

En Logroño, a 30 de abril de 1997, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, por unanimidad, emite el siguiente

DICTAMEN

7/97

Correspondiente a la consulta formulada sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Instituto Riojano de Salud Laboral y se establece su estructura orgánica y funcional.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Salud, Consumo y Binestar Social se ha instruído el correspondiente expediente para la elaboración de una disposición reglamentaria de carácter general en forma de Decreto por el que se crea el Instituto Riojano de Salud Laboral.

Segundo

En el referido expediente consta la Memoria de la Secretaría General Técnica de la expresada Consejería, el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja y el Acta que recoge el Acuerdo de 12 de marzo de 1997, del Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo sobre la norma proyectada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Con fecha 31 de marzo de 1997 tuvo entrada en el Consejo Consultivo de La Rioja el escrito por el que el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite para dictamen el Proyecto de Decreto de creación del Instituto Riojano de Salud Laboral.

Segundo

Por escrito de 7 de abril de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, en nombre del mismo, procedió a acusar recibo de la solicitud de dictamen referida, a tenerla por efectuada al reunir las condiciones reglamentariamente requeridas al efecto, y a declarar, inicialmente, la competencia del Consejo Consultivo para dictaminar el Proyecto de Decreto remitido.

Designado Ponente el Consejero antes referido, el asunto fue incluido en el orden del día de la reunión del Consejo correspondiente a la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo

Resulta competetente el Consejo Consultivo de La Rioja para emitir el dictamen solicitado, a tenor del art. 8.4.C) de nuestro Reglamento.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia.

En modo alguno se justifica en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto el título competencial en virtud del cual se aprueba la norma. Y este es un dato que, como hemos manifestado en nuestros Dictámenes 6/96 y 3/97, no debiera faltar en el Preámbulo o justificación de las normas que apruebe el Gobierno de La Rioja. Sin embargo, esta cuestión, de extraordinaria importancia, se descuida con frecuencia.

Ello no significa que no se tenga la competencia. La Comunidad Autónoma la tiene en virtud del art. 10.uno.12 del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el cual le corresponde

la función ejecutiva en materia laboral, ajustándose a los términos que establezcan las leyes y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado. A la competencia sustantiva, podríamos añadir, en una norma como la proyectada, la genérica potestad de autoorganización que tiene la Comunidad Autónoma de La Rioja al amparo de los arts. 8.uno.1 y 25 del Estatuto de Autonomía, potestad que puede utilizarse para la organización de los servicios de ejecución cuando, como sucede en este caso, se tengan las correspondientes competencias ejecutivas (Sentencias 18 y 35/82, del Tribunal Constitucional) .

Por lo demás, la competencia se tiene por el Estatuto de Autonomía, no por el Decreto estatal de traspaso, como podría creerse al decir la Memoria que “*la Comunidad Autónoma de La Rioja asumió competencias en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo por Decreto 945/95, de 9 de junio*”. Estos Decretos son una consecuencia y no la causa de la competencia, basta leer ese mismo Decreto o el 946/1995, de 9 de junio, de traspaso en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral) para encontrar en ellos las claves constitucionales y estatutarias del traspaso, en particular la referencia a los arts. 149.1.7º CE y al art. 10.uno.12 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

La competencia de ejecución en materia laboral, y dentro de ella en relación con la submateria “*seguridad e higiene en el trabajo*”, queda enmarcada por las leyes y reglamentos del Estado, ahora fundamentalmente contenida en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que transpone al Derecho español varias Directivas de la Unión Europea y que tiene la naturaleza de normativa básica. Asimismo, además del reglamento general ejecutivo de aquella Ley, de acuerdo con la previsión del art. 6, el Gobierno de la Nación ha aprobado cuatro recientes Decretos (485 a 488/1997, de 14 de abril, BOE de 23 de abril) relativos a normas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

De acuerdo con ese marco normativo, la ley estatal establece en el art. 7 las actuaciones que podrán llevar a cabo las Administraciones Públicas competentes en materia laboral en relación con la promoción, prevención, asesoramiento, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales y, en particular, promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva; regula el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado (art. 8); la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 9); las actuaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia sanitaria en relación con la salud laboral (art. 10); la coordinación administrativa de las Administraciones en materia laboral, sanitaria e industrial (art. 11); la participación de empresarios y trabajadores en la seguridad y salud de los trabajadores (art. 12) y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 13).

Este es el marco normativo estatal básico en relación con la seguridad y salud en el

trabajo que delimita las competencias ejecutivas en material laboral asumidas por La Rioja en su Estatuto de Autonomía y del que resulta un singular marco organizativo (por ejemplo con elementos comunes, como es el caso paradigmático de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al servicio de las competencias en la materia tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, como así fue ratificado por la STC 249/1988, de 20 de diciembre, fundamentos jurídicos 1 y 3).

El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es una norma estrictamente organizativa, por la que se crea el Instituto Riojano de Salud Laboral y se regula su estructura orgánica y funcional, en cuanto órgano técnico en materia de seguridad y salud laborales, carácter técnico que es afirmado en el art. 1, aunque de manera indirecta por referencia al Plan de Salud Laboral (y por ello, tal vez fuera aconsejable, declarar en dicho precepto su genérico carácter técnico en materia de seguridad y salud laborales, sin perjuicio de que se mantenga la referencia al Plan de Salud Laboral) o en el art. 4.2 y así se resalta en el Informe Técnico que figura en el expediente.

Tercero

Falta de configuración jurídica del Instituto Riojano de Salud Laboral

En el proyecto de Decreto, no queda clara la naturaleza jurídica que tiene el Instituto, (si es un simple órgano administrativo o si es un organismo autónomo con personalidad jurídica propia). Y esta cuestión debiera resolverse en el art. 1, para evitar o para corregir algunas incorrecciones derivadas de esa falta de definición.

Es cierto que la denominación de “*Instituto*” en nuestro ordenamiento no tiene un significado unívoco y que podríamos citar supuestos de organismos que reciben esta denominación que son personas jurídicas públicas (caso del Instituto Nacional de la Seguridad Social) y en otros casos simples órganos (el mismo Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, declarado “*órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado*” (art. 8 Ley 31/1995, de 8 de noviembre). No obstante, predomina entre los “*institutos*” la forma de personificación propia.

En el proyecto de Decreto, como advierte el Informe de la Asesoría Jurídica, se producen ciertas incorrecciones derivadas de esa falta de definición en el art. 1, de manera que se recogen a lo largo de todo el texto proyectado atributos propios de las formas de organización personificada, lo que resulta incoherente o incorrecto jurídicamente.

Así la “*adscripción*” (art. 1.2) es característica de las personas jurídicas públicas y no de los órganos que se “*integran*” en la estructura jerarquizada de los Departamento o Consejerías de la Administración.

Igual sucede con el sometimiento a las directrices de planificación y política global, previstas en el art. 2, innecesario si se tratase de un simple órgano administrativo sujeto a la estructura jerarquizada de la Administración o con la referencia del art. 17.4.d) que encomienda al Negociado de Administración y Personal las “*relaciones administrativas con la Administración autonómica*”.

Con esa falta de definición no se entiende el art. 5 que habla de los “*órganos de participación y asesoramiento*” y los de “*coordinación y dirección*” del Instituto Riojano de Salud, puesto que si se habla de “*órganos*” de algo es porque este *algo* tiene personalidad jurídica propia. Y sin embargo esta declaración de personalidad jurídica propia no esta reconocida expresamente en el art. 1.

Esas incoherencias se manifiestan, asimismo, en relación con la titularidad y gestión del patrimonio (art. 27) para cuyos bienes se utiliza la fórmula de la “*adscripción*”, típica de las personas jurídicas públicas; con la de sus recursos, que se consideran como elementos propios y separados, cuando al no atribuirse personalidad jurídica, no debieran ser sino simples partidas presupuestarias (art. 28); su presupuesto, como “*programa diferenciado*” en los Presupuestos de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social (art. 29).

Y lo mismo ocurre con el personal, cuya regulación parece más propia del personal de un organismo con personalidad que la de un simple órgano administrativo que carece de especialidades respecto de los otros servicios administrativos sin personalidad (art. 30), por lo que resulta inadecuado el art. 17.2.

El Gobierno de La Rioja puede, con arreglo a legítimas opciones de política organizativa, decantarse por su consideración como simple órgano administrativo o por la personificación como organismo autónomo de carácter administrativo, pero teniendo en cuenta que:

- En el primer caso, dicha opción debe plasmarse en el art.1 y traducirse luego en el resto del articulado en el que, por tanto, habría que eliminar todas las referencias a los aspectos organizativos, patrimoniales, de régimen jurídico o de presonal que son propios de los organismos dotados de personalidad jurídica.

- En el segundo caso, dicha opción exigiría la conversión del texto en un Proyecto de Ley, ya que, de conformidad con lo establecido en el art. 91.1 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad

Autónoma de La Rioja, “la creación de organismos autónomos se realizará por Ley de la Diputación General o por Decreto del Consejo de Gobierno, si existe autorización legal de aquélla”, extremo éste último cuya existencia no consta en el presente caso.

Cuarto

Sobre la doble adscripción funcional del Instituto Riojano de Salud.

El Instituto Riojano de Salud Laboral está “*adscrito*” a la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, a través de la Dirección General de Salud y Consumo. No podemos decir que *orgánicamente* por la indefinición en la que queda el problema de su naturaleza jurídica. Pero, junto a ésta que podemos llamar *adscripción orgánica*, depende funcionalmente, de aquella Consejería y de la de Hacienda y Promoción Económica (art. 1.2).

Esta doble dependencia funcional es fruto de la concurrencia competencial que existe entre aquellas Consejerías en materia de *salud*, incluída la *salud laboral*, que corresponde a la primera (a través de la Dirección General de Salud y Consumo, Decreto 38/1995, de 12 de julio) y en materia de *trabajo*, incluída la submateria *seguridad e higiene* (mejor sería hablar de *salud*) *en el trabajo* que corresponde a la segunda (a través del Servicio de Trabajo de la Dirección General de Industria, Fomento y Trabajo, Decreto 34/1995, de 12 de julio).

Ello es absolutamente legítimo y ajustado a la legalidad. La creación del Instituto proyectado y la importancia de las funciones que está llamado a cumplir constituyen la ocasión para que se reconsidere, en atención a razones de oportunidad y coherencia administrativa, si no sería más adecuado residenciar en la misma Consejería todo lo relacionado con la *seguridad y salud laboral*, atrayendo, en ese caso, hacia la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social, las competencias que corresponden a La Rioja en materia de ejecución de la legislación laboral, sin perjuicio de que el Servicio de Trabajo de la Dirección General de Industria, Fomento y Trabajo siga cumpliendo sus funciones relacionadas con la promoción y el fomento del empleo y productividad. En ese caso, se obviarían preceptos como el art. 4.5 lo que facilitaría la agilidad administrativa. Por lo demás el art. 10 relativo a las Ponencias Técnicas confirma la falta de relación sustantiva de esta última Consejería con la materia laboral *stricto sensu* al no estar prevista la participación de miembros de esa Consejería en la Ponencia Técnica.

Quinto

Observaciones concretas al proyecto de Decreto

1º Como queda dicho, al faltar la definición del Instituto Riojano de Salud Laboral encaja mal el art. 5 en cuanto en él se habla de “*órganos*” del Instituto. Ello sería posible si el Instituto fuera un *organismo*. No si es un simple *órgano administrativo*. Por lo demás, si hay un sólo órgano de coordinación y dirección, debiera utilizarse el singular y no el plural (“*son*”) en el art. 5.2. Igualmente, debiera precisarse con claridad en el texto la condición de órgano técnico de este Instituto.

2º Los tres artículos (6, 7, y 8) dedicados al Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo debieran refundirse en uno sólo, si se quiere con tres párrafos, pero evitando los carentes de contenido normativo, como el actual art. 7. Debiera reconsiderarse la configuración de este Consejo para su adecuada integración con el proyecto de Decreto. Por ejemplo, estudiando la posibilidad de que el Presidente del Consejo sea Director del Instituto, evitando así duplicidades. El contenido del art. 16 da pie a esta fusión de responsabilidades, puesto que el Director del Instituto tiene entre sus cometidos la ejecución de acuerdos del Consejo (letra c) y éste puede encomendarle ciertas funciones (letra f).

3º Debiera reconsiderarse si la competencia para nombrar a los miembros de las Comisiones Sectoriales debe atribuirse al Consejo Riojano de Seguridad y Salud, al ser un simple órgano de participación. Que deba ser oído o consultado parece elemental, pero la competencia para el nombramiento debiera corresponder a órganos ejecutivos, como el Consejero o el Gobierno, como se hace por ejemplo en el art. 15 en relación con el Director del Instituto, cuyo carácter (alto cargo, personal eventual, funcionario de libre designación, etc.) debe, por otro lado, aclararse en el texto..

4º. En los arts. 10.1. y 13.1 se incluyen unas vocalías reservadas a la Administración del Estado, pero en unos términos imperativos que pueden resultar contradictorios con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, por lo que se sugiere emplear, para referirse a las mismas expresiones no imperativas o de invitación a una coordinación voluntaria, tales como “*La Administración del Estado podrá designar, igualmente, (uno o dos) representante(s)*”, u otras semejantes.

5º En el art. 14.1 se utiliza la expresión “*rendir cuentas*” que suscita equívocos

(¿acaso se refiere a las cuentas de su gestión económica?) que debiera suprimirse y utilizar la expresión adecuada.

6º Es inadecuado que las “*Areas*” se estructuren en “*Programas*” (art. 17.3 y 19, 21, 23, 25). Esto es, se mezclan criterios de organización distintos y no homogéneos: las “*áreas*”, elemento estático (terminología, por lo demás, dudosamente apropiada frente a la más consolidadas de Servicios, Negociados, Secciones, unidades), con los “*programas*”, elemento dinámico de la acción administrativa. ¿Por qué no utilizar la terminología tradicional y consolidada?.

7º En diversos preceptos se utilizan siglas sin aclarar su significado (en el art. 20. g) o conceptos faltos de significado jurídico (las expresiones “*baterías de test*”, art. 23.h y “*profesiogramas*”, art. 23.i).

8º Si no se configura el Instituto como persona jurídica deben modificarse las referencias al patrimonio, recursos, presupuesto y personal, en el sentido señalado en el Fundamento de Derecho Tercero.

9º Aunque la redacción del la Disposición Derogatoria se ha mejorado de acuerdo con las acertadas indicaciones del Informe de la Asesoría Jurídica, todavía puede mejorarse y ganarse en claridad redactándola mejor, de acuerdo con el referido Informe.

CONCLUSIONES

1º La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para aprobar el proyecto de Decreto por el que se crea el Instituto Riojano de Salud Laboral, en virtud de los arts. 10.uno.12 (ejecución legislación laboral), 8.uno.1 y 25 (potestad de autoorganización), del Estatuto de Autonomía, títulos competenciales a los que debiera referirse ineludiblemente el Preámbulo de la disposición.

2º El Proyecto no determina claramente la naturaleza jurídica del Instituto, al no pronunciarse con nitidez acerca de si es un simple órgano administrativo o un organismo autónomo, lo que produce incoherencias e incorrecciones al regular su estructura organizativa, su patrimonio, su régimen presupuestario y su personal en términos más propios de una configuración como persona jurídica diferenciada. La opción por uno u otro modelo es perfectamente legítima, pero teniendo en cuenta que, tal y como hemos señalado en el Fundamento Jurídico 3º de este dictamen:

A) Si la voluntad del Gobierno es crear un órgano sin personalidad jurídica, deberá reelaborarse el Proyecto para eliminar del mismo cuantos aspectos organizativos, patrimoniales, de régimen jurídico o de personal son propios de un organismo dotado de personalidad jurídica, y

B) Por el contrario, si la pretensión gubernamental es crear un organismo dotado de personalidad jurídica (de cuya regulación son propios los aspectos señalados en el párrafo anterior), entonces, a tenor del art. 91.1 de la Ley 3/95, la iniciativa ha de tramitarse como un Proyecto de Ley, bien para su normación directa mediante una norma con rango de tal, bien para solicitar autorización parlamentaria a la Diputación General de La Rioja para poder acometerla mediante Decreto.

3º En cualquier caso, deben tenerse en cuenta las observaciones concretas hechas en el Fundamento de Derecho Quinto de éste Dictamen.

4º El Gobierno, con ocasión de la creación del Instituto proyectado, podría considerar la oportunidad de unificar en una misma Consejería las competencias sustantivas en materia de ejecución de la legislación laboral.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.