



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACION CON EL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO POR EL QUE SE ATRIBUYE DE FORMA EXCEPCIONAL Y LIMITADA EN EL TIEMPO AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL LA GESTIÓN DE LA CONCESIÓN Y EL PAGO DE LAS AYUDAS CONTEMPLADAS EN EL PROGRAMA DE RECUALIFICACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS QUE AGOTEN SU PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.

10/2018 DDLCN - IL

I. INTRODUCCION.

1. Por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de Convenio de referencia.

2. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, conforme a lo previsto en el artículo 14.1 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe a través del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, en base a las funciones encomendadas a dicho Servicio por el artículo 13.1 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE CONVENIO.

A) Aspectos Generales:

a) Objeto.

3. El Borrador de Convenio sometido a informe tiene por objeto, tal y como se expresa en su cláusula primera atribuir de forma excepcional y limitada en el tiempo al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de la concesión y el pago de las ayudas contempladas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y tengan su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a partir de la vigencia del presente convenio y hasta el 30 de abril de 2018.

b) Competencia.

4. El título competencia material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la Administración General de la CAPV, a través del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, se contiene en el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía, por el que corresponde al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia de “Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral”.

5. El ejercicio de dicha competencia se materializó a través del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprobó el Acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, y Decreto del Gobierno Vasco 289/2010, de 9 de noviembre.

c) Naturaleza jurídica.

6. El Acuerdo de Colaboración constituye un instrumento idóneo de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas y entidades privadas en su caso, para la consecución de un objetivo común, que tiene la consideración de documento cuasi contractual, en cuanto acuerdo por el que se establecen compromisos y pactos entre partes del que derivan derechos y obligaciones para los entes suscribientes, lo que fundamentaría en principio su examen al amparo de la normativa general en materia de contratación pública. Sin embargo, el artículo 4.1 letra c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, excluye del ámbito de dicha ley, los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley, disponiendo el apartado 2 de dicho precepto que los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

7. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su Capítulo VI regula los convenios, definiendo los mismos en su artículo 47.1 como “aquellos acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”. Asimismo, el Artículo 54 del mencionado Decreto 144/2017, de 25 de abril, identifica a los Convenios como aquellos acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

8. En el caso presente, el Convenio de Colaboración resulta un instrumento apropiado para la finalidad propuesta, en desarrollo de los principios de cooperación y colaboración entre los entes firmantes.

d) Marco de actuación.

9. Tal y como se indica en la documentación que integra el expediente, el Marco de Actuación en el que se genera la necesidad de suscribir el presente Convenio resulta del conjunto de antecedentes normativos en la materia, de las intervenciones de las Administraciones estatal y autonómica en los últimos años, y de la delimitación competencial en el ámbito analizado, operada por la Sentencia del TC nº 100/2017, de 20 de junio, que estimo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco y declaró aspectos todos ellos que pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- 1º. El Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, estableció el Programa de Recualificación Profesional PREPARA, que introduce, de forma coyuntural, un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo.
- 2º. El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, establece la prórroga automática de la vigencia de dicho programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, por periodos sucesivos de seis meses, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por ciento según la última Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga. El Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, a su vez, prórroga y modifica el programa estableciendo que la prórroga automática del programa por periodos sucesivos de seis meses se producirá siempre que la tasa de desempleo sea superior al 18 por ciento según la última Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga.
- 3º. Por Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, y Decreto del Gobierno Vasco 289/2010, de 9 de noviembre, se acordó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.
- 4º. La Sentencia 100/2017, de 20 de julio de 2017, del Tribunal Constitucional, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, declarando inconstitucionales y nulos, en los términos señalados en su fundamento jurídico 9, el artículo 1 y la disposición adicional segunda de dicho Real Decreto-Ley, y contrario al orden constitucional de distribución de competencias en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8 a), el párrafo segundo de la disposición final cuarta. En dicha Sentencia se analiza el alcance del reparto competencial entre el Estado y la CAPV derivado de las previsiones contenidas en los artículos 12.2 del Estatuto de Autonomía, y artículos 149.1 7ª, 13ª y 30ª de la CE.

(FJ 9) “El artículo 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013 deben ser declarados inconstitucionales y nulos solo en relación con la atribución que

la normativa reguladora del programa prorrogado efectúa al Servicio Público de Empleo Estatal para que sea este el encargado de ejercer las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento que se integra en dicho programa.

Por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta “a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)” (STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 7).

Y por los términos en los que se ha producido, tampoco afecta a la subsistencia y a la continuación en la concesión de las ayudas económicas del plan prepara, pues la referida declaración de inconstitucionalidad y nulidad se ciñe a la redacción dada en el Real Decreto-ley 1/2013 y no a la de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, que la sustituye y que no es objeto del presente recurso”.

Igualmente el FJ 8 de la Sentencia concluye que la habilitación genérica a la persona titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal a “dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de este real decreto”, es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en relación con la gestión de la ayuda económica de acompañamiento incluida en el programa de recualificación de las personas que agoten su protección por desempleo.

- 5º. Si bien la delimitación competencial ha quedado correctamente perfilada tras el dictado de la sentencia, la coyuntura económica a lo largo del año 2017, con una tasa de desempleo inferior al 18 por ciento, ha imposibilitado la revisión automática del Plan y ha exigido la adopción de medidas extraordinarias para asegurar la continuidad del programa, con el objetivo de no perjudicar a un colectivo que ha agotado su protección por desempleo.
- 6º. En este contexto, el Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre aprueba, con efectos desde el 16 de agosto de 2017 y hasta el 30 de abril de 2018, la reactivación extraordinaria del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, como programa específico de carácter nacional que incluye medidas de política activa de empleo y ayudas económicas de acompañamiento y atendiendo al acuerdo adoptado a estos efectos por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 18 de septiembre de 2017, señala que será el Servicio Público de Empleo Estatal el encargado de la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento.
- 7º. En este sentido, y a efectos de dar cobertura a la previsión mencionada, se acuerda formalizar el presente Convenio de Colaboración, con carácter coyuntural y temporal hasta la revisión y reordenación de los actuales programas destinados a mejorar las posibilidades de inserción de los desempleados.

e) Tramitación.

10. El expediente remitido incluye, junto al texto propuesto del Borrador de Convenio, una Memoria resumen y una Memoria económica explicativa, un informe jurídico elaborado por la

Dirección de Servicios del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, que contiene un análisis del texto del Borrador, al que nos remitimos en relación con la aprobación y formalización del Acuerdo, así como una Propuesta de aprobación de dicho Acuerdo.

f) Examen del Borrador de Convenio.

11. El Convenio se compone de siete cláusulas, cuya Cláusula primera, Objeto, expresa la finalidad ya expresada del mismo, consistente en la atribución de forma excepcional y limitada en el tiempo al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de la concesión y el pago de las ayudas contempladas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y tengan su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a partir de la vigencia del presente convenio y hasta el 30 de abril de 2018.

12. La Cláusula Segunda, Actuaciones de las partes, precisa las actuaciones de las partes firmantes, correspondiendo al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de forma excepcional y temporal de la concesión y el pago de las ayudas contempladas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y tengan su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco a partir de la vigencia del presente convenio y hasta el 30 de abril de 2018, y a la CAPV el facilitar dicha gestión en los términos previstos.

13. La Cláusula tercera, Comisión de Coordinación y Seguimiento, crea dicho órgano de carácter paritario integrado por seis miembros, tres por cada uno de los entes firmantes, con presidencia rotatoria, y con las funciones de - Garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Convenio, - Realizar el seguimiento y evaluación del mismo, - Facilitar la adecuada coordinación de las administraciones firmantes, - Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse y, - Facilitar a la Comunidad Autónoma de Euskadi la información sobre los beneficiarios e información económica de la gestión del programa, con respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal. Siendo de aplicación en lo no regulado expresamente lo previsto en el anexo único y en los artículos 15 a 19 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

14. La Cláusula Cuarta, Vigencia, establece que el Convenio tendrá vigencia desde su inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015, de 1 octubre, y una vez publicado de forma simultánea en el «Boletín Oficial del Estado» y en el Boletín Oficial de País Vasco hasta el 30 de abril de 2018. A partir de dicha fecha, la gestión de los programas se llevará a cabo por la CAPV.

15. El texto del Convenio incluye otros compromisos adicionales, que asumen las partes intervinientes, en sus cláusulas, Quinta, Causas de extinción; Sexta, Contenido económico (carece de contenido económico), y Séptima, Jurisdicción; todos ellos de carácter instrumental y necesario para fijar y delimitar correctamente, las causas de resolución, la inexistencia de contenido económico y la jurisdicción competente para dirimir los posibles conflictos.

16. A la vista de lo expuesto, debe indicarse que las previsiones y compromisos desarrollados en las cláusulas del Convenio, se consideran adecuados a la finalidad y objeto del mismo.

III. CONCLUSION.

17. Se informa favorablemente, el Borrador de Convenio a suscribir entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el que se atribuye de forma excepcional y limitada en el tiempo al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de la concesión y el pago de las ayudas contempladas en el Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

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