



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE CAUCES DE COMUNICACIÓN Y PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

**45/2025 IL - DDLCN
NBNC_CCO_3301/25_03**

I. ANTECEDENTES.

La Dirección de Trabajo y Seguridad Social ha solicitado, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión de informe de legalidad respecto a la propuesta de convenio de colaboración entre el Ministerio Fiscal y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, para el establecimiento de cauces de comunicación y protocolos de actuación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe, la siguiente documentación:

- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de autorización del convenio.
- Texto del convenio.
- Informe jurídico.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



- Memoria económica.
- Memoria explicativa

II. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME LEGALIDAD EN EL CONVENIO DE REFERENCIA.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5-1. b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 13.1.a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, al tratarse de un convenio que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministerio Fiscal.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en el artículo 9.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

III. CONTROL DE LEGALIDAD

1.- Objeto.

El convenio que se pretende suscribir entre el Ministerio Fiscal y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Economía Trabajo y Empleo, tiene como objeto contribuir a la

reducción de la siniestralidad laboral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi o CAE, articulando la cooperación técnica y material necesaria para asegurar la existencia de canales de información recíprocos sobre la actuación de cada una de las partes en relación con los siniestros laborales con resultado de muerte o lesiones graves y situaciones de riesgo laboral con posible trascendencia penal, así como sobre la tramitación de procedimientos o actuaciones que tengan relación con la vigencia y control en materia de seguridad y salud laboral, para conseguir:

1. Establecer cauces de información fluidos y recíprocos sobre las infracciones administrativas en materia preventivo-laboral que puedan dar lugar a responsabilidad penal y de los procedimientos penales que por tales hechos se incoen, de su tramitación y resolución.
- 2.- Impulsar la adopción de las medidas necesarias para mejorar los conocimientos jurídicos y técnicos de los miembros del Ministerio Fiscal en materia de condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales y de los órganos administrativos competentes en materia de tratamiento penal de las conductas antijurídicas en este campo, que estén al servicio de la Fiscalía.

2.- Cobertura competencial de las partes firmantes del convenio.

En cuanto a la competencia de las partes para suscribir el Convenio, con el fin de evitar reiteraciones, nos remitimos a lo dicho por el informe jurídico departamental, cuyos extensos razonamientos compartimos.

Sin embargo, tenemos que señalar en este apartado, referente a las partes firmantes, que el proyecto se refiere únicamente a la Fiscalía General del Estado y al representante del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo; sin embargo, no figura como parte firmante del convenio Osalan.

Entendemos que no es suficiente la suscripción del convenio por parte del consejero de Economía, Trabajo y Empleo, aunque OSALAN esté adscrito a dicha consejería. Conforme con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de creación de OSALAN - Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, es un organismo autónomo administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar:

“Se crea Osalan, Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales - Laneko Segurtasun eta Osasunerako Euskal Erakundea, como organismo autónomo administrativo, ostentando personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, adscrito al Departamento de Trabajo y Seguridad Social (...).”

Mediante este convenio se le puede solicitar a Osalan la elaboración de informes (cláusula tercera 5), los miembros de Osalan pueden ser propuestos como peritos o testigos (Cláusula tercera 6) y el ente también participa en la comisión de segurimiento del convenio, mediante un vocal designado por su directora general (cláusula quinta). Las funciones de Osalan, tal y como se recogen en los artículos 3 y 4 de la Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de creación de OSALAN - Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, coinciden plenamente con el objeto y finalidad del convenio.

Por otra parte, conforme con lo dispuesto en el artículo 10. E) de esa Ley 7/1993, entre las funciones del director general de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales está la de suscribir convenios.

A mayor abundamiento, el artículo 33 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, prevé la posibilidad de que las entidades de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi puedan suscribir convenios de colaboración con otras administraciones públicas, actuando en tal caso conforme al régimen jurídico que les corresponda.

3.- Naturaleza jurídica del convenio.

La colaboración entre las partes suscriptoras adopta la forma de convenio de colaboración de los regulados en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Precepto este último que establece que: "son convenios los 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".

Así, conforme al artículo 47.2.a) de la Ley 40/2015, son convenios interadministrativos los firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Precisamente, el artículo 48.1 de la Ley 40/2015, antes citada, señala que las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia, señalando el punto 3 del citado artículo que la suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por su parte, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece, en su artículo 54, que: "A efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, son Convenios los 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”.

En este caso, el Convenio interadministrativo se suscribe entre el Ministerio Fiscal y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El propio proyecto de Convenio se presenta como un convenio de naturaleza administrativa (cláusula octava).

La figura del convenio de colaboración encuentra su utilidad en cuanto que, a través de él, las partes intervenientes modulan el ejercicio de sus respectivas competencias interactuándolo en aras a obtener la ventaja que, para el logro de los fines de interés público, supone el esfuerzo compartido.

Y así ocurre en el presente caso, en el que se suscribe el Convenio con el fin de reducir la siniestrabilidad laboral en el ámbito de la CAE, articulando la cooperación técnica y material necesaria para asegurar la existencia de canales de información recíprocos sobre la actuación de cada una de las partes en relación con los siniestros laborales con resultado de muerte o lesiones graves y situaciones de riesgo laboral con posible trascendencia penal, así como sobre la tramitación de procedimientos o actuaciones que tengan relación con la vigilancia y control en materia de seguridad y salud laboral.

4.- Trámites del proyecto de Convenio.

El artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que: «1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley».

Se han incluido en el expediente dichos documentos, así como los exigidos en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Asimismo, conforme se señala en la cláusula duodécima del Convenio a suscribir: «La firma de este Convenio no comporta por sí misma ningún tipo de contraprestación económica, ni produce ningún incremento del gasto público para ninguna de las dos partes». En este sentido, según la memoria de contros económico-fiscal del Departamento, el proyecto no tiene contenido económico; sin embargo, debería especificarse que se utilizarán los recursos técnicos, humanos y materiales ya existentes para la interacción entre las partes; aunque dejamos esta cuestión al análisis de la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda y Finanzas al que, según el informe jurídico, se someterá.

Tras el preceptivo informe de control económico normativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55.1 b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, la suscripción del convenio objeto de informe habrá de ser aprobada por el Consejo de Gobierno.

En este sentido, el artículo 57.3 del Decreto 144/2017 establece que el departamento proponente tramitará ante el Consejo de Gobierno el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En la misma línea, el artículo 8.1 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera, dispone que toda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, deberá estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial.

Por tanto, habida cuenta de que el texto publicado en euskera y castellano tiene la consideración de oficial y auténtico en ambos idiomas, y siendo la exactitud y equivalencia jurídica de ambas versiones lingüísticas un elemento básico de seguridad jurídica, lo procedente hubiera sido que fuera el

texto bilingüe el que se hubiera sometido al informe de legalidad, a fin de que las garantías del procedimiento sean aplicables a ambas versiones lingüísticas, lo que no sólo redundará en una mejor garantía de la exactitud y equivalencia jurídica de las mismas, sino en una mayor seguridad jurídica.

IV. CONCLUSIÓN.

Dicho todo lo cual, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente informe, informamos favorablemente el texto de convenio sometido a informe.

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

En Vitoria-Gasteiz, al día de la firma electrónica