

Nº expediente: OC_2022/47

INFORME RELATIVO AL 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.

Habiéndose remitido mediante oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, de fecha 8 de abril de 2022, 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 para, al amparo del artículo 45.1 c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, formular cuantas observaciones y sugerencias se estimen oportunas; una vez recabada la consideración de distintos órganos de esta Consejería y sin perjuicio de lo que pueda manifestarse por los mismos a través de los informes preceptivos que procedan, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

El proyecto de Orden que se informa en su parte expositiva trae a colación 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, según el cual: *“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 de Prevención de Riesgos Laborales, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.”*.

La autorización a la Consejería de Empleo que contiene la citada disposición final, se refiere, conforme a lo señalado por la Intervención General, a una disposición reguladora de un procedimiento administrativo especial, de título similar al aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, pero en el que no se incluye el inciso *“para la imposición de medidas correctoras por incumplimiento”*, que es identificativo tanto de dicho Real Decreto, como del proyecto normativo que nos ocupa.

A este respecto, si el órgano gestor que promueve el proyecto normativo, considera que la referida disposición final única del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, es el precepto que habilita directamente a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, para dictar la proyectada Orden, no se entiende el motivo de no haberla incluido en el último párrafo del preámbulo (formula promulgatoria) del proyecto, y que sin embargo sí incluya una referencia al Decreto 100/2019, de 12 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, formación y Trabajo Autónomo, que aunque contiene diversas referencias competenciales en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de



FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO	16/05/2022	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



Prevención de Riesgos laborales, no contiene una referencia expresa a las competencias en relación con 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, aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio.

Es decir, tanto el título de la Orden como su artículo 1, dedicado al objeto, se refieren en concreto al procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la “*imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales*”; de modo que habrá de dilucidarse si la referida habilitación de la disposición final primera del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, - más genérica- es en concreto la que sirve para dictar esta Orden que se informa o por el contrario, estamos ante otro procedimiento especial, con la consiguiente determinación de cuál sea el rango de la disposición reglamentaria en cuya virtud haya de dictarse.

Con este proyecto de Orden se pretenden realizar a nivel autonómico diversas adaptaciones de la regulación contenida en el 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.

En relación con ello, se trae a colación la disposición adicional segunda – dedicada al régimen del personal civil de las restantes Administraciones públicas – del citado Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, conforme a la redacción dada por el artículo 2.2 de Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, por el que se modifica el Reglamento de referencia, conforme a la cual:

“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.”.

Por otro lado, siguiendo las consideraciones de la Secretaría General de Hacienda, en relación a la Incidencia económico-financiera, se señala que: conforme a lo establecido en el artículo 2 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias (...) y cualquier otra actuación de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos que afecte o pudiera afectar a los ingresos y gastos públicos, además de atenerse a las disponibilidades del presupuesto corriente, deberán valorar las repercusiones y efectos sobre los ejercicios presupuestarios a los que se extienda su vigencia o efectos.

Al respecto, desde la Secretaría General de Hacienda se indica que la ejecución de lo que está previsto en el proyecto de Orden remitido se habrá de ajustar a las disponibilidades presupuestarias existentes.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	16/05/2022	PÁGINA 2/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. CONSIDERACIONES AL CONTENIDO ESPECÍFICO DEL PROYECTO DE ORDEN.

Título del proyecto de Orden.

El título del proyecto de Orden debería completarse cuando hace referencia a que el procedimiento que se regula en el mismo será de aplicación “en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía”, incluyendo también a “sus agencias y consorcios adscritos”, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del proyecto de Orden que establece el ámbito de aplicación de la norma.

PARTE DISPOSITIVA.

Preámbulo.

En el primer párrafo del preámbulo del proyecto de Orden, donde se dice: “serán objeto de responsabilidad a través de la imposición” se propone decir: “serán objeto de responsabilidades a través de la imposición”, para atenerse al tenor literal del artículo 45.1 de la Ley 31/1995, cuyo contenido se reproduce en el texto del proyecto de Orden.

En el tercer párrafo del preámbulo del proyecto de Orden, como es la primera vez que se cita el Decreto 100/2019, de 12 de febrero, en el preámbulo del proyecto de Orden, se ha de mencionar ahí la rúbrica de dicho Decreto (“por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo”), según lo establecido en la núm. 80 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Asimismo, teniendo en cuenta lo anteriormente indicado, se ha de suprimir la rúbrica de dicho Decreto 100/2019, de 12 de febrero, que aparece mencionada en el último párrafo del preámbulo del proyecto de Orden. Esta recomendación se hace extensiva al resto del proyecto.

En el párrafo sexto del preámbulo, en el que se hace referencia a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas debería hacerse igualmente referencia a lo dispuesto por el artículo 7.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, que determina que en el preámbulo de la norma a aprobar deben quedar sintetizados los extremos señalados por dicho precepto.

En la fórmula promulgatoria, en lugar de a la “Dirección General competente en materia de seguridad y salud laboral”, se debiese indicar que la Orden se aprueba a propuesta de la Directora General de Trabajo y Bienestar Laboral, al ser su titular quien realiza esta actuación en un momento concreto.

Artículo 1.

En el artículo 1 del proyecto de Orden, siguiendo las consideraciones formuladas por la Secretaría General de Hacienda, - que igualmente se hacen a los artículos 2, 4, 7 y 8 - debería concretarse con mayor precisión el objeto del proyecto normativo, pues existen ciertas discordancias entre el título del proyecto y el objeto del mismo.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	16/05/2022	PÁGINA 3/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El título determina que el proyecto “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”, del mismo modo, el penúltimo párrafo de la parte expositiva dispone que: “En consecuencia, se dicta la presente disposición cuyo objeto es regular 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”, sin embargo, el artículo 1 del proyecto de Orden establece que “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.”

La necesidad de regular un procedimiento especial sobre la materia sobre la que versa este proyecto de Orden viene establecida en el artículo 45.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, precepto de carácter básico, que señala que: “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 estatal este procedimiento se ha regulado en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el procedimiento será el que se establece en el proyecto remitido, por ello, aunque se cita en el preámbulo, podría valorarse hacer alguna referencia al artículo 45.1 de Ley 31/1995, de 8 de noviembre, en la parte dispositiva del proyecto, por ejemplo, en el artículo 1 (objeto).

Artículo 2.

En el artículo 2.1 del proyecto de Orden en lugar de la expresión: “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” podría decirse: “y consorcios adscritos a que se refiere el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”. Asimismo, la referencia al texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social debiera ser en minúscula inicial, conforme a su publicación oficial.

En el artículo 2.2 párrafo a) del proyecto de Orden, al excluir de su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, no resulta necesario añadir: “aunque sean titulares o estén adscritas o participadas por la Administración de la Junta de Andalucía o sus agencias”, porque se entiende incluido en el propio concepto de estas entidades y puede resultar confuso.

Por seguridad jurídica, debería especificarse si en estos casos se aplicará el procedimiento ordinario previsto en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, del mismo modo que se recoge en el artículo 2.2 del Reglamento estatal aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, para las entidades públicas empresariales.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO	16/05/2022	PÁGINA 4/7
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



Lo mismo cabe indicar respecto al artículo 2.2 párrafo b) del proyecto de Orden, es decir, tras excluir del ámbito de aplicación de la orden las cuestiones de prevención de riesgos laborales que se susciten respecto del personal de los contratistas, subcontratistas de obras o servicios, etc, debería especificarse si en estos casos será de aplicación el procedimiento ordinario, en los mismos términos que se recoge en el artículo 2.4 del Reglamento estatal aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio.

La referencia que se realiza en los párrafos b) y c) del artículo 2.2 del proyecto de Orden a los “*órganos u organismos descritos en el apartado primero*” podría sustituirse por los “*órganos y entidades descritos en el apartado primero*”, teniendo en cuenta que tanto las agencias como los consorcios a los que se refiere como “*organismos*” son definidos como entidades en el artículo 52 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en el artículo 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente.

La cita que se realiza en el artículo 2.2 párrafo c) del proyecto de Orden al “*artículo 5.2 del Reglamento*” es incorrecta, sería al “*artículo 2.5 del Reglamento*”, no obstante, no resulta necesario remitirse a dicho precepto. Por otro lado, se sugiere añadir que en estos supuestos “*se regirán por su normativa específica*”.

Artículo 4.

Como cuestión formal, en el artículo 4.3 del proyecto de Orden, donde dice: “*o de sus entidad de derecho público adscritas*” se sugiere decir: “*o de sus entidades de derecho público adscritas*”.

La referencia que se hace en el artículo 4.3 del proyecto de Orden al artículo 30, apartado 1, párrafo d) de los Estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para mencionar la posibilidad de encomendar a otro inspector o inspectora el desarrollo de las actuaciones inspectoras, ha de venir referido al artículo 30, apartado 2, párrafo d) de los citados Estatutos, según el contenido de dicho artículo 30.

Artículo 7

En el artículo 7.4 del proyecto de Orden se recoge que: “*Contra la decisión de revocar total o parcialmente el requerimiento adoptado (...), procederá la interposición por las personas interesadas de la correspondiente reclamación ante el orden jurisdiccional social*”, sin embargo, en el artículo 5.7 del Reglamento aprobado por Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, se prevé que contra estas resoluciones cabe interponer recurso contencioso-administrativo.

Dado que tal previsión afectaría a materia procesal en la que esta Comunidad Autónoma no tiene competencia, se sugiere indicar el precepto estatal en el que se contemple que estas reclamaciones corresponden al orden jurisdiccional social.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	16/05/2022	PÁGINA 5/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Artículo 8

Cabe plantearse si la comunicación a la Viceconsejería correspondiente que se contempla en el segundo párrafo del primer apartado, responde a su posición de jefe superior de personal de la Consejería, en cuyo caso debiese contemplarse a otros titulares de órganos o entidades que asuman tal función en sus respectivos ámbitos.

3. OTRAS CONSIDERACIONES FORMALES.

De acuerdo con la número 80 de las Directrices de técnica normativa, la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Por ejemplo, en el artículo 8.2 del proyecto de Orden, podría ser eliminada la rúbrica de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, dado que no es la primera vez que esta se ha mencionado en la parte dispositiva del proyecto normativo, ya que la misma se ha mencionado anteriormente en el artículo 2.2.b) del proyecto de Orden.

Asimismo, armonizando con lo que se señala en la núm. 29 de las Directrices de técnica normativa, la composición de los artículos habrá de realizarse de la siguiente manera:

Artículo 1. *Objeto.*

Esta Orden tiene por objeto adaptar....

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final}.

Igualmente, siguiendo la núm. 37 de las Directrices de técnica normativa, la composición de las disposiciones de la parte final se realizará de la siguiente manera:

“Disposición final primera. *Desarrollo.*

Se autoriza a la persona titular de la Dirección General...

(margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra de la primera palabra; citando las palabras completas, sin abreviaturas; en el mismo tipo de letra que el texto; sin negrita ni subrayado ni cursiva; a continuación, el ordinal en letra, seguido de un punto y un espacio; después, el título de la disposición en cursiva y con minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final).

Igualmente, se sugiere que cuando el texto del proyecto se haga referencia a esta “Orden”, cuyo proyecto se informa, se haga en mayúscula.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	16/05/2022	PÁGINA 6/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El presente informe se emite sin perjuicio del resto de los informes que deben solicitarse y emitirse, así como de los documentos que han de acompañar al proyecto de disposición, de conformidad con la normativa aplicable en el procedimiento de elaboración de la misma, y en especial en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera.

La ejecución de lo previsto en el proyecto de Orden remitido se habrá de ajustar a las disponibilidades presupuestarias existentes.

Además, el proyecto normativo deberá supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de conformidad con lo exigido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el apartado 3 de su artículo 7; "*Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*".

Sevilla, a la fecha de firma electrónica.

El Jefe del Servicio de Legislación.

Fdo.: Miguel Ángel Dabán Castro.

VºBº

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA.

Fdo.: María Rodríguez Barcia.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	16/05/2022	PÁGINA 7/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		