

**MEMORIA COMPLEMENTARIA DEL 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.**

La presente memoria complementaria se elabora con la finalidad de justificar diversas cuestiones manifestadas por el Gabinete Jurídico en el informe preceptivo relativo al proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento 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.

En este sentido, la primera cuestión a la que se refiere el citado informe es el motivo por el que no se ha tramitado con anterioridad el procedimiento de elaboración de este Reglamento y qué circunstancias hacen procedente incoarlo en la actualidad.

La aprobación 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, habilitó, en su disposición final segunda, a la Consejería competente en materia 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.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, no se había aprobado dicha disposición porque se entendía que con 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, se tenía cobertura jurídica para mantener el funcionamiento de este procedimiento para la Administración de la Junta de Andalucía.

Sin embargo, con la aprobación del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, la Administración de la Junta de Andalucía, ya se plantea articular, en el ámbito de la Consejería competente en materia de empleo, dicho procedimiento especial mediante la aprobación de una Orden que lo regule, si bien, la manera de planificar dicha actuación es a través de la siguiente Estrategia de Seguridad y Salud, que comienza su elaboración en el año 2016. Durante la aprobación del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, continuaba ejecutándose la anterior Estrategia que finaliza en el año 2014.

Así pues, el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 14 de noviembre de 2017, aprueba la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2022, prorrogada posteriormente hasta el año 2023 que, en su primer Plan de Actuación recoge la acción número 51 destinada a “*impulsar la aprobación del*



	LUIS RODA OLIVEIRA	27/07/2023	PÁGINA 1/4
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



*procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía”, para proporcionar mayor seguridad jurídica al procedimiento desarrollado en la Administración de la Junta de Andalucía, así como para detallar los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía que deben participar en el procedimiento y sus plazos de actuación.*

En ese primer Plan de la Estrategia, se comenzó a elaborar un primer borrador si bien, cuando se iba a iniciar el procedimiento de elaboración, ya en el segundo Plan de la Estrategia, devino la pandemia de COVID-19. Finalmente, ha sido en el tercer plan de la Estrategia, cuando se ha iniciado desde la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo la elaboración de este procedimiento de elaboración.

En consecuencia, por estas circunstancias no se ha iniciado hasta ese momento el procedimiento de elaboración del Reglamento que regula este procedimiento especial, siendo necesaria su aprobación para especificar los órganos administrativos concretos de la Administración de la Junta de Andalucía que deben actuar en este procedimiento y sus plazos de actuación, que se consideran necesarios para que el procedimiento sea más eficiente.

Por su parte, otra cuestión planteada en el informe del Gabinete Jurídico, es que, según éste, al indicarse que se viene aplicando el procedimiento administrativo especial en la Administración de la Junta de Andalucía, podría dejarse de justificar el cumplimiento de algunos principios de buena regulación.

En este sentido, en lo relativo a los principios de buena regulación dispuestos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, además de lo dispuesto en su memoria específica, cabe añadir que, respecto al principio de necesidad y eficacia, ya que el resto de principios se consideran justificados, con la elaboración y aprobación de este proyecto de Orden se pretende regular un procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía en el que se detalle los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía que deben participar, estableciendo unos plazos para dicha actuación, y dando cumplimiento así con la acción número 47 del tercer Plan de Actuación de la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2022, denominada *“impulsar la aprobación del procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad y Social en materia de prevención de riesgos laboral en el ámbito de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía”*.

En consecuencia, por estos motivos se justifica que esta iniciativa normativa tiene una razón de interés general y se identifica claramente los fines perseguidos que son: regular el citado procedimiento detallando órganos y plazos, y se trata del instrumento más adecuado para garantizar su consecución, ya que este procedimiento debe regularse mediante un Reglamento y la disposición final primera del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, autoriza a la Consejería competente en materia

LUIS RODA OLIVEIRA		27/07/2023	PÁGINA 2/4
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



de empleo para dictar la correspondiente disposición reguladora relativa a este procedimiento en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.

Por otro lado, en relación con el ámbito de aplicación del proyecto de Orden y, en concreto, por la incorporación de los consorcios en el mismo, hay que recordar que éstos se regulan en el capítulo 6 del título segundo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo régimen jurídico posee carácter básico, salvo lo dispuesto en el artículo 123.2.

En el artículo 118.1 de la citada Ley se definen los consorcios como: *“entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.”*. Asimismo, en el artículo 120.1 se establece que los consorcios estarán adscritos a una Administración pública y los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito. Además, en el artículo 121 se regula el régimen de personal de los consorcios y establece que: *“podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder de las Administraciones participantes, en cuyo caso su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella”*. Por consiguiente, los consorcios son entidades de derecho público dependientes de las Administraciones públicas que podrán tener personal funcionario, es decir, cuya relación con su empleador se enmarca dentro del derecho administrativo y no en virtud del derecho laboral.

Igualmente, el artículo 45.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales establece que: *“en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidad a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca”*. Así, el preámbulo 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, excluye de su ámbito de aplicación a las entidades públicas empresariales, que se rigen por el derecho privado, salvo cuando ejercen potestades administrativas, debido a que su personal se encuentra sometido al derecho laboral común.

En consecuencia, 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, no dispuso nada sobre los consorcios ya que se trata de entidades que no existían cuando se aprobó, sin embargo, establece en su preámbulo el espíritu de la disposición en los términos de que si la entidad pública tiene únicamente personal sometido a derecho laboral, se excluye de su ámbito de aplicación, sin embargo, si la relación se enmarca dentro de las normas de derecho administrativo, como es el caso de los consorcios, que pueden tener personal funcionario,

LUIS RODA OLIVEIRA		27/07/2023	PÁGINA 3/4
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



debe aplicársele el procedimiento especial al que se refiere el artículo 45.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, en cuyo artículo también dispone que le aplica al personal civil al servicio de las Administraciones públicas.

El Director General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral

	LUIS RODA OLIVEIRA	27/07/2023	PÁGINA 4/4
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	