



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, O.A., M.P. Y OSALAN-INSTITUTO VASCO DE SEGURIDAD Y SALUD LABORALES PARA LA ADMINISTRACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN GASTOS DEL INMUEBLE DE USO COMPARTIDO, EDIFICIO SITO EN CAMINO DE LA DINAMITA S/N, MONTE BASATXU – CRUCES DE BARAKALDO

73/2025 IL - DDLCN
NBNC_CCO_4192/25_48

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe se emite 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 los artículos 7.1.c), 9 y 13.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, todos ellos, 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 de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 14.1.a) 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. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE

Por OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de Convenio a suscribir entre el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, O.A., M.P. y Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales.



A la solicitud de informe se acompaña expediente con la siguiente documentación:

- 1) Texto del Convenio.
- 2) Memoria justificativa, suscrita por el Responsable de Régimen interior de Osalan.
- 3) Memoria económica, suscrita por Dña. Eloisa Susaeta Azcoitia.
- 4) Informe jurídico relativo al convenio, suscrito por la Responsable de Área de Asesoría Jurídica de Osalan.
- 5) Informe jurídico relativo al convenio, suscrito por el Abogado del Estado.

III. LEGALIDAD

1.- ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.

Mediante el artículo 1 de la Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de creación de Osalan - Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (en adelante, Osalan), modificado por el artículo primero de la Ley 10/1997, de 27 de junio, de modificación de la Ley de creación de Osalan, Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales - Laneko Segurtasun eta Osasunerako Euskal Erakundea, se creó tal ente como organismo autónomo administrativo adscrito al departamento de Trabajo y Seguridad Social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

En la actualidad, dicho organismo autónomo se encuentra adscrito al Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, a través de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social, tal y como señala el artículo 2.5.b) del Decreto 323/2024, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.

Según el artículo 1 de la Ley 7/1993, es finalidad de Osalan la de *“gestionar las políticas que en materia de seguridad, higiene, medio ambiente y salud laborales establezcan los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, tendentes a la eliminación en su origen y, cuando no sea posible, reducción en su origen de las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo”*.

Por otra parte, según el artículo primero del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al que, según el artículo segundo de dicho Real Decreto, le corresponde la gestión, asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas dirigidas a la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Como consecuencia del Acuerdo de la Comisión Mixta aprobado por Real Decreto 2557/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se traspasaron a la Comunidad Autónoma del País Vasco una serie de servicios y funciones en dichas materias, así como una relación de bienes, derechos y obligaciones, entre los que se encuentra el edificio de Cruces – Barakaldo sito en el Camino de la Dinamita s/n (Monte Basatxu).

La utilización y traspaso de dicho edificio quedó regulado por el Acuerdo que se acompañaba al punto *“I.I. Inmuebles”* de la *“Relación nº 1 – Inventario de bienes, derechos y obligaciones del Estado adscritos a los servicios que se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

El punto 1º de dicho Acuerdo dispone que los gastos de los servicios generales compartidos del edificio *“serán prorrateados en función de los metros*

cuadrados correspondientes a la cada administración, en aquellos casos en no puedan instalarse por razones técnicas los oportunos contadores que permitan la imputación del gasto real a cada parte.

La propiedad de los aludidos servicios queda de la Administración Central. (...).”

Según señala la memoria justificativa aportada al expediente, según el Acuerdo de Clarificación a dicho Real Decreto, de fecha 9 de mayo de 1986, se estableció que el porcentaje de participación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) sería de un 43,4%, en función de la superficie correspondiente a dicha Comunidad Autónoma. Dicho porcentaje fue modificado mediante Acuerdo de las partes de fecha 17 de abril de 1991, en el que se estableció un porcentaje de participación de la Administración General de la CAE en los gastos comunes compartidos del 41,7%.

Posteriormente, mediante Acuerdo de 17 de abril de 1991, las partes firmaron un acuerdo de modificación de superficies ocupadas en el edificio de Cruces – Barakaldo sito en el Camino de la Dinamita s/n (Monte Basatxu), que supuso un aumento de la superficie a favor del I.N.S.H.T. (actual INSST), estableciéndose el porcentaje de participación de la Administración General de la CAE en los gastos comunes de. 41,7%.

Así, cada una de las partes que prevén firmar el convenio tienen asignado, para su uso exclusivo, un determinado espacio en el citado inmueble. Y, a su vez, utilizan zonas, bienes e instalaciones comunes del mismo para su correcto funcionamiento que, tal y como se afirma en la memoria justificativa aportada al expediente, precisan una serie de gastos en servicios, suministros, obras de conservación, reparación y tributos. A fin de hacer frente a estos gastos y con el objetivo de lograr una gestión más eficaz y eficiente del inmueble, se hace necesario establecer un marco de relaciones entre las partes.

2.- OBJETO, NATURALEZA Y RÉGIMEN APLICABLE.

El convenio que se examina tiene por objeto, según señala la cláusula primera del mismo, establecer los criterios de gestión, administración, conservación y participación en la financiación de los gastos comunes, no susceptibles de individualización, derivados de los contratos de obras, servicios, suministros y otros gastos que sean necesarios en el funcionamiento del edificio de Cruces – Barakaldo sito en el Camino de la Dinamita s/n (Monte Basatxu). Entre dichos gastos se encuentran incluidos los necesarios para la conservación, vigilancia, suministro eléctrico, suministro de agua, de gasóleo para calefacción y de propano, cargas tributarias y permisos municipales, que no sean susceptibles de individualización y que se indican en el Anexo II del convenio, así como aquellos gastos distintos de los enumerados que no sean susceptibles de individualización entre las partes firmantes.

Las entidades que suscribirán el convenio tienen la consideración de Administraciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en el caso del INSST, y de acuerdo con dicho artículo y el artículo 8.2 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco en el caso de Osalan.

La colaboración entre las dos entidades es precisa con el fin de lograr los objetivos que las dos entidades firmantes tienen en común, dado que, para el cumplimiento de sus respectivos fines, señalados en el apartado III.1 de este informe, comparten la utilización del edificio situado en el Camino de la Dinamita s/n (Monte Basatxu) de Cruces-Barakaldo (Bizkaia).

El interés público que subyace es el de lograr una gestión más eficaz y eficiente del inmueble, para lo cual es preciso fijar los criterios de gestión, administración, conservación y participación en los gastos comunes que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de dicho inmueble.

Por lo cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), el convenio objeto de informe queda excluido del ámbito de aplicación de dicha Ley.

De todo ello se deduce que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 13.7 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, ha quedado justificada la ausencia del carácter contractual y la adecuación del convenio a la legislación vigente en materia de contratos públicos.

No obstante, dado que los gastos comunes a los que hace referencia el convenio derivarán de la contratación de obras, servicios, suministros y otros gastos que sean necesarios para el funcionamiento del citado inmueble, tales contratos estarán sometidos a la LCSP y al resto de la normativa reguladora de los contratos públicos. Tal y como dispone la cláusula tercera del convenio, será el INSST la entidad que actuará como órgano de contratación y la responsable de la tramitación de dichos expedientes conforme a la normativa de contratos públicos, y corresponderá a Osalan el abono de los importes que se deriven de dichos contratos de acuerdo con el grado de participación que resulte de su aplicación.

El convenio incluye compromisos jurídicos exigibles para las partes, tales como la administración de los elementos y servicios comunes del inmueble por el INSST, la determinación del porcentaje de participación en los gastos comunes por cada una de las partes firmantes, o la obligación de suscribir una adenda modificativa para el supuesto de aparición de algún gasto común no previsto en el convenio.

Por todo ello, puede afirmarse que constituye un convenio interadministrativo de los previstos en el art. 47.2.a) de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en el artículo 33 de la LSPV, sustentado en el principio general de colaboración entre Administraciones Públicas para el cumplimiento de fines comunes, establecido en el artículo 140.1.c) de la LRJSP, así como en el artículo 5.2 de la LSPV.

En cuanto a su contenido, se ha incluido el contenido mínimo previsto en el artículo 49 de la LRJSP y el artículo 33.4 de la LSPV.

3.- COMPETENCIA Y CAPACIDAD DE LAS PARTES INTERVINIENTES.

En relación con la competencia para suscribir convenios en inmuebles de uso compartido, hay que tener en cuenta la disposición adicional décima del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, aprobado Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el cual se aprueba, que dice textualmente:

“Disposición adicional décima. Edificios de uso compartido.

Cuando los departamentos ministeriales u organismos públicos tengan afectados o adscritos inmuebles que sean de uso compartido con otras administraciones públicas o con terceros, corresponderá a los mismos, en virtud del deber de administración y conservación, adoptar o suscribir los acuerdos necesarios relativos a su uso y mantenimiento.”

La adscripción del inmueble afectado a los fines de las entidades intervinientes deriva Acuerdo adoptado el día 28 de noviembre de 195 por la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y que, tal y como se ha dicho anteriormente, se aprobó mediante el Real Decreto 2557/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Dicho Acuerdo acompaña al punto “I.I. Inmuebles” de la “Relación nº

1 – Inventario de bienes, derechos y obligaciones del Estado adscritos a los servicios que se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco”, entre los cuales se encuentra el edificio de uso compartido al que se refiere el texto del convenio.

La competencia de las entidades firmantes en materia de seguridad e higiene en el trabajo ha quedado justificada en el apartado III.1 de este informe.

En relación con la capacidad de las personas firmantes, la Directora General de Osalan es competente para suscribir el convenio en representación de dicha entidad, tal y como señala el artículo 17.1.g) del Decreto 191/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de estructura y funcionamiento de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, previa información preceptiva al Consejo General. A tal efecto, a fin de completar el expediente, debería aportarse al mismo justificación suficiente de haber realizado dicha información preceptiva.

Por otro lado, a fin de guardar la debida coherencia en la redacción del texto del convenio y, al igual que se hace respecto a la Directora de INSST, se recomienda completar, en la parte introductoria, en la que se hace constar la identidad de las partes y las personas que lo suscriben, el acto administrativo de nombramiento de la Directora General de Osalan, y añadir la mención al Decreto 26/2020, de 25 de febrero, por el que se nombra a Dña. María Lourdes Iscar Reina para tal cargo (BOPV N° 41, de 28 de febrero de 2020).

Respecto a la competencia de la Directora del INSST para celebrar el convenio, encuentra su fundamento en el artículo 48.2 de la LRJSP, según el cual: *“En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos”.*

4.- TRAMITACIÓN

Según dispone el convenio en su clausulado, Osalan abonará al INSST los importes resultantes de la aplicación del coeficiente de participación de gastos establecido en el convenio, en relación con los gastos recogidos en el anexo II del convenio, así como con los gastos de inversión o reparación y con gastos que surjan en zonas, elementos, servicios y suministros comunes que surjan en el edificio de uso compartido que, no estando contemplados en el convenio, puedan surgir en el futuro.

De ello se concluye que el convenio va a tener un contenido económico indirecto para la Administración de la Comunidad Autónoma, por lo que deberá ser sometido a la fiscalización previa de la Oficina de Control Económico, con base en lo previsto en los artículos 21 y 22.1.a) del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

No obstante, resulta también de aplicación a la tramitación de los convenios lo dispuesto en el Capítulo XIII (artículos 54 a 66) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que regula el régimen jurídico de los convenios y protocolos generales.

Tal y como se afirma en el informe jurídico emitido por Osalan, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 55.1.b) del citado Decreto, compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de estos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con: *“Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas”*.

A dichos fines, se debe aportar al expediente la correspondiente propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno para la aprobar la suscripción del convenio, cuyo texto deberá incluirse a continuación de este.

La propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno deberá redactarse de conformidad con lo expresado en las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 2023 y publicadas mediante Resolución 78/2023, de 28 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento (BOPV N° 149, de 7 de agosto de 2023), concretamente, en el capítulo decimotercero: *“Especificidades relativas a la elaboración de Acuerdos de Consejo de Gobierno”*.

IV. CONTENIDO

El Convenio propuesto consta de una parte expositiva, doce cláusulas o estipulaciones y dos anexos.

Las doce cláusulas contienen la regulación del objeto; de las definiciones relevantes a efectos de aplicación e interpretación del convenio; la administración de los elementos y servicios comunes del inmueble; la participación de las entidad firmantes en los gastos comunes y los criterios de gestión; las actuaciones a realizar en el futuro respecto a gastos nuevos no previstos en el convenio; la Comisión de Seguimiento; el modo de actuación y las consecuencias en caso de incumplimiento por alguna de las partes, así como en caso de conflicto en la interpretación y aplicación del convenio; la naturaleza administrativa del mismo; la posibilidad y procedimiento de modificación del convenio; su extinción y el inicio y plazo de su vigencia.

Respecto a la cláusula duodécima, hay que decir que lleva como título el de “Vigencia”. Sin embargo, contiene estipulaciones relativas al momento de la perfección, a su eficacia, así como a su publicación en el Boletín Oficial del

Estado y en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia que corresponda a la administración firmante, publicación esta última de carácter facultativa. Dado que Osalan es un organismo autónomo perteneciente a la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se debe concretar la referencia general al boletín oficial de la comunidad autónoma y sustituir la misma por la del Boletín Oficial del País Vasco.

Por otro lado, debe corregirse la última parte del primer párrafo de dicha cláusula, y completar la misma en el sentido de señalar que: “Tras la modificación operada en el artículo 48, apartado 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público por la disposición final segunda, apartado uno, del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el convenio será eficaz en el plazo de 5 días hábiles desde su formalización”.

Además de las obligaciones recogidas en la cláusula duodécima, en aplicación del artículo 66 del Decreto 144/2017, una vez suscrito el convenio deberá remitirse el original o copia compulsada del mismo a la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, a efectos exclusivos de información y seguimiento. Se recomienda incluir la obligación de dicha remisión en clausulado del convenio.

Finalmente, el anexo I recoge la superficie total del edificio de uso compartido al que se refiere el convenio, la superficie cedida para uso exclusivo de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la correspondiente para utilización exclusiva por el INSST, y los coeficientes de distribución de gastos para cada una de ellas de acuerdo con lo establecido en la cláusula 4.1 del propio convenio.

El anexo II recoge el tipo de gastos en los que se comprometen a participar las partes firmantes en las instalaciones y servicios de uso común del edificio, así como la determinación de cuáles son tales instalaciones y servicios.

Sin perjuicio de las recomendaciones efectuadas, no se observa en el resto del contenido del texto del convenio disconformidad con las previsiones contenidas en el art. 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la LSPV ni con el resto de la normativa aplicable.

V-CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones y recomendaciones efectuadas en los apartados III y IV del presente informe, a juicio de quien suscribe el Convenio proyectado es acorde al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz a la fecha de firma electrónica.