

Expediente Núm. 67/2006
Dictamen Núm. 39/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 23 de enero de 2006, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto de Decreto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, expone el presupuesto que le da fundamento, la Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 de noviembre, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante Ley del Instituto), y la configuración que en ella se hace del Instituto “como organismo autónomo del

Principado de Asturias con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, adscrito a la Consejería competente en materia de prevención de riesgos laborales”.

Se añade la justificación del proyecto de Decreto, que se basa en la necesidad de dar cumplimiento a la disposición final primera de la citada Ley, que establece que, en el plazo de seis meses a contar desde la constitución de la Junta Rectora del Instituto, ésta formulará una propuesta de Reglamento de funcionamiento y régimen interior del mismo; propuesta que la Junta Rectora acordó, por unanimidad, en sesión celebrada en fecha 20 de junio de 2005.

Como finalidad del Instituto se señala que, al amparo de la legislación estatal y del Principado de Asturias “y bajo los derechos constitucionales de protección y promoción de la salud y no discriminación, se preocupará particularmente de que las acciones públicas y privadas en materia de seguridad y salud laboral lleguen a todos los trabajadores, con especial atención a los que trabajan en la pequeña y mediana empresa”.

El proyecto de Decreto consta de un artículo único, cuyo objeto es aprobar el Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales propuesto, y de una disposición final única, sobre la entrada en vigor del decreto, que será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

La propuesta de Reglamento consta de veintidós artículos, agrupados en cuatro capítulos.

El capítulo I (artículos 1 a 6) contiene una serie de disposiciones generales sobre la naturaleza, fines y ámbito del Instituto, así como sus órganos y formas de actuación, singularmente, el Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral y los Proyectos.

El capítulo II (artículos 7 a 16) regula “La Junta Rectora”, a la que configura, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley del Instituto, como máximo órgano de dirección del Instituto, y establece su naturaleza y funciones, composición, y régimen interno de actuación. También regula las funciones del Secretario de la Junta Rectora, la figura de la Comisión Ejecutiva, en cuanto

“núcleo permanente de funcionamiento de la Junta”, y las Comisiones de Trabajo que puede constituir la Junta Rectora. Asimismo, contempla la posibilidad de que a las sesiones de este órgano asistan asesores técnicos, con voz pero sin voto. Por último, recoge los derechos y deberes de los miembros de la Junta Rectora.

El capítulo III (artículos 17 a 20), sobre “La Presidencia y la Dirección”, consta de dos secciones. La primera regula la Presidencia, como órgano de representación del Instituto, que recae en el Consejero competente en la materia, y sus funciones. La segunda, la Dirección del Instituto, su forma de provisión y sus funciones.

El capítulo IV (artículos 21 y 22) lleva por rúbrica “Organización del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales” y se remite a la estructura orgánica del Instituto, establecida por Decreto 71/2005, de 30 de junio. Además, crea el Consejo de Dirección, como órgano de carácter consultivo, que asistirá al Director en la gestión del Instituto.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia en virtud de propuesta acordada por la Junta Rectora del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales en sesión de 20 de junio de 2005. Con fecha 4 de julio de 2005, se remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores certificación del Secretario de la Junta Rectora relativa al acta, en la que consta la aprobación del Reglamento junto con el texto aprobado.

Por Resolución de dicha Consejería, de 29 de julio de 2005, se ordena la tramitación del correspondiente procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se apruebe el Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. En esa misma fecha, se remite oficio al que se adjunta el borrador del proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías, a fin de que efectúen las alegaciones oportunas; alegaciones que fueron formuladas por la Consejería de la Presidencia, mediante informe emitido, con fecha 2 de

septiembre de 2005, por el Jefe de la Inspección General de Servicios, en el que se señala la necesidad de utilizar el acrónimo "Instituto" una vez hecha la denominación completa del Instituto; la conveniencia de indicar el régimen jurídico de los trabajadores, laboral o administrativo, evitando una referencia genérica, y que, en general, "debería revisarse la composición y redacción del texto según unas pautas determinadas".

Con fecha 22 de agosto de 2005, se incorporan al expediente: 1) Memoria justificativa de la necesidad de aprobación del proyecto de Decreto, firmada por la Secretaria General Técnica, en la que se afirma que la tramitación de este Reglamento tiene por objeto dar cumplimiento al mandato de la disposición final primera de la propia Ley del Instituto, y 2) Memoria económica del coste del proyecto de Decreto, en la que consta que "por medio del presente Reglamento se regulan aspectos organizativos de un órgano que, como se ha indicado, ya había sido creado por la Ley, de manera que de la aprobación de este Reglamento no se deriva coste económico alguno para la Administración del Principado de Asturias".

Con fecha 26 de agosto de 2005, la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente solicita de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de la Función Pública y del Consejo Económico y Social la emisión de los correspondientes informes preceptivos, para cuya elaboración adjunta el borrador de la norma que se propone y la memoria económica de la misma.

Con fecha 6 de septiembre de 2005, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Administración Pública remite el informe solicitado, en el que afirma que "este Reglamento, de acuerdo con el contenido de la Memoria económica que acompaña la propuesta, va a regular aspectos organizativos del Instituto (...) y de la aprobación del mismo no se deriva coste económico alguno para la Administración del Principado de Asturias, no obstante habrá que tener en cuenta las posibles repercusiones económicas derivadas del desarrollo del presente reglamento que deberán ser consideradas en las previsiones presupuestarias del mismo".

Por su parte, el Consejo Económico y Social, mediante escrito de fecha 16 de septiembre de 2005, remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente el informe solicitado, sin que conste la fecha de registro de entrada en la misma. Dicho dictamen, tras recoger los antecedentes y contenido del proyecto de Decreto objeto de examen, realiza las siguientes consideraciones: 1) Aconseja que se revise la estructura del Reglamento; en primer lugar, porque hay dos capítulos que regulan la organización del Instituto, el capítulo I y el capítulo IV, y, en segundo lugar, porque, dentro del capítulo I, el artículo 6 "Organización" distingue entre un órgano de participación (Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo del Principado de Asturias) y tres órganos de dirección y gestión (Junta Rectora, Presidencia y Dirección) pero omite, dentro de estos últimos, dos órganos colegiados, Comisión Ejecutiva y Comisiones de Trabajo, y un órgano unipersonal, el Secretario. El funcionamiento de estos órganos lo regula el capítulo II, titulado "La Junta Rectora", a pesar de tratarse de órganos de gestión distintos de la Junta Rectora. Añade, además, que el artículo 22 "Consejo de Dirección" contiene la regulación de otro órgano consultivo al que el artículo 6 no hace referencia. 2) Considera conveniente que en el artículo 8.3 del Reglamento, al enumerar las causas de cese en sus funciones de los miembros de la Junta Rectora, se añada una letra e): "A propuesta de la organización de procedencia". Esta causa es conveniente cuando se trata de vocalías que actúan en representación de organizaciones y, además, viene recogida en el artículo 11.2 de la Ley del Principado de Asturias 4/2004, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, que señala: "Los vocales integrantes de la Junta Rectora a que se refieren los apartados b) y c) del apartado precedente serán nombrados y cesados mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, a propuesta de las entidades proponentes, pudiendo cada una de las partes proponer titulares y suplentes". Y 3) Recomienda, respecto de la regulación de los asesores técnicos, prevista en el artículo 15, máxima flexibilidad en la asistencia de técnicos a las reuniones. Tales alegaciones fueron valoradas en el

Informe emitido por la Secretaría General Técnica, de fecha 5 de octubre de 2005.

Con fecha 22 de septiembre de 2005 la Dirección General de la Función Pública remite el informe preceptivo solicitado a la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente. En él se afirma que “al presente proyecto de Decreto se adjunta memoria económica de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores en la que se hace constar que de la puesta en práctica de los contenidos de la norma objeto del presente informe no se derivará coste económico alguno. Esta ausencia de coste en lo que se refiere al Capítulo I, Gastos de personal, se ve confirmado con el análisis del texto del Proyecto de Decreto indicado”.

El día 5 de octubre de 2005, el proyecto es informado por la Secretaria General Técnica que valora, a la vista de los informes recibidos, las alegaciones formuladas al mismo. En concreto señala: 1) Que las alegaciones manifestadas por el Jefe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de la Presidencia contienen observaciones de carácter formal, “que son asumidas”, y 2) Que, respecto de las recomendaciones formuladas por el Consejo Económico y Social y en relación con la primera de ellas, “a fin de clarificar la estructura (del Reglamento), se modifica el título del artículo 6 para hacerlo coincidir con el título del capítulo, pero se mantiene el resto por considerar que un capítulo se refiere a la regulación de los órganos de dirección y gestión y el otro a la organización interna del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales./ En la segunda consideración proponen añadir una causa de cese en el artículo 8.3, sugerencia que se asume. Por último, se recomienda máxima flexibilidad en la asistencia de técnicos a las reuniones previstas en el artículo 15”.

Valoradas las alegaciones en los términos descritos e introducidas algunas de las modificaciones sugeridas, se redacta la propuesta que se remite a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos para su examen el día 10 de octubre de 2005. La Comisión señala que el texto del Reglamento supone un desarrollo de la Ley reguladora del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos

Laborales, por lo que considera necesario el previo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo competente de la Comunidad Autónoma.

Analizado el proyecto de Decreto por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y “vistas las consideraciones vertidas de viva voz por alguno de sus miembros”, el día 15 de octubre de 2005, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores emite informe de las modificaciones introducidas al texto propuesto: “En general, se sustituyen las siglas o acrónimos, que se habían introducido a sugerencia de la Inspección General de Servicios, por el nombre completo del órgano al que se refieren./ En la parte expositiva se añade el apartado primero del artículo 2./ La fórmula promulgatoria se modifica para incluir la referencia al informe del Consejo Consultivo, que la Comisión estima necesario por las razones que se citan en el acta de la reunión que se adjunta./ Se añade el término ‘artículo’ ante los cardinales arábigos y se numeran los apartados que dividen los artículos extensos./ En el artículo 8.1 b se sustituye la expresión ‘representación institucional’ por ‘Administración del Principado de Asturias’./ En el artículo 8.1 d se sustituye la expresión ‘representación permanente’ por ‘representación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social’./ En el artículo 8.2 se añade los miembros ‘por la representación social’./ En el artículo 11 se sustituye la referencia al ‘artículo 9, apartado e)’ por ‘artículo 9, apartado 2’, y en el 11.2 se elimina la expresión ‘eventualmente’./ En el artículo 11.2 y 14.6 se sustituye la expresión ‘consenso’ por ‘unanimidad’./ En el artículo 16.1.c se sustituye la referencia al ‘artículo 11, apartado f)’ por ‘artículo 11, apartado 2’./ En el artículo 20 se elimina el apartado h)/ Se da una nueva redacción al artículo 19.1, al artículo 20, apartado d, y al artículo 21”.

El día 7 de noviembre de 2005, el proyecto es sometido nuevamente a examen por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. En dicha reunión, se formularon las siguientes alegaciones al texto propuesto: 1) El Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios y la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública, en relación con el artículo 1 del Decreto, manifiestan que “su contenido no es el

propio de un reglamento de organización y funcionamiento y que además no se ajusta a lo establecido en la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales ni en la Ley 4/2004 de 30 de noviembre, por la que se regula el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. En concreto entienden que no es procedente la referencia a que la gestión tenga un carácter tripartito y paritario y que no se puede refundir en este artículo primero el contenido de varios artículos de la Ley reguladora del Instituto sino que lo procedente, en todo caso, sería hacer referencia al texto legal reproduciendo un precepto concreto del mismo". 2) La Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública indica, "en relación con la asistencia de asesores a las reuniones de los diferentes órganos recogidos en el reglamento, que el artículo 12.4 de la Ley 4/2004 de 30 de noviembre, por la que se regula el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales sólo permite la asistencia de asesores a la Junta Rectora". No obstante, la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente "defiende que la asistencia de asesores no es contraria a la Ley ya que ésta no prohíbe expresamente su asistencia en los restantes órganos, por lo que debe entenderse que todo lo que no está prohibido está permitido". 3) El Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios y la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública "exponen, en relación con el artículo 20 del Decreto, que el mismo se extralimita al recoger funciones que no enumera la Ley, dándose además la circunstancia de que la Ley no contiene ninguna referencia a que se podrán determinar reglamentariamente otras funciones diferentes a las que ella misma regula". Todos los observantes indican que el proyecto de Decreto debe ser remitido al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para su dictamen preceptivo.

Con fecha 13 de noviembre de 2005, la Secretaria General Técnica proponente emite informe en el que valora las alegaciones formuladas al texto propuesto por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. En él se señala:

1. "Respecto de la observación relativa al artículo 1 del Decreto que algunos

Secretarios Generales Técnicos no consideran propio de un reglamento de organización y funcionamiento, es preciso advertir que es práctica habitual comenzar las normas que regulan la organización y funcionamiento de los órganos administrativos con una sucinta referencia a su naturaleza y funciones de acuerdo con las Leyes que los han creado. En concreto, la referencia a que la 'gestión tiene un carácter tripartito y paritario' tiene su amparo en los artículos 11 y 12 de la Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 de noviembre, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. En el artículo 11 se describe una composición de la Junta Rectora, órgano supremo de dirección del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, de carácter tripartito y paritario, por cuanto que está formada por cuatro miembros en representación de la Administración del Principado de Asturias, cuatro vocales en representación de las centrales sindicales y cuatro en representación de las organizaciones empresariales. En el artículo 12 se establece la posibilidad de constituir, en el seno de la Junta Rectora, una Comisión ejecutiva, cuya composición, será de carácter ` tripartito y paritario". 2) "Por lo que se refiere la observación que propone eliminar la posibilidad de que a las reuniones de la Comisión Ejecutiva (artículo 13.5) y de los Grupos de Trabajo (artículo 15) puedan asistir asesores técnicos, por cuanto que la Ley 4/2004 'solo permite la asistencia de asesores a la Junta Rectora', esta Secretaría General Técnica defiende la posibilidad de permitir la asistencia en virtud de que lo que no está prohibido por la Ley, debe estar permitido. Es preciso advertir a este respecto que el dictamen del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias recomendaba flexibilidad a la hora de permitir el asesoramiento de estos técnicos especialistas". Y 3) "En cuanto a que el artículo 20 se extralimite al recoger funciones no enumeradas en la Ley, debemos entender que el artículo 20 no intenta reproducir las funciones asignadas por la Ley 4/2004 a la Dirección, sino que, partiendo de una remisión al artículo 16 de la Ley, describe otras que se derivan de aquellas y que son necesarias para el correcto funcionamiento del Instituto. No se invade el ámbito competencial de los otros

órganos y se entiende que este desarrollo está dentro de las facultades de auto-organización”.

Con fecha 16 de noviembre de 2005, la Jefa del Secretariado del Gobierno emite certificación de haber sido el proyecto de Decreto favorablemente informado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y acordada su remisión al Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

3. Mediante escrito de 23 de enero de 2006, registrado de entrada el día 24 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, adjuntando a tal fin el original del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del Dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto se ha hecho de conformidad con lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias), que dispone: “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

El contenido de la memoria que se incorpora al expediente es mínimo, limitándose a transcribir lo dispuesto en la Ley del Instituto; sin embargo, puede considerarse suficiente, ya que el proyecto de Decreto está justificado por la obligación establecida en la disposición final primera de la Ley del Instituto: “La Junta Rectora formulará en el plazo de seis meses a contar desde su constitución la propuesta de Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, que será elevada por quien sea titular de la Consejería de adscripción al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para su aprobación”. Por su parte, la Junta Rectora presentó dicha propuesta, que obra como necesario antecedente del proyecto de Decreto examinado. No consta en el expediente la fecha de constitución de la Junta Rectora y sólo que, en sesión celebrada el día 20 de junio de 2005, ésta acordó, por unanimidad, formular la propuesta de Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. No obstante, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2005, publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el 18 del mismo mes, se fijó como fecha de la sesión constitutiva el

día 20 de enero de 2005, por lo que hemos de concluir que se ha cumplido el plazo legalmente establecido.

La falta de tabla de vigencias está justificada, habida cuenta de que la Ley del Instituto deroga expresamente el Decreto 32/2000, de 13 de abril, que regulaba la organización y funcionamiento del anterior Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales.

El expediente incluye la correspondiente memoria económica, en la que se hace constar que el Decreto proyectado no supone crecimiento del gasto público, toda vez que el proyecto de Reglamento regula aspectos organizativos de un órgano ya creado por la Ley del Instituto, argumento que suscribe la Directora General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Administración Pública, en su informe de 6 de septiembre de 2005.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias aprobó la Ley del Instituto al amparo de los artículos 149.1.7 de la Constitución y 12.10 de su Estatuto de Autonomía, dentro del respeto a los preceptos básicos de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y una vez materializados, por Real Decreto 2089/1999, de 30 de diciembre, los trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias. Como decimos, este proyecto de Decreto trae causa de la Ley del Instituto, que instituye este organismo autónomo del Principado de Asturias y regula sus funciones, organización y régimen jurídico, y cuya mencionada disposición final primera obliga a la Junta Rectora del mismo a elaborar la propuesta del Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto, que presentará al titular de la Consejería de adscripción, quien, a su vez, la elevará al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para su aprobación. Por tanto, el Consejo de Gobierno tiene competencia para dictar dicho Decreto. Además, el rango de la norma examinada -Decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, y en el artículo 21.2 de la

Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, habida cuenta que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de la referida Ley del Instituto.

CUARTA.- Observaciones de carácter general

I. Objeto y sistemática de la norma.

El proyecto de Decreto tiene por objeto aprobar el Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto. Sin embargo, el contenido de esta propuesta de Reglamento que ahora examinamos no es coherente con ese enunciado, ya que reduce y a la vez se amplía, según la materia, en relación con dicho objeto.

La Ley del Instituto dedica su capítulo IV a la organización del Instituto y, en su artículo 9, concibe dos tipos de órganos: a) De dirección y gestión (La Junta Rectora, la Presidencia y la Dirección) y b) De participación (El Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo del Principado de Asturias). Según la citada disposición final primera de la Ley del Instituto, la Junta Rectora habrá de aprobar una propuesta de Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto, pero del objeto de esta norma se excluye, en virtud de la disposición final segunda de la misma Ley, el Reglamento de composición y funcionamiento de dicho Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo. En consecuencia, queda fuera del objeto del Reglamento ahora estudiado el “órgano de participación” del Instituto. Además, la expresión “funcionamiento y régimen interior” de la disposición final primera de la Ley del Instituto no parece incluir la regulación de la organización del Instituto, al menos no la de su organización propiamente administrativa, ya que la Junta Rectora formuló una propuesta de su “estructura orgánica básica” a la Consejería competente en la materia que, elevada al Consejo de Gobierno, quedó regulada por el Decreto 71/2005, de 30 de junio, de estructura orgánica del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. Por tanto, el objeto del Reglamento se circunscribe, pese a

su genérica denominación, al funcionamiento y régimen interior “de los órganos de dirección y gestión” del Instituto.

Puede que hubiera sido mejor un único Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del Instituto, pero, una vez reducido el objeto del presente proyecto de Reglamento a lo que se acaba de decir, resultan carentes de sistemática, ajenos al objeto mismo de la norma y, por ende, contrarios a la seguridad jurídica todos aquellos preceptos del proyecto relativos a órganos, organización y estructura orgánica, tales como, entre otros, el artículo 6 y el capítulo IV del proyecto. En efecto, este capítulo, bajo el rótulo “Organización del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales”, incluye dos artículos. Uno, el 21, denominado “Estructura”, se refiere a la estructura orgánica del Instituto, que “es la definida en el Decreto 71/2005, de 30 de junio, y deberá responder a la organización de los recursos y actividades previstos en el Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral regulado en el artículo 6 de la Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 de noviembre”. Consideramos que el precepto es innecesario, pues nada añade a la regulación de la estructura orgánica del Instituto, ya establecida en aquel Decreto. El otro artículo, el 22, introduce un nuevo órgano, “El Consejo de Dirección”, no contemplado en la Ley del Instituto, y dadas su composición (formado por “el Secretario del Instituto, los Jefes de Servicio y los Jefes de Área” de la estructura orgánica del Instituto) y funciones (de carácter “consultivo”, aunque más correctamente serían de “asesoramiento y apoyo” a la Dirección), su regulación no ha de ubicarse en el Reglamento de los órganos de dirección y gestión del Instituto, sino en la norma que regula la estructura orgánico-administrativa del Instituto. Por tanto, el contenido del artículo 22 debería ser el enunciado de una disposición adicional del proyecto de Decreto ahora examinado, modificativa del Decreto 71/2005, antes mencionado.

Constreñido el objeto del proyecto al funcionamiento y régimen interior de los órganos de dirección y gestión del Instituto, debemos analizar si cabe incluir en él la regulación de las funciones y composición de tales órganos. Surge esta cuestión porque el capítulo I del Reglamento propuesto se titula

“Finalidad, funciones y órganos” del Instituto; el artículo 6, denominado “Órganos”, transcribe los mismos órganos del Instituto creados por el artículo 9 de la Ley del Instituto y, además, los capítulos II y III, regulan el funcionamiento de los órganos de dirección y gestión del Instituto enunciando, en primer lugar, su naturaleza, funciones y composición.

Entendemos que la inclusión es posible, siempre que se trate de una reproducción o de una concreción de lo establecido en la Ley del Instituto y con el fin de dar una mayor coherencia y trabazón sistemática al Reglamento. Ahora bien, que sea posible no significa necesariamente que sea aconsejable. El problema que se nos plantea es aún más complejo, porque este Reglamento regula una organización del Instituto que, en gran medida, ya aparece suficientemente tratada en la Ley del Instituto y, en cambio, no determina con el rigor y concreción necesarios las reglas de funcionamiento y régimen interior del Instituto.

En efecto, la Ley del Instituto regula con minuciosidad no sólo las funciones del Instituto (artículo 8, con 21 apartados), sino también la composición y funciones de sus órganos de dirección y gobierno: la Junta Rectora (Naturaleza y funciones, artículo 10, con trece apartados; Composición, artículo 11, con cuatro apartados, el primero de los cuales subdividido a su vez en tres, e incluso Funcionamiento, artículo 12, con cinco amplios apartados), la Presidencia (Titularidad, artículo 13; Funciones, artículo 14, con dos apartados, el primero de los cuales con 7 subapartados) y la Dirección (Nombramiento y cese, artículo 15, con dos apartados; Funciones, artículo 16, con 7 apartados, e incompatibilidades, artículo 17). Quiere ello decir que, o el contenido de estos preceptos se integra literalmente en el Reglamento, o éste, una vez mencionada la Ley de la que trae causa, lo da por supuesto y se ocupa sin más de establecer las reglas de funcionamiento y el régimen interior del Instituto. Lo que no es aceptable es que el proyecto ahora examinado contenga una reproducción no fidedigna de aquella detallada regulación legislativa de los órganos del Instituto y que, además, descuide la regulación de su objeto

específico con una determinación escasa y deficiente del funcionamiento y régimen interior del Instituto.

La propuesta de Reglamento consta de cuatro capítulos, tres si se prescinde del último por las razones antedichas. El primero, denominado “Finalidad, funciones y órganos” del Instituto, lo constituyen seis artículos, ninguno de ellos dedicado a regular las “funciones” del Instituto, como parece anunciar la rúbrica del capítulo. Los artículos 3, 4 y 5 tratan de una materia diferente a la del objeto de este capítulo y, por tanto, merecedora de un capítulo propio, que podría llamarse “De los instrumentos de actuación” del Instituto. Los artículos 1 y 2 trasladan, con escaso rigor, lo ya establecido en la Ley del Instituto. El artículo 6 se limita a fundir en un solo precepto el artículo 9 y la disposición final segunda de la Ley. El capítulo II, “La Junta Rectora”, compone el grueso del proyecto de Reglamento. De él cabe destacar que los artículos 7 y 8 son una reproducción poco fiel de lo establecido con detalle en los artículos 10, párrafo primero, y 11.1 y 2 de la Ley del Instituto; los artículos 9 a 16 regulan lo que propiamente se puede llamar “funcionamiento” de la Junta Rectora y que concretan, con desigual fortuna, la remisión que sobre esta materia hacen al proyecto los artículo 11.4 y 12.1 de la Ley del Instituto. El capítulo III, consta de una sección primera, “La Presidencia”, que en un solo artículo se remite sin más a lo que la Ley del Instituto regula fundamentalmente en los artículos 13 y 14, y una sección segunda, “La Dirección”, que se remite a lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley, desarrollando las funciones que en este último se le encomiendan.

El proyecto de Reglamento nada establece sobre el régimen presupuestario y contable del Instituto ni sobre su régimen de personal, regulados con carácter general en los artículos 24 y 25, respectivamente, de la Ley del Instituto.

En suma, consideramos que lo más adecuado es una reestructuración del Reglamento propuesto en alguno de los dos sentidos antes expuestos.

II. Técnica normativa.

En el proyecto de Decreto, el término “Preámbulo” debería preceder a la exposición que en él se hace de los motivos por los que se crea la norma. A su vez, el proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior del Instituto, en cuanto norma de un organismo autónomo, debería tener su propio Preámbulo en el que se pusiese de manifiesto el origen y fundamento de esa norma, así como las líneas maestras de su contenido.

La denominación del proyecto de Reglamento es técnicamente mejor si los términos “funcionamiento y régimen interior” llevan sus letras iniciales en minúscula. La de sus capítulos debería comenzar con las expresiones “Del” o “De la”. La de sus artículos debería concluir sin un punto y la de la disposición final del proyecto de Decreto, sin dos puntos. Las denominaciones de órganos, sujetos y trámites deben hacerse en mayúsculas o minúsculas, a semejanza de lo dispuesto en la Ley del Instituto, siguiendo un criterio gramatical correcto y evitando el continuo uso de mayúsculas (Programas, Proyectos de Actuación, Comisiones de Trabajo, Orden del Día, Asesores Técnicos), que parece ser norma en el proyecto de Reglamento.

Los apartados de los artículos deben ir precedidos de un número sin guión, cosa que no siempre sucede en el proyecto de Reglamento, como ocurre en los artículos 8 a 11, 15.4, 17 a 19 y 22. Dentro de cada artículo, los apartados deben estar ordenados por números o letras, no por un esquema de puntos como acontece en los artículos 3.2 y 8.1, letra b), del proyecto de Reglamento.

Debería revisarse la gramática y la sintaxis, tanto del proyecto de Decreto como del proyecto de Reglamento. Por ejemplo, recomendamos la supresión de reiteraciones de una misma palabra dentro de un párrafo (artículos 1, 3.2, 4, 5.3, entre otros, del proyecto), la no utilización del plural entre paréntesis “elemento(s)” o de la fórmula “y/o” (artículos 4 y 20, letra g) y, en general, un uso más académico de los puntos y las comas.

Se observan en el proyecto de Reglamento menciones a otras normas. En unos casos, se trata de simples remisiones a lo dispuesto en ellas, por lo que la norma de referencia completa desde el exterior al Reglamento. Esta técnica

tiene la ventaja de la autenticidad del enunciado al que se reenvía, pero el inconveniente de no hacer funcional la consulta de la disposición, obligando al manejo simultáneo de las normas de referencia. También tiene el inconveniente de que una remisión al artículo o artículos de una disposición puede quedar privada de sentido si esos artículos cambian de ubicación o si la norma de referencia queda derogada. A la hora de buscar un equilibrio, habría que distinguir entre las remisiones a normas de las que no trae causa la disposición remitente (por ejemplo, el reenvío en diversos artículos del proyecto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [en adelante LRJPAC] o a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal) y las remisiones a la Ley de la que dimana el Reglamento, la Ley del Instituto. En el primer supuesto, es preferible introducir una cláusula de remisión genérica, del estilo “en los términos regulados en la normativa vigente sobre la materia” o, en el caso de la LRJPAC, establecer una cláusula de derecho supletorio referida a la legislación aplicable en materia de funcionamiento y régimen interior de órganos colegiados.

Sin embargo, en el segundo supuesto, el nexo entre la Ley que crea el Instituto y el Reglamento que regula su funcionamiento y régimen interior es tal, que sería preferible una mención explícita del artículo de la Ley al que se remite. Ahora bien, precisamente por la existencia de esa relación tan intensa del Reglamento con la Ley, las menciones a ésta desde el Reglamento son constantes y no se hacen con la intención de una referencia externa a la Ley para que, desde ella, los preceptos reglamentarios cobren pleno sentido. Por el contrario, lo habitual es que la alusión sea para indicar el fundamento normativo del precepto reglamentario y justificar así la integración del texto de la Ley en el del Reglamento. Esta técnica normativa permite producir un Reglamento más sistemático y completo, pero a condición de que se haga con gran rigor, tanto en la selección de los preceptos que se trasladan de la Ley al Reglamento como en la reproducción de sus enunciados. Por ello, si lo que realmente se quiere es reproducir un artículo de la Ley, no consideramos

necesario añadir en el proyecto la cláusula “de conformidad con lo establecido en el artículo (...) de la Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 de noviembre”, tan repetida a lo largo de sus preceptos; basta con transcribirlo fielmente. Tampoco es necesario regular lo que parece obvio y deriva sin más de la propia Ley.

En suma, si para dar una mayor unidad a la regulación del funcionamiento y régimen interior del Instituto se considera conveniente la reproducción de preceptos de la Ley, se debe fijar un criterio coherente y sistemático sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser siempre literal para no tergiversar el sentido de la Ley, evitando que el Reglamento incurra por esta causa en ilegalidad.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

En relación con la justificación que se hace de la norma y que antecede a su artículo único, hemos sugerido ya la conveniencia de denominar “Preámbulo” a esa exposición de motivos. Entendemos, además, que debe hacerse una cita completa de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, añadiendo su fecha de aprobación, 8 de noviembre.

Por las razones expuestas en la consideración anterior, y a los efectos de delimitar el ámbito del Reglamento, debería mencionarse en ese preámbulo la disposición final segunda de la Ley del Instituto, que remite a un reglamento específico la regulación del Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo del Principado de Asturias, y el Decreto 71/2005, de 30 de junio, de estructura orgánica del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales.

SEXTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Reglamento

I. Sobre la estructura del Capítulo I.

El proyecto consta de cuatro capítulos que, si se suprime el IV por las razones ya expuestas, quedaría reducido a: “I. Finalidad, funciones y órganos del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, II. La Junta Rectora

y III. La Presidencia y la Dirección". El capítulo I se compone de los siguientes artículos: 1.- Naturaleza y fines 2.- Ámbito de actuación. 3.- El Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral 4.- Los Proyectos 5.- El Sistema de Información Integral y 6.- Órganos. Pues bien, de la simple lectura de estos epígrafes se desprende la necesidad de una profunda revisión. Si se optase por una redacción concisa del Reglamento, circunscrito a la regulación estricta del funcionamiento y régimen interior y que es la que aconsejamos, este capítulo debería transformarse en uno que podría denominarse "*De los instrumentos de actuación*", que recogiese el contenido de los artículos 3, 4 y 5 del presente proyecto. De optar por un Reglamento más amplio, debería dividirse el capítulo I en dos: uno, "*De los fines, funciones y órganos*" del Instituto (artículos 1, 2 y 6, a los que habría que añadir uno nuevo sobre "Funciones" si es que se quiere mantener la denominación del capítulo I, pues en ninguno de sus artículos se mencionan las funciones del Instituto) y, otro, "*De los instrumentos de actuación*" del Instituto (artículos 3, 4 y 5). De este modo, se diferenciaría lo que es el Instituto como organismo de lo que son los instrumentos de guía y gestión de las políticas de prevención de riesgos laborales.

II. Sobre el contenido del Capítulo I.

Con independencia de lo dicho, procedemos a formular observaciones concretas sobre el contenido de los artículos del proyecto que se somete a nuestra consideración. Entendemos que del artículo 1, "Naturaleza y fines", debería suprimirse el inciso final: "a través de una gestión de sus actuaciones de carácter tripartito y paritario". En primer lugar, porque ese carácter no es atribuible a la gestión, sino a la composición de los órganos del Instituto y, en segundo lugar, porque esta referencia, de hacerse, ha de ubicarse en el capítulo dedicado a la Junta Rectora. Por otra parte, el Reglamento no puede alterar los términos de la Ley del Instituto, sobre todo cuando del cambio se puede derivar una transformación del sentido del precepto. Así, mientras el artículo 4 de la Ley del Instituto se refiere a "políticas en materia de seguridad, higiene, medio ambiente y salud laboral *del* Principado de Asturias (...)", el

artículo 1 del proyecto dice “en” el Principado de Asturias, lo cual significa cambiar un criterio institucional por otro territorial.

El artículo 2, “*Ámbito de actuación*”, de mantenerse, debería adecuar su redacción a la del artículo 3 de la Ley estatal 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, reproduciendo el artículo 5 de la Ley del Instituto. En apariencia, el enunciado de este artículo 2 del proyecto establece un ámbito de actuación muy amplio: el Instituto “extiende su actuación a todas las ramas de la actividad económica en que haya trabajadores empleados, incluidas las Administraciones Públicas (...)”. Sin embargo, con este enunciado podrían quedar excluidos los trabajadores autónomos y los socios de cooperativas cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal, lo que significa reducir el ámbito definido en aquella ley estatal.

En el segundo párrafo del artículo 2 se establece qué se ha de entender por trabajadores o población trabajadora y por empresarios en “las disposiciones” del Instituto. Sin embargo, este Consejo no alcanza a comprender a que “disposiciones” se refiere el proyecto, pues el Instituto carece de capacidad normativa propiamente dicha. Sin duda, lo que se pretende es una redacción parecida a la del segundo párrafo del citado artículo 3 de la Ley 31/1995, pero en éste la delimitación del concepto de “trabajadores” o de “empresarios” se hace exclusivamente en referencia a los preceptos de la propia Ley. Por tanto, si se quiere mantener el párrafo “y en general en las disposiciones del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales”, ha de sustituirse la palabra “disposiciones” por “*actuaciones*”. Observación que ha de atenderse como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

La denominación del artículo 3, “El Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral” debería escribirse en minúsculas, como en el artículo 6 de la Ley del Instituto.

Además, el artículo tiene una deficiente redacción, que podría mejorar si se definiera en su primer apartado qué es el Plan de salud, seguridad y medio ambiente laboral del Principado de Asturias (instrumento fundamental a través del cual desarrolla sus funciones y cumple sus fines el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales), y si en su segundo apartado se estableciera el objeto del Plan (diseño de las líneas estratégicas para la formulación de los Programas y Proyectos de actuación del Instituto, que se dirigen a resolver problemas y satisfacer necesidades de la población trabajadora en materia de seguridad y salud, así como a fomentar las condiciones de seguridad y de salud en las empresas).

El párrafo segundo del número 2 de este artículo 3 debería cambiar su redacción. Al regular el contenido de los Programas y Proyectos de actuación se establece que han de contener unos “elementos” que, en realidad, se corresponden sólo con algunos de los requisitos que el artículo 7 de la Ley del Instituto exige a aquel Plan. Se trata de una cuestión central que el proyecto debería reglamentar con más detalle, pero nunca aminorar las exigencias establecidas en la Ley, silenciando, entre otros, requisitos de naturaleza económica tan importantes como “la cuantificación económica de los distintos programas” (art. 7, letra e, de la Ley del Instituto). Por tanto, debe incluirse en la redacción de dicho párrafo al menos el enunciado de los elementos que deben contener los Programas y Proyectos, establecido en el artículo 7 de la Ley del Instituto, observación esta que estimamos debe ser atendida como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Además, los requisitos o elementos de los Programas, enunciados en el comentado párrafo segundo del artículo 3.2 del proyecto, deben estar ordenados con letras, tal como sucede en el artículo 7 de la Ley del Instituto.

El párrafo primero del artículo 4, referido a “Los Proyectos”, debería redactarse a partir de la idea de lo que éstos son, es decir, en cuanto ámbito primario de organización del Instituto e instrumento básico de su actividad.

El artículo 5, “El Sistema de Información Integral”, contiene en el inciso final de su número 1 una referencia a “todas las fuentes y bases de datos derivadas de los apartados anteriores”, sin que pueda deducirse cuáles son esos apartados. Al igual que lo dicho para los artículos precedentes, sería conveniente que el artículo comenzase definiendo qué es el Sistema de Información Integral.

El artículo 5.3 debe incluir “de” en su enunciado “y *de* una serie de subsistemas”. Afirmar, respecto del sistema central, que su gestión dependerá de dos órganos (la Dirección y la Secretaría) puede considerarse contradictorio con los principios de seguridad jurídica y eficacia. Ello podría evitarse con una referencia a que la gestión corresponderá a la Dirección, a través de la Secretaría (lo que, por otra parte, sería coherente con el artículo 2.1.g) del Decreto 71/2005).

El artículo 6, “Órganos” debería integrarse en el capítulo I, antes de la regulación de los Planes, Proyectos y Programas. Su enunciado debería comenzar como el artículo 9 de la Ley del Instituto (“El Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales se estructura en los siguientes órganos:”).

III. Sobre el capítulo II: La Junta Rectora.

Reiteramos que lo más aconsejable es regular el funcionamiento y régimen interior de la Junta Rectora sin traer al Reglamento preceptos puntuales de la Ley del Instituto dedicados a la naturaleza, funciones y

composición de los órganos por ella creados y, menos aún, con redacciones poco afortunadas o claramente erróneas y, por tanto, contrarias a la Ley. No obstante, consideramos sobre las disposiciones del capítulo II lo siguiente:

El artículo 7, bajo el enunciado “La Junta Rectora. Naturaleza y Funciones”, define a este órgano a semejanza de como lo hace el artículo 10, párrafo primero, de la Ley del Instituto, pero alterando una palabra. Aunque en este caso no tiene mayor trascendencia, ha de respetarse el texto de la Ley y, por tanto, debería sustituirse el adjetivo “máximo”, por el de “supremo”. Por otra parte, la doble referencia al artículo 10 de la Ley del Instituto pone de manifiesto una deficiente técnica normativa. Este Consejo sugiere subsanar estos defectos reiterando la naturaleza de la Junta Rectora como órgano supremo de dirección del Instituto, que ejerce las funciones establecidas en la Ley y todas aquellas otras que se entiendan necesarias para el cumplimiento de los fines del propio Instituto y no estén atribuidas expresamente a otros órganos.

El artículo 8, “Composición” (de la Junta Rectora), es contrario a la Ley del Instituto. Si se considera que es conveniente incluir en el proyecto la composición de la Junta Rectora, ha de hacerse insertando el texto del artículo 11 de la Ley del Instituto, pero no introduciendo una regulación diferente. No cabe establecer, con la ligereza que se hace en la redacción del proyecto, que la Junta Rectora está integrada, además de por la representación de la Administración del Principado y por la representación social de centrales sindicales y de organizaciones empresariales (artículo 8.1, letras a y b), por el Secretario, por un representante de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y por asesores invitados (artículo 8.1, letras c, d y e, respectivamente). Hemos de recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11, apartados 3 y 4 de la Ley del Instituto, ni el representante de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (que podrá asistir) ni el titular de la Secretaría son miembros de la Junta Rectora; menos aún, los asesores a que se refiere el artículo 12.4

de la misma Ley. Por tanto, consideramos que o se suprime el artículo 8 del proyecto, o se hace en él una remisión sin más al artículo 11 de la Ley del Instituto o bien una reproducción fiel de lo que en éste se establece. Consideración esta que debe ser atendida como observación esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el párrafo segundo del artículo 9.1 “En segunda convocatoria el quórum de asistencia será de un tercio de sus miembros”, debería mantenerse el criterio establecido en el párrafo primero para la primera convocatoria, añadiendo “siempre que estén presentes o representados al menos un miembro de cada una de las organizaciones con representación en la (Junta Rectora)”. En el tercer párrafo del artículo 9.1 debe decir “y ~~del~~ Secretario”. En el párrafo primero del artículo 9.2 debe suprimirse el punto después de la palabra “trimestre” y ha de sustituirse “lo convoque” por “*la* convoque”. En el párrafo segundo del artículo 9.2, antes de “orden del día”, debe añadirse “*propuesta del*” y suprimir “de los puntos a tratar en la misma”, ya que el orden del día lo fija siempre y para cualquier tipo de sesión el Presidente, de acuerdo con el artículo 14.1 letra b), de la Ley del Instituto. También en ese mismo párrafo debe sustituirse “y la relación de miembros solicitantes si se convoca por este sistema” por “*y la relación de los solicitantes*”, ya que sólo se puede dar este supuesto en el “sistema” de convocatoria extraordinaria.

En el artículo 10.1 debe suprimirse la expresión “la totalidad de”, ya que es obvio que el Presidente debe convocar a todos los miembros de la Junta Rectora (si bien a los que son miembros según el artículo 11 de la Ley del Instituto, no a los que a ella erróneamente pertenecen según el artículo 8 del proyecto). Además, el artículo “la” que antecede a la palabra “sesión”, por dos veces, debería suprimirse. En este mismo apartado 1, deberá añadirse que la Presidencia *comunicará* a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los datos

de la convocatoria y el orden del día correspondiente, ya que, de acuerdo con el artículo 11.3 de la Ley del Instituto, puede asistir un representante de la Inspección a las reuniones de la Junta Rectora. Lo mismo sucederá en el caso de que esté prevista la participación de asesores.

El párrafo segundo del artículo 10.2, que afirma “Salvo que expresamente y por escrito, alguno de los vocales señale otro domicilio, las convocatorias se notificarán en los domicilios consignados por los miembros de la Junta”, es redundante, por lo que se sugiere suprimir el inciso “Salvo que expresamente y por escrito, alguno de los vocales señale otro domicilio”, y crear, con lo que queda del enunciado, un apartado 3 que establezca que las convocatorias se notificarán en los domicilios consignados por los miembros de la Junta.

El artículo 11 dispone un sistema de fijación del orden día, cuando menos, extraño y, desde luego, contrario a lo que significa la Presidencia de un órgano colegiado, por más tripartito y paritario que sea y, sobre todo, a lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley del Instituto. Sin perjuicio de que el Presidente recabe el parecer de los miembros de la Junta Rectora y de que éstos puedan hacerle llegar las sugerencias que estimen oportunas o las propuestas que acompañen a una petición de convocatoria de sesión extraordinaria, el orden del día lo ha de fijar o “formular” el Presidente, sin salvedad alguna. Observación esta última que ha de ser atendida como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el segundo párrafo debe suprimirse “a instancias del Presidente”, ya que es éste el que fija el orden del día y necesariamente ha de comunicárselo al Secretario. El tercer párrafo debe suprimirse, porque si los miembros de la Junta Rectora quieren incluir un nuevo punto en el orden del día, o se lo piden al Presidente para que haga suya la sugerencia o fuerzan la convocatoria de una sesión extraordinaria, pero no cabe la formación del orden del día de una

sesión ordinaria a "instancia de parte". Además, se crearía inseguridad jurídica y se lesionaría el derecho de los miembros de la Junta Rectora, establecido en el artículo 16.1, letra a), del proyecto, y que consiste en "recibir, con una antelación mínima de diez días en sesión ordinaria y de tres días en sesión extraordinaria, la convocatoria del orden del día de la reunión, disponiendo, en igual plazo, de la información necesaria sobre los temas a tratar en la sesión correspondiente".

En el artículo 11.2 se afirma que "La Junta Rectora buscará con carácter general la adopción de los acuerdos mediante unanimidad". Sin poner en duda que esto es lo que se desea, debemos advertir que durante la tramitación del proyecto se cambió el término "consenso" por el de "unanimidad" y que el cambio no es baladí. En ambos casos, es necesario para evitar equívocos una definición. La unanimidad puede entenderse como el voto favorable de todos los miembros presentes, pero puede entenderse también como la ausencia de votos en contra. El consenso puede concebirse como unanimidad, pero también en un sentido distinto, más acorde con la composición paritaria de órganos tales como la Junta Rectora del Instituto. En tal caso, el consenso se definiría como un acuerdo alcanzado por la conjunción de cada una de las partes integrantes del órgano -mayoría de los representantes del empresariado, mayoría de los representantes de los sindicatos y mayoría de los representantes de la Administración, presentes en la reunión-, con independencia de que alguno de los miembros de cualquiera de esas partes vote en contra o se abstenga. Lo que se persigue con esta idea de consenso no es tanto obtener la unanimidad de todos los miembros, como llegar a acuerdos entre todas las partes que forman el órgano, sin que ninguna quede excluida. En consecuencia, habrá que decidir primero qué tipo de acuerdo se persigue al hablar de "unanimidad" o de "consenso" para luego enunciar, en términos inequívocos, cómo se entiende alcanzado ese acuerdo.

Por lo que respecta a la definición de "mayoría simple", entendida como "mayoría de los miembros presentes", llamamos la atención sobre los problemas de interpretación a que puede dar lugar si no se determina la

consideración jurídica que merecen las abstenciones o los votos en blanco en el cómputo de esa mayoría. Además, se ha de suprimir la expresión “siempre que el órgano esté válidamente constituido”, pues es obvio que fuera de este supuesto ninguna votación es lícita.

En el artículo 12.1 letra c), debe incluirse en la última frase “y autorizar *con el visto bueno del Presidente* las actas de las mismas”, en coherencia con lo dispuesto en el número 3 de este mismo precepto, en el que, a su vez, debería sustituirse la palabra “levantará” por “*autorizará*”.

El artículo 13.1 tiene una redacción que podría simplificarse haciendo referencia a que la Comisión Ejecutiva es el órgano colegiado permanente de la Junta Rectora y que tiene como funciones preparar sus debates, realizar el seguimiento continuado de sus acuerdos y estudiar los que pueda adoptar, así como ejercer las competencias que la Junta Rectora le delegue.

El artículo 13.2 debe ser corregido, pues la composición que establece de la Comisión Ejecutiva no queda claro que sea paritaria, tal como exige el artículo 12.2 de la Ley del Instituto. En aquel precepto reglamentario se dispone que “La Comisión Ejecutiva estará formada por dos miembros de las organizaciones empresariales más representativas, dos miembros de las organizaciones sindicales más representativas, todos ellos a su vez miembros de la Junta Rectora, el Director del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales en cuanto representante de la Administración en la Junta Rectora y el Secretario de la Junta Rectora”. Pues bien, como ya hemos señalado en relación con el artículo 8 del proyecto, el titular de la Secretaría de la Junta Rectora no es miembro de la misma y, por lo tanto, no puede serlo de la Comisión Ejecutiva; únicamente les asiste en su funcionamiento. Por ello, deberá darse una redacción más adecuada de la composición de esta Comisión, acorde con la composición de la Junta Rectora de la que deriva y respetando lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley del Instituto. Asimismo, debe regularse el desempeño de la Presidencia y el ejercicio de la Secretaría de la Comisión. Observación que

ha de ser atendida como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 13.3 debería regular mejor el régimen de reuniones de la Comisión Ejecutiva. En su párrafo primero se establece que la Comisión se puede reunir por decisión propia, pero no se dice cómo. En su párrafo segundo se regula la posibilidad de que la Comisión Ejecutiva pueda "llegar a acuerdos previos que en todo caso deberán ser siempre ratificados por la Junta Rectora". Sin embargo, el término "ratificados" entraña múltiples significados, entre ellos, el de confirmación o rechazo de lo previamente acordado en deliberación por otro órgano. Si así fuere, sería un precepto ilegal por sustraer a la Junta Rectora su propio ámbito de deliberación y acuerdo. Por tanto, estimamos necesario, para evitar malas interpretaciones, cambiar la palabra "ratificados" por "*aprobados*". En su párrafo tercero, el artículo 13.3 establece que "la Junta Rectora podrá delegar en la Comisión Ejecutiva la adopción de determinados acuerdos", pero no dice cuáles, y el artículo 12.2 de la Ley del Instituto remite precisamente al Reglamento, cuyo proyecto ahora examinamos, la determinación de qué competencias la Junta Rectora puede delegar en la Comisión Ejecutiva. En cumplimiento de la citada remisión legal al Reglamento, no puede éste efectuar un reenvío total o general -en blanco- al acuerdo de la Junta Rectora para determinar los ámbitos y supuestos de la delegación. En consecuencia, debe concretarse en el proyecto qué tipo de acuerdos puede adoptar la Comisión Ejecutiva por delegación de la Junta Rectora o, al menos, determinarse las líneas generales o ámbitos de la delegación o de los acuerdos de delegación, de modo que se respete el rango normativo legalmente impuesto. Observación que ha de ser atendida como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 15.1 contempla la posibilidad de que la Junta Rectora llame a asesores técnicos para intervenir en sus sesiones, supuesto que el número 3 de este artículo extiende a la Comisión Ejecutiva y el número 4 a las Comisiones de Trabajo. El artículo 12.4 de la Ley del Instituto únicamente refiere esta posibilidad a la Junta Rectora. No obstante, siendo la Comisión Ejecutiva el órgano colegiado permanente de la Junta Rectora, consideramos que puede ser competente para convocar a asesores técnicos. No así, las Comisiones de Trabajo (artículo 14 del proyecto), que no son órganos internos de la Junta Rectora. Ahora bien, la convocatoria de asesores técnicos por la Comisión Ejecutiva debe hacerse con los mismos requisitos exigidos a la Junta Rectora. Por tanto, debe suprimirse en el artículo 15.3 la expresión “a solicitud de alguna de las partes”. Observación que ha de ser atendida como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Además, en el artículo 15.1, párrafo segundo, debe sustituirse la expresión “abstenerse de intervenir” por “ausentarse”, ya que los asesores son sujetos por completo ajenos al órgano al que eventualmente asesoran.

En relación con el artículo 16, apartado 1, hemos de destacar que el derecho a recibir la convocatoria y el orden del día de las reuniones ordinarias con diez días de antelación -epígrafe a)- resulta incompatible con la regulación contenida en el artículo 11.1, párrafo tercero, del proyecto.

En el epígrafe b) de este mismo artículo y apartado, la remisión al artículo 27.2 de la LRJPAC podría sustituirse por una reproducción de su contenido y, sistemáticamente, se consideraría más adecuada en el precepto en que se regula la confección y contenido de las actas. En el epígrafe c) podría mejorarse la redacción suprimiendo, en su inicio, la expresión “Ejercer su derecho a”, con el fin de evitar la reiteración con el primer párrafo del apartado 1 en que se integra.

IV. Sobre el capítulo III.

Consideramos que los artículos 17 y 18 del proyecto son un buen ejemplo de la reiteración en éste de la Ley del Instituto. De mantener las reenvíos normativos incluidos en estos preceptos, el artículo 18.1, referido a las funciones de la Presidencia, mejoraría su redacción si se hiciese una remisión sin más al artículo 14.1 y demás preceptos de la Ley del Instituto.

El artículo 20, letra d) debería hacer una referencia a las Consejerías no por su denominación concreta y actual, sino por razón de su competencia en materia de salud y de trabajo. Además, la información sobre prevención de riesgos laborales a las Consejerías con presencia en la Junta Rectora ha de hacerlas siempre la Presidencia o la Dirección del Instituto, sin “(canalizarla) a través de sus representantes respectivos en la Junta Rectora”. Éstos no representan a la Consejería de procedencia, sino a la Administración Pública del Principado de Asturias. Esta observación ha de ser atendida como esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Dada la parquedad en este proyecto de las normas de funcionamiento y régimen interior del Instituto, sería conveniente añadir una disposición adicional de derecho supletorio que estableciese que en lo no previsto en el presente Reglamento y en la Ley reguladora del Instituto, la Junta Rectora y la Comisión Ejecutiva se regirán por la legislación aplicable en materia de funcionamiento y régimen interior de los órganos colegiados de la Administración. Con ello, se podrían suprimir las referencias que a la LRJPAC se hacen en el articulado del proyecto y se dejaría abierta la posibilidad de que la legislación de referencia sea la autonómica si en el ámbito de su competencia el Principado de Asturias regula dicha materia.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.