

Expediente: 47/2008

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Dictamen: 42/2008, de 24 de noviembre.

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de noviembre de 2008,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 21 de octubre de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente primero del Gobierno de Navarra –en ausencia del Presidente- en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, que adaptó la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 13 de octubre de 2008.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 244/2008, de 17 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se dispone la iniciación del procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, que adaptó la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto al Servicio de Prestaciones Sociales de la Dirección General de Función Pública.

2. Constan cuatro memorias –normativa, económica, organizativa y justificativa- elaboradas todas ellas por la Dirección General de Función Pública el 27 de agosto de 2008.

- La memoria justificativa argumenta la necesidad de la modificación normativa que se propone ante el nuevo enfoque normativo dado por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco legal de la prevención de riesgos laborales, que incide sustancialmente en la integración de la prevención en la gestión de las empresas y pretende reforzar el funcionamiento de los servicios de prevención, que ha puesto de manifiesto inconvenientes de índole organizativa que dificultan su aplicación. A la circunstancia anterior añade la memoria la necesidad de introducir modificaciones en el Decreto Foral vigente que posibiliten la coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, corrigiendo los defectos detectados en el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud mediante el establecimiento de un sistema más eficaz que se adapte a la estructura orgánica y funcional de la Administración. Concluye la memoria su propósito justificativo invocando la necesidad de introducir la posibilidad de designación de uno o varios empleados que se responsabilicen de la actividad preventiva en los departamentos, organismos o unidades orgánicas

que por sus especiales circunstancias o peculiaridades así lo requieran. Relata la memoria que el inicio de las actuaciones tiene su origen en una solicitud de la Comisión de Personal de la Agencia Navarra de Emergencias para la creación de un Comité de Seguridad y Salud propio de ese organismo autónomo, que implicaba por su propia naturaleza la necesidad de modificar la norma reglamentaria vigente. Finalmente, resulta de la memoria que tanto la propuesta inicial como posteriormente el texto del Proyecto, han sido debatidos tanto en el Comité Coordinador de Seguridad y Salud de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, como también en la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, esta última en sesión celebrada el día 18 de junio de 2008.

- La memoria normativa comienza refiriéndose a los antecedentes existentes en el ordenamiento jurídico foral, citando el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, de adaptación de la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, y el Decreto Foral 95/2005, de 4 de julio, por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra. La memoria reitera la necesidad del Proyecto, basándose en los mismos argumentos ya desarrollados en la memoria justificativa, y reseña su contenido describiendo las modificaciones que introduce respecto de la norma reglamentaria precedente.
- La memoria económica, con la conformidad de la Intervención, expresa que el Proyecto no conlleva ningún incremento de gasto que requiera la correspondiente dotación presupuestaria.
- En el mismo sentido, la memoria organizativa señala que el Proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación.

3. El informe de impacto por razón de sexo, emitido por el mismo Director General de Función Pública, señala que en el contenido del Proyecto se respetan los “principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, por lo que no tiene impacto alguno por razón de sexo”.

4. El Director del Servicio de Prestaciones Sociales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe con fecha 27 de agosto de 2008, en el que concluye proponiendo la toma en consideración del Proyecto a efectos de la emisión del dictamen del Consejo de Navarra.

5. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación informa, con fecha 3 de octubre de 2008, formulando determinadas observaciones sustancialmente referidas a correcciones en la forma y estructura del texto para lograr una mejor redacción y calidad técnicas.

6. La Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior formula, con fecha 8 de octubre de 2008, informe en el que, tras examinar la competencia y justificación del Proyecto, su objeto y contenido, el procedimiento y la preceptiva intervención del Consejo de Navarra, concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

7. La Comisión de Coordinación, en sesión de 9 de octubre de 2008, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según se afirma en certificación obrante en el expediente expedida en la misma fecha.

8. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 13 de octubre de 2008, tomó en consideración el Proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, que adaptó la normativa de

prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, estructurándose en una exposición de motivos, un artículo único y cuatro disposiciones: adicional transitoria, derogatoria y final.

La exposición de motivos expresa la justificación del Proyecto aludiendo al nuevo enfoque normativo dado por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco legal de la prevención de riesgos laborales, que recoge las nuevas medidas que inciden en la integración de la prevención en la gestión de las empresas y en el funcionamiento de los servicios de prevención, y la consiguiente necesidad de introducir modificaciones en el Decreto Foral vigente que posibiliten la coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, corrigiendo las disfunciones detectadas en la organización y funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud mediante el establecimiento de un sistema más eficaz que se adapte a la estructura orgánica y funcional de la Administración. Por otra parte refiere la exposición de motivos que las modificaciones que contiene el Proyecto pretenden igualmente dar cumplimiento “al Acuerdo suscrito en su día entre la Administración y los sindicatos relativo a la revisión del funcionamiento de los Comités de Seguridad y Salud y su composición, con especial hincapié en el tema de la adscripción de los delegados de prevención a centros de trabajo”.

En su artículo único se modifican los siguientes artículos y disposiciones del Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Se modifica el artículo 4, en el que se afirma la vinculación del “Plan de Prevención, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva” con los principios generales establecidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en el Reglamento de los Servicios de Prevención.

En la nueva redacción dada al artículo 6 se constituye la Comisión de Coordinación de Seguridad y Salud como “órgano superior y de coordinación de las diferentes actividades preventivas de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos en materia de prevención de riesgos laborales”. Se definen las funciones y la composición de la citada Comisión, el régimen de sus sesiones, la asistencia a las mismas, las obligaciones de información a la Comisión que tienen los órganos competentes para la prevención de riesgos de cada Departamento y Organismo Autónomo y, finalmente, se contempla la elaboración por la Comisión de un reglamento de funcionamiento interno y la posibilidad de crear los grupos de trabajo que estime oportunos.

La modificación del apartado 1 del artículo 8 se refiere a las condiciones de designación de los delegados de prevención como representantes de los empleados con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales.

En el nuevo artículo 9 se regulan los Comités de Seguridad y Salud, contemplándose en los siguientes Departamentos y organismos autónomos: de la Administración General; del organismo autónomo Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; del Departamento de Educación; del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte; del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra; de la Agencia Navarra de Emergencias; de la Administración de Justicia en Navarra. Se contempla asimismo un Comité Coordinador de Seguridad y Salud al objeto de coordinar las actuaciones de participación y consulta en el conjunto de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Se da nueva redacción al apartado 3 del artículo 10, contemplando la constitución de servicios de prevención específicos para la “Administración General”, para el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y para el Departamento de Educación.

Se añade un nuevo apartado, el 5, al artículo 10, en el que se contempla la posibilidad, con carácter excepcional, de que la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos puedan designar uno o

varios empleados para ocuparse de la actividad preventiva en Departamentos, organismos autónomos o unidades orgánicas que, en función de diversas circunstancias de riesgo o siniestralidad, así lo requieran.

Se da nueva redacción al artículo 11, que se refiere a las especialidades o disciplinas preventivas con las que deben contar los Servicios de Prevención.

El artículo 13 también ve modificada su redacción, que atiende al ámbito de actuación del servicio de prevención del Departamento de Educación.

En el nuevo artículo 14 se define el ámbito del servicio de prevención de la “Administración General”.

En el artículo 15, al que se da nueva redacción, se contempla la posibilidad de concertar la prestación de actividades preventivas con una o más entidades especializadas.

Se añade una nueva disposición adicional al Decreto Foral 135/1998 que se modifica, estableciéndose en la misma que las unidades que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea pueda crear para desarrollar de modo específico actividades de prevención dependerán funcionalmente, sin perjuicio de su adscripción orgánica, del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del citado organismo autónomo.

En la disposición adicional del Proyecto se establece el plazo de seis meses para la constitución de los Comités de Seguridad y Salud, previa designación de sus integrantes por los sindicatos y la Administración.

La disposición transitoria contempla el mantenimiento en sus funciones de los actuales delegados de prevención y Comités de Seguridad y Salud existentes hasta que se proceda a su renovación y constitución de los nuevos Comités de Seguridad y Salud establecidos en el nuevo Decreto Foral.

En la disposición derogatoria se contiene la cláusula general derogatoria de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el Decreto Foral y en la disposición final se dispone la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, ya que el proyecto sometido a consulta tiene por objeto la ejecución de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y, por otra parte, implica el ejercicio de la competencia del Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones de desarrollo reglamentario del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, conforme establece su disposición adicional primera, integrándose entre los derechos de los funcionarios derivados del régimen estatutario la garantía de las adecuadas condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, salud laboral y prevención de riesgos en el desempeño de sus funciones, hasta el punto de constituir una de las facultades esenciales de sus órganos de representación la vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes en la materia (artículo 82.5).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, con carácter general, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente la Orden Foral de iniciación del procedimiento, las memorias normativa, económica,

justificativa y organizativa, así como el informe sobre impacto por razón de sexo; el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, así como un informe jurídico de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento competente, habiéndose negociado el Proyecto con las organizaciones sindicales del ámbito afectado y se ha dado audiencia al Comité de Seguridad y Salud de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Marco jurídico

Como se ha dicho, el Proyecto persigue la adaptación de una norma reglamentaria al nuevo enfoque normativo derivado de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, que reforma el ordenamiento jurídico en materia de prevención de riesgos laborales contenido sustancialmente en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Como ya recogíamos en nuestro dictamen 18/2005, de 13 de junio, el artículo 3.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, establece en su párrafo primero la aplicación de dicha ley y sus normas de desarrollo "tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo".

En su desarrollo el Real Decreto 39/1997, de 17 enero, que aprueba el Reglamento de los servicios de prevención de riesgos laborales, establece en su disposición adicional cuarta ("Aplicación a las Administraciones Públicas") que "en el ámbito de las Administraciones públicas, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo se realizará en los términos que se regulen en

la normativa específica que al efecto se dicte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, apartado 1, y en la disposición adicional tercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y en la disposición adicional primera de este Reglamento, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. En defecto de la citada normativa específica, resultará de aplicación lo dispuesto en este Reglamento”.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A) Competencia, habilitación y rango normativo

Desde la perspectiva competencial, y como afirmamos en nuestro anterior dictamen, no se aprecia dificultad o reparo alguno al contenido del Proyecto, ya que la Comunidad Foral de Navarra ostenta la competencia para regular dicha materia respecto del personal que de ella depende, tanto desde la perspectiva de su competencia en materia de función pública (art. 49.1.b. de la LORAFNA), como de la competencia de ejecución de la legislación laboral (art. 58.1.b. de la LORAFNA).

En ejercicio de sus competencias el Gobierno de Navarra aprobó el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, que adapta la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, que constituye el objeto de la modificación normativa que contiene el Proyecto que dictaminamos.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 7.12), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en materia de la competencia de la Comunidad Foral, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, previa la suficiente habilitación legal, y su rango es el adecuado.

B) Justificación

La justificación y conveniencia del Proyecto son claras ya que, como expresan la memoria justificativa y la exposición de motivos del Proyecto, éste persigue la adaptación de la normativa foral a las normas estatales en materia de prevención de riesgos laborales, a la vez que se persigue corregir las disfunciones detectadas en esta materia respecto a la coordinación de los distintos instrumentos preventivos actualmente existentes en materia de salud laboral y prevención de riesgos.

C) Contenido del Proyecto

En cuanto al fondo del Proyecto cabe adelantar que, por su propia naturaleza marcadamente organizativa, no advierte este Consejo contradicción o motivo de oposición alguno con el marco normativo de referencia que, como hemos establecido anteriormente, viene constituido fundamentalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y por el Real Decreto 39/1997, de 17 enero, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales.

En ese sentido, y respecto de la norma reglamentaria precedente, el artículo 4 se limita a introducir la mención al Plan de Prevención de manera concordante con el artículo 16 de la Ley 31/1995, modificada por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre.

La modificación del artículo 6 afecta a la composición y funciones de la Comisión de Coordinación de Seguridad y Salud Laboral, estableciéndose una composición más acorde con la organización de la Administración de la Comunidad Foral, en la que se procura la representación de los ámbitos en los que el propio Proyecto constituye Comités de Seguridad y Salud, asignándole unas funciones coordinadoras que persiguen el mejor cumplimiento de los planes de prevención además del establecimiento de la política preventiva general de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

En el artículo 8 la modificación se limita a especificar que la designación de los delegados de prevención deberá recaer sobre el personal que preste servicios “dentro del ámbito de actuación del Comité de Seguridad y Salud respectivo” que no es sino una medida acorde con el incremento que experimenta el número de Comités, que pasa de los tres contemplados en la norma anterior a los siete que determina el Proyecto.

Efectivamente en el artículo 9 se contempla la constitución de los Comités de Seguridad y Salud que, en número de siete, se integran de manera paritaria por representantes de los trabajadores y de la Administración, respetando lo establecido en el artículo 38 de la Ley 31/1995 que configura dichos comités como órganos de participación paritarios y colegiados destinados a la consulta regular y periódica de las actuaciones en materia de prevención de riesgos, tal y como a su vez los contempla el citado artículo 9 del Proyecto en relación a la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

La modificación del apartado 3, del artículo 10 se limita a modificar las denominaciones de los servicios de prevención propios existentes actualmente. Por su parte, la adición de un nuevo apartado 5 a este artículo 10 persigue reforzar la actuación preventiva mediante la designación de uno

o varios empleados que desarrollen la misma en aquellos Departamentos, organismos autónomos o unidades orgánicas que así lo requieran, representando una medida adicional y complementaria a la existencia de los servicios de prevención propios, y ya prevista en el artículo 30 de la Ley 31/1005.

La modificación del artículo 11 incrementa la presencia de las “especialidades o disciplinas preventivas” en los servicios de prevención propios, pasando de la exigencia mínima de dos especialidades o disciplinas, contemplada en la norma vigente, a exigir la presencia de todas las especialidades o disciplinas en cada uno de los servicios de prevención propios de la Administración de la Comunidad Foral, representando una norma adicional de protección sobre lo establecido en el art. 15 del Reglamento de los Servicios de Prevención, en el que basta con la existencia de dos especialidades o disciplinas en los servicios de prevención.

La modificación del artículo 13 es meramente formal, adecuando la denominación del Departamento de Educación, antes denominado Departamento de Educación y Cultura. De parecida naturaleza es la modificación del artículo 14, al modificar la denominación del servicio de prevención de la Administración de la Comunidad Foral, ahora denominado en el Proyecto servicio de prevención de la Administración General, definiendo su ámbito de actuación respecto del personal no incorporado al ámbito de los otros dos servicios de prevención existentes.

Finalmente, la modificación del artículo 15 se circunscribe a introducir la mención del trabajador designado, contemplado ahora en el artículo 10 tras la adición del apartado 5, como ya hemos visto.

En la disposición adicional que se incorpora se contiene una medida meramente organizativa referida a la adscripción funcional al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de aquellas unidades específicas en materia de prevención de riesgos laborales que pueda crear el mencionado organismo autónomo en sus centros sanitarios, como contempla el artículo 12 del reglamento vigente.

Tampoco se advierte tacha de legalidad alguna que oponer al contenido de las cuatro disposiciones que integra el Proyecto, estableciendo la adicional el plazo de constitución de los nuevos comités de seguridad y salud que contempla el nuevo artículo 9, previendo la transitoria el mantenimiento en sus funciones tanto de los actuales comités como de los delegados de prevención hasta que se produzca su renovación o sustitución, y limitándose la derogatoria y final a incorporar cláusulas generales de derogación normativa y de entrada en vigor de la norma.

En consecuencia, el Proyecto consultado respeta el ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, que adapta la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.