

INFORME AJ-CEETA 2023/43 SOBRE EL SOMETIMIENTO DEL PROYECTO DE ORDEN, POR EL 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, SUS AGENCIAS Y CONSORCIOS ADSCRITOS, AL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Naturaleza de la norma reglamentaria. Reglamento ejecutivo.

Habiéndose remitido petición de informe con carácter facultativo por el Director General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral sobre el asunto arriba referenciado, me cumple poner de manifiesto las siguientes:

PLANTEAMIENTO

Para la adecuada comprensión del informe, resulta de interés reproducir los términos de la petición de consulta:

“Esta Consejería se encuentra tramitando 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, sus agencias y consorcios adscritos, del que se recibió informe de la Letrada del Gabinete Jurídico adscrita a esta Consejería, en fecha 25 de julio de 2022, que se remite adjunto.

En el apartado 3.3 del citado informe, se indica que: “En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, se recuerda que es el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano el que establece que será consultado preceptivamente en los Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”. Asimismo, el apartado cuarto, establece que: “En este sentido no se puede olvidar que toda esta regulación no puede ser entendida más que en desarrollo, complemento y aplicación de normativa básica encontrada en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales”.

En consecuencia, se deduce del informe, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo anterior, que dicho proyecto de Orden requiere dictamen del Consejo Consultivo, entendiendo este centro directivo que se llega a esa conclusión atendiendo al objeto del referido proyecto de Orden, que tiene el siguiente contenido: “Esta orden tiene por objeto regular el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y



Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 1 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Seguridad Social para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y consorcios adscritos, en virtud de lo establecido en el artículo 45.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales y, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio.”

Sin perjuicio de lo anterior y, una vez valorado el informe, le solicito una nueva consulta relativa a si el citado proyecto de Orden requeriría dictamen del Consejo Consultivo si el objeto del mismo tuviese el siguiente contenido, más aproximado al contenido del proyecto de disposición: “Esta orden tiene por objeto adaptar en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía el contenido del Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, en virtud de lo establecido en su disposición adicional segunda”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se solicita informe sobre si el proyecto de Orden, por el 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, sus agencias y consorcios adscritos, debe someterse al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. Debe aclararse, no obstante, que no se hace una revisión sobre la conformidad a derecho del articulado del Proyecto de Orden, sino exclusivamente sobre la cuestión sometida a examen acerca del carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo.

A tal efecto, se remite a esta Asesoría Jurídica el informe AJ-CEFTA 2022/63, de 25 de julio de 2022, que ya se pronunció sobre dicho Proyecto de Orden, en cuya consideración jurídica tercera (punto 3.3) se advertía: “*En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, se recuerda que es el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano el que establece que será consultado preceptivamente en los “Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”.*

La mención a dicho precepto legal debe ponerse en relación con otras consideraciones contenidas en el informe que ponen en duda la verdadera naturaleza de la disposición reglamentaria; así, por un lado, considerando el objeto y finalidad del proyecto de Orden, se señala en la consideración jurídica cuarta que su pretensión es regular un procedimiento administrativo especial, lo cual se pone en evidencia en la parte

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 2 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



expositiva del borrador y en su artículo 1, lo cual contrasta con otras manifestadas contenidas en el borrador de Orden con arreglo a las cuales quedaría limitado el objeto de la disposición normativa a la “concreción y determinación de los órganos concretos con asunción de funciones en el desarrollo de un procedimiento administrativo especial ya existente por aplicación supletoria del RD 707/2002”. Dicha referencia a la determinación de los órganos competentes pudiera hacer pensar en el ejercicio de una potestad de organización que podría condicionar la consideración de la norma reglamentaria como un reglamento de los llamados de “organización”; no obstante, no es menos cierto que, más adelante, el informe declara que dicha norma “no puede ser entendida más que en desarrollo, complemento y aplicación de normativa básica encontrada en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. En este sentido la ley es clara cuando, al menos en la órbita ad intra, reconoce en su art. 3 su afectación al personal de las Administraciones Públicas en las relaciones de carácter administrativo o estatutario. La propia norma marca excepciones con respecto al personal militar (y entendemos que por ello en múltiples ocasiones las disposiciones hacen referencia al “personal civil”), razón por la cual procede plantearse si estamos ante un reglamento ejecutivo.

Dado entonces las dudas que alberga el centro directivo peticionario sobre el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, procedemos a continuación a su análisis que abordará tanto la competencia administrativa como la necesidad del dictamen considerando la naturaleza de la norma reglamentaria.

SEGUNDA.- En primer lugar, nos ocuparemos de la competencia administrativa para la aprobación de la norma reglamentaria.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el ejercicio de la potestad reglamentaria le corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía “de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes”, según el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, a quien se le atribuye la competencia de “Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan” (artículo 27.9).

No obstante, dispone el artículo 44.2 que “Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas”; añadiendo: “Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”. Por su parte, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, establece en su artículo 26.2 que “(...) a las personas titulares de las Consejerías les corresponde: a) Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 3 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Regulándose el ejercicio de la potestad reglamentaria en el citado artículo 44 de la Ley de Gobierno de Andalucía, el artículo 46 se refiere a “Forma de las disposiciones y resoluciones de la Presidencia, de las Vicepresidencias y Consejerías, y del Consejo de Gobierno”, que se pronuncia en los siguientes términos:

“Las decisiones de los órganos regulados en esta Ley revisten las formas siguientes:

1. Decretos de la Presidencia: son las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida a la Presidencia de la Junta de Andalucía. Estos decretos llevarán exclusivamente la firma del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía.

2. Decretos acordados en Consejo de Gobierno: son las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste y las resoluciones que deben adoptar dicha forma jurídica. Estos decretos llevarán la firma de la persona titular de la Presidencia y de la Consejería proponente. Si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente o de la Presidenta los firmará la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia de la Junta de Andalucía.

3. Acuerdos del Consejo de Gobierno: son las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de decreto. Estos acuerdos irán firmados conforme a los criterios recogidos en el número anterior.

4. Órdenes de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías: son las disposiciones y resoluciones de tales órganos. Las órdenes irán firmadas por la persona titular del órgano. Cuando afecten a más de un órgano, serán firmadas conjuntamente por las personas titulares de todos ellos”.

En el supuesto que nos ocupa, la regulación por vía reglamentaria de un 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, sus agencias y consorcios adscritos, sólo podrá abordarse a través de una Disposición general con forma de Decreto acordada en Consejo de Gobierno, si dicho reglamento tuviera la consideración de aquellos reglamentos llamados “ejecutivos” que sirven para el desarrollo y ejecución de una ley (concepto que podemos encontrar en sentencias del TS de 15 de julio de 1996 y Sentencia de 9 Mayo de 2006, Rec. 9827/2003, y sentencia 18/1982, de 4 de mayo del Tribunal Constitucional), salvo que exista habilitación específica a favor de la persona titular de alguna Consejería que le permita el ejercicio de la potestad reglamentaria en virtud de lo establecido en el artículo 44.2 de la Ley 6/2006; por el contrario, si la norma reglamentaria responde al ejercicio de una potestad de organización o doméstica del titular de una Consejería, procede su aprobación mediante Orden del titular de la Consejería.

Al respecto, en la parte expositiva del Proyecto de Orden se invoca la disposición final primera del 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, en cuyo párrafo segundo “se autoriza a la Consejería de Empleo para dictar la correspondiente disposición reguladora sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en materia

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 4 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de Prevención de Riesgos Laborales, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía”. En su virtud, de acuerdo con la habilitación específica contenida en el Decreto 304/2011, no debe dudarse de la competencia que tiene el titular de la Consejería en materia de Empleo para la aprobación de la disposición que nos ocupa mediante Orden.

TERCERA.- La Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, dispone en su artículo 17.3 que “El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes: 3. Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”. Según Dictamen del Consejo de Estado nº41/2010, de 17 de febrero: “El Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son «reglamentos ejecutivos» “aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”.

Con objeto de determinar la naturaleza de la norma reglamentaria, debe repararse que el Proyecto de Orden remitido debe su origen a las previsiones contenidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL), y a lo dispuesto en el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, que Aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

En efecto, el artículo 45 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales contiene normas que afectan a las infracciones administrativas cometidas en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, disponiendo lo siguiente:

“No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 5 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones.

c) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final”.

En desarrollo de las previsiones contenidas en ese artículo 45 de la LPRL, se dicta el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, que Aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, en cuyo preámbulo se reconoce expresamente que “de conformidad con dicho mandato legal, se dicta la presente disposición reglamentaria”.

Aunque el artículo 1 del RD 707/2002 circunscribe el ámbito de regulación del procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de los incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.1, párrafos tercero y cuarto de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y dicho ámbito de aplicación se confirma en el artículo 2, debe destacarse su aplicación supletoria al resto de Administraciones Públicas, conforme lo establecido en la Disposición adicional segunda que declara “Respecto del personal civil al servicio de las restantes Administraciones públicas y en defecto de normativa propia, se aplicará el procedimiento establecido en este Reglamento, si bien las competencias asignadas en éste a los Delegados del Gobierno, a los Subsecretarios de los departamentos ministeriales y al Consejo de Ministros corresponderán, en todo caso, a los respectivos órganos de Gobierno de las citadas Administraciones públicas”.

Dicha disposición adicional segunda del RD 707/2002 (citada igualmente en la parte expositiva del Proyecto de Orden), que rige las peculiaridades del procedimiento se aplica supletoriamente en defecto de normativa propia, por lo que las Comunidades Autónomas podrán establecer normas específicas que regulen dicho procedimiento, sin perjuicio del ejercicio de las competencias asignadas por el RD 707/2002 que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, serían asumidas por sus correspondientes órganos administrativos. Sin perjuicio de lo anterior, además, tras el Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, se suprime el inciso literal de la disposición final primera (sobre el título competencial bajo al amparo el cual se dicta el Reglamento), del Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el Procedimiento Administrativo Especial de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, se elimina la referencia al título competencial ex artículo 149.1 18ª de la CE (sobre competencias en materia de procedimiento administrativo), manteniéndose solo la alusión al artículo 149.1.7ª de la CE (competencias en materia de legislación laboral), por lo que no hay dudas sobre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda aprobar normas propias y específicas de procedimiento

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 6 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



sobre la materia, cuestión que a continuación será examinada, lo que permitirá dilucidar sobre la naturaleza del proyecto de Orden.

CUARTA.- Descendiendo al nivel de redacción de los artículos contenidos en el Proyecto de Orden, se observa que la norma no sólo se dedica a determinar la competencia de los órganos administrativos que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, deben asumirla conforme a lo dispuesto en el RD 707/2002, sino que se contienen normas que afectan al procedimiento; así, se regula el inicio y desarrollo del procedimiento, a través de la remisión efectuada a los artículos 3 y 4 del RD 707/2002; se ordenan los órganos competentes para el ejercicio de las actuaciones inspectoras; se contempla el trámite de la comunicación de la propuesta de requerimiento, trámite de alegaciones y requerimiento definitivo, con remisión a lo dispuesto en los apartados 1 a 4 del artículo 5 del RD 707/2002; se dictan normas de organización y procedimiento para el supuesto en que se produzca el incumplimiento del requerimiento definitivo; e igualmente, se regula el procedimiento que debe desarrollarse para los supuestos de paralización de la actividad del centro, dependencia o lugar de trabajo afectado por la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud del personal dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía, agencias o consorcios adscritos.

De acuerdo con el alcance y contenido de las normas contenidas en el Proyecto de Orden, la cual incide sobre cuestiones específicas que afectan al procedimiento, en desarrollo del artículo 45 de la LPRL, y en virtud de la DA 2ª del RD 707/2002, debe confirmarse su naturaleza de Reglamento de ejecución. De hecho, conforme a lo analizado en la consideración jurídica segunda, la habilitación concedida por la disposición final primera del Decreto 304/2011 a fin de que el titular de la Consejería de Empleo pudiera dictar normas sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en materia de Prevención de Riesgos Laborales, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, se realiza con la finalidad de que se lleve a cabo el desarrollo de una norma lo que es propio de los llamados reglamentos ejecutivos.

En virtud de la consideración jurídica anterior, podemos concluir que el Proyecto de Orden debe someterse al preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, por aplicación del artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril.

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 7 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo.- Antonio J. Cornejo Pineda

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		23/06/2023 11:33	PÁGINA 8 / 8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	