



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN A SUSCRIBIR ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO POR EL QUE SE CREA Y REGULA LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

16/2016 IL

I. ANTECEDENTE.

Por la Dirección de Servicios del 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 proyecto de Acuerdo de referencia.

A tal efecto se ha remitido, vía TRAMITAGUNE, una Memoria Explicativa, una Memoria económica, Informe de legalidad del Departamento, proyecto del Convenio que se pretende suscribir, así como el Proyecto de la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que autorice la suscripción.

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Administración Pública y Justicia, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a dicho Departamento por el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 13.1 letra c), del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, todo ello en relación con lo previsto en el Apartado Primero, 5, letra b), del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONVENIO.

A) Aspectos Generales:

a) Objeto y fundamento de la iniciativa.

El objeto de la iniciativa que sustenta el Proyecto de Convenio es dar cumplimiento a lo previsto en el apartado 2 de la *Disposición Adicional Octava* de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, esto es: constituir un órgano de cooperación multilateral dentro del Sistema de la Inspección de

Trabajo y Seguridad Social, entre el estado y las Comunidades Autónomas de Euskadi y Cataluña, en ámbitos materiales de dicho sistema que les son de interés.

Las materias que, en principio resultan de interés para las tres Administraciones, tal y como se reflejan en la *Cláusula Tercera*, son aquellas referidas con:

- a) El establecimiento de los criterios de coordinación de actuaciones supraautonómicas o que requieran una respuesta uniforme en todo el territorio nacional, incluyendo los procedimientos y criterios por los que la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social asume la coordinación de tales actuaciones.
- b) Determinación de planes y programas de Inspección.
- c) Propuesta de criterios y procedimientos comunes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- d) Planificación de los recursos humanos y medios materiales del Sistema en dichas Comunidades Autónomas, en particular, los aspectos relativos a los procesos de ingreso, selección, formación, provisión de puestos de trabajo y movilidad geográfica de los Cuerpos Nacionales del Sistema.
- e) En general, la cooperación en los ámbitos materiales específicos que les sean de interés.

La finalidad de este órgano multilateral es garantizar la necesaria cooperación y coordinación institucional del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el ejercicio eficaz de la función inspectora y su actuación en todas las materias del orden social dentro de la concepción única e integral de dicho Sistema.

También constituye uno de los fines del Proyecto de Convenio, determinar la composición de la proyectada Comisión de Cooperación Interadministrativa, así como regular su funcionamiento.

Tanto el objeto como la finalidad del Proyecto de Convenio, se hacen sin limitación de las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones que lo suscriben, con especial referencia a las de autoorganización y planificación de actuaciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, lo cual es conforme al art. 8.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otra parte, lo establecido en el Proyecto de Convenio, tampoco afecta ni sustituye el ámbito de relación bilateral que las dos Comunidades Autónomas firmantes mantengan con la Administración General del Estado, salvo que las mismas así lo decidan.

Consecuentemente, el objeto del Acuerdo que aquí se informa tiene su fundamento en la cooperación entre Administraciones Públicas recogido el art. 5.7 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC); y en el apartado 2 de la *Disposición Adicional Octava* de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social; normas éstas que instrumentadas conforme a lo previsto en el art. 6 de la LRJ-PAC, dan cobertura legal a la vía convencional elegida.

b) Marco Competencial.

El artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece que corresponde a la CAE 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, junto 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

El Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias, fijó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que es produjo en virtud del Real Decreto 895/2011, de 24 de junio (BOE de 30 de junio de 2011), y fueron asumidas por el Decreto 138/2011, de 28 de junio (BOPV de 30 de junio de 2011).

Las competencias asumidas comprenden las referidas a las materias de seguridad y salud laboral, relaciones laborales y políticas activas de empleo (contratación y formación para el empleo).

La Ley 23/2015, de 21 julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece un modelo de Inspección basado en una serie de principios ordenadores comunes, entre los que cabe destacar –a los efectos de este informe– dentro concepción única e integral de Sistema y el principio de unidad de función y actuación inspectora, *«la participación de todas las Administraciones Públicas titulares de las competencias por razón de la materia objeto de la actividad inspectora, respetando con ello el sistema constitucional de distribución de competencias. El Sistema se integra no solo por las Administraciones Públicas titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, sino también por los órganos y las estructuras institucionales creadas para la coordinación de dichos órganos, entre las que se incluyen el Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña y el Consejo Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.»* [Apartado II, exposición de Motivos de la Ley 23/2015, de 21 julio]

En este marco jurídico, y de forma breve, se constata que la habilitación competencial de las Administraciones Públicas suscribientes del Convenio de Colaboración, deviene de forma directa e inmediata de la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en especial del apartado 2 de su Disposición Adicional Segunda.

c) Naturaleza jurídica.

El Convenio 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.

Su regulación básicamente se encuentra en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

El artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, prevé la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la consecución de unos objetivos comunes y siempre y cuando no se amplíe por esta vía la esfera de competencias de los órganos administrativos.

El TRLCSP deja fuera de su aplicación los convenios de colaboración que:

- a) «... 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.».[art. 4.1.c)].

Examinado el objeto de este proyecto de convenio, se puede concluir que éste no consiste en la ejecución material de una prestación a cambio de un precio ni se puede identificar a una de las partes del convenio como órgano de contratación, «cliente» que encarga, y a la otra como contratista que ejecuta. Las partes no tienen interés patrimonial sino que se trata de establecer una colaboración institucional para llevar a cabo una actuación en respuesta de objetivos compartidos.

Tampoco consiste el objeto del negocio en el otorgamiento de una subvención por parte de la Administración que transfiere fondos sin contraprestación a favor de otro sujeto, con el objeto de financiar una actividad cuyo promotor es el agente receptor.

En el presente caso, la naturaleza no contractual –y por tanto ajena a la regulación del TRLCSP– deviene de la propia colaboración interinstitucional que se pretende con él; y que no es otra que la fijada en la propia *Disposición Adicional Octava* de la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que configura tanto el objeto, como el contenido y finalidad del Proyecto de Convenio dentro de las previsiones del art. 5.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Es decir que los citados contenidos se enmarcan dentro de un marco de la cooperación entre Administraciones, mediante la creación de órganos, de composición multilateral –como es el caso–, en materias sectoriales y sobre las que exista interrelación competencial de las administraciones afectadas –las referidas al Sistema de la Inspección de Trabajo transferidas a las CC.AA. de Euskadi y Cataluña–, y para ejercer funciones de coordinación o cooperación. Tales supuestos se dan en este caso.

En este marco normativo, y por lo que se refiere a las Administraciones Públicas signatarias del proyecto de Convenio que se informa, el convenio resulta ser un instrumento apropiado

para la finalidad propuesta, toda vez que se halla amparado, con carácter general, por el art. 3.2 (principio de colaboración); art. 5.7 (constituir otros órganos sectoriales de cooperación que reúnan a responsables de la materia) y art. 6 (instrumentalización mediante convenio de colaboración) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Así como, con un carácter más específico, por el apartado 2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

d) Contenido del Proyecto de Convenio y legalidad.

El Proyecto de Convenio sometido a informe, está estructurado en una parte expositiva en la que se manifiestan las partes que conciertan el Acuerdo, su capacidad para suscribirlo y las intenciones que lo promueven, y nueve cláusulas.

Con carácter previo, en aras de conservar una cierta uniformidad e identidad a las referencias contenidas en el texto y por lo que se refiere a la parte expositiva, se ha de señalar, que respecto al País Vasco en unos casos se habla de Administración o Administración general mientras que en el caso de la Cataluña se habla siempre solo de la Generalitat. Una unificación de criterio sería conveniente en este sentido.

Asimismo, en la página 2, y dentro del apartado «Exponen», se hace referencia a que la suscripción del Proyecto de Convenio será (literalmente «ha sido aprobada») por el Gobierno de la Generalitat. En coherencia, quizás fuera conveniente que, o bien se incluyan las referencias a la autorización de suscripción por parte de las otras dos Administraciones interviniente o, alternativamente, se suprima tal referencia atinente exclusivamente a la Generalitat, en la medida en que las respectivas autorizaciones pueden entenderse implícitas como corolario de los párrafos de las personas que «se reúnen» para suscribir tal Proyecto de Convenio (pág. 1, párrafos 1º a 3º).

Finalmente, se ha de señalar que existe fijado un orden de prelación en las relaciones institucionales, en la que la Comunidad Autónoma de Euskadi es, de habitual, nombrada precediendo a la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que no siempre se sigue en este caso.

Tal y como hemos indicado anteriormente, la Cláusula Primera –«Objeto»– regula el objeto del Convenio de Colaboración, que no es otro que la creación y regulación de la Comisión de Cooperación Interadministrativa del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, órgano de cooperación multilateral previsto en el apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Las Cláusulas Segunda –«Composición de la Comisión»–, y Quinta –«Régimen de funcionamiento»– regulan los aspectos organizativos de dicha Comisión de Cooperación Interadministrativa: rango de representación y paridad en ella de las tres Administraciones intervinientes, periodicidad en las reuniones, proceso de constitución, lugar de celebración, toma unánime de acuerdos etc.

Estos aspectos contribuyen al carácter consensual del acuerdo de voluntades que el Proyecto de Convenio instrumenta, por cuanto los efectos jurídicos que en el marco de la

Comisión interadministrativa se produzcan no procederán de uno solo de los sujetos intervinientes, sino de todos ellos.

La Cláusula Tercera –«Finalidad»– establece el carácter final de cooperación y coordinación que promueve la creación de la Comisión, y fija los ámbitos de actuación en los ámbitos materiales específicos del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que son de mutuo interés de las partes, y que no son otros que los configurados en el siempre citado apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En relación con lo anterior, la Cláusula Cuarta –«Ámbitos organizativos de cada Administración»– acota, en sentido negativo, los ámbitos de las actuaciones de la Comisión Interadministrativa que se crea, que

- a) no limitará las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones que la integran, especialmente las referidas a la autoorganización y a la planificación de actuaciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias materiales.
- b) Tampoco afecta ni sustituye el ámbito de relación bilateral que las Comunidades Autónomas firmantes mantengan con la Administración General del Estado, salvo que las mismas así lo decidan.

El texto del Convenio incluye otros compromisos adicionales, de carácter genérico, que asumen las partes intervinientes, en sus Cláusulas Sexta –«Entrada en vigor, Duración y denuncia»–, Séptima –«Normativa aplicable»–, Octava –«Naturaleza Jurídica»–, y Novena –«Gasto Público»–, todos ellos de carácter instrumental y necesario para fijar y delimitar correctamente los aspectos señalados.

Así mismo, y sin perjuicio de los efectos hermenéuticos que puedan deducirse ya en este momento (artículo 3.1 del Código Civil, “realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”) debemos hacer notar que, con fecha 2 octubre 2015, se ha publicado en el B.O.E. **la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, la cual ha regulado de forma más exhaustiva los convenios [Título Preliminar, Capítulo VI (arts. 47 a 53)].

Esta Norma se encuentra con carácter general en situación de «*vacatio legis*» hasta el próximo 2 de octubre de 2016.

Sin embargo, es cuestión a considerar que, en relación a Proyectos de Convenio como el que se informa y que se hallarán vigentes en el momento en que entre en vigor la citada Ley, esta tendrá una afección directa sobre ellos desde dicha entrada en vigor.

La citada Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así lo ha previsto al incluir en su articulado la Disposición Adicional Octava que lleva por epígrafe «*Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local*», y que establece:

1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública y cualquiera que sea su naturaleza jurídica, existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el plazo de tres meses a contar desde dicha entrada en vigor.

A modo de resumen, la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, afectará a la vigencia del Proyecto de Convenio que aquí se informa, toda vez que el mismo tiene prevista una duración (inicialmente de tres años desde la firma por todas las partes, pudiéndose prorrogar indefinidamente, salvo denuncia), que no sólo se extiende más allá del citado 2 de octubre de 2016, sino que prevé un mecanismo de prórroga tácita en el sentido indicado por la disposición adicional transcrita.

Por lo que, sin perjuicio de la duración prevista en el proyecto, no conviene perder de vista que, desde dicho 2 de octubre de 2016, será automática la extensión a los cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley y llegado el momento, el convenio deberá adecuarse a su cumplimiento en el sentido del párrafo primero del apartado primero, arriba transcrito, además de que será obligatoria la inscripción a la que se refiere el apartado segundo.

A la vista de lo expuesto, debe indicarse que las previsiones y compromisos desarrollados en las cláusulas del Convenio constituyen un cuando menos mínimo, que perfectamente puede considerarse adecuado a la finalidad y objeto del mismo.

d) Tramitación.

El expediente remitido incluye, junto al texto propuesto del Proyecto de Convenio, una Memoria Justificativa, una Memoria Económica, Borrador de Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por la que se autoriza la suscripción del Proyecto de Convenio e informe jurídico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

En este apartado se ha apuntar que se echa en la falta en el expediente el Acta exigida en la Norma 4ª.1.c) de las Aprobadas por el Consejo de Gobierno en su Sesión del día 9 de enero de 1996, y por la que se adopta el texto definitivo del convenio y se establecen las reglas para la coordinación de la comunicación, en su caso, la comunicación a las Cortes generales y el Parlamento y suscripción del convenio.

La Memoria Económica, expone que *«En cuanto a las medidas derivadas del Convenio, se trata de adopción de acuerdos y criterios sin sobrecoste; de hecho, la cláusula novena establece que las medidas derivadas del convenio no supondrán incremento del gasto público»*, añadiendo que *«..., base a lo señalado, debe concluirse que el convenio a*

suscribir carece de incidencia directa o indirecta en materias propias de la Hacienda General del País Vasco, tanto desde el punto de vista del ingreso como desde el relativo al gasto.».

Sin embargo, en esa misma Clausula Novena se establece también que «*las medidas derivadas del presente Convenio se realizarán con los medios propios de cada Administración, ...*», aspecto este que no se cuantifica –en cuanto medios propios de la CAE específicamente destinados a él– para el ejercicio presupuestario 2015.

Será no obstante necesario el informe de la Oficina de Control Económico, que tendrá ocasión para pronunciarse sobre este particular, con anterioridad a su elevación a Consejo de Gobierno.

Tras su elevación y autorización por el Consejo de Gobierno, deberá ser suscrito por las partes y el Acuerdo deberá publicarse por la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento en el Boletín Oficial del País Vasco (Norma 12ª de las Aprobadas por el Consejo de Gobierno en su Sesión del día 9 de enero de 1996).

También deberán formalizarse los trámites de comunicación al Senado y publicación previstos en los párrafos segundo y tercero del art. 8.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por último y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, una vez firmado el texto, éste deberá ser publicado en “LEGEGUNEA”.

III. CONCLUSIÓN.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar respecto de la documentación remitida, se informa **favorablemente** el PROYECTO DE ACUERDO DE COLABORACIÓN A SUSCRIBIR ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO POR EL QUE SE CREA Y REGULA LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, con las consideraciones vertidas en el cuerpo de este informe.

Todo lo cual se somete, en todo caso, a cualquier otra opinión que se pueda emitir fundada en Derecho.