



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DE POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO.

93/2020 DDLCN - IL

I.- ANTECEDENTES

Se ha solicitado a esta Dirección, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, al que se adjuntan los siguientes documentos:

- Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación del Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo Empleo, en sus versiones en castellano y euskera.
- Memoria explicativa de la Directora de Servicios.
- Memoria económica de la Directora de Servicios.
- Informe jurídico de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 16 de noviembre de 2020.
- Informe 14/2020, de 2 de diciembre, de la Junta Asesora de Contratación Pública.
- Informe del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, de 6 de marzo de 2017.
- Informe de Emakunde.
- Informe de la Dirección de Función Pública, de 25 de noviembre de 2020.



El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en el artículo 9 y 11.2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

II.-ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general que versa sobre materia organizativa y que innova el ordenamiento jurídico integrándose en el mismo adoptando la forma de decreto.

De acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

Se constata, así, la aprobación de la Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, y la Orden de aprobación previa del proyecto.

Siguiendo con el procedimiento de elaboración, el expediente también contiene una sucinta memoria explicativa que, como luego veremos, debe completarse, y una memoria económica que, tras analizar la incidencia del incremento de la estructura departamental, concluye que supondrá un mayor coste presupuestario fundamentalmente en retribuciones y cargas sociales.

Asimismo, consta el informe preceptivo previsto en el párrafo tercero del artículo 7 de la Ley 8/2003, que se ha llevado a cabo por la Dirección de Servicios, el informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, el informe de la Junta Asesora de Contratación Pública y el informe de la Dirección de Función Pública.

Sin embargo, no figura en el expediente el preceptivo Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas si bien consta que se ha solicitado, por lo que debe

incorporarse al expediente antes de su remisión al Consejo de Gobierno para la aprobación del proyecto de Decreto que se informa.

Consta asimismo un oficio del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, por el que comunica que no realiza alegaciones, lo cual subrayamos en este informe puesto que este Departamento está integrado por los órganos y unidades del extinto Departamento de Empleo y Políticas Sociales, con la excepción de los órganos y unidades de la Viceconsejería de Empleo y Juventud, salvo la Dirección de Juventud; y además se incorporan a este Departamento los órganos y unidades de la Viceconsejería de Justicia del extinto Departamento de trabajo. Por ello, podemos concluir que el proyecto de Decreto que nos ocupa, ha integrado e incorporado correctamente los órganos y unidades que le corresponden en función de lo dispuesto en el Decreto 18/2020, respetando las correspondientes al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Obra también y un informe de Emakunde que, tras señalar que el proyecto no está sujeto a la realización del informe de impacto en función del género, analiza algunas cuestiones desde el ámbito de la eliminación de las desigualdades y la promoción de la igualdad de mujeres y hombres.

Por lo que se refiere a la completitud del expediente, se observa que el art. 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de carácter general, estipula que *“Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulen dicho trámite”*. Por su parte, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, *“Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa que se trate, en el que deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:*

- a) Texto definitivo de la iniciativa junto con el propio informe jurídico departamental.*
- b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta.*
- c) Informes que sean preceptivos.*
- d) Consultas que puedan haberse formulado.*

e) *Tabla de vigencia y disposiciones anteriores sobre la misma materia en la que se consignarán las que deban quedar total o parcialmente derogadas.*

Atendiendo a estos requerimientos, en un análisis general del procedimiento seguido se puede afirmar que la fase de instrucción ha sido cumplimentada a falta del informe de normalización lingüística.

Considerando que se dispone de todos los informes requeridos por el procedimiento, el informe de esta Dirección no redundará ni reiterará los aspectos ya tratados por los órganos especializados que los han emitido, salvo que mantenga algún desacuerdo con los mismos.

III.-OBJETO

El Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, ha reordenado la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma y ha realizado una nueva asignación competencial entre los distintos departamentos, contemplándose en su artículo 6 las funciones y áreas de actuación que corresponden al Departamento de Trabajo y Empleo, así como los organismos autónomos a él adscritos. Asimismo, de conformidad con su Disposición adicional segunda, este Departamento estará integrado por:

“todos los órganos y unidades del extinto Departamento de Trabajo y Justicia, con excepción de los órganos y unidades de la Viceconsejería de Justicia”.

Se incorporan a este Departamento, además, *“los órganos y unidades de la Viceconsejería de Empleo y Juventud, con excepción de la Dirección de Juventud, del extinto Departamento de Empleo y Políticas Sociales”.*

IV.-COMPETENCIA

Este proyecto de norma adquiere su fundamento último en la potestad autonómica de autoorganización administrativa, configurada por su carácter instrumental al servicio del

entramado competencial sustantivo asumido por las CAE a través de su Estatuto de Autonomía, según se dispone el art. 10.2 EAPV.

Ello supone, en síntesis, que analizamos una propuesta de reglamento organizativo, pues es la facultad organizativa de la Administración la que se activa en este caso.

Siendo éste el presupuesto habilitante de la norma, hemos de tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, corresponde al Lehendakari *“dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no supongan aumento del gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos”*. Por su parte, el art. 26.2 de la citada Ley expresa que corresponde a las Consejeras y Consejeros *“proponer al Lehendakari para su aprobación la estructura y organización de su respectivo Departamento”*.

Asimismo, la Disposición final primera del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, prevé que *“Los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el Programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.”*

Hay que tener en cuenta, además, que el propio Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, mantiene en el segundo párrafo de esa Disposición, una previsión dirigida a acotar ese margen de discrecionalidad técnica, al enumerar una serie de criterios organizativos (de austeridad, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructurales y máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información) que deben ser seguidos al elaborar los reglamentos orgánicos de los Departamentos. Esta cuestión ha sido objeto de análisis en el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, órgano especializado al respecto, por lo que nos remitimos a su contenido, el cual suscribimos totalmente.

V. CONTENIDO

I.- Estructura orgánica.

Podemos afirmar que la nueva estructura orgánica se realiza conforme a las áreas de actuación que determina el artículo 6 del Decreto 18/2020.

Observamos, en primer lugar, que el Departamento contará con dos viceconsejerías y seis direcciones, tres de las cuales dependerán directamente de la Consejera (la Dirección de Servicios, la Dirección de Gabinete y la Dirección de Comunicación). La Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social contará con dos direcciones (Dirección de Trabajo y Seguridad Social y Dirección de Economía Social) y la Viceconsejería de Empleo e Inclusión con una sola Dirección (Dirección de Empleo e Inclusión).

Asimismo, el Departamento contará con tres Delegaciones Territoriales de Trabajo y Seguridad Social.

Adscritos o vinculados al Departamento de Trabajo y Empleo, los siguientes organismos autónomos: Osalan/ Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales-Laneko Segurtasun eta Oasunerako Euskal Erakundea y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Finalmente, existen seis órganos adscritos o vinculados al Departamento: la Oficina Pública de Elecciones Sindicales y sus oficinas territoriales; la Mesa de Dialogo Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi; el Consejo Vasco para la Inclusión Social; la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social, la Comisión Interdepartamental para la Inclusión Social y la Comisión Interinstitucional de la Obra Pública.

De esta manera, las modificaciones que contempla el proyecto de Decreto respecto a la anterior organización administrativa, consisten en que, por un lado, dejan de formar parte de dicho ámbito competencial las funciones y áreas que el Decreto 84/2017, de 11 de abril, por el que se establecía la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Justicia, asignaba a la Viceconsejería de Justicia; y por otro lado, pasa a formar parte del ámbito competencial del Departamento, las funciones y áreas que el Decreto 75/2017, de 11 de abril, por el que se

establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Políticas Sociales asignaba a la Viceconsejería de Empleo y Juventud, con la excepción de la Dirección de Juventud.

Por último, cumple realizar las siguientes observaciones concretas en materia de estructura:

A.- Dirección de servicios

No se precisa la creación de la Dirección de servicios, puesto que las unidades y medios materiales y personales de la Dirección de Servicios del extinto Departamento de Trabajo y Justicia se integran en este Departamento de Trabajo y Empleo.

B.- Asesoría jurídica departamental

El artículo 15 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, hace un llamamiento a lo que dispongan *“las normas que resulten de aplicación, en especial las relativas a la estructura orgánica y funcional de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”* respecto a la organización del servicio en cada Departamento, al cual compete, en consecuencia, establecer el reparto de las funciones atribuidas a las asesorías jurídicas departamentales en el artículo 4 de la Ley.

A tales efectos, en el artículo 6.1 f) del proyecto de Decreto, se atribuye a la Dirección de Servicios la *“Elaboración de dictámenes técnicos y asesoramiento jurídico en general en materias propias del departamento a propuesta de los órganos del mismo. En particular, las funciones a que se refieren los artículos 4 y 5.3 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco”*.

Esta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que dedica su artículo 42 a las funciones que corresponden a las asesorías jurídicas departamentales con carácter exclusivo. Este Decreto a las funciones que ya figuran en el artículo 4 de la Ley 7/2016, añade en su artículo 42.3 las funciones de las asesorías jurídicas en relación con la función contenciosa pública:

- a) Supervisar y gestionar los expedientes correspondientes a causas judiciales, preparando entre otras actuaciones, los emplazamientos a terceros interesados y las comunicaciones que les requieran los juzgados y tribunales.

- b) Supervisar y gestionar la ejecución de sentencias que afecten al departamento.
- c) Elaborar propuesta razonada dirigida al Servicio Jurídico Central sobre la procedencia de recursos judiciales.

Asimismo, en virtud de su párrafo 4 las asesorías jurídicas departamentales tienen la función de interlocución con el Servicio Jurídico Central.

Por lo expuesto, consideramos que el artículo 6.1 f) del proyecto debe hacer referencia expresa también al artículo 42 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, para asegurarse la expresa asignación de todas las funciones en él establecidas.

C.- Relaciones de puestos de trabajo.

Por lo que se refiere a la materia de personal, las previsiones de la nueva estructura deberán plasmarse en las relaciones de puestos de trabajo por la vía de su creación, readscripción, modificación o supresión, de tal forma que de conformidad con el art. 18 de la Ley de Función Pública *“la aprobación de modificaciones en la estructura orgánica exigirá, simultáneamente, la de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo”*. Es esta una cuestión sobre la que se ha de ocupar el informe preceptivo de la Dirección de Función Pública.

II.- Funciones.

A.- Resolución de las solicitudes del derecho de acceso a la información pública

El artículo 17.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), dispone que *“El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información o ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculada si se trata de personas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, como hemos señalado con anterioridad”*.

Asimismo, con la finalidad de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que debe presentarse la solicitud de acceso, así como del órgano competente para la tramitación del procedimiento, el artículo 21 de la LTAIBG establece que las administraciones públicas

incluidas en su ámbito de aplicación han de establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

Por su parte, el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 13 de enero 2015, por el que se aprueban medidas de funcionamiento en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el buen Gobierno, establece que la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública *“serán dictadas por los órganos competentes según el Decreto que establezca la estructura orgánica y funcional del Departamento u órgano en quien deleguen”*.

El proyecto de Decreto, en su artículo 8 otorga a la Dirección de Comunicación, la competencia de tramitar y resolver las solicitudes para el ejercicio del derecho de acceso a la información, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se trata de una función de carácter horizontal para todo el Departamento que, de acuerdo con los criterios de diseño organizativo, se asigna normalmente a las direcciones de servicios; sin embargo, no encontramos en la memoria explicativa justificación o explicación alguna sobre la atribución de dicha función a esta dirección de nueva creación.

Por el contrario, en la memoria económica, se explica la creación de la Dirección de Comunicación *“teniendo en cuenta que la estructura del Departamento de Trabajo y Empleo ha de servir al desarrollo de las funciones de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno”*, y en consonancia con ello, la parte expositiva del proyecto se refiere a la Dirección de Comunicación, como órgano que se sitúan bajo la dependencia directa de la Consejera, a quien corresponde *“la dirección de las relaciones informativas y la difusión de la información de las acciones del Departamento.”* En definitiva, dada la finalidad por la que se creó la Dirección de Comunicación y su cometido, no resulta comprensible la atribución de la función que nos ocupa.

Por lo expuesto, consideramos que debería motivarse al menos mínimamente la atribución a la Dirección de Comunicación de la función de resolver las solicitudes de del derecho de acceso a la información pública.

B.- Órgano estadístico específico del Departamento.

Los órganos estadísticos específicos sólo son aquellos que se configuran conforme a las prescripciones del Decreto 180/1993, de 22 de junio, por el que se regulan los órganos estadísticos específicos de los Departamentos del Gobierno. Estos órganos, que se crean por Decreto, forman parte de la estructura organizativa del Departamento y solamente puede existir uno en cada Departamento.

La importancia de contar con estos órganos se refleja en la Disposición adicional primera del Decreto 180/1993, ya que para realizar las estadísticas y actuaciones incluidas en el Plan Vasco de Estadística o en los Programas Estadísticos Anuales, como propias de Departamento, es requisito indispensable que éstos dispongan del órgano estadístico específico.

El Decreto 179/2017, de 20 de junio, creó el órgano estadístico específico del Departamento de Trabajo y Justicia y el Decreto 472/2013, de 30 de diciembre, creó el del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, dependiendo ambos de sus respectivas direcciones de servicios.

La Disposición Transitoria Primera del proyecto que se informa, establece que mientras no se apruebe el Decreto de creación del órgano estadístico específico del Departamento de Trabajo y Empleo mantienen su vigencia los Decretos 179/2017, de 20 de junio y 472/2013, de 30 de diciembre, a fin de dar cobertura a la actividad estadística correspondiente a las áreas de actuación del Departamento de Trabajo y Empleo.

Al respecto, no compartimos la objeción del informe de la Dirección de Función Pública y consideramos correcto el contenido de esta disposición transitoria primera, y especialmente que el proyecto de decreto prevea la creación de un órgano estadístico específico del Departamento de Trabajo y Empleo y no adscriba al mismo ninguno de los órganos estadísticos específicos citados ya existentes.

La Dirección de Servicios del extinto Departamento de Trabajo y Justicia es, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, «un órgano que se integra en la estructura del Departamento de Trabajo y Empleo», a cuyo frente se sitúa la Directora de Servicios bajo cuya dependencia directa se sitúa el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Trabajo y Justicia.

El proyecto de Decreto también establece que el Órgano Estadístico Específico del Departamento dependerá de la Directora de Servicios.

Ahora bien, el hecho de que el órgano estadístico del Departamento se adscriba a la Dirección de Servicios no supone que el órgano estadístico específico del Departamento de Trabajo y Justicia, creado mediante Decreto 179/2017, pueda considerarse, tal cual, órgano estadístico del nuevo Departamento de Trabajo y Empleo.

La nueva estructura de los Departamentos obliga a la adecuación de las normas que crearon los órganos estadísticos específicos, puesto que la normativa prevé que exista un único órgano estadístico por cada Departamento. Esto supone que en algunos casos, como el que nos ocupa, se repartan las áreas de actuación de los mismos, así como los medios personales de los que disponen. Por ello, no puede adscribirse directamente al nuevo Departamento el órgano estadístico creado mediante Decreto 179/2017. Además, se ha de tener en cuenta la incorporación de nuevas áreas al Departamento, por lo que para asumir las funciones estadísticas de correspondientes a estas áreas, habría que modificar tanto el Decreto 179/2017 como el Decreto 472/2013.

Además, aunque la creación o la modificación del órgano estadístico deba hacerse en un instrumento de idéntica jerarquía que la norma organizativa, ambos no se encuentran en el mismo plano material. Una cosa es la creación del órgano que ha de seguir el procedimiento de la normativa sustantiva que lo regula (La Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Decreto 180/93, de 22 de junio, por el que se regulan los órganos estadísticos específicos de los Departamentos del Gobierno) y, otra, la ubicación organizativa de las funciones del órgano, para las que sí está llamado el decreto de estructura.

En cualquier caso, la supresión de los órganos estadísticos del Departamento de Trabajo y Justicia y del Departamento de Empleo y Políticas Sociales y la finalización de su actuación se producirían en el mismo momento en que entre en vigor la disposición de supresión, que sería el Decreto de creación del nuevo órgano estadístico específico del Departamento de Trabajo y Empleo (artículo 3.2 decreto 180/1993). Una vez inscrito en el Registro de Órganos Estadísticos Específicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi el nuevo órgano estadístico, se adscribiría a él toda la actividad estadística que hasta ese momento se esté

realizando con relación a las áreas y funciones que corresponden ahora al Departamento que nos ocupa.

VI.- CONCLUSIÓN

Hechas las anteriores consideraciones, informamos favorablemente el borrador de convenio de colaboración sometido a nuestro análisis.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.