

Dictamen núm. 2/2018, relativo al Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo de las Illes Balears

Según lo dispuesto en el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 5 de marzo de 2018 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria, relativa al Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.

Segundo. El día 7 de marzo se anuncia la entrada de la solicitud los consejeros del CES.

Tercero. El expediente remitido al CES consta de la siguiente documentación:

1. Memoria sobre la necesidad de efectuar una consulta previa a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.

2. Resolución por la que se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
3. Diligencia emitida por el jefe del Servicio Administrativo de la Dirección General de Trabajo, Economía Social y Salud laboral, sobre las aportaciones presentadas telemáticamente en el trámite de consulta previa.
4. Certificado emitido por la jefa del Servicio de Evaluación y Participación, de la Dirección General de Participación y Transparencia, de la Consejería de Participación, Transparencia y Cultura, relativo al proceso de consulta previa publicado en la página de participación ciudadana.
5. Aportaciones realizadas al trámite de consulta pública.
6. Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
7. Resolución del consejero de Trabajo, Comercio e Industria por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
8. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Illes Balears y entidades interesadas y justificantes de su recepción.
9. Trámite de información pública del Anteproyecto de Ley y publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears.
10. Solicitud de informe relativo al impacto de género al Instituto Balear de la Mujer, sobre el Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
11. Observaciones y sugerencias presentadas en relación con el texto del Anteproyecto de Ley.
12. Informe de impacto de género emitido por la directora del Instituto Balear de la Mujer.

13. Informe de la Direcció General de Treball, Economia Social y Salut Laboral en relació con las observaciones, alegaciones y sugerencias al anteproyecto de la Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
14. Segundo trámite de información pública del Anteproyecto de Ley y publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears.
15. Alegaciones presentadas durante el segundo trámite de información pública.
16. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta previa publicado en la página de participación ciudadana.
17. Informe de la Dirección General de Trabajo, Economía Social y Salud Laboral en relación con las observaciones, alegaciones y sugerencias al anteproyecto de la Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears, como consecuencia de la publicación del segundo trámite de información pública.
18. Contestación a las observaciones y sugerencias presentadas al anteproyecto de la Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
19. Borrador del Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears.
20. Oficio del consejero de Trabajo, Comercio e Industria mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Illes Balears.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo del Área Social elabora por unanimidad una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente por unanimidad el dictamen el día 10 de abril de 2018.

II. Contenido del Anteproyecto de Ley

El Anteproyecto de Ley remitido para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 38 artículos, y una parte final formada por una disposición adicional única, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro finales.

I. En la parte expositiva se hace referencia al marco normativo que lo habilita. Así, en primer lugar, se hace referencia al artículo 40.2 de la Constitución Española que establece a los poderes públicos el deber de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, mandato que ha sido objeto de desarrollo por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, a la que también se hace referencia. Por otra parte, también se hace mención al Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Para acabar con el marco normativo, se detallan una serie de normas que afectan a la salud laboral, como el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en cuanto al concepto de enfermedad profesional, el Real decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro y, finalmente, a la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, mediante la cual se creó el Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral como organismo autónomo.

A continuación, se justifica la necesidad del Anteproyecto normativo en que esta ley incorpora nuevas medidas de carácter interdisciplinar para promover, potenciar y

mejorar la seguridad y salud en el trabajo mediante la coordinación entre los diferentes órganos de la Administración autonómica.

Finalmente, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica cómo este Anteproyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

II. La parte dispositiva del Anteproyecto de ley se estructura, como se ha dicho, en 38 artículos divididos en 5 títulos:

El título preliminar (artículos 1 y 2) establece las disposiciones generales, que incluyen el objeto y ámbito de aplicación de la ley, así como también sus finalidades.

Así, el objeto del Anteproyecto en cuestión es, por un lado, establecer el marco de actuación que posibilite la reducción de la siniestralidad en el trabajo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, mediante la adopción de un conjunto de medidas de acción positiva dirigidas a la sensibilización, la formación y la promoción de la seguridad y la salud de los trabajadores, todo ello en el ámbito competencial que le es propio a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en cooperación y colaboración con el Estado y con el resto de autoridades y organismos competentes de la comunidad autónoma de las Illes Balears en esta materia, y por otro, el desarrollo del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, como organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, y se configura como órgano científico-técnico en materia de prevención de riesgos laborales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

El título primero (artículos 3 a 24) dividido en cuatro capítulos, regula el Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral. El capítulo primero establece la naturaleza jurídica y el ámbito de actuación. El segundo establece la finalidad y las funciones. El tercero establece la organización, y distingue entre órganos unipersonales (Presidencia, Vicepresidencia y Dirección), órganos colegiados (Consejo de Dirección y Consejo Rector de Salud Laboral) y órgano de asesoramiento (Unidad de Enfermedades Profesionales). Finalmente, el capítulo cuarto regula el régimen jurídico, económico, presupuestario y de personal.

El título segundo (artículos 25 a 28) se encuentra dividido en dos capítulos, establece las medidas de sensibilización sobre los valores de seguridad y salud en el trabajo. Así, el primer capítulo hace referencia a las medidas relativas al ámbito educativo, y el segundo a las medidas relativas al ámbito de la publicidad y los medios de comunicación.

El título tercero (artículos 29 a 34) con un único capítulo, establece las medidas dirigidas al fomento de la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Finalmente, el título cuarto (artículos 35 a 38), dividido en dos capítulos, establece las medidas de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en materia de subvenciones públicas, reguladas en el capítulo I, y de contratación administrativa, previstas en el capítulo II.

III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, respecto a la disposición adicional única, ésta hace referencia a la reducción a rango reglamentario de determinados preceptos del Anteproyecto de ley.

En cuanto a las disposiciones transitorias, la primera establece en relación al nombramiento de los miembros del Consejo Rector de Salud Laboral, que en el plazo máximo de los dos meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, las entidades de las que dependen deben designar los miembros que representan los grupos que constituyan el Consejo Rector del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, la segunda prevé un régimen transitorio en relación a las funciones del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, las cuales seguirán siendo ejercidas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que actualmente tienen las competencias inherentes, hasta la efectiva puesta en marcha del Instituto, que en todo caso no podrá exceder del plazo de seis meses contados a partir de la publicación de su reglamento orgánico y de funcionamiento, y la tercera, hace referencia al personal del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral.

En relación a la disposición derogatoria única, esta deroga expresamente el Decreto 107/2010, de 1 de octubre, de creación del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, así como también, prevé que en el momento en que se constituya el Consejo Rector del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral y, en todo caso, en el plazo de un mes desde la publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears de esta Ley, quedará disuelto el Consejo de Salud Laboral de las Illes Balears, y se derogarán expresamente el Decreto 8/2006, de 3 de febrero, por el que se regula el Consejo de Salud Laboral de las Illes Balears, y el Decreto 34/2013, de 21 de junio, que modifica parcialmente el primero.

Finalmente, respecto a las disposiciones finales, la primera establece que se autoriza al Consejo de Gobierno de las Illes Balears para dictar cuantas disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley, la

segunda, prevé que el Consejo de Dirección propondrá, en el plazo de seis meses a partir de la constitución, la plantilla del Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, la relación de puestos de trabajo del personal funcionario y el catálogo de puestos de trabajo del personal laboral, así como su oferta de empleo público, para la integración en la oferta de empleo público de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la tercera se refiere a la financiación de la actividad en el ejercicio presupuestario de entrada en vigor, y por último, la cuarta dispone que esta ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears.

III. Observación general

Única. Este CES valora positivamente la oportunidad de la norma, dada la importancia de la actividad en materia preventiva, su incidencia en la seguridad y salud de los trabajadores y su eficacia como instrumento para combatir la siniestralidad laboral.

La siniestralidad laboral y los costes humanos, económicos y sociales que conlleva, es motivo de preocupación en nuestra sociedad, y determina la adopción de medidas, de todo tipo, tendentes a que su reducción constituya un objetivo prioritario de todos los agentes implicados en su prevención. Así, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears presenta unos índices de siniestralidad muy elevados, por lo que, uno de los objetivos debe ser reducirlos. La defensa y la protección de la salud en el trabajo constituyen un valor esencial que debe enfocarse de manera que se priorice la prevención ante la reparación.

Este objetivo es especialmente exigible a los poderes públicos, ya que es a ellos a los que la Constitución Española encomienda específicamente, en su artículo 40.2, el deber de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Consecuencia necesaria de tal mandato constitucional ha sido el desarrollo de una política nacional de protección de la salud en el trabajo, en coherencia con las directivas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea, así como con los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo, que se han concretado en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y en su extensa normativa de desarrollo.

La Estrategia española de la seguridad y salud en el trabajo para el periodo 2015-2020, aprobada en el Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015, establece entre sus objetivos la potenciación de las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales. Por su parte, la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral de las Illes Balears para el período 2016-2020 fue aprobada y consensuada con los interlocutores sociales en el Consejo de Salud Laboral de las Illes Balears en la sesión ordinaria de día 14 de diciembre de 2015, tiene ocho objetivos estratégicos: reducir la siniestralidad laboral mejorando las condiciones de seguridad y salud laboral de las empresas de nuestras Islas, desarrollar una cultura de seguridad y salud laboral en el conjunto de la sociedad balear, promover el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales y la calidad y eficacia de los servicios de prevención, potenciar la coordinación de las diferentes organizaciones y entidades implicadas en materia de prevención de riesgos laborales, mejorar y promover el estudio y la investigación de enfermedades profesionales, así como la su detección y comunicación, sensibilizar sobre la importancia de prevenir los riesgos psicosociales, fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de empresarios y trabajadores en la gestión de la prevención de riesgos laborales y promover la investigación y la formación en el ámbito de la prevención y la salud laboral.

En este sentido, la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral de las Illes Balears puso de manifiesto un incremento en el número de enfermedades profesionales declaradas desde el año 2010; sin embargo, este incremento no implica necesariamente un incremento de la ocurrencia de estas enfermedades, sino que puede obedecer también a una mejora en el diagnóstico y la declaración, que hace aflorar como enfermedades profesionales algunas que anteriormente eran calificadas como comunes.

Por otro lado, el Anteproyecto de ley remitido desarrolla el Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, el cual fue creado por la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, como organismo autónomo de los previstos en la letra a) del artículo 2.1 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la comunidad autónoma de las Illes Balears, con la fin de coordinar los diferentes agentes para reducir la siniestralidad laboral.

Finalmente, desde el CES y para evitar una posible acumulación de trámites burocráticos del IBASSAL, recomendamos el establecimiento de mecanismos de ejecución que puedan agilizar los procedimientos, sobre todo en cuanto a la comunicación a los juzgados de los accidentes de trabajo o en el estudio, investigación, control y detección de enfermedades profesionales.

Así pues, recibimos con satisfacción este Anteproyecto de ley, que pretende configurarse como un instrumento útil para reducir la siniestralidad laboral, tanto desde el punto de vista de concienciación de la toda la sociedad balear, como de la necesaria coordinación entre los diferentes agentes implicados en materia de prevención de riesgos laborales.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en relación al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos, con una amplia fase de audiencia con la participación de numerosos sectores profesionales y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que pudieran considerarse interesados. Por otra parte, se justifica en el expediente el cumplimiento del trámite de participación ciudadana previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Asimismo, se valora positivamente que se hayan considerado individualmente las alegaciones presentadas, y se hayan contestado incluyendo los motivos por los que se aceptaban o se rechazaban.

En relación con el preámbulo, consideramos que, en general, cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia; define su finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Sin embargo, se debe corregir la explicación de la estructura de la norma que hace el preámbulo en el sentido de incorporar también la disposición adicional única relativa a la reducción de determinados preceptos a rango reglamentario, así como también, de al igual que se hace una exposición detallada del contenido de todos los títulos de la norma, también se debería hacer lo mismo respecto al contenido de las disposiciones.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, se deberá hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

Segunda. En relación al contenido del Anteproyecto de Ley haremos las siguientes recomendaciones:

1.- En primer lugar, con carácter general, se ha observado que este Anteproyecto de ley a lo largo de su articulado utiliza conjuntamente el género masculino y femenino, como por ejemplo en los casos siguientes: " director o directora " (artículo 11.1 segundo párrafo); " Presidencia " (artículo 13.1); o 'un o una representante' (artículo 17.1.c). En estos casos se debería evitar el uso de estas fórmulas, y por lo tanto recomendamos que se eliminen del texto. Consideramos que esta cuestión se podría resolver con una referencia a " la persona que ejerce la presidencia ", a " la persona que ejerce la dirección " o " la persona que ejerce la representación ". Por otra parte, y también con carácter general, se ha observado que este Anteproyecto de ley a lo largo de su articulado, para referirse al Instituto Balear de Seguridad y Salud Laboral, a menudo, utiliza el acrónimo IBASSAL. En este sentido, tal y como señaló el Consejo Consultivo en el dictamen 74/2014, es raro que en una disposición de carácter general figuren siglas o acrónimos, por tanto, consideramos que en un texto normativo se deben evitar y recomendamos su eliminación.

2.- El artículo 1 del Anteproyecto regula el objeto y ámbito de aplicación de la Ley. En cualquier caso, visto el contenido de la norma, también debería hacer mención expresa que se regula el régimen jurídico de la IBASSAL.

3.- Dentro del capítulo III dedicado a la organización del título I del Anteproyecto de ley, constan tres secciones, la primera, titulada como presidencia, la segunda, aunque no tiene título, comprende los artículos relativos al Consejo de dirección y el Consejo Rector de Salud Laboral y la tercera hace referencia a la Unidad de Enfermedades Profesionales.

Sin embargo, si hacemos una lectura cuidadosa del capítulo, observamos como la sección primera hace referencia a los artículos relativos a la presidencia, vicepresidencia y dirección, es decir, a los órganos unipersonales del IBASSAL, la segunda, aunque no tiene título, regula los órganos colegiados y la tercera el órgano de asesoramiento, por lo tanto, creemos que se debería modificar la titulación de las tres secciones del capítulo III, en el sentido de adecuarlas a la estructura orgánica prevista en el artículo 7 del Anteproyecto de Ley, a fin de que sean más representativas de su contenido. Así, la sección primera se titularía "órganos unipersonales de dirección", la segunda "órganos colegiados de dirección" y la tercera "órgano de asesoramiento".

En cualquier caso, y con el fin de que haya una cierta concordancia con el artículo 20 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de las Illes Balears, se debería modificar la redacción del artículo 7 del Anteproyecto de ley para precisar que tanto los órganos unipersonales como los órganos colegiados son órganos de dirección.

4.- El artículo 24.2 del Anteproyecto de ley hace referencia a la formación de los técnicos superiores de prevención mencionados en el anexo IV del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de prevención. Sin embargo, el citado anexo IV corresponde a la formación mínima para el desarrollo de las funciones de nivel básico, mientras que la formación mínima para el desarrollo de las funciones de nivel superior es la que figura en el anexo VI de dicho Real decreto, por lo que, se debería corregir este precepto en el sentido indicado.

5.- En el artículo 29, se recomienda eliminar el número 1 ya que este artículo sólo tiene un párrafo. Lo mismo cabe decir respecto al artículo 36.

6.- En cuanto al artículo 30 del Anteproyecto de ley, relativo a las medidas de fomento de la formación en materia de prevención de riesgos laborales en la enseñanza de régimen general, educación infantil, básica y otras enseñanzas, este Consejo destaca la importancia de fomentar la formación en prevención en todos los niveles del sistema educativo, sin embargo, considera que la formación en prevención de riesgos laborales, se debería incluir en los diferentes planes formativos, como un capítulo específico dentro los programas integrales de promoción de la salud, que deberían tener los Planes Educativos de cada centro escolar. Esta programación de promoción de la salud en los centros educativos, se debería hacer en coordinación de las Consejerías competentes en materias de Educación, Salud y Trabajo. En cuanto a los estudios de Formación Profesional los programas de promoción de la salud, deberían incluir la prevención de los riesgos laborales específicos de los estudios impartidos.

7.- En el artículo 32.1, relativo a la enseñanza universitaria, se debe eliminar la referencia que se hace a los títulos oficiales de grado, ya que a la Universidad le corresponde impartir el nivel superior de formación en prevención de riesgos laborales, al que, puede acceder cualquier estudiante que tenga una titulación de grado, sin necesidad de que ésta sea en materia de prevención de riesgos laborales, a la que se añadirá la formación de nivel superior en prevención de riesgos laborales impartida por la Universidad.

8.- En relación a la disposición final primera, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, convendría establecer un plazo para dictar el Reglamento orgánico y funcional del IBASSAL, visto el plazo de seis meses establecido en la disposición transitoria segunda para la efectiva puesta en marcha del Instituto, a contar desde la publicación de dicho reglamento.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Illes Balears ha valorado el Anteproyecto de Ley de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general



Josep Valero González

Palma, 10 de abril de 2018

Visto y conforme

El presidente



Carles Manera Erbina