

54.119.2022

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTORAS POR INCUMPLIMIENTOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Orden, solicitado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 5.3º.n) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

El proyecto de Orden -que consta de ocho artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales-, es acompañado de cuatro documentos firmados el 22 de marzo de 2022 por la Directora General de Trabajo y Bienestar Laboral de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo. Se trata de la memoria justificativa; de la memoria económica; de la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación, y del informe de valoración de cargas administrativas.

II. CONSIDERACIONES.

ARTÍCULO 4. ÓRGANO DE LA INSPECCIÓN COMPETENTE.

Su apartado segundo establece que en los procedimientos que se desarrollen “en el ámbito de los órganos centrales de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus entidades de derecho público adscritas, la persona titular de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Andalucía podrá, de forma análoga a la prevista en el artículo 28.3.l) de los Estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobados por el Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, encomendar a otro inspector o inspectora el desarrollo de las actuaciones inspectoras”.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que cuando el artículo 2 del proyecto delimita el *ámbito de aplicación* de la futura norma, prescribe que el mismo estará conformado por “el ámbito de los órganos centrales y periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y consorcios regulados en el artículo 12 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía que resulten adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía” (y excluye expresamente a “las sociedades mercanti-



FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGO TORRES	20/05/2022	PÁGINA 1/5
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



les y fundaciones del sector público andaluz, aunque sean titulares o estén adscritas o participadas por la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias”).

Por este motivo, parece preciso modificar la redacción del artículo 4.2º -cuando hace mención a los procedimientos que se desarrollen en el ámbito de los órganos centrales de la Administración de la Junta de Andalucía “o de sus entidades de derecho público”-, para que exista coherencia interna al emplear términos y expresiones. De lo contrario, pueden provocarse dudas y disfunciones en la aplicación de la Orden.

Tanto el apartado tercero de este precepto como el artículo 8 contienen previsiones similares.

ARTÍCULO 7. ÓRGANOS COMPETENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

1. El precepto regula diferentes trámites y actuaciones administrativas a realizar en el seno del denominado ‘procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social’, para lo que establece plazos tanto de un mes, como (hasta en tres supuestos) de dos meses. Para analizarlo conviene transcribir sus apartados segundo y tercero:

“2. No obstante, en caso de discrepancia, la persona titular de la Viceconsejería competente por razón del órgano inspeccionado remitirá, en el plazo máximo de un mes, el requerimiento con el expediente a la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de seguridad y salud laboral para que ésta, previos los informes que estime pertinente recabar, confirme o revoque el requerimiento en el plazo máximo de dos meses.”

3. Si la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de seguridad y salud laboral confirma el requerimiento, la persona titular de la Viceconsejería competente por razón del órgano inspeccionado procederá a efectuar los trámites oportunos para que se lleven a cabo las medidas requeridas a la mayor brevedad posible o, en caso de mantener la discrepancia, elevará el expediente a la persona titular de su Consejería quien, previa comunicación a la persona titular de la Consejería competente en materia de seguridad y salud laboral, remitirá, en un plazo máximo de dos meses, las actuaciones al Consejo de Gobierno para que, en el plazo máximo de dos meses, adopte su decisión final”.

Aún partiendo de que este precepto no establece plazos respecto de un procedimiento administrativo que pueda afectar *directa e individualmente* a empresas o a la ciudadanía, es preciso que la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación aborde expresamente el *análisis y la justificación* de los plazos contenidos en este artículo 7.

Por otra parte, hemos de advertir que aunque el proyecto de Orden establece los plazos antes aludidos respecto de algunos trámites del procedimiento, lo cierto es que no establece *el* plazo máximo para adoptar y notificar *la resolución en sí* del procedimiento, ni tampoco lo hace respecto de otros trámites y actuaciones que forman parte del mismo.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que solo la suma de estos cuatro plazos establecidos en los apartados 2º y 3º de este artículo 7 alcanzan los *siete meses*, superando así con creces lo establecido en el artículo 21.2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será *el fijado por la norma reguladora* del correspondiente procedimiento. Este plazo *no podrá exceder de seis meses* salvo que *una norma con rango de Ley* establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”.

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ	20/05/2022	PÁGINA 2/5
	RAQUEL GALLEGO TORRES		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. El apartado primero determina que transcurrido el plazo fijado en el requerimiento definitivo sin que se hayan adoptado las medidas recogidas en el mismo, el inspector actuante “elevantá dicho requerimiento con el expediente tramitado a la persona titular de la Viceconsejería competente por razón del órgano inspeccionado quién procederá a efectuar los trámites oportunos para que se lleven a cabo las medidas requeridas a la mayor brevedad posible, así como trasladará dicho requerimiento a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública para su conocimiento”.

Instamos a que se modifique la redacción del apartado, porque la actual no es lo suficientemente clara sobre quien trasladará el requerimiento a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública (si lo hará el inspector actuante, o si lo hará la persona titular de la Viceconsejería competente por razón del órgano inspeccionado).

3. El apartado cuarto prescribe que contra la decisión de “*revocar total o parcialmente el requerimiento*” adoptado por la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de seguridad y salud laboral o, en su caso, por el Consejo de Gobierno, procederá la interposición por las personas interesadas de la correspondiente reclamación ante el orden jurisdiccional social.

Al respecto emitimos dos consideraciones:

a) Parece que el proyecto normativo únicamente prevé la posibilidad de impugnar la decisión (acuerdo) del Consejo de Gobierno cuando éste haya decidido *revocar* total o parcialmente el requerimiento, pero no en el supuesto de que el Consejo de Gobierno decida *confirmar* el requerimiento. Se llama la atención sobre este aspecto por si requiere su modificación.

Idénticas observaciones emitimos sobre la aparente imposibilidad de que pueda ser impugnada la decisión de la Viceconsejería competente en materia de seguridad y salud laboral mediante la que se *confirme* el requerimiento.

b) Cuando el proyecto de Orden se refiere a la impugnación, alude a que ésta sea efectuada por “las personas interesadas”. Dado el *rango* del proyecto normativo, éste no prevé un desarrollo normativo posterior, lo que quizá aconseje que se incorpore al artículo 7.4º bien la expresa mención sobre las personas legitimadas para impugnar la decisión, bien una expresa remisión a su normativa reguladora (al modo en que se contiene en diversos preceptos del proyecto, como son los artículos 3, 4, 6 y 8).

4. Tal y como se desprende de las consideraciones anteriores, el contenido del artículo 7 excede con creces del que se deriva de su título, “*órganos competentes* de la Administración de la Junta de Andalucía”, motivo por el que debería modificarse para que el título del precepto se corresponda en mayor medida con su contenido o materia regulada.

III.- CONSIDERACIONES EN MATERIA DE PERSONAL

Habiéndose detectado cuestiones que podían tener incidencia en las competencias de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, se remite a dicha Dirección General el presente proyecto normativo, informándose lo siguiente:

“En concreto, se advierte que se han incluido en su texto dos referencias a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública (la cursiva y el subrayado son nuestros):

• La primera de ellas en el apartado primero de su artículo 7, que lleva por rúbrica “*Órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía*”, en el que se puede leer que “*Transcurrido el plazo fijado en el requerimiento definitivo sin que se hayan adoptado las medidas recogidas en el mismo, el inspector*

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGO TORRES	20/05/2022	PÁGINA 3/5
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



o la inspectora actuante elevará dicho requerimiento con el expediente tramitado a la persona titular de la Viceconsejería competente por razón del órgano inspeccionado quién procederá a efectuar los trámites oportunos para que se lleven a cabo las medidas requeridas a la mayor brevedad posible, así como trasladará dicho requerimiento a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública para su conocimiento”.

• La segunda mención a este centro directivo aparece en el artículo 8 (“Supuestos de paralización”), donde en el párrafo segundo de su apartado primero se dice que “Si la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de seguridad y salud laboral o, en su caso, de la Dirección General competente en materia de seguridad y salud laboral estimase la concurrencia de circunstancias de riesgo de tal naturaleza, mantendrá la paralización o, por el contrario, la levantará si no las apreciase, comunicándolo, a través del cauce orgánico, a la persona titular de la Viceconsejería del Departamento del que dependa el órgano en el que se encuentre adscrito el centro, así como a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública a los efectos que procedan”.

Debe significarse que en el Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (modificado por el Decreto 195/2021, de 13 de julio), no se atribuye a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública ninguna competencia ni función en materia de prevención de riesgos laborales.

No obstante lo anterior, el Decreto 304/2011, de 11 de octubre, por el que se regula la estructura organizativa de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA número 209 de 25/10/2011) establece en su artículo 4.7 que: “La Consejería competente en materia de Administración Pública realizará las funciones de seguimiento y aplicación de los Acuerdos vigentes en materia de prevención de riesgos laborales en relación con la representación y participación de los empleados públicos de uno y otro sexo”.

Con base en lo anterior, el Acuerdo de 8 de abril de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 3 de marzo de 2014, sobre derechos de participación y representación en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración de la Junta de Andalucía, desarrolla la necesaria estructura que potencie la participación del personal y que mejore ciertos aspectos que el paso del tiempo había puesto de manifiesto en la regulación anterior (concretamente, el Acuerdo de 2001). De esta manera, las instancias de participación y representación en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración de la Junta de Andalucía son: la Mesa Técnica de Prevención de Riesgos Laborales; los Comités Sectoriales de Seguridad y Salud; los Comités de Seguridad y Salud; y los Delegados y las Delegadas de Prevención.

La primera de estas instancias de participación relacionadas (la Mesa Técnica de Prevención de Riesgos Laborales) se configura dependiente de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, será el órgano específico de participación y negociación de las organizaciones sindicales en materia de prevención de riesgos laborales, y será la encargada de coordinar la actuación de los distintos Comités de Seguridad y Salud y de los Comités Sectoriales. Asimismo, la Mesa Técnica de Prevención de Riesgos Laborales es la competente para el seguimiento e interpretación del Acuerdo. Además, podrá llevar a cabo las adaptaciones que resulten necesarias para acomodar la distribución de los Comités de Seguridad y Salud a los posibles cambios estructurales u organizativos de la Administración de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGO TORRES	20/05/2022	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Llegados a este punto y teniendo en consideración los actualmente distintos niveles de relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y las organizaciones sindicales en el ámbito de competencias y funciones de la Secretaría General para la Administración Pública y de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, así como la eventualidad de futuras modificaciones en las atribuciones a los concretos centros directivos de una Consejería, cambio de denominación de estos o incluso de su posible existencia, se entiende más correcto que las referencias a la “Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública” en el proyecto normativo se realicen a la **“Consejería competente en materia de Administración Pública”**.

Además, dichas referencias **debieran completarse (fundamentalmente la del artículo 8) con la precisión del objetivo de tal comunicación**, pudiendo quedar con el siguiente tenor: *“... así como a la Consejería competente en materia de Administración Pública a los efectos que procedan en el ejercicio de las funciones de seguimiento y aplicación de los Acuerdos vigentes en el marco de las relaciones de la Administración de la Junta de Andalucía con las representaciones sindicales en materia de prevención de riesgos laborales”*; u otro que tenga similar significación.

Al anterior razonamiento asiste lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que en su artículo 5, al referirse a los órganos administrativos, preceptúa que han de tener delimitadas sus funciones y competencias; así como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, por un lado, al definir el objeto de la propia ley dispone en su artículo 1.2 que *“solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”* y, por otro, contiene en su artículo 129 los principios de buena regulación, de manera que en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma y, en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.”

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Raquel Gallego Torres.

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ	20/05/2022	PÁGINA 5/5
	RAQUEL GALLEGO TORRES		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	