Secretario de dicho Consejo ha certificado, con fecha 27 de enero de 2003, que hasta ese día el Consejo no había sido constituido (volvemos a citar textualmente) "debido a los diferentes cambios que se han producido desde la promulgación del mismo en la organización de la Administración General del Estado y en la estructura orgánica tanto de los Departamentos Ministeriales como de las Consejerías de las Comunidades Autónomas, que han impedido su constitución, al no haber sido posible hasta la fecha la actualización de los miembros del Consejo". Nada han alegado ninguna de las partes en el plazo concedido para que expresaran lo que estimasen procedente acerca del alcance e importancia del contenido de esta certificación.

#### SEXTO.-

1.- La primera cuestión que debemos examinar, anterior a todas las demás, es la de las consecuencias derivadas de la no emisión en el procedimiento de elaboración del Real Decreto impugnado del preceptivo informe de tan referido Consejo de Coordinación. De acuerdo con el art. 62.2 de la Ley 30/1992, la vulneración de lo dispuesto en el art. 24.1.b) de la Ley del Gobierno, sobre la obligación de recabar, a lo largo del procedimiento de elaboración de los Reglamentos, los informes preceptivos, y de lo establecido en el art. 18.4.c) de la Ley de Industria, que atribuye a aquel Consejo como función específica la de informar preceptivamente los proyectos de Reglamentaciones de ámbito estatal, hace adolecer al Reglamento aprobado sin que previamente haya sido emitido el preceptivo informe por tal Consejo, de un vicio determinante de su nulidad por omisión de un trámite esencial previsto en una norma con rango de Ley vigente desde hace casi diez años antes de la promulgación del Real Decreto de aprobación, tiempo suficiente para que durante su transcurso fuera puesto en funcionamiento tal Consejo, o, en su caso, realizadas las modificaciones legales adecuadas para dejar sin efecto el mandato de su exigibilidad. Para eludir el cumplimiento de tal mandato no cabe alegar validamente dificultades derivadas de los diferentes cambios que se han producido en la organización del Estado y en la de las CCAA, única razón esgrimida por la Administración del Estado en relación con la no constitución del Consejo, y, consiguientemente, con la no emisión del preceptivo informe. Si aceptáramos esta justificación, el doble mandato legal (esto es el contenido en la Ley del Gobierno y en la Ley de Industria) quedaría incumplido y con ello legitimaríamos el ejercicio de la potestad reglamentaria en términos incompatibles con lo previsto en los arts. 97 y 103.1 de la CE.

2.- Ciertamente es que a lo largo del procedimiento de elaboración del Reglamento han informado diversos Ministerios y que han tenido la posibilidad de hacerlo todas las CCAA y que, de hecho, alguna de estas Comunidades han informado. Mas, aparte de que no han informado todos los Departamentos Ministeriales que, de acuerdo con el art. 5 del R.D. 251/1997, al que remite el art. 18.2 de la Ley de Industria, han de estar representados en el Consejo de Coordinación, tales informes no pueden sustituir ser confundidos con

el que debía ser emitido por el no constituido Consejo de Coordinación, cabalmente con el fin de coordinar criterios y actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas, como ordena el art. 18.1 de la Ley de Industria. Se trata de un informe preceptivo establecido, como decía la derogada LPA, para garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición general, trámite que no puede ser visto como un obstáculo a superar sino como expresión del criterio de un órgano especializado cuyas apreciaciones el legislador ha reputado necesarias para proporcionar solidez y rigor en cuanto a la oportunidad y legalidad del producto normativo elaborado.

3.- La omisión de informes preceptivos ha sido considerada como causa determinante de nulidad de los Reglamentos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así ya en la STS de 25 de febrero de 1969 y, más inmediatamente, en las de 19 de febrero y 18 de abril de 1999). Frente a esta unánime jurisprudencia no puede invocarse en contra la doctrina de lo declarado en las SSTS de 27 de enero y 17 de junio de 2003 (recaídas, respectivamente, en los recursos números 338/2000 y 492/1999) pues, en el primer caso, se trataba de un Reglamento referente a una materia no directamente prevista como objeto de la competencia consultiva del Consejo que no había emitido el preceptivo informe y , en el segundo supuesto, el informe preceptivo del Consejo correspondiente había sido recabado a lo largo del proceso de elaboración del Reglamento, reconociendo aquella sentencia que la intervención del Consejo se había cumplido en grado suficiente mediante el informe del proyecto en su primitiva redacción. Evidentemente, no son estas las circunstancias que concurren en el proceso que ahora resolvemos, pues mediante el Real Decreto impugnado se aprobó un Reglamento regulador de una materia directamente prevista como objeto de la competencia consultiva del Consejo no constituido y respecto del cual no llegó a pronunciarse en forma alguna. Por último, cabe añadir que la atenuación de las consecuencias invalidantes de la no evacuación de informes que cabe advertir en el art. 83.3 de la Ley 30/1992, ha de entenderse constreñida al procedimiento que debe seguirse para la adopción de la correspondiente resolución administrativa, que no cabe trasladar al procedimiento especial para la elaboración de los Reglamentos, regulado por el art. 24 de la Ley del Gobierno.

SÉPTIMO.- Como consecuencia de la existencia del grave vicio formal que hemos apreciado, procede declarar la nulidad del Real Decreto impugnado sin necesidad de examinar las restantes alegaciones de la demanda.

OCTAVO.- Al no haberse sostenido la acción impugnatoria con mala fe o temeridad, no ha lugar a la imposición de las costas (ex art. 139.1 de la L.J.).

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad El Rey,

## **FALLAMOS**

1º) Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES contra el R.D. 786/2001, de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en establecimientos industriales, que declaramos nulo por ser contrario a Derecho.

2º) No ha lugar a la imposición de las costas.

3º) Publíquese el fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Fernando Ledesma Bartret.- Óscar González González.- Manuel Campos Sánchez- Bordona.- Francisco Trujillo Mamely.- Eduardo Espín Templado.- Fernando Cid Fontán.- Rubricado.- PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. FERNANDO LEDESMA BARTRET, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Secretario de la Sección Tercera-Sala Tercera del Tribunal Supremo.- Rubricado.-