



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO.

67/2021 IL - DDLCN

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 3 de junio de 2021, se ha solicitado a esta Dirección, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, al que se adjuntan los siguientes documentos:

- Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, de 8 de abril de 2021, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación del Decreto de modificación del Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Orden de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, de 9 de abril por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de del Decreto de modificación del Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Primera versión del Proyecto de Decreto de modificación del Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Memoria justificativa y económica de la Directora de Servicios.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios.
- Informe 24/2021, de 10 de mayo, de la Dirección de Función Pública, de 10 de mayo.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura y Política Lingüística, de 3 de mayo de 2021.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, de 29 de abril de 2021.
- Informe de Emakunde.



- Memoria del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
- Texto del proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en el artículo 9 y 11.2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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.

II ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general que versa sobre materia organizativa y que innova el ordenamiento jurídico integrándose en el mismo adoptando la forma de Decreto.

De acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

El expediente contiene también una memoria justificativa que expone sucintamente los objetivos generales, los fundamentos jurídicos habilitantes y competenciales, así como la estructura general y contenido de la regulación propuesta.

Contiene dicha memoria un apartado relativo a la incidencia económica del proyecto, que no supone ningún incremento de gasto y no tiene incidencia en los presupuestos vigentes.

Asimismo, figura el informe jurídico previsto en el párrafo tercero del art. 7 de la Ley 8/2003, que se ha llevado a cabo por la Dirección de Servicios del Departamento.

En cuanto al resto de informes preceptivos consta el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales que realiza diferentes observaciones y sugerencias respecto a la propuesta de incluir la Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco en la estructura de los órganos centrales del Departamento, a la incorporación de una nueva competencia en la Dirección de Trabajo y Seguridad Social, relativa a la concesión de la autorización excepcional para la participación de menores de dieciséis años en espectáculos públicos y a las competencias de la Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco.

Por otra parte, se ha emitido informe por la Dirección de Función Pública y por la Dirección de Normalización Lingüística. puesto que son preceptivos.

III.-OBJETO

El proyecto de norma que se informa tiene por objeto la modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.

Tal y como señala la memoria explicativa una vez aprobado el Decreto 7/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo, dando cumplimiento a lo establecido en la Disposición Final Primera del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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, se han detectado omisiones y errores en el texto que han de ser modificadas mejorando la redacción del mismo, sin modificar la estructura propuesta en un principio, pero mejorando la seguridad jurídica y la eficacia de la gestión. De la misma manera considera que la modificación propuesta busca lograr la coherencia tanto en la estructura como en las facultades atribuidas, teniendo en cuenta que la potestad de autoorganización de las administraciones no significa sólo configurar y ordenar los órganos de mayor jerarquía, sino también la distribución de los órganos menores y la asignación de competencias a los mismos, su ordenación y coordinación.

Por su parte, la memoria del procedimiento de elaboración, realizada con el fin de explicar el modo en que el mismo se ha articulado, de proporcionar una visión de los trámites efectuados, de las observaciones realizadas en las consultas e informes emitidos y de las razones para la toma en consideración o no de dichas observaciones con la finalidad de que se comprenda con mayor facilidad el texto resultante, explica que el proyecto tiene como objetivo esencial modificar el Decreto 7/2021, de 19 de enero *"... al objeto de incorporar mejoras que coadyuven a la seguridad jurídica y a la eficacia en la gestión"*

IV.-COMPETENCIA

Este proyecto de norma adquiere su fundamento último en la potestad autonómica de autoorganización administrativa, configurada por su carácter instrumental al servicio del entramado competencial sustantivo asumido por las CAE a través de su Estatuto de Autonomía, según se dispone el art. 10.2 EAPV.

Ello supone, en síntesis, que analizamos una propuesta de reglamento organizativo, pues es la facultad organizativa de la Administración la que se activa en este caso.

Siendo éste el presupuesto habilitante de la norma, hemos de tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, corresponde al Lehendakari *"dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no supongan aumento del gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos"*. Por su parte, el art. 26.2 de la citada Ley expresa que corresponde a los Consejeros *"proponer al Lehendakari para su aprobación la estructura y organización de su respectivo Departamento"*.

Asimismo, la Disposición Final Primera del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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, prevé que *"Los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de diciembre de 2020 los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los*

objetivos previstos en el programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos."

Hay que tener en cuenta además que el propio Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, mantiene en su Disposición Final Primera, punto 2, una previsión dirigida a acotar ese margen de discrecionalidad técnica, al enumerar una serie de criterios organizativos que deben ser seguidos al elaborar los reglamentos orgánicos de los Departamentos.

V. LEGALIDAD

I.- Descripción del contenido.

El texto del proyecto de Decreto se estructura en una parte expositiva, cinco artículos y una disposición final.

El artículo primero del proyecto de Decreto modifica el apartado 1 del artículo 2 del Decreto 7/2021, de 19 de enero, en cuanto a la estructura de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social, para la inclusión de la Subdirección de la Inspección de Trabajo, quedando redactado de la siguiente forma:

"1.2. – Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social:

a) Dirección de Trabajo y Seguridad Social.

a.1) La Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco.

b) Dirección de Economía Social".

El artículo segundo da una nueva redacción al apartado 2 del artículo 9 Decreto 7/2021 relativo a la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social para la inclusión de la Subdirección de la *Inspección de Trabajo del País Vasco*, quedando redactado de la siguiente forma:

"2.– Dependen de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social las siguientes Direcciones:

a) Dirección de Trabajo y Seguridad Social, de la que depende:

a.1) La Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco

b) Dirección de Economía Social".

El artículo tercero elimina el apartado g), añade un nuevo apartado s) y modifica el apartado j) del artículo 10.1 del Decreto 7/2021 y da nueva redacción al artículo 10.2.

El artículo cuarto modifica el apartado b) del artículo 11 del Decreto 7/2021 relativo a la Dirección de Economía Social, quedando redactado de la siguiente manera:

b) Imponer las sanciones por infracciones leves y graves en materia de cooperativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160.6.a) de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi

El artículo quinto modifica los apartados d), g) y r) del artículo 14 de las Delegaciones Territoriales de Trabajo y Seguridad Social, quedando redactados así:

d) Analizar, tramitar y resolver en los casos que proceda los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, de su ámbito territorial, en los términos previstos en el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento, y normas concordantes así como emitir informe sobre estos procedimientos, en los supuestos a que se refiere el artículo 179 del texto refundido de la Ley Concursal aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo.

g) Gestionar la sección territorial del Registro telemático de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo y de Planes de Igualdad del País Vasco / Euskadiko Lan Hitzarmen eta Akordio Kolektiboen eta Berdintasun-Planen Erregistroa, en los términos previstos en sus normas de funcionamiento.

r) Conceder autorización excepcional, en su ámbito territorial, para la participación de menores de dieciséis años en espectáculos públicos

II.- Análisis del contenido.

a. Artículos 1 y 2. Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco

Respecto a las modificaciones de los artículos 2.1 y 9.2 del Decreto 7/2021, de 19 de enero, previstas en los artículos 1 y 2 del proyecto, tanto el informe jurídico del Departamento

como el de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, contienen observaciones.

Éste último, básicamente expuesto, considera, por una parte, que la dependencia orgánica, funcional y jerárquica de la Subdirección de la Inspección de Trabajo en el País Vasco ya quedaba determinada en el artículo 10.2 del Decreto 7/2021, de 19 de enero.

Por otra, que la propuesta de incluir la Subdirección en la estructura de los órganos centrales conlleva combinar en la misma unas unidades organizativas para altos cargos y otras unidades organizativas destinadas a libre designación por lo que considera que, desde el punto de vista organizativo, es más adecuado que la Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco figure en el artículo 10.2 del Decreto 7/2021, de 19 de enero.

El informe de la Asesoría Jurídica del Departamento por su parte, no considera necesaria tales modificaciones ya que el artículo 10.2 ya establece que la Subdirección de la Inspección de Trabajo se encuentra bajo la dependencia orgánica y funcional de la Dirección de Trabajo.

La memoria del procedimiento de elaboración no accede a la sugerencia de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios digitales en cuanto considera que la objeción se concreta en una práctica consolidada en los distintos Decretos de Estructura orgánica, pero no refleja una exigencia organizativa ni de legalidad y que si bien es cierto que la titularidad de los órganos centrales del departamento coincide con la definición de alto cargo que deriva del artículo 29 de la Ley 7/1981, este no es un criterio excluyente y , aun admitiendo la heterodoxia de la propuesta, considera adecuada la modificación en tanto refleja de inicio la estructura central del Departamento.

No hace expresa mención al informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, aunque las anteriores consideraciones, ha de entenderse, dan también respuesta al mismo.

De acuerdo con la memoria explicativa, ya se ha dicho, el elemento esencial que se ha tenido en cuenta a la hora de mejorar la organización del Departamento ha sido el intento de dar la mejor respuesta posible a las previsiones del Decreto 18/2020, mejorando la seguridad jurídica y la eficacia de la gestión. De la misma manera considera que la modificación propuesta busca lograr la coherencia tanto en la estructura como en las facultades atribuidas, teniendo en cuenta que la potestad de autoorganización de las administraciones no significa sólo configurar y

ordenar los órganos de mayor jerarquía, sino también la distribución de los órganos menores y la asignación de competencias a los mismos, su ordenación y coordinación.

Es cierto, como expresa la Memoria del procedimiento de elaboración, que no hay exigencia organizativa o de legalidad que impida la modificación propuesta en este punto. Pero no lo es menos que el objetivo que impulsa la modificación no encuentra una clara o evidente proyección directa en este punto. Es decir, no resulta evidente a primera vista cómo ofrece mejor respuesta a las previsiones del Decreto 18/2020, cómo mejora la seguridad jurídica y la eficacia en la gestión o cómo da más coherencia a la estructura y a las facultades atribuidas.

En definitiva, como expresa el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, dicha modificación de los artículos 2.1 y 9.2 no aparece como necesaria, siendo conveniente que esa necesidad se justificase de forma más acabada por el departamento.

Al respecto, la asunción por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi de la transferencia de funciones y servicios en materia de Función Pública Inspector, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está recogida en el Decreto 138/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los términos establecidos por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio.

A su través, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco asume en el ámbito de sus competencias el ejercicio de las funciones inspectoras reguladas, ahora, en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asumida la competencia de ejecución de legislación laboral, le corresponde en consecuencia la autoorganización de los servicios correspondientes, es decir, el establecimiento de los sistemas de organización y funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de dicha legislación (STC 31/2010, de 28 de junio)

Consecuencia de ello es la *creación* de la Subdirección de la Inspección de Trabajo dentro de la Dirección de Trabajo a través del Decreto 276/2011, de 27 de diciembre, de modificación del Decreto por el que se establecía la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales para la realización de las funciones transferidas en

materia de Inspección recogidas en el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, y para la dirección técnica y de carácter administrativo.

Con dicha modificación se incorporan las funciones derivadas del desarrollo de la transferencia a los órganos que las iban a llevar a efectos dentro de la estructura propia de la Administración General de la Comunidad Autónoma, adecuando asimismo el sistema de recursos y procedimientos a las competencias de los nuevos órganos.

Dicha configuración de la Subdirección de Inspección de Trabajo se ha mantenido, en lo sustancial, en los sucesivos Decretos de estructura orgánica y funcional de los Departamentos, donde quedaba integrada la Dirección de Trabajo. Incluido el muy reciente Decreto 7/2021, de 19 de enero, que se pretende modificar, sin que se haya apreciado hasta ahora que razones de coherencia, seguridad jurídica o mejora organizativa recomendaran dicha modificación. Lo que unido a que, como el propio Departamento admite, la propuesta resulta en este punto heterodoxa, aconsejaría una mayor justificación de la “necesidad” de la modificación, como en definitiva viene a señalar el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento.

A lo que debe unirse en dicho sentido, que la redacción propuesta en la memoria del procedimiento de elaboración respecto al artículo 3 (que no es recogida en el texto del proyecto remitido) cumpliría de manera suficiente el objetivo de ordenar, coordinar y asignar las competencias a los “órganos menores”, en expresión de la propia Memoria explicativa del Departamento, de tal manera que se plasmaría la dependencia orgánica y jerárquica y se modularía la funcional, de acuerdo con lo contenido en su ley ordenadora. Se especificaría, en definitiva, con mayor claridad el ámbito de actuación de la Subdirección de Inspección, en aras de la seguridad jurídica y todo ello sin necesidad de modificar los artículos 2.1 y 9.2 del Decreto 7/2021, de 19 de enero.

b.- Artículo 3. Modificación del artículo 10.

Como señalan las memorias del Departamento y los informes de la Asesoría Jurídica del Departamento y de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, la supresión del apartado g) del artículo 10.1 elimina una duplicidad funcional por lo que resulta adecuada.

Como resulta adecuada también la modificación del apartado j) de dicho artículo 10.1, que pasa a ser el i) como consecuencia de que la supresión del g) lleva a la reordenación de los apartados desde el g) hasta el s) con cuyo añadido, y a partir del t), vuelven a equipararse a los del Decreto 7/2021. Y lo mismo la introducción del nuevo apartado s), aceptando además la observación del informe de la Dirección de Atención a la ciudadanía y Servicios Digitales respecto al ámbito territorial de la función.

c.- Artículo 4. Modificación del artículo 11 b).

Resulta también adecuada dicha modificación, relacionada con la inclusión entre las funciones de la Subdirección de la Inspección de Trabajo del País Vasco relativas a la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en materia de cooperativas tal y como se establece en el artículo 158 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.

d.- Artículo 5. Modificación del artículo 14.

Resulta coherente con la incorporación de los Planes de Igualdad del País Vasco en el Registro telemático de Convenios y Acuerdos Colectivos de trabajo (apartado g), así como con las concesiones de autorización especial en su ámbito territorial para la participación de menores de dieciséis años en espectáculos públicos (apartado r).

En cuanto al apartado d) se limita a incorporar la expresión “y *normas concordantes*” para una mejor concordancia con lo dispuesto en el artículo 10.1 f) del Decreto 7/2021.

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

En Vitoria-Gasteiz, a 11 de junio de 2021