



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO xx/2025, DE XX DE XXX, POR EL QUE SE APRUEBA EL ACUERDO DE TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL DEL ESTADO SOBRE AUTORIZACIONES INICIALES DE TRABAJO POR CUENTA PROPIA O AJENA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS CUYA RELACIÓN LABORAL SE DESARROLLE EN EL PAÍS VASCO

50/2025 IL - DDLCN
DNCG_DEC_4031/25_05

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, emite el presente informe de legalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.2 c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en relación, ambos, con 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 (en lo sucesivo, Decreto de áreas), y con el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. ANTECEDENTES

La Dirección de Autogobierno del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno ha solicitado informe de legalidad

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



respecto al proyecto de Decreto de referencia. A tal efecto, componen el expediente que acompaña a la solicitud, los siguientes documentos:

- Orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, en euskera y en castellano
 - Orden de aprobación previa, en euskera y en castellano
 - Proyecto de Decreto con sus relaciones anexas.
 - Acuerdos complementarios a la propuesta de acuerdo de traspaso.
 - Memoria justificativa de la Dirección de Autogobierno del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, en castellano.
 - Informe de Función Pública
 - Informe de la Dirección de Patrimonio del Departamento de Hacienda y Finanzas.
 - Memoria económica, de la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Hacienda y Finanzas, en castellano.
 - Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El proyecto de Decreto tiene como objeto aprobar, por el Consejo de Gobierno, el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco del 29 de mayo de 2025, relativo al traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral del Estado sobre autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras cuya relación laboral se desarrolle en el País Vasco.

Este proyecto de Decreto consta de título, parte introductoria, dos artículos y una disposición final. En la parte introductoria del proyecto de decreto se hace referencia a que, en virtud de lo establecido en el artículo 2.º del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real

Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, y a los efectos del cumplimiento de los trámites de formalización en él requeridos, el presente Decreto tiene por objeto, de una parte, aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral del Estado sobre autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras cuya relación laboral se desarrolle en el País Vasco y adscribir las funciones y servicios transferidos.

El artículo 1 aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco relativo al traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral del Estado sobre autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras cuya relación laboral se desarrolle en el País Vasco, en los términos establecidos por el Real Decreto cuyo proyecto se incluye como Anexo al propio Decreto, ordenando, además, la publicación íntegra del Decreto-y en consecuencia del RD- en el Boletín Oficial del País Vasco.

De momento, se desconoce el número del Real Decreto en cuestión, dado que se desconoce la fecha de la reunión del Consejo de Ministros en la que se aprobará el mismo. Por ello, este dato será subsanado en el mismo momento de aprobación por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Decreto que se informa, tal y como se ha efectuado con ocasión de otras transferencias. Ello no obstante, como Anexo, se acompaña el texto del proyecto del citado RD (sin numeración) que incorpora, asimismo, de forma íntegra, el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de Transferencias el 30 de mayo de 2025.

El artículo 2 prevé que las funciones y servicios transferidos quedan adscritos al Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.

Según lo previsto en el Decreto de áreas, esta materia se atribuye al departamento de Economía, Trabajo y Empleo, lo cual deberá visibilizarse en

su Decreto de estructura. En definitiva, la adecuación competencial del departamento gestor es favorable.

La Disposición Final incorpora la previsión de entrada en vigor, estableciendo que entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco», tal y como establece el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre señalando como fecha de efectividad el 1 de julio de 2025.

Como ya se ha apuntado, en el Anexo, se incorpora el proyecto de Real Decreto que aprueba asimismo el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias (CMT), cuyo contenido se acompaña transcrito al mencionado Real Decreto de Transferencia, aspecto verificado por el certificado del Acuerdo adoptado en la reunión de la citada Comisión Mixta el día 30 de mayo de 2025.

El marco constitucional y estatutario queda certeramente reflejado en el Acuerdo de la CMT, al que nos referiremos en el siguiente apartado.

Brevemente señalaremos que, mediante este Acuerdo, se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de ejecución de la legislación laboral y en el marco de la normativa establecida por el Estado, las siguientes funciones y servicios:

1. Autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena
2. Autorizaciones para actividad de temporada
3. Gestión colectiva de contrataciones en origen.
4. Autorizaciones por circunstancias excepcionales:
 - Arraigo sociolaboral
 - Arraigo socioformativo

Las autorizaciones concretas que se traspasan vienen reflejadas en el anexo del propio acuerdo.

Para completar el traspaso, el apartado D) prevé las formas de cooperación entre las cuales destaca la creación de una Comisión de

Seguimiento con importantes funciones de actualización de las autorizaciones transferidas que constan en el anexo del acuerdo.

IV. TÍTULOS COMPETENCIALES A CONSIDERAR

En cuanto a los títulos competenciales que ostentan en esta materia las partes, como bien señala la memoria justificativa de la Dirección del Autogobierno, son:

“El propio acuerdo establece claramente en su letra A) las referencias a las normas constitucionales, estatutarias y legales en las que se ampara. Sin ánimo de reproducir en este punto el texto del acuerdo enumeraremos los artículos y las normas señaladas.

- La Constitución art. 147.1.7ª dispone que el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas.*
- La Constitución en su art. 149.1.2ª atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y asilo.*
- El Estatuto de Autonomía para el País Vasco en su artículo 12.2 establece que corresponde a la CAPV la ejecución de la legislación laboral del Estado.”*

En suma, no cabe duda de que la CAPV puede asumir este traspaso.

En este contexto, y sobre esta base competencial, por medio del Acuerdo suscrito en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios anteriormente descritos, relacionados, asimismo, en el apartado B) del Acuerdo. A su vez, constan en letra C) las funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado y, en la letra D) las fórmulas institucionales de cooperación.

V. NATURALEZA DEL PROYECTO DE DECRETO Y PROCEDIMIENTO DE

ELABORACIÓN

Lo primero a tener en cuenta, al analizar la legalidad de la tramitación de este proyecto de decreto, es que no está sujeto a lo establecido en la normativa vigente para la elaboración de disposiciones de carácter general (Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General), puesto que, si bien el acto se aprueba mediante decreto, no es un reglamento como tal y tiene su propio régimen específico. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, entre ellas en sentencia de 28 de septiembre de 2012, que viene a señalar lo siguiente:

B) Por lo que respecta al trámite de audiencia exigible dentro del procedimiento de elaboración de los reglamentos al que se refiere el artículo 24.1, letra c), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, baste decir que no constituyen 'reglamentos' en el sentido de dicho precepto legal los Reales Decretos mediante los que se aprueban uno o varios acuerdos singulares de la Comisión Mixta de Transferencias, por los que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado, o se amplían los ya traspasados, a una específica Comunidad Autónoma.

Este género de acuerdos singulares, y los Reales Decretos que los aprueban, tiene un contenido específico cuyo régimen jurídico viene regulado por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (en la medida compatible con la sentencia constitucional 76/1985) y, sobre todo, por los respectivos Estatutos de Autonomía cuyo sistema de comisiones mixtas gozaba, según la jurisprudencia constitucional, de una 'reserva competencial' para regular los traspasos. En concreto, la Comisión Mixta de Transferencias, constituida de acuerdo con la Disposición transitoria séptima del Estatuto de Autonomía para Cantabria, se ha de atener a lo previsto en el Real Decreto 1152/1982 y uno y otra regulan la

forma y las condiciones a las que han de ajustarse los acuerdos determinantes de los traspasos de funciones y servicios, incluidas las relativas a su modo de proceder.

Quiérese decir, pues, que el procedimiento de elaboración del Real Decreto 1740/2010, limitado a formalizar el acuerdo de traspaso previamente alcanzado en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias (cuyo contenido no es susceptible de modificación unilateral por el Consejo de Ministros), se rige por unas pautas normativas específicas y según ellas no es exigible como condición de validez la previa audiencia de los eventuales afectados prevista por el artículo 24.1, letra c), de la Ley 50/1997'.

Aun cuando el apartado del artículo 37 de la Ley 7/2007 que invoca en su demanda la señora María Dolores no coincide exactamente con el aducido por los demandantes del recurso 190/2011 (éstos citaban la letra m y aquélla la letra k), las consideraciones vertidas en la sentencia coetánea son igualmente aplicables a la negociación colectiva de 'las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley'."

Es, en definitiva, la disposición transitoria segunda del estatuto de Autonomía del País Vasco y el RD 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como el Título IV de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la normativa que configura el procedimiento, la forma y el contenido que han de guardar este tipo de traspasos.

El presente proyecto de Decreto tiene por objeto la aprobación, en el Consejo de Gobierno, del Acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias celebrada el 30 de mayo de 2025.

Los procesos de transferencias, dirigidos a situar en el ámbito de las CCAA (en este caso la Comunidad Autónoma del País Vasco o CAPV) el ejercicio de las competencias que tiene reconocidas dentro del marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, finalizan con la aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno, que valida el previo Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias alcanzado entre las Administraciones intervinientes y que se incorpora al Decreto por medio de anexo. Hay que anotar que el Acuerdo contempla, en sus letras E) y F), los puestos de trabajo que se traspasan y los créditos presupuestarios afectados por el traspaso.

En cuanto a los bienes, se contempla, en el acuerdo complementario número 2, la monetización del valor de algunas superficies inmuebles por la cantidad de 51.294,72 euros. Por tanto, no se traspasa ningún inmueble, si bien se establece esa compensación por la no adquisición, vía transferencias, de esas pequeñas superficies en inmuebles oficiales de la Administración General del Estado o AGE. Tal acuerdo resulta razonable y razonado en la situación que se da en este traspaso, donde, por el tipo de inmueble, las superficies afectadas y todo el contexto de titularidad estatal con servicios de la AGE prestados en los inmuebles, resulta aconsejable optar por tal compensación. Por otra parte, se ha reflejado la razonabilidad de la medida por parte de la dirección de Patrimonio.

Consta en el expediente el informe de la Dirección de Empleo Público, que informa favorablemente sobre los puestos de trabajo que se traspasan, señalando, como no puede ser de otra manera, que estos puestos de trabajo vacantes habrán de adecuarse a la organización del empleo público de la administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y por ende de su Relación de Puestos de Trabajo.

En lo que respecta a la financiación del traspaso, es de destacar el apartado G) “*Créditos presupuestarios afectados por el traspaso*” y su remisión al contenido recogido en la relación adjunta número 2 del propio acuerdo.

A este respecto, la memoria económica que consta en el expediente señala que el coste anual del traspaso, a nivel estatal, asciende a 2.077,39 miles de euros a favor del Estado. Así resulta, calculado con base en las dotaciones presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2023 y deducidos los ingresos por tasas imputables a las funciones y servicios que se traspasan.

En cuanto a la habitual previsión de entrega de la documentación y los expedientes de las funciones y servicios que se traspasan, en el presente traspaso se establece que, en la Letra G), que: *“La entrega de la documentación y expedientes de los bienes y servicios que se traspasan se realizará en el plazo de tres meses desde la publicación del real decreto por el que se apruebe este Acuerdo.”*

En lo que respecta al despliegue de los efectos del Acuerdo alcanzado, de conformidad a su apartado H), la ampliación de las funciones y servicios traspasados tendrá efectividad a partir del 1 de julio de 2025.

VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, entendemos que el proyecto de Decreto ha seguido el procedimiento específico para la aprobación del acuerdo de 30 de mayo de 2025 de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, y puede continuar su tramitación para ser elevado al Consejo de Gobierno.

Este es el informe del letrado que suscribe, que lo somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.

