



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 129/2026

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al "Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones y singularidades administrativas aplicables a los Cuerpos Superior Facultativo especialidad Medicina del Trabajo y Técnico Facultativo especialidad Enfermería del Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía".

Solicitante: Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.

Ponencia: Moreno Ruiz, María del Mar; Requena López, Tomás. Letrado Mayor.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Mingorance Gosálvez, María del Carmen; Roca Fernández-Castanys,

Consejeros: María Luisa; García Navarro, Luis Manuel; Martín Reyes, Diego; Dorado Picón, Antonio; Moreno Ruiz, María del Mar.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **26 de febrero de 2026**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 5 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen relativa al "Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones y singularidades administrativas aplicables a los Cuerpos Superior Facultativo especialidad Medicina del Trabajo y Técnico Facultativo especialidad Enfermería del Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía".

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 28.1, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/02/2026	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/13	



Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 2 de abril de 2024 el centro directivo proponente, Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral, eleva a la Viceconsejería borrador inicial y propuesta de acuerdo de inicio junto con la siguiente documentación de misma fecha (págs. 7-41):

- Memoria justificativa.
- Memoria económica.
- Informe de evaluación de impacto de género.
- Memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación.
- Memoria de garantía del principio de protección de datos personales.
- Informe sobre la prescindibilidad del trámite de consulta pública previa.
- Test de Evaluación de la Competencia -Anexo I- sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Informe de valoración de cargas administrativas.
- Memoria del impacto sobre los derechos de la infancia y la adolescencia.
- Memoria de evaluación sobre el impacto en la familia.

2.- El 9 de abril de 2024, vista la propuesta de inicio y demás documentación del expediente, la Consejera de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, acuerda iniciar la tramitación del "Proyecto Decreto por el que se regulan las funciones y singularidades administrativas aplicables a los Cuerpos Superior Facultativo especialidad Medicina del Trabajo y Técnico Facultativo especialidad Enfermería del Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía" (págs. 42-44).

3.- El 26 de abril de 2024, la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante dicta Resolución acordando la apertura del trámite de información pública del Proyecto normativo por un plazo de quince días hábiles (publicada en el BOJA nº 81, de 26 de abril de 2024), quedando expuesto para general conocimiento en la dirección web

[Redacted]		N	[Redacted]
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/02/2026	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 2/13	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

<https://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/audiencia-informacion.html>, así como en formato papel en las dependencias administrativas del órgano directivo. Para la presentación alegaciones, preferentemente en formato digital y abierto, se habilitó la dirección electrónica informacionpublica.dgtssl.ceeta@juntadeandalucia.es, pudiendo presentarse asimismo en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Presentación Electrónica General, sin perjuicio de la posibilidad de hacerlo mediante cualquiera de las formas previstas en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 82 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (pág. 45).

Asimismo, se deduce del propio expediente que se concedió trámite de audiencia (informe de la SGT) a las siguientes organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la Disposición: Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF-Andalucía); Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-Andalucía); Comisiones Obreras de Andalucía (CC.OO.-Andalucía); Sindicato Andaluz de Funcionarios (SAF); Iniciativa Sindical Andaluza (ISA); Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo (AEEMT); Asociación Andaluza de Medicina y Seguridad en el Trabajo (AAMST); Asociación Andaluza de Enfermería del Trabajo (AAET); Consejo Andaluz de Colegios de Médicos; Consejo Andaluz de Colegios de Enfermería.

En cumplimiento de todo lo acordado, el centro directivo dirige los correspondientes oficios y comunicaciones, de todo lo cual, junto con los acuses de recibo, hay constancia en el expediente así como las alegaciones recibidas que serán valoradas posteriormente por el centro directivo (págs. 56 y ss).

4.- Asimismo, tras el acuerdo de inicio, en orden a garantizar el acierto y la legalidad de la Disposición, consta que el órgano solicita la emisión de su preceptivo informe a los siguientes órganos: Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante;

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/13	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Secretaría General para la Administración Pública; Delegado de Protección de Datos de la Consejería; Dirección General de Presupuestos.

Además, consta en el expediente que se ha dado traslado de las sucesivas versiones del Proyecto de Decreto a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública dependiente de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública para la formulación de las observaciones o consideraciones que estimen oportunas.

5.- De conformidad con lo solicitado, consta la emisión de los siguientes informes preceptivos (págs. 46 y ss):

- Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 24 de abril de 2024).
- Delegado de Protección de Datos (de 26 de abril de 2024).
- Secretaría General para la Administración Pública (de 29 de abril de 2024).
- Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública (sucesivos informes de 9 de mayo de 2024; 19 de septiembre de 2024; 25 de julio de 2025).

6.- El 28 de enero de 2025 se incorpora al expediente Certificado (firmado por la Asesora Técnica del Servicio de Negociación Colectiva y Relaciones Sindicales y Secretaria de la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración General de la Junta de Andalucía), para hacer constar que el Proyecto normativo fue objeto de estudio como punto segundo del orden del día de su sesión de 24 de enero de 2025 así como Acta de la misma (págs. 108 y ss).

7.- El 10 de febrero de 2025 el centro directivo redacta nueva memoria económica actualizada del Proyecto de Decreto, que no obstante, complementa por la de 5 de marzo de 2025, a requerimiento de la Dirección General de Presupuestos (págs. 109-116).

[Redacted]		[Redacted]
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 4/13



8.- El 18 de septiembre de 2025, una vez atendidos los requerimientos efectuados por la Dirección General de Presupuestos, ésta emite informe sobre la Disposición proyectada (referencia IEF_CO_GOB_00055/2025, págs. 157-164).

9.- El 6 de octubre de 2025, una vez estudiado el nuevo borrador del texto remitido y demás documentación del expediente, según lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante emite su preceptivo informe (págs. 165-177).

10.- Consta la presentación de diversas alegaciones de interesadas (págs. 178-181).

11.- El 5 de diciembre de 2025, la Secretaría General Técnica, dicta Resolución acordando someter nuevamente el Proyecto de Decreto a las entidades integrantes de la Mesa Sectorial de la Administración General de la Junta de Andalucía (Central Sindical Independiente y de Funcionarios, CSIF; Unión General de Trabajadores, UGT; Comisiones Obreras, CC.OO.; Sindicato Andaluz de Funcionarios, SAF; Iniciativa Sindical Andaluza, ISA), así como a las siguientes entidades por ser asociaciones de especialistas cuyo cuerpo se regula en la Norma proyectada (Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo; Asociación Andaluza de Medicina y Seguridad en el Trabajo; Asociación Andaluza de Enfermería del Trabajo) y finalmente al Consejo Andaluz de Colegios de Médicos y al Consejo Andaluz de Colegios de Enfermería (págs. 233-234).

12.- Una vez estudiado el expediente junto con el nuevo borrador (Versión 07102025_Proyecto Decreto_v6) y en respuesta a lo solicitado, el 11 de diciembre de 2025, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emite su Informe SSCC2025/56 (págs. 235-253).

13.- El 16 de enero de 2026, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de

[Redacted]		[Redacted]
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 5/13



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Evaluación del Impacto de Género, se remite al Instituto Andaluz de la Mujer el borrador del texto así como el Informe de Evaluación de Impacto de Género y las observaciones formuladas por la Unidad de Igualdad de Género (pág. 254).

14.- El 27 de enero de 2026, se incorporan al expediente como últimas actuaciones (págs. 255- 425):

- Informe sobre el trámite de consulta pública previa.
- Las sucesivas versiones del Proyecto normativo (tabla con control de cambios y borradores).
- Cuadro-Informe conteniendo valoración de las observaciones y alegaciones recibidas.

15.- La Disposición proyectada ha sido objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión de 30 de enero de 2026 como punto nº 42 del orden del día, en la que, tras la conformidad de la Jefa del Gabinete Jurídico, se acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, según consta en la certificación de su Secretaria (pág. 434).

El Proyecto de Decreto que se somete a dictamen (fechado de 26 de enero de 2026, versión 7, págs. 426-433) consta de preámbulo y siete artículos. El texto se completa con dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen del Consejo Consultivo el "Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones y singularidades administrativas aplicables a los Cuerpos Superior Facultativo especialidad Medicina del Trabajo y Técnico Facultativo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/02/2026	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/13	



especialidad Enfermería del Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía".

Dado el contenido del texto, el fundamento competencial del mismo radica en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, conforme al cual "en materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del artículo 149.1.18ª de la Constitución" (apartado 1) y, en particular, "corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local: a) La competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma. b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas" (apartado 2).

Como más adelante se razonará y así lo entiende también la Administración consultante, no estamos ante la competencia autonómica prevista en el artículo 63 relativa a la prevención de riesgos laborales, que es una competencia, como todas con la excepción de las organizativas y de personal (con sus implicaciones económicas), *ad extra* y no *ad intra*, esto es, que se refiere a la actuación frente a terceros de los poderes públicos autonómicos (mientras que aquí se trata de la prevención de riesgos laborales del propio personal al servicio de la Administración propia), como tampoco estamos ante la contemplada en el artículo 55.2 del mismo cuando alude al "régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público", puesto que la regulación no afecta a quienes prestan sus servicios en el sistema sanitario público.

Afirmada en los términos expuestos la competencia autonómica, el examen del texto debe tener en cuenta, en el ámbito estatal, además del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de

[Redacted]		[Redacted]
FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 7/13



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Riesgos Laborales, que comprende al personal al servicio de las Administraciones Públicas, el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, y el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

En el nivel autonómico, ha de considerarse la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.

Finalmente ha de dejarse constancia de la legitimación del Consejo de Gobierno para su aprobación, de conformidad con los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo para la aprobación de este Proyecto de Decreto, el problema radica en la propia iniciativa reglamentaria, que ha sido indebidamente adoptada por la citada Consejería, cuando ella misma excluye como involucrado al artículo 63 del Estatuto de Autonomía.

En efecto, como ya se ha indicado, el fundamento competencial radica en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y así lo señala también acertadamente el informe del Gabinete Jurídico. No obstante, éste alude también, entre otros, al artículo 63 del Estatuto relativo a la prevención de riesgos laborales y considera que al mismo debe hacerse alusión en el preámbulo (que no Exposición de Motivos, de la que carecen los textos reglamentarios), pero el Centro Directivo correspondiente responde a tal observación argumentando que no se están actuando las competencias autonómicas al respecto, que se proyectan sobre los empleadores

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/13	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del ámbito económico, sino que se trata de establecer las singularidades y regular las funciones de quienes van a realizar tal prevención en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía como empleadora.

Si eso es así, ni la iniciativa ni la tramitación del texto corresponde a la Consejería consultante, pues como resulta del artículo 1 del Decreto 155/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, entre sus competencias (que no se han alterado por los Decretos 6/2024 y 5/2025) no es posible encontrar la que habilitaría para conocer de la materia objeto del texto proyectado, esto es, Función Pública, y sí prevención de riesgos laborales, que la propia Consejería considera acertadamente que no es la afectada por el Proyecto de Decreto.

El artículo 21 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contempla como función (la 3) de las personas titulares de la Consejerías el de "proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías", y consecuentemente, el artículo 45.1.b) de la misma Ley, dentro del procedimiento de elaboración de los reglamentos, dispone que "la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el órgano directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería, mediante la elaboración del correspondiente proyecto".

Ciertamente podría argüirse que la materia relativa a la "prevención de riesgos laborales" está implicada, aunque se trate de la prevención dentro de la propia Administración, pero es claro que no es ese el contenido del proyecto, palmariamente concerniente a la función pública. La afectación de la materia en cuestión debería haber llevado a oír a la Consejería que erróneamente ha tramitado el texto, pero no a que ésta haya tomado la iniciativa.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/13	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La cuestión es qué consecuencias se derivan de tal proceder. Podría aducirse que la aprobación por el Consejo de Gobierno subsana cualquier vicio, pero tal posición es insostenible pues llevaría a negar la posibilidad misma de que los reglamentos pueden ser inválidos por infracción del procedimiento de su elaboración, lo que al margen de cualquier consideración teórica, no tiene refrendo jurisprudencial. La clave radicaría en si se han evacuado los trámites cuya omisión podría llevar a la invalidez del reglamento pues, como es sabido no todos los defectos de tramitación en la elaboración de una disposición general llevan a su nulidad. Pues bien, el examen del expediente permite comprobar que se ha cumplido con el trámite de información pública y audiencia y se han emitido los informes pertinentes, con excepción del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería respectiva (que no es la de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo), exigido por el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, citada. Con arreglo a la jurisprudencia (resumida en sentencia 527/2024, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 2 de abril), la omisión procedimental tiene que ser relevante y como tal podría considerarse la falta de informe de la Secretaría General Técnica del Departamento proponente, según jurisprudencia habitual y general (SSTS de 7 de febrero de 1966, 3 de junio de 1967, 14 de mayo de 1970, 25 de marzo y 1 de diciembre de 1982, 23 de marzo, 12 de abril y 15 de noviembre de 1983, 20 y 21 de enero de 1984. 20 de abril y 23 de mayo de 1985).

Por tal razón y para evitar que los operadores jurídicos puedan poner en tela de juicio la validez del Reglamento proyectado, este Consejo considera conveniente que se emita informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería competente y que se ratifique y asuma la tramitación por esa Consejería.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/13	



III

Sin perjuicio de una última revisión del texto, se formulan las siguientes observaciones:

1.- Preámbulo. Debe hacerse referencia al fundamento competencial de la disposición que, como se ha indicado, radica en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2.- Disposición transitoria primera. La misma establece:

"En tanto se adecúe la estructura de las retribuciones complementarias del personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía a lo previsto en el artículo 66.2 de dicha ley, los puestos de trabajo que, conforme a lo dispuesto en el apartado primero de la disposición adicional décima de la Ley 5/2023, de 7 de junio, (...)."

La redacción debería mejorarse haciendo alusión al artículo 66.2 de la Ley 5/2023, de 7 de julio, y después a la disposición adicional décima de "dicha Ley".

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para aprobar el Decreto cuyo proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**fundamento jurídico I**).

II.- El procedimiento de elaboración de la norma no ha observado la normativa aplicable (**fundamento jurídico II**).

[Redacted]			
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026	
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 11/13	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.- En cuanto al contenido del Proyecto, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue **(fundamento jurídico III)**:

A) Por las razones expuestas, **debe atenderse la siguiente objeción de técnica legislativa: (1) Preámbulo (Observación III.1).**

B) Por las razones expuestas **se hace la siguiente observación de técnica legislativa: (1) Disposición transitoria primera (Observación III.2).**

De conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente publicación **en el plazo de 15 días de la disposición general consultada**, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.

[Redacted]		[Redacted]
FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	27/02/2026
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 12/13



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EMPLEO, EMPRESA Y TRABAJO AUTÓNOMO.-
SEVILLA**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	27/02/2026	
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/13	