

En Logroño, a 12 de mayo de 2008, 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^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y empleo del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Proyecto de Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en la Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja. Este Decreto se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 3 1/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo, en concurrencia con los artículos 11 .Uno 3 , 11.2 y 8.uno. 1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que atribuyen a nuestra Comunidad Autónoma la función ejecutiva en materia laboral, la potestad para dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes y de autoorganización.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución de la Directora General de Trabajo, a la vista de la correspondiente Memoria justificativa redactada por la propia Dirección General y la Subdirección General del Instituto Riojano de Salud Laboral (IRSAL) y del primer Borrador de Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el trabajo en La Rioja. A dichas actuaciones, se han incorporado sucesivamente los siguientes documentos:

- 1.- Informe relativo al Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de la Dirección General de Calidad de los Servicios de Tecnologías de la Información, de 8 de enero de 2008.
- 2.- Segundo Borrador del Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de 16 de enero de 2008.
- 3.- Informe relativo al Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 1 de febrero de 2008.
- 4.- Informe relativo al Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de la Dirección General de Trabajo, de 7 de febrero de 2008.
- 5.- Tercer Borrador del Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de 11 de febrero de 2008.
- 6.- Dictamen del Consejo Económico y Social de la Rioja, sobre el Borrador del Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de 31 de marzo de 2008.
7. Informe relativo a las precisiones efectuadas por el Consejo Económico y Social sobre el Borrador del Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Dirección General de Trabajo, de 23 de abril de 2008.
- 8.- Cuarto Borrador del Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de 23 de abril de 2008.
- 9.- Memoria final relativa al decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja, de 5 de mayo de 2008.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 6 de mayo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo 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 6 de mayo de 2008, registrado de salida el día 7 de mayo de 2008, 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 a la Consejera 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

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 11 .c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con "*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas* ", precepto cuyo contenido reitera el artículo 1 2.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En este caso, el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro, dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del Proyecto de Decreto sometido a su consideración. Este tipo de reglamentos tiene por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella, (vid. Dictámenes 34/01 y 5 1/01, del Consejo Consultivo de La Rioja). Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida, y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad, (vid. Dictamen 5 1/01, del Consejo Consultivo de La Rioja).

La habilitación legal se contiene de forma específica en la propia Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 3 1/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, según la cual:

"Para poder ejercer las funciones establecidas en el apartado 2 del artículo 9 de esta Ley, los funcionarios públicos de las Comunidades Autónomas deberán contar con una habilitación específica expedida por su propia Comunidad Autónoma, en los términos que se determinen reglamentariamente".

Asimismo, en su Disposición Adicional Tercera, 2.b) y c) dispone respectivamente que:

"b) En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, las funciones que la Ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes; y c) Los restantes preceptos serán de aplicación general en defecto de normativa específica dictada por las Administraciones públicas, a excepción de lo que resulte inaplicable a las mismas por su propia naturaleza jurídico-laboral".

Por último, sirva citar el propio artículo 7.1 de la misma Ley, según el cual: *"En cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa ..."*, así como el artículo 9.2 del mismo texto legal, según el cual: *"Las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, en el ámbito de la Administración General del Estado serán prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo"*. En definitiva, y conforme a lo expuesto hasta el momento, el rango de la norma que ahora informamos es adecuado, estando el Gobierno habilitado legalmente a tal fin.

Establecida la habilitación legal que constituye su marco normativo general, el objeto principal de este dictamen, según ha manifestado este Consejo en reiteradas ocasiones, en virtud de lo dispuesto en su Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja), consiste, de una parte, en "emitir un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta; así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC)" (Dictamen 56/06 del Consejo Consultivo

de la Rioja). No en vano, el sometimiento a la ley de los Reglamentos, y del ahora examinado en particular, es expresión de la satisfacción del principio de legalidad (Dictamen 51/01 del Consejo Consultivo).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos, toda vez que su incumplimiento es susceptible de ser enjuiciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, la estimación de éste puede ocasionar la eventual ineficacia de las normas reglamentarias aprobadas.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del cuarto Borrador del Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja., de los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que el proceso de elaboración de dicho proyecto se inició tras la entrada en vigor de la misma.

A) Resolución de inicio del expediente.

Conforme a lo dispuesto en el art. 33.2 de la ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja: *1. "el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia. 2. la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida "*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del procedimiento se ha dictado por la Directora General de Trabajo, que, si bien hasta hace un tiempo no ha sido el órgano competente, por las razones que expusimos en nuestro Dictamen 40/06, ahora ya lo es, al haber sido conferida esta competencia a los Directores Generales en la 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 "*.

En dicha Resolución, se explicitan el objeto y la finalidad de la norma, así como su fundamento jurídico y las normas a desarrollar.

En definitiva, la Resolución de iniciación del procedimiento aportada al expediente cumple, los requisitos de contenido establecidos por el citado precepto.

B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.

En virtud de lo dispuesto en el art. 34 de la Ley 4/2005, el expediente remitido al Consejo incorpora un *borrador inicial*, sin fecha, integrado por un Preámbulo, un texto articulado -compuesto de trece artículos, divididos en dos Títulos, subdivididos en dos y cuatro Capítulos respectivamente- y la correspondiente Disposición Derogatoria de las normas anteriores que resultan afectadas y una Final. En el Anexo, se incluye una "*Síntesis de las disposiciones aplicables ..*".

Incluye también una *Memoria justificativa* -de fecha 5 de diciembre de 2007 y no de 22 de noviembre de este mismo año, como, por error de transcripción, se hace constar- que, si bien no se ajusta a la estructura formal establecida en el art. 34.2 de la citada Ley, detalla el *iter* normativo hasta llegar al marco legal de referencia que justifica la *necesidad de aprobación* de la norma propuesta y explicita su *objeto y finalidad*, al expresar, a modo de síntesis que "*resulta necesario aprobar una nueva norma que regule el marco de funciones preventivas en el ámbito de las relaciones laborales y sistematice un marco no exhaustivo de las funciones que el gobiernoregional realiza a través del Instituto Riojano de Salud Laboral, así como la participación institucional que se realiza a través del Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo*". No obstante, en lo relativo a las *tablas de vigencias*, si bien es cierto que la norma expresamente enumera las normas que quedan derogadas, sería conveniente efectuar una mención expresa de las mismas en la citada Memoria.

En relación con el *estudio del coste y financiación* de un nuevo servicio o modificación de los existentes, a los que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 4/2005, no se incluye estudio económico alguno. El propio borrador, en el Título I, hace referencia al Instituto Riojano Seguridad y Salud Laboral (IRSAL). Contiene, en el Capítulo I, disposiciones generales (naturaleza, fines, ámbito de actuación); y, en el II, contempla las funciones y, entre ellas, la comprobación y control de condiciones de trabajo. En el Título II, relativo a la participación institucional, se ocupa, en el Capítulo I, del Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo (CRSST); en el II, de su composición y normas de funcionamiento; en el III, de sus funciones; y, en el IV, hace referencia a la organización y miembros del Consejo.

Si bien es cierto que las funciones de *"comprobación y control de condiciones de trabajo"* que corresponden al IRSAL se llevarán a cabo por *"los funcionarios pertenecientes a los grupos A o B, Técnicos de Prevención del Gobierno de La Rioja , que presten sus servicios en el Instituto Riojano de Salud Laboral, y que, a la fecha de publicación del presente Decreto, no se encuentren afectados por incompatibilidad"* (art. 5), para lo cual, como indica la Dirección General de Trabajo en su informe de 23 de abril de 2008, *"ya se ha tramitado de forma paralela la modificación de puestos de trabajo donde se ha justificado convenientemente la retribución de las nuevas funciones asignadas"*, y que el *"apoyo técnico y asesoramiento necesarios"* serán prestados al IRSST *"por la Consejería con competencias en la materia"* (art. 11.3), lo que pudiera no suponer coste alguno en ambos casos, no es menos cierto que el desempeño de otras funciones por este último Instituto, como *"prestar asistencia y asesoramiento técnico a empresarios, trabajadores autónomos o por cuenta ajena..."* (art. 4.g), emitir informes (art. 4.h) o prestar colaboración pericial o asesoramiento técnico a la Inspección de trabajo (art. 4.k) sí pudieran ocasionarlo. De ser así, debería incluirse el correspondiente estudio de coste y financiación en la Memoria y, si la norma proyectada no supusiera coste económico alguno, dicha Memoria debería reseñar, al menos, tal circunstancia.

En todo caso, puesto que el CRSST se configura como un órgano colegiado al que resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 17 y ss de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja, es necesario que la Memoria incluya la dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento. Si se ha modificado la Relación de Puestos de Trabajo, el coste que la misma conlleva, si es que lo hay, debería incorporarse, asimismo, como se ha dicho, a la citada Memoria.

C) Anteproyecto del reglamento.

Consta en el expediente recibido por este Consejo que el borrador inicial, y la documentación complementaria a que se ha hecho referencia, ha sido remitido a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular declara *"formado el expediente de tramitación del Anteproyecto de Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud"*, al tiempo que indica los trámites a seguir en la elaboración de la presente norma y, en particular, la solicitud de informe al Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación, a la Dirección General de los Servicios jurídicos y a este Consejo Consultivo. Como después se razonará, falta por mencionar el Informe de Administraciones Públicas y Política Local y la consulta al Consejo Económico y Social.

El expediente recibido consta, siguiendo lo establecido por el art. 35 de la Ley 4/2005, del *"informe relativo al Decreto de prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja"*, de fecha 8 de enero de 2008, procedente del Servicio de

Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), que realiza algunas observaciones sobre aspectos relativos a la calidad normativa, de carácter organizativo y procedimental.

Atendidas estas observaciones y una vez renumerado correctamente el articulado del texto, se elabora un segundo borrador que es remitido a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cuyo informe es de 1 de febrero de 2008 y efectúa abundantes consideraciones al contenido del texto del Proyecto.

Con fecha 7 de febrero de 2008, se emite informe de la Dirección General de Trabajo, *"relativo a las precisiones efectuadas por la Dirección General de Servicios Jurídicos "*, en el que *"se considera conveniente no atender a la recomendación incluida en el apartado 13 del informe citado"* y *"en relación con restantes precisiones de dicho informe, las mismas se admiten en su totalidad y se incorporan al borrador de la norma "*.

D) Trámite de audiencia.

El artículo 36 de la Ley 4/2005 establece el trámite de audiencia a los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen, cuando lo exija una norma con rango de ley, o la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos

En este caso concreto, el trámite se ha cumplido. La propia Memoria justificativa indica que el borrador ha sido remitido al Consejo Riojano de Salud Laboral, trasladándose copia del mismo a las organizaciones participantes en dicho Consejo: La Federación de Empresarios de La Rioja y las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, habiéndose presentado por la primera de las organizaciones sindicales una propuesta de modificación que fue parcialmente estimada.

E) Informes y Dictámenes preceptivos.

Según se deduce del apartado 2.c de este Dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 4/2005, se han emitido sendos informes, del SOCE - que viene exigido por lo dispuesto en el art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre-, y el preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que debe solicitarse, según dispone el art. 39.3 Ley 4/2005, *"una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes."* Esos dictámenes no son otros que los del Consejo Económico y Social -cuando sean necesarios por razón de la materia- y de este Consejo Consultivo, en el caso de los reglamentos ejecutivos.

El Dictamen emitido al respecto por el Consejo Económico y Social de La Rioja es de fecha 31 de marzo de 2008, y, por tanto, posterior al Informe de los Servicios Jurídicos de 1 de febrero de 2008. Con fecha 23 de abril de 2008, la Dirección General de Trabajo emite *"Informe relativo a las precisiones efectuadas por el Consejo Económico y Social..."* en el que admite parcialmente algunas de las consideraciones efectuadas rechazando el resto.

Habida cuenta de que la norma proyectada regula un órgano colegiado, cual es el CRSST, debería haberse emitido informe previo por la Consejería con competencia en materia de Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 18.3 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Dicho informe resulta exigible, siguiendo el criterio reiterado de este Consejo, al regularse en dicha norma cuestiones que afectan a materia de personal y, más particularmente, relativas a los Técnicos habilitados para el desarrollo de funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo.

Al omitirse dicho informe, el trámite ha sido incumplido, salvo que al tramitarse la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo que la Dirección General de Trabajo ha llevado a cabo con este motivo (publicada en el BOR nº 54, de 22.4.08) posterior al informe del SOC de 8 de enero de 2008 y a la que se refiere en su informe de 23 de abril de 2008, se hubiera emitido, en cuyo caso debería haberse incorporado al expediente administrativo. Por lo demás su, ausencia del expediente no puede excusarse por entender *"que se encuentra subsumido en el Informe emitido por la Dirección General de Servicios y Tecnologías de la Información de dicha Consejería, que realiza varias consideraciones en ese sentido "*, pues de lo que se trata es de conocer el parecer de quien tiene competencia en materia de personal de las Administraciones Públicas, dada la especialidad de la misma, aunque pueda informarse por otros servicios si la regulación de las cuestiones de personal inciden de manera directa o indirecta sobre cuestiones organizativas o técnicas de su competencia, como ocurre en el informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información, que se refiere a ello, al tratar aspectos de carácter organizativo y procedimental.

En definitiva, no parece que tal informe exista, puesto que el mismo ha sido solicitado con fecha 28 de abril de 2008 y no consta en el expediente que haya sido evacuado. Además, la petición del informe al Director de la Función Pública es extemporánea. Como señalara este Consejo en su Dictamen 56/06, *"el espíritu que recoge esta previsión es que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se produzca en la fase final, inmediatamente anterior a la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá a dictamen de los citados órganos consultivos"*.

Nada dice la Ley 4/2005 acerca del número de borradores que deben redactarse. Existirá, siempre, al menos, uno, el inicial, que, si no es objeto de alegación alguna, se convertirá en final. Pero lo normal es que sean dos: uno inicial, y otro final, que recoja las

observaciones y sugerencias planteadas. La propia dinámica del procedimiento aconsejará al Centro Directivo responsable de la tramitación del procedimiento formalizar algún borrador intermedio cuando la entidad de las alegaciones de los primeros informes sea tal que lo hagan aconsejable, como ha ocurrido en el presente caso. Esto es, las alegaciones formuladas por el SOCE y las que debieran haberse formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería Administraciones Públicas y Política Local, revisten entidad suficiente para permitir y aconsejar la redacción de un nuevo borrador. En este caso, el Borrador sometido a informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos es el número 2, circunstancia que permite la posterior elaboración de una memoria complementaria de la Secretaría General Técnica, así como un tercer borrador, o un cuarto, como así se ha hecho en este caso tras las observaciones efectuadas por el CES.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Este trámite, regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005, se ha cumplido adecuadamente con la Memoria redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 5 de mayo de 2008, precedida por el informe crítico de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Ambos documentos satisfacen cumplidamente su función de dar cuenta del iter procedimental seguido en la elaboración del Proyecto de Decreto, y de la justificación de los cambios introducidos en el cuarto borrador, que es el sometido a la consideración de este Consejo.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

El artículo 149.1.7^a atribuye *"al Estado la competencia exclusiva sobre...Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas."* En concordancia con él, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, y reformado por las Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero, señala en el art. 11.1.3. que *"corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos que establezcan las leyes, y en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en... materia...laboral"*.

Pues bien, la competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto necesario para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que dicten sus órganos. Ya se ha dicho que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la función ejecutiva en materia Laboral; en la que, desde luego, queda encuadrada la norma que se informa y asimismo debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 11.2 del mismo texto legal: *"En el caso de las materias señaladas en este artículo... corresponde a la Comunidad*

Autónoma de La Rioja la potestad de administración así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes”.

Por tanto, entra también en juego la potestad de autoorganización reconocida a la Comunidad Autónoma en el art. 8.1.1. del Estatuto de Autonomía, habida cuenta que la recogida en el precitado artículo no es sino una derivación concreta de esa potestad de autoorganización. Así, tal y como se indica en el propio texto introductorio de la norma proyectada:

"El Gobierno de La Rioja asumió las competencias en materia de trabajo y prevención de riesgos laborales, seguridad y salud en el trabajo mediante Reales Decretos 945 y 946 de 9 de junio de 1995. [...] El artículo 11 del Estatuto de Autonomía de la Rioja establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos que establezcan las Leyes, y, en su caso, las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en materia laboral; competencia que se encuentra atribuida a la Dirección General de Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2.5 del Decreto 42/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en sus apartados i) en relación al ejercicio de las funciones que la legislación vigente en materia de Prevención de Riesgos Laborales atribuye a la Autoridad Laboral, y j) en materia de planificación y el ejercicio de las funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con el alcance señalado en el artículo 9 de la Ley 31/1 995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el artículo 43 del mismo cuerpo legal".

Por todo ello, ha de concluirse, que el título que otorga la competencia a la Comunidad Autónoma para dictar la presente norma es el contemplado en el art. 11.1.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, tratándose, en consecuencia, de un reglamento ejecutivo, por cuanto que el presente Decreto se dicta en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo, en concurrencia, según se ha indicado anteriormente, con el art.8. 1. del Estatuto de Autonomía. Se trata, por tanto, de un Proyecto de Reglamento ejecutivo, cuya finalidad es completar , desarrollar o concretar en materia de prevención de riesgos laborales aquellos aspectos que la ley regula de forma genérica, dejando a las Administraciones Públicas un espacio regulador, a cumplimentar mediante el presente reglamento, atendiendo a *"la diversidad de las actividades que desarrollan y las diferentes condiciones en que éstas se realizan, la complejidad y la dispersión de su estructura organizativa y sus peculiaridades"* (art. 34.3 LPRL).

Por tanto, a la vista de los preceptos constitucionales y legales citados, así como del propio Estatuto de Autonomía de La Rioja, nuestra Comunidad Autónoma es competente para dictar la presente norma; al tiempo que el Proyecto de Decreto, como se razonó en el Fundamento de Derecho Primero de este Dictamen, encuentra cobertura y habilitación en los preceptos citados de la Ley 3 1/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Decreto proyectado.

A lo largo del proceso de elaboración del Proyecto de Decreto sometido a Dictamen de este Consejo, se han ido formulando sucesivas observaciones que, sin duda, han contribuido a mejorar el contenido y la calidad técnica del texto.

1.- El 12 de noviembre de 2007, el Sindicato UGT formula una propuesta de modificación de tres artículos, dos de los cuales permanecen invariables (art. 11.3 y 12.2) porque las propuestas de modificación, a juicio de la Dirección General de Trabajo *"parecen responder más que a la consecución de una mejora técnica de la norma , a un deseo o aspiración particular de la organización social respectiva que la formula..."*, mientras el art. 5, relativo a la "comprobación y control de condiciones de trabajo", en su punto 5, adopta la redacción literal de la propuesta efectuada.

2.- El 8 de enero de 2008, por el SOCE, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información , se estudia el borrador de Decreto en los aspectos relativos a la calidad normativa y en los aspectos de carácter organizativo y procedimental, proponiendo la introducción de diversas modificaciones que suponen otras tantas mejoras técnicas del Borrador de Decreto sometido a su consideración. Modificaciones que son incorporadas a un nuevo borrador del Texto (el segundo), que conlleva la incorporación de las modificaciones propuestas y la reenumeración adecuada del articulado del mismo.

3.- Sobre este segundo borrador, con fecha 1 de febrero de 2008, la Dirección General de Servicios Jurídicos emite informe que comprende aspectos procedimentales, relativos a la elaboración del Borrador, a las que ya se ha hecho referencia en los correspondientes apartados del Fundamento de Derecho Segundo de este Dictamen, y aspectos materiales sobre el contenido del mismo. De estos últimos, algunos se ocupan de la división del articulado, proponiendo, dada la extensión de la norma proyectada, su estructuración en Capítulos, en lugar de Títulos, y los que serían el Primer y Segundo capítulo , a su vez en Secciones; otros se refieren a la unificación de denominaciones a lo largo del texto, a la correcta numeración de los subapartados de algún artículo (en particular el art. 4 que, teniendo un solo apartado, puede prescindir de su numeración con el número 1), la reubicación de alguna de las funciones del IRSAL, que pasa del art. 5, apartado 9, al art. 4.1; la supresión de reiteraciones, como la relativa a la presidencia del CRSST, que corresponde al Consejero con competencias en materia de trabajo, y que queda ubicada en el art. 8.2, siendo suprimida del art. 11; o la homogeneización de los títulos de las Disposiciones Adicional, Derogatoria y Final (Única y no Primera). Todos ellos son aceptados y se incorporan al contenido de lo que será el tercer borrador.

Se formulan también propuestas, éstas de mayor calado jurídico por referirse al contenido de la norma proyectada, relativas a la composición del Pleno del Consejo, el plazo mínimo para comunicar la convocatoria de las sesiones (art.8, apartado 4), la especificación en el art. 10, apartado c) de los proyectos o Decretos de los que el Consejo se ocupa, o en su apartado f), de la nominación específica que debe usarse para no confundir la actividad inspectora con la Entidad , que son asimismo incorporadas al texto del tercer borrador; pero algunas, como la relativa a la posibilidad de que al Pleno pueda acudir, en funciones de asesoramiento personal externo cualificado, con voz pero sin voto, cuando así se requiera y sea necesario por circunstancias concretas debidamente acreditadas, sobre la que más tarde se volverá, son rechazadas.

4.- Elaborado un tercer borrador, el Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, emitido y aprobado por el Pleno de en sesión ordinaria del 31 de marzo de 2008, incorpora observaciones generales, alguna de las cuales han sido objeto de análisis en el Fundamento de Derecho Tercero de este Dictamen y que son rechazadas; así como observaciones al articulado relativas a la sustitución del término "participación institucional"(art. 1), a la extensión del ámbito de las relaciones laborales a los efectos de la norma proyectada (art. 3), a la mención expresa a la titulación universitaria y formación mínima prevista para ejercer las funciones de nivel superior en las especialidades y disciplinas preventivas (art. 5, apartado 7), a la incorporación de otras funciones al CRSSL o la creación de un órgano específico tripartito, de ámbito autonómico, equivalente a la comisión Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o la modificación del régimen relativo a la comunicación de las suplencias. (art.7); a la modificación del número de vocales del CRSST, la identificación de las organizaciones integrantes del Consejo (art. 8), o la adición de la palabra "hábiles" en el plazo señalado en el artículo 9.

Salvo las propuestas que conducen a la incorporación de nuevas funciones del Consejo, incorporadas a los apartados e) y h) del art. 7.1, y la modificación del apartado 8 del artículo 8, en lo relativo a las suplencias, el resto de las modificaciones propuestas por el CES no son aceptadas por la Dirección General de Trabajo, que funda adecuadamente el rechazo, en opinión de este Consejo Consultivo. Se aceptan las modificaciones relativas a la inclusión en el Preámbulo de las referencias constitucionales y legales propuestas, al título de los arts. 1 y 2; se recepciona la expresión "ámbito territorial y funcional de la actuación" en el art. 3; y, en general, salvo cuestiones puntuales de escasa entidad, se aceptan las modificaciones propuestas a los arts. 5, 5, 6, 12, 13, el Anexo y se añade una Disposición Final Segunda.

Mediante la incorporación de las propuestas del CES que se aceptan por la Dirección General de Trabajo, se elabora un cuarto borrador, sobre el que se elabora la Memoria final de la Secretaría General Técnica.

5.- En definitiva, la norma proyectada ha sido objeto de un minucioso y exhaustivo estudio y análisis a través de los correspondientes informes y a juicio de este Consejo Consultivo, resulta ajustada a Derecho. No obstante, este Consejo estima necesario efectuar algunas consideraciones adicionales sobre la norma proyectada:

Primera : En lo relativo a la denominación de la norma, el CES, en su informe de fecha 31 de marzo de 2008, propone la sustitución del título dado por el de *"Decreto por el que se regula el Instituto Riojano de Salud Laboral y el Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo"* a lo que se opone la Dirección General de Trabajo , en su informe de 23 de abril 2008, alegando que tal sustitución no es razonable puesto que con ella *"no se daría visibilidad a los Técnicos del IR SAL. Parece más razonable -dice- mantener una denominación genérica en la que los operadores puedan buscar toda la normativa aplicable a la materia "*.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la denominación genérica "Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja" se presta a confusión en su enunciado con el Decreto 129/2007, de 9 de noviembre (BOR nº 165, de 13 de diciembre), *"de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración Autónoma de La Rioja"* (sobre el que este Consejo emitió el Dictamen nº 17/2007), aun siendo sus ámbitos de aplicación y contenidos totalmente distintos, si bien relacionados en ambos casos con la actividad preventiva de los riesgos laborales. Para evitar posibles y aparentes confusiones, debería buscarse a la norma proyectada una denominación más ajustada a su contenido y claramente diferenciadora de la dispensada al Decreto 129/2007. A título orientativo y sin perjuicio de la libertad que asiste a la Consejería y, en su caso, a las partes consultadas en la elaboración del borrador, para denominarlo, podría titularse *"Decreto...2008, de..de... regulador del marco preventivo, el asesoramiento técnico y la participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo en La Rioja "*.

Segunda: El Capítulo II "de la participación institucional", Sección Primera "El Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo", en la Sección Segunda, artículo 7, enumera las funciones que se atribuyen al Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo y en la sección tercera regula el "Pleno, composición y normas de funcionamiento (arts. 6 a 13) para pasar, en la Sección Cuarta, a ordenar los grupos de trabajo (art. 13). Por tanto, no se efectúa una delimitación de aquellas funciones que se reservan al Pleno y las que corresponden a los grupos de trabajo; advertencia que se efectúa por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe de 1 de febrero de de 2008, en particular en el punto 9, pfo segundo, que debe ponerse en conexión con el punto 13, en que se recomienda prever la posibilidad de que al Pleno pueda acudir *"en funciones de asesoramiento personal externo cualificado, con voz pero sin voto, cuando así lo requiera y sea necesario por circunstancias concretas debidamente acreditadas "*.

Frente a tales recomendaciones, el Informe de la Dirección General de Trabajo, de 7 de enero de 2008 *"considera no atender la recomendación incluida en dicho apartado 13"... porque " dicho asesoramiento externo ya se prevé en el seno de los Grupos de Trabajo, que son los foros donde tiene sentido, en su caso, ese asesoramiento, puesto que, caso de que una cuestión requiera un estudio técnico detallado, se utilizará el mecanismo de la constitución de un Grupo de Trabajo. Al Pleno llegarán en su momento de nuevo esas cuestiones suficientemente debatidas o estudiadas desde el correspondiente Grupo de Trabajo, lo que hace innecesario prever ese mecanismo de asesoramiento al Pleno "*.

Aun cuando tal explicación justifica el rechazo de la propuesta, en la medida en que lo relaciona con la articulación, en la dinámica de funcionamiento, del Pleno y los Grupos de Trabajo, es lo cierto que ésta, así explicada, no se desprende claramente de los artículos 7 y ss y 13 del texto proyectado. Por tanto, si no se acepta delimitar las funciones de uno y otras, ni admitir el asesoramiento externo en el Pleno en las condiciones expuestas, por la razón apuntada por la Dirección General de Trabajo, sí, al menos, debería adecuarse el contenido de los citados preceptos del Borrador a la justificación dada para no hacerlo, clarificando con ello la dinámica de trabajo y la relación en el funcionamiento del Pleno y los Grupos de Trabajo del Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo .

Tercera: La Sección Tercera del Capítulo Segundo del texto proyectado, en su artículo 8, al regular la composición del Pleno, indica que estará compuesto por : " b) Tres vocales de las organizaciones sindicales más representativas, conforme al Título III de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que se asignarán conforme a los criterios de proporcionalidad".

El sentido de la norma parece ser que, entre todas las organizaciones sindicales más representativas, contarán con tres vocales en el Consejo, siguiéndose un criterio de proporcionalidad para determinar cuántos de estos tres vocales corresponden a cada una de las organizaciones más representativas. Sin embargo, la redacción dada al texto pudiera dar lugar a otra interpretación, contradictoria con la anterior, según la cual, independientemente de la proporcionalidad, las organizaciones sindicales más representativas automáticamente tendrían presencia en el Pleno del Consejo, con tres vocales cada una de ellas, rompiendo la paridad tripartita que, según se desprende de los informes que se incorporan al expediente, se busca en la composición del Consejo. Por ello, debe aclararse dicha redacción para evitar interpretaciones y resultados ajenos a la voluntad de la norma. Bastará con decir " tres vocales en representación, siguiendo criterio de proporcionalidad, de las Centrales Sindicales más representativas".

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo de los art.11.1.3, en conexión con el 11.2, y 8.1.1. del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que para la elaboración de reglamentos exigen los art. 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 y la emisión de alguno de los Dictámenes e Informes, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Segundo.

Tercera

El contenido del " Proyecto Decreto de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud en el Trabajo en La Rioja" se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero