

En Logroño, a 28 de septiembre de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**99/07**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Publicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Proyecto de Decreto de adaptación de la legislación de Prevención de riesgos laborales en la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja elaboró un proyecto de Decreto de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Este Decreto se dictó en desarrollo específico de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención y fue objeto de Dictamen por este Consejo Consultivo (Dictamen 17/2007) el 14 de marzo de 2007.

De nuevo, es enviado a este Consejo por dicha Consejería el expediente sobre el "Decreto regulador de la prevención de riesgos laborales en la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja" para dictamen. Esta vez se incorporan nuevos documentos y actuaciones que vienen a subsanar o cumplimentar algunas de la observaciones efectuadas en el citado dictamen por este Consejo.

En particular, a la documentación entonces aportada, que se relaciona en los "Antecedentes del Asunto" del citado Dictamen 17/07 y que, para evitar reiteraciones, se tiene por reproducida, se añade ahora: i) Diligencia de formación del expediente, de 28 de noviembre de 2006; ii) Informe del Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública, de 15 de febrero de 2007; iii) Memoria complementaria de la Secretaría General Técnica, de 27 de abril de 2007; iv) Dictamen 2/2007 del Consejo Económico y Social de

La Rioja, de 18 de junio de 2007; v) Informe de la Secretaría General Técnica, de 11 de septiembre de 2007; y iv) Borrador número 4 del Proyecto de Decreto.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 11 de septiembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 24 de septiembre de 2007, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 26 de septiembre de 2007, registrado de salida el 26 de septiembre de 2007, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

#### **Carácter del dictamen, competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja y procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto**

En cuanto a la *"Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y la Competencia de la Comunidad Autónoma* para regular la materia objeto del Decreto proyectado, este Consejo reitera y tiene por reproducido cuanto ya expuso en los Fundamentos de Derecho Primero y Tercero del citado Dictamen 17/07.

Asimismo, en relación con los trámites del *"Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general"*, partiendo de las apreciaciones efectuadas en su momento, en el "Fundamento de Derecho Segundo" del citado Dictamen, y, a la vista de la documentación nuevamente aportada y de las actuaciones practicadas, incorporadas al

expediente administrativo, este Consejo estima oportuno efectuar las siguientes observaciones:

-En el presente caso, la Resolución de inicio del procedimiento se dictó entonces por el Director General de la Función Pública que, si bien hasta ahora no ha sido el órgano competente, por las razones que expusimos en nuestro Dictamen 17/07, recogiendo la doctrina expuesta por este Consejo en otros muchos que le precedieron (entre otros D.40/06), ahora ya lo es, al haber sido conferida esta competencia a los Directores Generales en la reciente reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la CAR de julio de 2007 (cfr., *ad exemplum*, art. 5.1.4, i) del Decreto 83/2007, de 20 de julio (B.O.R. núm. 97, del 21), que atribuye a los Directores Generales *"la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General"*).

-Mediante los documentos y actuaciones aportados ex novo, se da cumplimiento a las recomendaciones de este Consejo en el citado Dictamen 17/07, que *"por razones de claridad y seguridad jurídica"* (en relación con la diligencia de formación del expediente) aconsejaba *"formalizar dicho trámite y emplear la terminología utilizada en el precepto legal"* (Fundamento de Derecho Segundo, apartado c). También se incluye como nueva aportación algún informe clarificador que, dada su fecha (15 de febrero de 2007), existía en el momento de formarse el expediente inicial, pero no fue incorporado al mismo; al tiempo que, con motivo de las observaciones formuladas por este Consejo en relación con el "trámite de audiencia", y, más particularmente, a propósito de la ausencia de informe emitido por el Consejo Económico y Social (CES), se procede a elaborar una nueva Memoria complementaria por la Secretaría General Técnica, de fecha 27 de abril de 2007, que *"procede a dar cumplimiento a esta exigencia y solicita dictamen al Consejo Económico y Social"*. Dicho trámite se cumplimenta con el Dictamen 2/2007 del CES, que también se aporta al expediente, y cuyo contenido da lugar al "Informe sobre el proyecto de Decreto Regulador de la Prevención de Riesgos Laborales en la Administración de la CAR". Todo ello, unido a la recomendación efectuada por este Consejo, aconsejando *"la redacción de un nuevo borrador"* (Fundamento de Derecho Segundo, apartado e) del D. 17/07), da lugar a la redacción de un Borrador número 4. Ambos documentos (Informe y Borrador) se incorporan al expediente.

Por tanto, como ya señaláramos en el Dictamen 17/07, reiteramos que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y que, al subsanarse las salvedades advertidas por este Consejo, se han respetado los trámites procedimentales que para la elaboración de reglamentos exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con la salvedad relativa a la elaboración de la Memoria económica, que se omite por las razones apuntadas, entre otros documentos, en la Memoria complementaria de la Secretaría General Técnica, de 11 de septiembre de

2007.

## **Segundo**

### **Observaciones al texto del Decreto proyectado.**

Este Consejo ya efectuó las observaciones pertinentes al Borrador número 3 del "Proyecto de Decreto de adaptación de la Legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja" que, de manera extensa, hacen referencia al Título del Proyecto, su estructura y contenido, su Preámbulo, las denominaciones utilizadas para designar a las partes de la prestación de servicios en la Administración Pública a los efectos de la prestación frente a los riesgos laborales, la técnica legislativa empleada en el Proyecto dictaminado, así como las observaciones relativas al contenido de determinados preceptos – en particular a los artículos 6.2; 7 aptdo f; 8; 9; 10; 11; 13.7; 15.1; 17.3, 18.2 y 19, pfo tercero; 21.2 y Disposición Derogatoria Única, en relación con la Disposición Adicional Única .

Puesto que con motivo de la solicitud de Dictamen al CES siguiendo nuestra recomendación, la evacuación de dicho dictamen -con fecha 18 de junio de 2007-, ha dado lugar, tras la elaboración del correspondiente informe por la Secretaría General Técnica, de 11 de septiembre de 2007, a la redacción de un cuarto borrador, se solicita ahora nuevamente el dictamen de este Consejo sobre el mismo.

Sin perjuicio de cuanto se expondrá en el Fundamento de Derecho Tercero, el nuevo texto –Borrador número cuatro- permite apreciar, de una parte, que se han incorporado a éste cuantas observaciones efectuamos al texto anterior del Proyecto y que, de otra parte, algunas de las modificaciones sugeridas por el dictamen del CES, tras su estudio por la Secretaría General Técnica, han sido asimismo incorporadas a dicho texto. En particular, en su informe, tras el estudio detallado y fundado en Derecho de las múltiples modificaciones propuestas por el CES, la Secretaría ha aceptado modificaciones que, con carácter general y mayor o menor acierto semántico o literario pero con escasa trascendencia práctica, afectan a la redacción del texto o a la numeración de los párrafos para fijar su adecuada correspondencia en las respectivas remisiones normativas. Son, entre otras, las siguientes:

1.- La corrección de la fecha del Decreto 62/1999, de 10 de septiembre de 1999 ( BOR 113, de 14), que establece el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales en La Rioja., citada en el párrafo cuarto del Texto introductorio.

2.- La modificación del artículo 4, en lo que hace referencia a que "la composición del número de miembros de delegados de prevención que designen las organizaciones sindicales se adecue a la escala establecida en la Ley de Prevención de Riesgos laborales", proponiendo una redacción similar a la utilizada en el Decreto 62/1999, que establece el Servicio de Prevención de Riesgos laborales en la Rioja.

3.- El cambio de la redacción del párrafo quinto del artículo 5 *"podrá establecer su propio reglamento de funcionamiento"* por *"adoptará sus propias normas de funcionamiento"*.

4.- La alteración del artículo 7 f) en cuanto propone la eliminación de la expresión *"habrá de"*, sin duda debida a un error de transcripción.

5.- El cambio del artículo 17 sobre *"Funciones y niveles de cualificación"*, en el que se acepta incluir el principio de "igualdad" -que de no haberse incluido expresamente se entendería igualmente aplicable conforme a los más elementales principios constitucionales-, junto a los de mérito y capacidad; al tiempo que se traslada la remisión al artículo 15 del Decreto proyectado, en lugar de al artículo 16, puesto que es aquel el que regula el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales.

6.- La modificación efectuada al artículo 18, en cuyo apartado 2 debería indicarse artículo 15, en lugar de artículo 16, porque éste no hace referencia al Servicio de Prevención, sino aquél.

7.- La remisión contenida en el Capítulo séptimo "instrumentos de control", artículo 23, al artículo 16 del mismo texto, debe efectuarse al artículo 15.

8.- La adición en el texto introductorio de la mención al artículo 40.2 de la Constitución Española y al acervo Internacional y Comunitario en la materia, aun cuando el contenido del primero resulta generalista y la mención a la Directiva marco 89/391 CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, es parca e insuficiente si quiere diseñarse el conjunto normativo comunitario transpuesto al ordenamiento español, que fundamenta la norma básica en materia preventiva y las normas de desarrollo.

9.- Las modificaciones de la redacción de los artículos 2.1, 3.1, 6.1.a9, 7.d) y f) 10, 11, párrafos del artículo 12, 13.1,7,8,9, 17.3, 18.2 y 19, párrafo tercero.

No obstante, otras modificaciones propuestas por el CES han sido desestimadas por la Secretaría General Técnica, por resultar de todo punto "innecesarias", quedar relegadas a una *"regulación específica a través del instrumento normativo que resulte más adecuado"*, encontrarse ya recogidas en la normativa general en materia de Prevención de riesgos laborales, ofrecer la norma aplicable una posibilidad de opción entre diversas alternativas igualmente válidas, decantándose la Secretaría por una opción distinta a la propuesta por el Consejo, obedecer *"más a un deseo de cómo se debería articular la formación de los Delegados de Prevención que a una propuesta de cambiar el contenido del artículo"*, o ser contrarias a la normativa vigente y aplicable a la regulación que pretende articularse.

Especial mención merecen las manifestaciones efectuadas por el CES sobre la falta

de negociación sobre el Texto del Decreto proyectado, vertidas de forma expresa en el apartado IV referido a las "Consideraciones Generales", en el apartado V relativo a las "Observaciones Generales", y en la " Disposición Final Primera" de su Dictamen 2/2007, en la medida en que afectan al cumplimiento del trámite de audiencia en lo que se refiere a la participación y representación de los empleados públicos, en materia preventiva.

Tales manifestaciones, son rebatidas por la Secretaría General Técnica amparándose en la distinción entre "órganos de consulta y participación" y "órganos de consulta y negociación" en materia de Prevención de Riesgos Laborales conforme a la normativa vigente (artículos 30, 32,i, de la Ley 9/1987, de 12 de junio, que regulaba los órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, vigente en el momento de la negociación; el artículo 38.1 de la ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales y el artículo 10 del citado decreto 62/1999, de 10 de septiembre) y la confirmación de la participación de los agentes sociales en la elaboración de la norma, a través de sus órganos de negociación (Mesa general de negociación y Comité de Empresa) y de sus órganos de consulta y participación (como el Comité de Seguridad Y Salud); panorama que se mantienen tras la publicación del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril –BOE del 13-).

Tal confirmación se apoya en las sesiones mantenidas en reunión conjunta de la Mesa General de negociación (en la que se hallaban presentes los sindicatos UGT, CC.OO, CSI-CSIF, STAR y CEMSATSE) y el Comité de Empresa, celebrada el 25 de junio de 2006, de acuerdo con el correspondiente orden del día de la convocatoria, donde se negoció el borrador, conforme al procedimiento que se detalla; negociación que continuó en la posterior reunión de la Mesa y el Comité, de 25 de julio de 2006, de conformidad con el correspondiente orden del día de la convocatoria.

La legitimidad del Acuerdo se funda por la Secretaría en el acta núm. 1/03, de 7 de marzo, donde consta, en relación con las competencias de los órganos de negociación de esta Comunidad Autónoma y con el régimen de adopción de acuerdos, que *"la Mesa General de Negociación es el órgano competente para negociar los Acuerdos relativos al desarrollo normativo de disposiciones de carácter general y que, para la toma de acuerdos en cualquiera de las Mesas de negociación, es necesario el voto de, al menos, dos organizaciones sindicales junto a la Administración autonómica"* . De todo ello extrae la Secretaría General Técnica que *"La Administración ha respetado escrupulosamente las exigencias legales de la negociación y participación de los trabajadores en la elaboración del borrador"* y que *"la negociación concluyó con el acuerdo favorable de la Mesa General de negociación adoptado de acuerdo con la mayoría exigida"*.

En definitiva, de cuanto se ha expuesto en este Fundamento Jurídico puede deducirse, en primer lugar, que las afirmaciones vertidas en el dictamen del CES, ahora incorporado al expediente administrativo, en nada empañan la certeza alcanzada en nuestro Dictamen 17/07 donde expresábamos cómo *"dicho trámite puede entenderse*

*cumplido al haberse negociado el presente Decreto con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación y en el Comité", según se explicita en el último párrafo del Preámbulo de los tres borradores del Decreto, entonces incorporados al expediente, y en el Borrador número cuatro ahora adjuntado. En segundo lugar, se deduce que el contenido del Borrador número cuatro del "Decreto de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja" se ajusta al ordenamiento jurídico.*

### **Tercero**

#### **Sobre la innecesariedad de la nueva remisión del expediente a este Consejo Consultivo.**

El expediente remitido a este Consejo Consultivo sobre el "Proyecto de Decreto de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración Autónoma de La Rioja" incorpora algunas de las observaciones que en el Dictamen 17/07 formulamos al mismo, tratando en este caso de subsanarlas.

Pese a la formulación de algunas salvedades en la tramitación del expediente y de algunas objeciones al contenido de dicha norma, no era estrictamente necesario que volviera a remitirse el expediente a este Consejo. Una vez dictaminada la norma proyectada, hubiera bastado el informe de la Secretaría General Técnica, señalando que se han cumplido las observaciones efectuadas por este Consejo Consultivo.

Hecho esto, podría haberse publicado el Decreto con la cláusula de "conforme" con el Consejo, al haberse dado el cumplimiento oportuno a dichas observaciones, toda vez que la mencionada cláusula no significa que el Consejo no haya opuesto objeción alguna al texto sometido a su consideración, sino que, aun habiéndose objetado, las observaciones formuladas se han subsanado. No en vano, según la Ley 3/2001, de 31 de mayo, que lo regula, y el Decreto 8/2002 de 24 de enero, por el que se aprueba su reglamento orgánico y funcional, el Consejo Consultivo es, como su nombre indica, un órgano consultivo externo, con autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración y no un órgano técnico o una asesoría jurídica interna. Sus dictámenes, aun cuando son preceptivos si una norma así lo establece, no serán vinculantes, salvo disposición con rango de ley en sentido contrario; por lo que, insistimos, pese a la formulación de observaciones, recomendaciones u objeciones jurídicas, no se precisa, con carácter general, una nueva remisión del expediente al Consejo a efectos de acreditar la subsanación de las mismas o verificar la idoneidad de las actuaciones o de la documentación aportada para subsanarlas, salvo que el órgano consultivo así lo estime oportuno por la relevancia de las mismas en algún caso concreto.

### **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo de los artículos 11.1.3, en conexión con el 11.2, del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

### **Segunda**

Se han respetado los trámites procedimentales que para la elaboración de reglamentos exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos y con las salvedades – en particular la relativa a la ausencia de estudio de costes o Memoria económica- señalados en el Fundamento de Derecho Segundo.

### **Tercera**

El contenido del "Decreto de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja" se ajusta al ordenamiento jurídico.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero  
Presidente

Antonio Fanlo Loras  
Consejero

Pedro de Pablo Contreras  
Consejero

José M<sup>a</sup> Cid Monreal  
Lallana  
Consejero

M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz  
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo  
Letrado-Secretario General