



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA

Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL BORRADOR DE ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE OSALAN-INSTITUTO VASCO DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL, EL INSTITUTO FORAL DE ASISTENCIA SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, EL INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA Y LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA PARA EL DESARROLLO DE UN ESTUDIO EPIDEMIOLÓGICO DE TRASTORNOS MUSCULO-ESQUELÉTICOS EN EL PERSONAL SOCIO-SANITARIO DERIVADOS DE LA MOVILIZACIÓN MANUAL DE PERSONAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

30/2016 IL

I. ANTECEDENTE.

Por OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral, se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de Acuerdo de referencia.

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.

Acompañan a la solicitud, que se ha remitido vía TRAMITAGUNE, una Memoria Justificativa, una Memoria económica, Informe de legalidad de OSALAN, borrador del Acuerdo que se pretende suscribir, así como el Borrador de la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que autorice la suscripción de dicho convenio de cooperación.

Se echa en falta en el expediente, el Acta exigida en la Norma 4^a.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.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE CONVENIO.

A) Aspectos Generales:

Con carácter previo, se ha de señalar que la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo ha emitido el Informe 17/ 2016 IL en el que se informaba un convenio de colaboración con idéntica finalidad que el que ahora se somete a informe, pero en la de además de las instituciones que ahora lo promueven, era signataria una entidad privada.

a) Objeto y fundamento de la iniciativa.

El objeto del Acuerdo, tal y como se expresa en la Memoria Justificativa que se acompaña al expediente y así se refleja en su *Cláusula Primera*, es «la realización de un proyecto de trabajo denominado “Ergozaintza 2”».

La *Cláusula Segunda* del acuerdo especifica más detalladamente tal objeto y, de forma resumida, podemos referir en la pretensión de desarrollo de un estudio epidemiológico entre el personal socio-sanitario de los trastornos musculoesqueléticos derivados de la movilización manual de personas, estudio que se realizará en los centros asistenciales dependientes de las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos.

Consecuentemente, el objeto del Acuerdo que aquí se informa tiene su fundamento en la cooperación entre Administraciones Públicas recogido de forma genérica en el art. 3.2 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común; norma ésta que dan cobertura legal a la vía convencional aquí elegida.

b) Marco Competencial.

La habilitación competencial de las Administraciones Públicas suscribientes del Convenio de Colaboración, así como el marco legal que da cobertura a la vía convencional elegida, están explicitados en el propio texto y en el informe jurídico de OSALAN, por lo que en tales extremos nos remitimos a su literalidad.

Es de señalar que en el caso de Araba/Álava y Bizkaia, los órganos llamados a ser signatarios del Convenio son los organismos autónomos creados *ad hoc* para gestionar los servicios sociales de competencia foral, esto es: el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) y el Instituto Foral de Asistencia Social de Bizkaia (IFES).

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, si bien han sido excluidos legalmente de dicho campo.

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), 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) y en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) donde se establece el marco jurídico básico que ha de regir la actuación administrativa en su vertiente de gasto público.

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.

Del mismo modo, el art. 9 LRJ-PAC remite a la legislación básica de régimen local la regulación de las relaciones entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las entidades que integran la Administración Local.

Dentro del Título V de la Ley 7/1985 (LBRL), el art. 57 se refiere a la suscripción de convenios administrativos como vía para encauzar la cooperación económica, técnica y administrativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con la Administración Local, tanto en lo relativo a los servicios locales, como en asuntos de interés común.

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 de este convenio de colaboración la instrumentalización de una subvención por parte de alguna de las Administraciones suscribientes mediante al transferencia de fondos sin contraprestación a favor de ella o ellas, con el objeto de financiar una actividad cuya promotora es la Administración receptora.

En este marco normativo y por lo que se refiere a las Administraciones Públicas signatarias del borrador de Convenio que se informa, la procedencia del empleo del convenio como instrumento para canalizar las relaciones voluntarias de cooperación está plenamente amparado por el ordenamiento jurídico (art. 6 LRJ-PAC y art. 57 de la LBRL).

d) Contenido del Proyecto de Convenio y legalidad.

El proyecto de Convenio de Cooperación 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 en las que se desarrolla sus contenidos obligacionales, vigencia, resolución y sometimiento jurisdiccional de las acciones judiciales que se puedan derivar.

Tal y como hemos indicado anteriormente, las dos primeras Cláusulas regulan el objeto del Convenio de Colaboración tanto en sus aspectos genéricos de desarrollo de «Proyecto Ergozaitza 2» –Cláusula Primera–, como en sus aspectos más concretos específicos –Cláusula Segunda–.

La Cláusula Tercera, Aportaciones y compromisos de las partes, precisan los compromisos de OSALA, IFAS, el IFBS, y la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En este punto, se ha de señalar la escasa especificidad de tales aportaciones y compromisos, la descripción excesivamente genérica de las actividades a realizar, así como la ausencia de diseño de los actos formales de entrega y recepción de tales aportaciones y compromisos.

Sin embargo, también es cierto, que esta Cláusula prevé su concreción con posterioridad a la suscripción de Proyecto de Convenio, al atribuir a la «Comisión de seguimiento» del Convenio tanto la concreción de tales extremos, como las facultades necesarias para supervisar la ejecución, así como las modificaciones de lo convenido u otras incidencias que surjan durante la vida de éste, y siempre que éstas se produzcan dentro del marco del «Proyecto Ergozaitza 2» –Cláusula Cuarta–.

La Cláusula Cuarta. Comisión de seguimiento del “Proyecto Ergozaitza 2” configura una comisión de seguimiento para «*velar por el desarrollo, el cumplimiento y la proyección de dicho proyecto...*», señalando –tal y como se ha expuesto anteriormente– las concretas funciones que se desarrollarán para supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias para asegurar la correcta realización de las actividades convenidas.

La Cláusula Quinta. Publicaciones y resultados, recogen la obligación de hacer constar la participación de todas las instituciones firmantes en las publicaciones que pudieran derivarse, así como la referencia evidente de que estas publicaciones deberán regirse por la normativa que regula la Propiedad Intelectual.

Conviene señalar que, bajo este epígrafe, resulta extraño que se haga referencia al hecho de que los resultados del estudio tendrán carácter de investigación y que ello no conllevará ningún compromiso posterior de implementación. Pues, sin menoscabo de la consideración que se haga del estudio, su implementación o no vendrá derivada para las

entidades gestoras de los centros residenciales del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la legislación de Prevención de Riesgos Laborales y en los concretos Planes y Evaluaciones riesgos que perceptivamente y por imperativo legal –bajo riesgo de sanción– se deben hacer.

El texto del Convenio incluye otros compromisos adicionales, de carácter genérico, que asumen las partes intervinientes, en sus *Cláusulas Sexta* –«Confidencialidad de los datos de carácter personal»–, *Séptima* –«Vigencia»–, *Octava* –«Resolución»–, y *Novena* –«Naturaleza y Jurisdicción competente»–, todos ellos de carácter instrumental y necesario para fijar y delimitar correctamente los aspectos señalados art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que no innovan o modifican lo ya dispuesto, con carácter normativo general, en la legislación vigente específica aplicable a tales supuesto.

Finalmente, desde la perspectiva de la claridad del texto y la técnica legislativa, se ha se señalar que la redacción del texto del Borrador sometido a informa resulta un tanto confusa y que precisa de una nueva revisión de lo expresado, así como de la maquetación. Sirvan de ejemplo lo expuesto en las paginas 2 (*at initio*: ...Gerente del Instituto *Foral* de Bienestar *Foral* de Álava...) y 5 (falta un marcador de viñeta en el primero de los objetivos específicos) de dicho borrador.

A la vista de lo expuesto, debe indicarse que las previsiones y compromisos desarrollados en las cláusulas del Convenio –con las salvedades expuestas– constituyen un mínimo, que bien pudiera considerarse adecuado a la finalidad y objeto del mismo.

e) Tramitación.

El *iter* procedimental están explicitados en el informe jurídico de OSALAN, por lo que en tales extremos nos remitimos a su literalidad.

III. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente respecto de la documentación remitida, se informa favorablemente el Proyecto Acuerdo de colaboración entre OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral, el Instituto Foral de Asistencia Social de la Diputación Foral de Bizkaia, el Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación Foral de Araba/Álava y la Diputación Foral de Gipuzkoa para el desarrollo de un estudio epidemiológico de trastornos musculoesqueléticos en el personal socio-sanitario derivados de la movilización manual de personas en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con las consideraciones vertidas en el cuerpo de este informe.

Este informe se somete a cualquier otro que se pueda emitir fundado en Derecho.