

**DICTAMEN 1/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE PREVENCIÓN
DE RIESGOS LABORALES**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada
el día 18 de enero de 2006*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones Generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 12 de diciembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

Dada la necesidad de un estudio en profundidad del texto remitido, este Consejo Económico y Social de Andalucía estimó la oportunidad de solicitar, amparándose en lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea este organismo, una ampliación del plazo ordinario de veinte días para la emisión de informes y dictámenes, recogido en el artículo 6.1 de la citada Ley; solicitud que fue concedida por la Excmo. Sr. Consejero de Empleo de la Junta de Andalucía con fecha de 22 de diciembre de 2005.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 20 de diciembre de 2005, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de este Organismo.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley que nos ocupa viene a hacer realidad lo establecido y acordado, tanto en el Decreto 313/2003, de 11 de noviembre por el que se aprueba el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales, como en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía; documentos ambos resultado del consenso entre la Administración autonómica andaluza y los agentes económicos y sociales. En los dos, se prevé la creación de un Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, como órgano público encargado del fomento y difusión de una cultura preventiva que debe impregnar el conjunto de actividades de la empresa.

El Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales pretende así ser el elemento dinamizador de las posibilidades que se generan con la aparición de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que supone la traslación a la normativa estatal de las Directivas Europeas que se ocupan de esta materia, fundamentalmente de la Directiva Marco (89/391/CEE). Estas normas junto, a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, reafirman la necesidad de fomentar la cultura preventiva para garantizar el cumplimiento real y efectivo de la normativa de prevención de riesgos laborales.

La Junta de Andalucía, consciente de su papel como Administración competente en la prevención de riesgos laborales, hace suyo el principio rector de la acción preventiva, que pretende evitar los riesgos y en su defecto controlarlos en origen. Para ello impulsa la creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, conjuntamente con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma.

La Ley está estructurada de la siguiente forma:

Capítulo I. “Principios Generales”, (Art. 1-5).

En los mismos se define y crea el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, se establece su adscripción orgánica y se enumeran sus fines.

Capítulo II. “Organización”, (Art. 6-10).

Se establece la estructura del mismo y se define lo que será la Presidencia, el Consejo General, la Dirección-Gerencia y la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales.

Capítulo III. “Régimen Jurídico, de Personal, Presupuestario y Financiero”, (Art. 11- 16).

En este capítulo se engloban los artículos encargados de establecer el régimen jurídico, de personal, la autonomía administrativa y financiera, así como el régimen presupuestario, de contratación y contabilidad del Instituto y se detallan los bienes y recursos con los que contará.

Disposición derogatoria única. Derogación de normas.

Disposiciones finales

Primera. Desarrollo reglamentario.

Segunda. Entrada en vigor.

III. Observaciones Generales

La puesta en marcha del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo Borrador de Anteproyecto de Ley de creación se somete a la consideración del Consejo Económico y Social de Andalucía, culmina una aspiración de las organizaciones sindicales y empresariales de nuestra Comunidad Autónoma que lo han venido reclamando en su condición de interlocutores sociales ante la Administración de la Junta de Andalucía, principalmente en los Acuerdos V y VI de Concertación Social a lo largo de los últimos años.

La creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales arrastra un considerable retraso respecto de las originales pretensiones –su creación estaba prevista para la anterior legislatura autonómica, según lo establecido en el V Acuerdo de Concertación Social-, debido, entre otros motivos, a la dificultad para conciliar las pretensiones de los distintos interlocutores sociales y la propia Administración Autonómica.

El texto que ahora se somete a Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía recoge algunas de las propuestas formuladas por las entidades y organizaciones, a las que la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía remitió en un borrador anterior. La inclusión de algunas de estas propuestas denota, a juicio del Consejo Económico y Social de Andalucía, una actitud abierta y receptiva del órgano promotor para que su propuesta inicial pueda ser enriquecida y/o mejorada con las aportaciones de todas aquellas organizaciones y/o entidades que tengan relación con el ámbito de la prevención de los riesgos laborales.

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera necesaria y oportuna la creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, y valora como positiva la actitud del órgano promotor de conceder audiencia y someter a consulta y, por lo tanto, favorecer la participación de todos los sectores implicados en la

prevención de los riesgos laborales en la fase de elaboración de la norma por la que se creará y regulará un instrumento tan necesario como este Instituto.

La abundante documentación que conforma el expediente del Borrador del Anteproyecto de Ley de creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales constituye una valiosa fuente información que contribuye a facilitar el trabajo que tiene encomendado este Consejo. Por este motivo, el Consejo Económico y Social de Andalucía manifiesta su reconocimiento al órgano promotor por la consideración que para con éste tiene al remitirle el expediente con toda la documentación acopiada a lo largo del proceso de producción normativa.

Por otra parte, se debe hacer hincapié en que un análisis completo y riguroso del texto normativo objeto de estudio, que nos lleve a emitir un Dictamen en el que se recojan los pareceres y en todo caso el acuerdo de los distintos intereses aquí representados, requiere de un plazo suficiente de tiempo, por lo que se agradece a la Consejería de Empleo la concesión de una ampliación de plazo sobre los quince días con el que inicialmente se solicitaba el Dictamen.

IV. Observaciones al articulado

Exposición de Motivos.

Párrafo 4º.

Completar el título de la Ley 31/1995 de conformidad con la directriz número 73 de la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directivas de técnica normativa.

Párrafo 11º.

Parece lógico proponer que se hable de “Unidad” de Prevención de Riesgos Laborales y no de “Unidades”, en coherencia con lo establecido posteriormente en el artículo 6 apartado 2 y en el artículo 10 del Anteproyecto.

Párrafo 12º.

Completar el título del Decreto 313/2003, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía (de conformidad con la norma que se menciona en las observaciones al párrafo 4º).

Artículo 1. Creación y naturaleza.

Insertar la preposición “de” en “*el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud laboral en Andalucía,*”.

Asimismo se recomienda suprimir el término “cultura preventiva andaluza” por el de “cultura preventiva en Andalucía”, como variante de una cultura preventiva general o universal en base a peculiaridades propias de las condiciones de trabajo en esta Comunidad Autónoma.

Artículo 3. Fines y funciones

Apartado 1.

Insertar la preposición “de” en “*el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud laboral...*”.

Del mismo modo que en el artículo anterior se aconseja modificar el término “cultura preventiva andaluza”.

Apartado 2, epígrafe a).

El CES-A considera que el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales debe enfocar la difusión y propiciar el enriquecimiento de la cultura preventiva fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, con los países de los que parten ciudadanos que se incorporan al mercado laboral de Andalucía. Por ello propone una redacción alternativa del epígrafe señalado con la letra a) con el siguiente tenor literal: “*a) El fomento de la cultura preventiva en el ámbito laboral en Andalucía, así como la difusión y enriquecimiento de esta cultura preventiva a través de relaciones con países cuya ciudadanía está incorporada al mercado laboral de Andalucía.*”

Apartado 2. epígrafe c).

Se estima oportuna la inserción de un nuevo epígrafe con el siguiente texto: “*c) El análisis y el estudio de la siniestralidad laboral, con referencia a la accidentabilidad y a las enfermedades profesionales.*”.

La propuesta de adición de un nuevo epígrafe señalado con la letra c) obliga a proponer la reordenación de los epígrafes siguientes, de forma que deberán ser señalados cada uno con la siguiente letra que corresponde según el orden alfabético.

Apartado 2, epígrafe k).

El CES-A considera apropiada la inserción de un nuevo epígrafe, al que correspondería señalar con la letra k), con un texto que evite que la relación de funciones del Instituto sea cerrada, dando así la oportunidad de que éste pueda desempeñar otras funciones sin que sea necesario la modificación legislativa. El texto, similar al de la letra h) del apartado 6 del artículo 8, podría ser: “*k) Cualquiera otra que, por su naturaleza o finalidad, o por serle atribuida por la normativa aplicable, pudiera o debiera ser asumida por el Instituto.*”

La redacción del párrafo 1º del artículo 1 y el apartado 1 del artículo 3 son reiterativas. Por ello, se propone que se suprima a partir de la primera coma del primer párrafo del artículo 1, ya que lo que continúa -la finalidad- es más apropiado que figure el artículo 3 -fines y funciones-.

Artículo 4. Régimen de colaboración.

Aunque este artículo recoge la posibilidad de colaboración del Instituto con cualquier organismo o entidad de carácter público o privado, relaciona expresamente los organismos y entidades relacionados con la seguridad y salud laboral. Por ello el CES-A considera conveniente añadir, tras “...a las restantes Consejerías” el texto: “*en especial a la Consejería competente en materia de salud*”.

Artículo 7. La Presidencia.

Párrafo inicial.

Se propone la redacción “*La Presidencia corresponderá a la persona titular de la Consejería competente en materia...*” para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

Epígrafe a).

Se propone sustituir el término “*Organismo*” por la de “*Instituto*”.

Epígrafe c).

Se propone suprimir el término “*Andaluz*” para mantener la coherencia con el epígrafe a).

Artículo 8. El Consejo General.

Apartado 1.

Al principio de este apartado se define al Consejo General como órgano superior del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. A su vez, el Instituto goza de autonomía, según determina el artículo 1. El CES-A considera que con la redacción actual de este apartado del artículo 8 quedaría en entredicho la autonomía del Instituto, cuando dice que el Consejo establece las directrices de actuación “...*de conformidad con las emanadas de la Administración de la Junta de Andalucía y por la Consejería competente en materia de seguridad y salud laboral.*” Por ello, el CES-A propone la supresión del texto siguiente: “*de la misma, de conformidad con las emanadas de la Administración de la Junta de Andalucía y por la Consejería competente en materia de seguridad y salud laboral*”.

Apartado 1.

Añadir, tras un punto y seguido, el siguiente texto: “*Su composición será tripartita*”.

Apartado 5.

Se propone la adición del texto “*o Presidenta*” tras la palabra “*Presidente*” para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

En cuanto a la Secretaría General, el CES-A considera que debe clarificarse si ésta lo será únicamente del Consejo General o lo será también del Instituto.

Apartado 6, epígrafe b).

El Consejo General es el órgano superior del Instituto, por tanto, le es más propia la facultad de aprobación de los planes y programas que la de su elaboración. Por ello, el CES-A propone la modificación del epígrafe b) de este apartado que quedaría con el siguiente tenor literal: “*b) Aprobar los planes y programas a propuesta de la Dirección-Gerencia.*”

Apartado 6, epígrafe f).

El CES-A considera apropiada la inserción de un nuevo epígrafe señalado con el siguiente texto: “*f) Proponer la elaboración de estudios específicos en ámbitos sectoriales.*”

La propuesta de adición de un nuevo epígrafe señalado con la letra f) obliga a proponer la reordenación de los epígrafes siguientes, de forma que deberán ser señalados cada uno con la siguiente letra que corresponde según el orden alfabético.

Apartado 6, epígrafe g). [esta letra pasaría a ser la h) si fuese admitida la inserción de un nuevo epígrafe señalado con la letra f)]

El CES-A propone que se sustituya el término “*Conocer*” por “*Aprobar*”, al ser el Consejo General el órgano superior del Instituto. También considera oportuno completar la denominación de la Unidad de Prevención añadiendo el texto “*de Riesgos Laborales.*”

Artículo 9. La Dirección-Gerencia.

Apartado 1.

En cuanto a la inclusión de la facultad de “**planificación**”, el CES-A considera que ésta es propia del Consejo General, por lo que en ningún caso debe aparecer atribuida a la Dirección-Gerencia. Por ello, se propone la supresión del término “**planificación**”.

Apartado 2.

Iniciar con mayúscula los textos correspondientes a los epígrafes ordenados con letra.

Apartado 2, epígrafe b).

En correspondencia con la propuesta realizada de modificación del epígrafe b) del apartado 6 del artículo 8, el CES-A propone la inserción de un nuevo epígrafe con el siguiente texto: “*b) Elevar al Consejo General, para su aprobación, las propuestas de planes y programas de actuación.*”

La propuesta de adición de un nuevo epígrafe señalado con la letra b) obliga a proponer la reordenación de los epígrafes siguientes, de forma que deberán ser señalados cada uno con la siguiente letra que corresponde según el orden alfabético.

Artículo 10. Unidad de Prevención de Riesgos Laborales.

Apartado 1.

La actual redacción de este apartado concede a la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales la facultad de la “planificación”, que el CES-A considera propia del Consejo General. Por ello, sugiere la adición de los términos “proponer” y “ejecutar”. Además, entiende que deben ser los propios sectores productivos los que alcancen los acuerdos para que la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales les

preste asesoría, información y formación. Por tanto, la redacción definitiva que el CES-A propone para este apartado sería *“La Unidad de Prevención de Riesgos Laborales se constituye como órgano especializado del Instituto **para proponer** la planificación y **ejecutar** las actividades de asesoramiento, información y formación en materia de prevención de riesgos laborales en los diversos sectores productivos que **así lo acuerden**”*.

Apartado 1 “in fine”.

El CES-A considera necesaria una referencia a que la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales, como órgano especializado del Instituto, cuente con los medios adecuados y que, además, sus actuaciones se desarrollen en colaboración con las organizaciones sindicales y empresariales. Por ello, propone la adición de un nuevo párrafo al final del apartado primero con el siguiente tenor literal: *“En la ejecución de esta funciones la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales dispondrá de los medios adecuados, así como de programas temporales de actuación en colaboración con las organizaciones sindicales y empresariales en la forma que estatutaria o reglamentariamente se determine”*.

Apartado 2.

Se aconseja utilizar mayúscula en la inicial de las palabras que forman el nombre de la Unidad.

Se propone la adición del texto *“o **Presidenta**”* tras la palabra *“Presidente”* para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

Artículo 11. Régimen Jurídico.

Apartado 2 y 3.

Se propone la adición del texto “**o la Presidenta**” tras la palabra “*Presidente*” para mantener la coherencia en materia de lenguaje no sexista con el resto del texto del Anteproyecto.

Artículo 14. Régimen presupuestario, régimen de contratación y Contabilidad.

Apartado 2.

Completar el título de la Ley 5/1983 de conformidad con la directriz número 73 de la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directivas de técnica formativa; y por lo tanto habría que agregar el término “**General**”

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

Sevilla, 18 de enero de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez